

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 18

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Giovedì, 2 maggio 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**  
**EDIZIONE STRAORDINARIA**





# S O M M A R I O

## SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 72. Sentenza 22 - 23 aprile 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Impiego pubblico - Norme della Regione Basilicata - Lavoratori impegnati in attività socialmente utili (ASU) e lavoratori ex LSU con contratto di collaborazione coordinata e continuativa - Contributo regionale per la stabilizzazione - Rifinanziamento delle procedure per la stabilizzazione del medesimo personale, già dichiarate costituzionalmente illegittime con la sentenza n. 67 del 2011 - Violazione del giudicato costituzionale - Illegittimità costituzionale - Assorbimento delle ulteriori censure.**

- Legge della Regione Basilicata 30 dicembre 2011, n. 26, art. 19.
- Costituzione, art. 136 (artt. 3 e 97).

**Zootecnia - Norme della Regione Basilicata - Animali delle specie bovina e ovicaprina - Movimentazione per motivi di compravendita - Documentazione di scorta - Soppressione della vidimazione del Servizio Veterinario ufficiale della ASL competente in ordine alla avvenuta vaccinazione - Contrasto con la normativa statale e comunitaria di settore - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di profilassi internazionale - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Basilicata 30 dicembre 2011, n. 26, art. 32.
- Costituzione, art. 117, primo e secondo comma, lettere *q*) ed *s*); regolamento CE 30 maggio 2012, n. 456/2012. . . . .

Pag. 1

N. 73. Sentenza 22 - 23 aprile 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

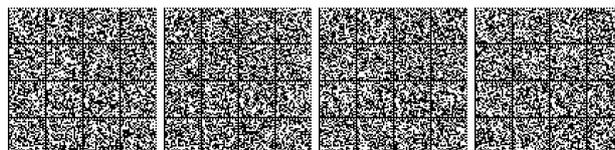
**Impiego pubblico - Norme della Regione Puglia - Enti del Servizio sanitario regionale - Autorizzazione, nelle more delle procedure per la copertura dei posti vacanti, ad avvalersi del personale selezionato in esito a procedure di stabilizzazione dichiarate costituzionalmente illegittime con la sentenza n. 42 del 2011 - Violazione del principio del pubblico concorso - Violazione del giudicato costituzionale - Illegittimità costituzionale - Monito al legislatore regionale - Assorbimento delle ulteriori censure.**

- Legge della Regione Puglia 15 maggio 2012, n. 11, art. 1, comma 2.
- Costituzione, artt. 97 e 136 (art. 117, terzo comma).

**Impiego pubblico - Norme della Regione Puglia - Enti del Servizio sanitario regionale - Autorizzazione, nelle more delle procedure per la copertura dei posti vacanti, ad avvalersi del personale selezionato in esito a procedure di stabilizzazione dichiarate costituzionalmente illegittime con la sentenza n. 42 del 2011 - Proroga a tempo determinato dei relativi contratti - Esclusione della preventiva autorizzazione della Giunta regionale, richiesta per altre ipotesi di assunzione di personale - Ricorso del Governo - Sopravvenuta abrogazione della norma impugnata, *medio tempore non applicata* - Cessazione della materia del contendere.**

- Legge della Regione Puglia 3 luglio 2012, n. 18, art. 5, comma 3.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 117, terzo comma. . . . .

Pag. 6



## N. 74. Sentenza 22 - 23 aprile 2013

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

**Parlamento - Autorizzazione a procedere - Procedimento penale a carico di un deputato per il delitto di cui agli artt. 110 e 416-bis cod. pen. - Deliberazione della Camera dei deputati di diniego dell'autorizzazione alla utilizzazione, da parte della magistratura procedente, di intercettazioni telefoniche coinvolgenti casualmente il parlamentare - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dal Tribunale di Santa Maria Capua Vetere, prima sezione penale - Esorbitanza della Camera dei deputati dai limiti delle proprie attribuzioni ed esercizio di poteri spettanti esclusivamente all'autorità giudiziaria, ai sensi dell'art. 6 della legge n. 140 del 2003 - Dichiarazione che non spettava alla Camera dei deputati negare, con deliberazione del 22 settembre 2010, l'autorizzazione, richiesta dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Napoli, a utilizzare quarantasei intercettazioni telefoniche nei confronti di N.C., membro della Camera dei deputati all'epoca dei fatti, nell'ambito del procedimento penale n. 325/2011 (n. 36856/01 RGNR) nel quale il predetto parlamentare risulta imputato - Conseguente annullamento della delibera impugnata.**

– Deliberazione della Camera dei deputati del 22 settembre 2010 (doc. IV, n. 6-A).

– Costituzione, art. 68, terzo comma. . . . . Pag. 12

## N. 75. Ordinanza 22 - 23 aprile 2013

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

**Regione a statuto speciale - Banca e istituti di credito - Vigilanza prudenziale sul sistema bancario e parere della Banca d'Italia - Banca di Credito Cooperativo Valdostana - Modifiche dello statuto sociale - Autorizzazione della Giunta regionale della Valle d'Aosta - Ricorso per conflitto di attribuzione promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri - Sopravvenuto annullamento d'ufficio della delibera impugnata - Rinuncia al ricorso accettata dalla controparte costituita - Estinzione del processo.**

– Deliberazione della Giunta della Regione Valle d'Aosta del 23 marzo 2012, n. 584.

– Costituzione, artt. 11, 41, terzo comma, 47, primo comma, 97, primo comma, 117, commi primo, secondo, lettera e), e terzo, e 118; legge costituzionale 18 ottobre 2001; statuto della Regione Valle d'Aosta, art. 3, lettera b); norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 25, comma 5. . . . . Pag. 18

## N. 76. Sentenza 22 - 24 aprile 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Istruzione - Norme della Regione Lombardia - Reclutamento del personale docente con incarico annuale - Possibilità per le istituzioni scolastiche di organizzare concorsi differenziati a seconda del ciclo di studi, secondo le condizioni indicate - Interferenza della Regione sull'assunzione di personale, quale quello docente, inserito nel pubblico impiego statale - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriori parametri.**

– Legge della Regione Lombardia 18 aprile 2012, n. 7, art. 8.

– Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera g) (artt. 117, commi secondo, lettere m) ed n), e terzo). . . . . Pag. 21

## N. 77. Sentenza 22 - 24 aprile 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Imposte e tasse - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore - Riduzione di 3 punti percentuali dell'aliquota - Ricorso del Governo - Rinuncia al ricorso accettata dalla controparte - Estinzione del giudizio.**

– Legge della Provincia autonoma di Bolzano 21 dicembre 2011, n. 15, art. 2, comma 6.

– Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera e); statuto della Regione Trentino-Alto Adige, art. 73, comma 1-bis; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 23.



**Istruzione - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione - Direttive della Giunta Provinciale per l'articolazione dell'orario delle lezioni scolastiche - Ricorso del Governo - Rinuncia al ricorso accettata dalla controparte - Estinzione del giudizio.**

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 21 dicembre 2011, n. 15, artt. 17, comma 1, e 18, comma 2.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lettere *m)* ed *n)*, e terzo; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 23.

**Ambiente - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Impianti alimentati da fonti rinnovabili - Domande di concessione - Improcedibilità delle domande contrarie al buon regime delle acque e del suolo e alle normative vigenti in materia di tutela dell'ambiente, di tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico, dei masi chiusi e degli altri interessi generali - Ricorso del Governo - Sopravvenuta dichiarazione di illegittimità della disposizione censurata - Questione divenuta priva di oggetto - Inammissibilità.**

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 21 dicembre 2011, n. 15, art. 24, comma 2.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettere *e)*, *l)* ed *s)*.

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Determinazione dell'obiettivo complessivo di saldo finanziario dei comuni - Concorso delle economie di spesa risultanti dall'istituzione di unioni di comuni e da altre forme di collaborazione fra comuni per l'esercizio di servizi di interesse generale, fissati nell'ambito dell'accordo annuale sulla finanza locale - Ricorso del Governo - Prospettazione impugnatoria generica, mancata indicazione delle norme statali interposte, carenza di motivazione - Inammissibilità della questione.**

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 21 dicembre 2011, n. 15, art. 7, comma 4.
- Costituzione artt. 117, comma terzo, 119.

**Ambiente - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Impianti alimentati da fonti rinnovabili - Domande di concessione - Improcedibilità delle domande contrarie al buon regime delle acque e del suolo e alle normative vigenti in materia di tutela dell'ambiente, di tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico, dei masi chiusi e degli altri interessi generali - Ricorso del Governo - Prospettazione impugnatoria generica - Inammissibilità della questione.**

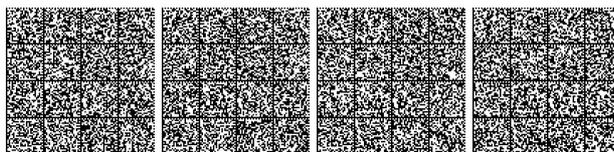
- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 21 dicembre 2011, n. 15, art. 24, comma 1.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettere *e)*, *l)* ed *s)*.

**Imposte e tasse - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Possibilità per i comuni di adottare provvedimenti in materia tributaria e tariffaria anche dopo l'adozione del bilancio di previsione, limitatamente alle materie sulle quali sono intervenute modificazioni legislative per l'anno di riferimento, ovvero altri atti normativi che incidono sulle modalità di applicazione del tributo o della tariffa - Contrasto con il principio di contestualità tra bilancio di previsione degli enti locali e fissazione di aliquote e tariffe - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di sistema tributario - Esorbitanza dalla competenza legislativa provinciale in materia di tributi - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 21 dicembre 2011, n. 15, art. 9, comma 1.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera *e)*; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, art. 73, comma 1-*bis*; legge 23 dicembre 2000, n. 388, art. 53.

**Impiego pubblico - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Incarichi dirigenziali conferiti dalla Provincia e da enti strumentali della stessa - Ammissibilità del cumulo - Contrasto con la normativa statale di settore, riconducibile alla materia dell'ordinamento civile di competenza esclusiva statale - Contrasto con la normativa statale sul trattamento economico complessivo dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche per gli anni 2011-2013, espressivo di un principio fondamentale della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 21 dicembre 2011, n. 15, art. 32, comma 1.



- Costituzione, art. 117, commi secondo, lettera *l*), e terzo; decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, art. 53; decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 9, comma 1.

**Circolazione stradale - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Disciplina sulla revisione dei veicoli - Affidamento in concessione per i veicoli a motore di massa complessiva a pieno carico superiore a 3,5 tonnellate - Contrasto con la normativa statale che consente la revisione in concessione per i veicoli a motore fino a 3,5 tonnellate - Violazione della competenza legislativa esclusiva in materia di sicurezza e di tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 21 dicembre 2011, n. 15, art. 34.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettere *h*) ed *s*). . . . . Pag. 25

N. 78. Sentenza 22 - 24 aprile 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Università - Personale tecnico amministrativo dell'Università - Divieto di conferimento di incarichi di insegnamento - Trattamento differenziato nei confronti di una particolare categoria di dipendenti pubblici, privo di razionale giustificazione - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriori profili.**

- Legge 4 novembre 2005, n. 230, art. 1, comma 10.
- Costituzione, art. 3 (artt. 33, 35 e 97). . . . . Pag. 34

#### ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 50. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 21 marzo 2013 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

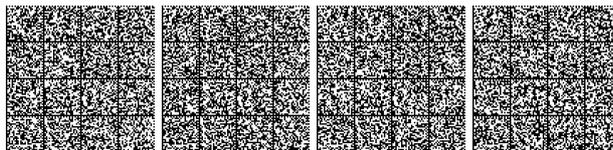
**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013-Bilancio pluriennale 2013-2015 - Residui passivi in conto capitale - Utilizzo di quota parte del saldo finanziario presunto alla chiusura dell'esercizio 2012 a copertura di stanziamenti di spese non vincolate - Previsione tra tali spese di quelle relative alla riassegnazione dei residui passivi perenti in conto capitale e di parte corrente, iscritte in determinati capitoli - Ricorso del Governo - Denunciata copertura finanziaria di spese non vincolate attraverso l'utilizzazione dell'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente, ancora in pendenza di accertamento per la mancata approvazione del rendiconto 2012 - Incongruità della gestione dei residui perenti - Violazione di un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica - Violazione del principio di equilibrio del bilancio.**

- Legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2013, n. 3, artt. 13 e 14.
- Costituzione, artt. 81, comma quarto, e 117, comma terzo. . . . . Pag. 39

N. 51. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 25 marzo 2013 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

**Impiego pubblico - Legge finanziaria 2013 della Regione Molise - Autorizzazione transitoria di alcuni enti tabellati a procedere alla copertura della dotazione organica e del relativo fabbisogno triennale di personale con le modalità indicate dalle leggi istitutive - Ricorso del Governo - Denunciata previsione quale limite assunzionale della sola dotazione organica degli enti - Mancato riferimento ai limiti di spesa posti dalla normativa statale alle nuove assunzioni di personale nelle pubbliche amministrazioni - Contrasto con i principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica.**

- Legge della Regione Molise 17 gennaio 2013, n. 4, art. 12, comma 1.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, commi 557 e 557-ter (il primo sostituito, il secondo aggiunto dall'art. 14, comma 7, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122).



**Impiego pubblico - Legge finanziaria 2013 della Regione Molise - Decadenza automatica, al termine della legislatura, di tutte le figure nominate a vario titolo, ragione o causa dal Presidente della Giunta, dalla Giunta regionale e dal Consiglio regionale - Applicabilità anche alle nomine dei direttori generali delle aziende e degli enti del servizio sanitario regionale - Incidenza sui rapporti contrattuali in essere - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con la normativa statale relativa agli incarichi dei direttori generali, recante principi fondamentali in materia di tutela della salute - Violazione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Lesione della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile.**

- Legge della Regione Molise 17 gennaio 2013, n. 4, art. 34.
- Costituzione, artt. 97 e 117, commi secondo, lett. l), e terzo. .... Pag. 42

N. 52. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 28 marzo 2013 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Molise - Bilancio regionale di competenza e di cassa per l'esercizio finanziario 2013 - Bilancio pluriennale 2013/2015 - Previsione dell'allegazione al bilancio di previsione annuale per l'esercizio 2013 dei seguenti prospetti: Tab. n. 1 - Quadro riassuntivo delle entrate e delle spese di competenza e di cassa suddivise per titoli e per funzioni di obiettivo; Tab. n. 2 - Tabella di raffronto delle entrate e delle spese distinte per unità previsionali di base, derivanti da assegnazioni di fondi della U.E. e dello Stato a specifica destinazione; Tab. n. 3 - Elenco dei capitoli collegati alle unità previsionali di base; Tab. n. 4 - Elenco delle spese obbligatorie; Tab. n. 5 - Elenco delle garanzie fideiussorie principali e sussidiarie prestate dalla Regione e dei fondi di garanzia; Tab. n. 6 - Dimostrazione del saldo finanziario presunto al 31.12.2012; Tab. n. 7 - Dimostrazione dell'utilizzo del presunto avanzo di amministrazione finalizzato applicato al bilancio 2013; Tab. n. 8 - Nota informativa sui derivati della Regione Molise ai sensi dell'articolo 62, comma 8, del d.l. n. 112/2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133/2008, come sostituito dall'articolo 3, comma 1, della legge 22 dicembre 2008, n. 203 - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio di equilibrio di bilancio, nonché del principio di coordinamento della finanza pubblica.**

- Legge della Regione Molise 17 gennaio 2013, n. 5, art. 6.
- Costituzione, artt. 81, comma quarto, e 117, comma terzo.

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Molise - Bilancio regionale di competenza e di cassa per l'esercizio finanziario 2013 - Bilancio pluriennale 2013/2015 - Fondo di riserva per spese obbligatorie - Previsione che all'unità previsionale di base n. 922 dello stato di previsione della spesa è autorizzata l'iscrizione di uno stanziamento di competenza di euro 920.610,01 a titolo di "Fondo di riserva per spese obbligatorie e d'ordine", con uguale dotazione di cassa - Previsione che sono considerate obbligatorie le spese indicate nella tabella n. 4 di cui all'articolo 6, comma 1 - Previsione, altresì, che l'utilizzo del fondo è disciplinato dalle norme previste dall'articolo 24 della l.r. n. 4/2002 - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio di equilibrio di bilancio, nonché del principio di coordinamento della finanza pubblica.**

- Legge della Regione Molise 17 gennaio 2013, n. 5, art. 11.
- Costituzione, artt. 81, comma quarto, e 117, comma terzo.

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Molise - Bilancio regionale di competenza e di cassa per l'esercizio finanziario 2013 - Bilancio pluriennale 2013/2015 - Fondo di riserva per spese impreviste - Previsione dell'autorizzazione all'iscrizione all'unità previsionale di base n. 922 dello stato di previsione della spesa di uno stanziamento di euro 198.000,00 a titolo di "Fondo di riserva per spese impreviste" - Previsione che l'utilizzo di somme da prelevare dal fondo è disciplinato dalle norme di cui all'art. 25 della legge regionale n. 4/2002 - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio di equilibrio di bilancio, nonché del principio di coordinamento della finanza pubblica.**



- Legge della Regione Molise 17 gennaio 2013, n. 5, art. 12.
- Costituzione, artt. 81, comma quarto, e 117, comma terzo.

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Molise - Bilancio regionale di competenza e di cassa per l'esercizio finanziario 2013 - Bilancio pluriennale 2013/2015 - Capitolo di spesa per finanziare residui cancellati - Previsione per il pagamento di somme eliminate dai residui passivi per le quali sia prevedibile da parte dei creditori l'esercizio del proprio diritto a riscuotere, dell'autorizzazione all'iscrizione, nella unità previsionale di base n. 922 dello stato di previsione della spesa, di un fondo con dotazione di competenza e di cassa, per l'anno 2013, di euro 300.000,00 - Previsione per l'utilizzo del fondo di quanto stabilito dall'articolo 27 della l.r. n. 4/2002 - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio di equilibrio di bilancio, nonché del principio di coordinamento della finanza pubblica.**

- Legge della Regione Molise 17 gennaio 2013, n. 5, art. 13.
- Costituzione, artt. 81, comma quarto, e 117, comma terzo.....

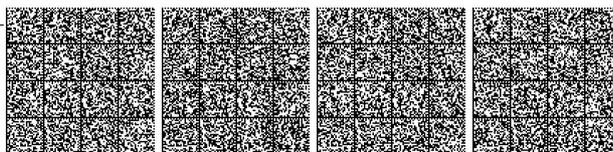
Pag. 44

- N. 3. Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 20 febbraio 2013 (della Regione autonoma della Sardegna).

**Imposte e tasse - Decreto del Direttore generale delle finanze e del Ragioniere generale dello Stato recante "Modalità di individuazione del maggior gettito di competenza delle autonomie speciali da riservare all'Erario, ai sensi dell'art. 2, comma 4, del decreto-legge n. 74 del 2012" - Predisposizione di una tabella recante le previsioni di maggior gettito previste a seguito dell'aumento delle accise sui carburanti (in ragione della quale l'Amministrazione statale provvederà a trattenere all'Erario parte delle somme realmente riscosse e a recuperare dalle Regioni parte delle devoluzioni già effettuate) - Ricorso per conflitto di attribuzione proposto dalla Regione Sardegna - Denunciata acquisizione alla disponibilità dello Stato di maggiori entrate di spettanza regionale - Contrasto con il regime statutario di compartecipazione regionale alle entrate - Violazione della fonte primaria di riferimento - Lesione dell'autonomia finanziaria regionale - Violazione del principio di maggiore autonomia delle Regioni speciali - Irragionevolezza - Modificazione dello statuto attraverso un mero atto amministrativo - Violazione della competenza legislativa regionale concorrente nella materia del coordinamento della finanza pubblica - Richiesta alla Corte di dichiarare la non spettanza allo Stato di adottare il decreto impugnato e di annullare lo stesso, con tutte le conseguenze di diritto, compreso il dovere di restituzione alla Regione Sardegna delle somme indebitamente trattenute o recuperate in forza dell'atto impugnato.**

- Decreto del Direttore generale delle finanze e del Ragioniere generale dello Stato del 5 dicembre 2012.
- Statuto speciale della Sardegna (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3), artt. 7, 8 e 54; Costituzione, artt. 3, 117 e 119; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; decreto-legge 6 giugno 2012, n. 74, convertito, con modificazioni, nella legge 1° agosto 2012, n. 122, art. 2, comma 4.

**In via subordinata: Imposte e tasse - Decreto del Direttore generale delle finanze e del Ragioniere generale dello Stato recante "Modalità di individuazione del maggior gettito di competenza delle autonomie speciali da riservare all'Erario, ai sensi dell'art. 2, comma 4, del decreto-legge n. 74 del 2012" - Predisposizione di una tabella recante le previsioni di maggior gettito previste a seguito dell'aumento delle accise sui carburanti (in ragione della quale l'Amministrazione statale provvederà a trattenere all'Erario parte delle somme realmente riscosse e a recuperare dalle Regioni parte delle devoluzioni già effettuate) - Ricorso per conflitto di attribuzione proposto dalla Regione Sardegna - Denunciata mancata previsione di un meccanismo di riequilibrio finale tra gettito previsto e gettito incassato - Contrasto con il regime statutario di compartecipazione regionale alle entrate - Lesione dell'autonomia finanziaria regionale - Violazione del principio di ragionevolezza - Richiesta alla Corte di dichiarare la non spettanza allo Stato di adottare il decreto impugnato e di annullare lo stesso, con tutte le conseguenze di diritto, compreso il dovere di restituzione alla Regione Sardegna delle somme indebitamente trattenute o recuperate in forza dell'atto impugnato.**



- Decreto del Direttore generale delle finanze e del Ragioniere generale dello Stato del 5 dicembre 2012.
- Statuto speciale della Sardegna (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3), artt. 7 e 8; Costituzione, artt. 3, 117 e 119.

**In via ulteriormente subordinata: Imposte e tasse - Decreto del Direttore generale delle finanze e del Ragioniere generale dello Stato recante “Modalità di individuazione del maggior gettito di competenza delle autonomie speciali da riservare all’Erario, ai sensi dell’art. 2, comma 4, del decreto-legge n. 74 del 2012” - Predisposizione di una tabella recante le previsioni di maggior gettito previste a seguito dell’aumento delle accise sui carburanti (in ragione della quale l’Amministrazione statale provvederà a trattenere all’Erario parte delle somme realmente riscosse e a recuperare dalle Regioni parte delle devoluzioni già effettuate) - Ricorso per conflitto di attribuzione proposto dalla Regione Sardegna - Denunciata riserva allo Stato dell’extragettilo maturato oltre il tetto dei 500 milioni di euro - Contrasto con il regime di partecipazione all’entrate fissato dallo Statuto - Lesione dell’autonomia finanziaria regionale - Violazione della competenza legislativa regionale nella materia del coordinamento della finanza pubblica - Richiesta alla Corte di dichiarare la non spettanza allo Stato di adottare il decreto impugnato e di annullare lo stesso, con tutte le conseguenze di diritto, compreso il dovere di restituzione alla Regione Sardegna delle somme indebitamente trattenute o recuperate in forza dell’atto impugnato.**

- Decreto del Direttore generale delle finanze e del Ragioniere generale dello Stato del 5 dicembre 2012.
- Statuto speciale della Sardegna (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3), artt. 7 e 8; Costituzione, artt. 3, 117 e 119; decreto-legge 6 giugno 2012, n. 74, convertito, con modificazioni, nella legge 1° agosto 2012, n. 122, art. 2, comma 3. ....

Pag. 46

- N. 79. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale della Campania del 13 febbraio 2013.

**Energia - Norme della Regione Campania - Disposizioni urgenti in materia di impianti eolici - Previsione dell’autorizzazione per la costruzione di nuovi impianti di aerogeneratori subordinati al rispetto della distanza pari o superiore a 800 metri dall’aerogeneratore più vicino preesistente o già autorizzato - Successiva abrogazione della legge censurata con l’art. 52, comma 15, della l.r. 27 gennaio 2012, n. 1, a decorrere dal 29 febbraio 2012, termine prorogato al 30 giugno 2012 dall’art. 5, comma 2, l.r. 21 maggio 2012, n. 13 - Violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo della ragionevolezza e del legittimo affidamento - Incidenza sul principio di libertà di iniziativa economica privata - Incidenza sui principi di imparzialità e buon andamento dell’azione amministrativa - Violazione dei principi fondamentali in materia di produzione di energia dettati dalle linee guida per l’autorizzazione degli impianti da fonti rinnovabili - Violazione degli obblighi internazionali derivanti dal diritto comunitario.**

- Legge della Regione Campania 1 luglio 2011, n. 11, art. 1.
- Costituzione, artt. 3, 41, 77, 97 e 117, commi primo, secondo, lett. a), e terzo; direttiva 2009/28/CE del 23 aprile 2009, art. 13; decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28; decreto del Ministro dello sviluppo economico 10 settembre 2010. ....

Pag. 52

- N. 80. Ordinanza del Tribunale di Alba del 22 gennaio 2013.

**Ordinamento giudiziario - Delega legislativa per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari al fine di realizzare risparmi di spesa e incremento di efficienza - Conferimento al Governo mediante disposizione inserita nella legge di conversione del decreto-legge n. 138 del 2011 - Denunciata inosservanza dell’iter ordinario di formazione legislativa e della c.d. riserva di assemblea per l’approvazione delle deleghe legislative - Incompatibilità della delega con i presupposti della decretazione d’urgenza ed eterogeneità rispetto ai contenuti originari del decreto-legge oggetto di conversione - Illegittimità derivata del decreto legislativo n. 155 del 2012.**



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

**Ordinamento giudiziario - Riorganizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero recata dal decreto legislativo n. 155 del 2012 - Inclusione del Tribunale e della Procura della Repubblica di Alba nell'elenco delle sedi giudiziarie soppresse, di cui alla tabella A allegata al decreto - Contrasto con le finalità (di risparmio di spesa e incremento di efficienza) e con i principi e criteri direttivi stabiliti dalla norma di delegazione - Eccesso di delega.**

- Decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155, art. 1, limitatamente all'inclusione del Tribunale di Alba e della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Alba nell'elenco di cui alla (allegata) Tabella A.
- Costituzione, art. 76; legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 1, commi 2, lett. b) ed e).....

Pag. 55

N. 81. Ordinanza del tribunale di Pinerolo del 14 febbraio 2013.

**Ordinamento giudiziario - Riorganizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero recata dal decreto legislativo n. 155 del 2012 - Inclusione del Tribunale di Pinerolo nell'elenco delle sedi giudiziarie soppresse, di cui alla tabella A allegata al decreto, e conseguente accorpamento di esso al Tribunale di Torino - Contrasto con i principi e criteri direttivi stabiliti dalla norma di delegazione (tra cui i principi di decongestionamento delle aree metropolitane e di riequilibrio delle competenze territoriali e funzionali tra uffici della stessa area provinciale) - Contrasto con l'obiettivo di razionalizzazione del "servizio giustizia" - Eccesso di delega - Ingiustificata disparità di trattamento dei cittadini residenti nel circondario di Pinerolo rispetto a quelli residenti nei circondari di altri tribunali sub-provinciali ubicati in aree metropolitane - Violazione del principio del giudice naturale e del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Lesione del diritto di difesa del cittadino.**

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

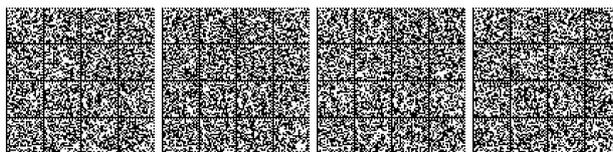
**Ordinamento giudiziario - Delega legislativa per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari al fine di realizzare risparmi di spesa e incremento di efficienza - Conferimento al Governo mediante disposizione inserita nella legge di conversione del decreto-legge n. 138 del 2011 - Denunciata eterogeneità rispetto all'oggetto e alle finalità del predetto decreto-legge - Inosservanza della procedura normale di esame in Commissione referente e successiva approvazione in Aula, prevista per i disegni di legge di delegazione legislativa - Violazione dell'*iter* ordinario di formazione legislativa - Violazione dell'obbligo di copertura dei nuovi o maggiori oneri derivanti dalla riorganizzazione degli uffici giudiziari - Illegittimità derivata del decreto legislativo n. 155 del 2012.**

- Legge 14 settembre 2011, n. 148 (che ha convertito, con modificazioni, il decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138), art. 1.
- Costituzione, artt. 70, 72, commi primo e quarto, 77, comma secondo, e 81, comma quarto, nonché art. 81, comma terzo, nel testo sostituito dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (applicabile a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014).

**Ordinamento giudiziario - Delega legislativa per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari al fine di realizzare risparmi di spesa e incremento di efficienza - Principi e criteri direttivi - Necessità che ciascun distretto di Corte d'appello comprenda non meno di tre degli attuali Tribunali con relative Procure della Repubblica - Contrasto con il principio di ragionevolezza - Lesione del diritto di difesa del cittadino.**

- Legge 14 settembre 2011, n. 148 (che ha convertito, con modificazioni, il decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138), art. 1 (in particolare, comma 2, lett. f).
- Costituzione, artt. 3 e 24. ....

Pag. 62



N. 82. Ordinanza del tribunale di sorveglianza di Milano del 18 marzo 2013.

**Esecuzione penale - Rinvio facoltativo dell'esecuzione della pena - Ipotesi di rinvio quando l'esecuzione della pena debba svolgersi in condizioni contrarie al senso di umanità - Mancata previsione - Violazione del principio inviolabile della dignità della persona - Inosservanza del divieto di trattamenti contrari al senso di umanità - Lesione del principio della finalità rieducativa della pena - Contrasto con l'art. 3 della CEDU, nell'interpretazione della Corte europea dei diritti dell'uomo di "trattamento inumano o degradante".**

- Codice penale, art. 147.
- Costituzione, artt. 2, 3, 27, comma terzo, e 117, primo comma, in relazione all'art. 3 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. . . . .

Pag. 70

N. 83. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per l'Umbria del 27 febbraio 2013.

**Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Contenimento della spesa in materia di pubblico impiego - Previsione, per i dipendenti pubblici non contrattualizzati (nella specie, professori universitari associati e ricercatori), che i meccanismi di adeguamento retributivo non si applicano per gli anni 2011, 2012 e 2013 e che non danno luogo a recuperi - Previsione, altresì, che gli anni 2011, 2012 e 2013 non siano utili ai fini della maturazione delle classi e degli scatti di stipendio e che le progressioni hanno effetto per i predetti anni soltanto a fini giuridici - Irrazionalità - Ingiustificato deterioramento del trattamento dei lavoratori dipendenti rispetto a quelli autonomi - Violazione del principio della promozione della cultura e della ricerca scientifica e tecnica - Violazione dei principi di libertà di insegnamento - Violazione del principio della retribuzione proporzionata ed adeguata - Irragionevole discriminazione di lavoratori svolgenti la medesima attività - Lesione del principio della capacità contributiva - Violazione dei presupposti di straordinarietà ed emergenza per l'emanazione del decreto-legge - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.**

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, comma 21.
- Costituzione, artt. 3, comma secondo, 9, primo comma, 33, 34, 36, 37, 53, 77 e 97, primo comma. . . . .

Pag. 78

N. 84. Ordinanza del Tribunale di Pinerolo del 19 marzo 2013.

**Ordinamento giudiziario - Riorganizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero recata dal decreto legislativo n. 155 del 2012 - Inclusione del Tribunale e della Procura della Repubblica di Pinerolo nell'elenco di cui alla tabella A allegata al decreto - Conseguente soppressione dei detti uffici e loro accorpamento al Tribunale e alla Procura della Repubblica di Torino - Connesso obbligo di fissare dinanzi al Tribunale di Torino le udienze successive al 13 settembre 2013 - Contrasto con i principi e criteri direttivi stabiliti dalla norma di delegazione, e in particolare con il principio di decongestionamento dei grandi Tribunali metropolitani - Eccesso di delega - Irragionevole disparità di trattamento rispetto agli altri uffici giudiziari sub-provinciali contigui alle grandi aree metropolitane, e segnatamente rispetto al non soppresso Tribunale di Ivrea - Contrasto con l'obiettivo di razionalizzare il "servizio giustizia" nella Provincia di Torino - Violazione del diritto di difesa, del principio del giudice naturale precostituito per legge e del principio di buon andamento dell'amministrazione.**

- Decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155, artt. 1, limitatamente all'inclusione del Tribunale e della Procura della Repubblica di Pinerolo nell'elenco di cui all'allegata Tabella A, e 9, comma 1 (in relazione all'art. 2).
- Costituzione, artt. 3, 24, 25, primo comma, 76 e 97, [secondo, *recte*:] primo comma; legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 1, comma 2, lett. b), d) ed e).



**Ordinamento giudiziario - Delega legislativa per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari al fine di realizzare risparmi di spesa e incremento di efficienza - Conferimento al Governo mediante disposizione inserita nella legge di conversione del decreto-legge n. 138 del 2011 - Denunciata insussistenza di presupposti di necessità e urgenza riferibili al riordino della “geografia giudiziaria” - Eterogeneità della delega rispetto all’oggetto e alle finalità del predetto decreto-legge - Inosservanza della procedura normale di esame in Commissione referente e successiva approvazione in Aula, prevista per i disegni di legge di delegazione legislativa - Violazione dell’iter ordinario di formazione legislativa - Violazione dell’obbligo di provvedere ai mezzi per far fronte ai nuovi o maggiori oneri derivanti dalla redistribuzione degli uffici giudiziari - Illegittimità derivata del decreto legislativo n. 155 del 2012.**

- Legge 14 settembre 2011, n. 148 (che ha convertito, con modificazioni, il decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138), art. 1, comma 2; decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155; decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 [convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148].
- Costituzione, artt. 70, 72, commi primo e quarto, 76, 77 e 81, comma quarto, nonché art. 81, comma terzo, nel testo sostituito dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, applicabile a decorrere dall’esercizio finanziario relativo all’anno 2014.

**Ordinamento giudiziario - Delega legislativa per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari al fine di realizzare risparmi di spesa e incremento di efficienza - Principi e criteri direttivi - Concentrazione degli uffici giudiziari nelle città capoluogo di provincia e necessità che ciascun distretto di Corte d’appello comprenda non meno di tre degli attuali Tribunali con relative Procure della Repubblica - Lesione dei principi di ragionevolezza, uguaglianza e proporzionalità - Irragionevolezza intrinseca, per reciproca incompatibilità dei criteri indicati dalla delega - Conseguente violazione del diritto di difesa del cittadino.**

- Legge 14 settembre 2011, n. 148 (che ha convertito, con modificazioni, il decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138), art. 1, comma 2, in particolare, lett. a) e f).
- Costituzione, artt. 3 e 24. .... Pag. 89



# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

n. 72

*Sentenza 22 - 23 aprile 2013*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Impiego pubblico - Norme della Regione Basilicata - Lavoratori impegnati in attività socialmente utili (ASU) e lavoratori ex LSU con contratto di collaborazione coordinata e continuativa - Contributo regionale per la stabilizzazione - Rifinanziamento delle procedure per la stabilizzazione del medesimo personale, già dichiarate costituzionalmente illegittime con la sentenza n. 67 del 2011 - Violazione del giudicato costituzionale - Illegittimità costituzionale - Assorbimento delle ulteriori censure.**

- Legge della Regione Basilicata 30 dicembre 2011, n. 26, art. 19.
- Costituzione, art. 136 (artt. 3 e 97).

**Zootecnia - Norme della Regione Basilicata - Animali delle specie bovina e ovicaprina - Movimentazione per motivi di compravendita - Documentazione di scorta - Soppressione della vidimazione del Servizio Veterinario ufficiale della ASL competente in ordine alla avvenuta vaccinazione - Contrasto con la normativa statale e comunitaria di settore - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di profilassi internazionale - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Basilicata 30 dicembre 2011, n. 26, art. 32.
- Costituzione, art. 117, primo e secondo comma, lettere *q*) ed *s*); regolamento CE 30 maggio 2012, n. 456/2012.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Luigi MAZZELLA;

*Giudici :* Gaetano SILVESTRI, 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

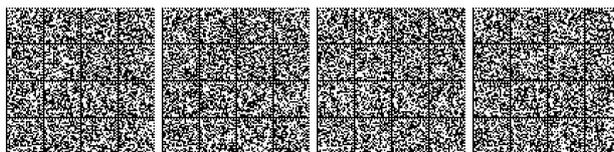
## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 19 e 32 della legge della Regione Basilicata 30 dicembre 2011, n. 26 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Basilicata - legge finanziaria 2012), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso spedito il 28 febbraio, notificato il 2 marzo 2012, depositato in cancelleria il 6 marzo 2012 ed iscritto al n. 57 del registro ricorsi 2012.

Visto l'atto di costituzione della Regione Basilicata;

udito nell'udienza pubblica del 12 marzo 2013 il Giudice relatore Paolo Grossi;

uditi l'avvocato dello Stato Fabrizio Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Francesco Saverio Marini per la Regione Basilicata.



*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso spedito il 28 febbraio 2012, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli articoli 19 e 32 della legge della Regione Basilicata 30 dicembre 2011, n. 26 recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Basilicata - legge finanziaria 2012», pubblicata sul B.U.R. n. 44 del 30 dicembre 2011.

Il ricorrente deduce, in particolare, che l'art. 19 della citata legge regionale contrasterebbe con i principi di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione, di cui agli artt. 3 e 97 nonché con l'art. 136 della Costituzione.

La predetta disposizione prevede un contributo regionale per la stabilizzazione di lavoratori impegnati in attività socialmente utili (ASU), di cui all'art. 14, comma 1, della legge regionale 24 dicembre 2008, n. 31 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Basilicata - legge finanziaria 2009), come modificato dall'art. 33 della legge regionale 7 agosto 2009, n. 27 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2009 e del bilancio pluriennale per il triennio 2009/2011); il quale, a sua volta, prevedeva che la Regione promuovesse detta stabilizzazione per il personale impiegato da almeno tre anni presso i Comuni e gli enti pubblici nonché per i lavoratori ex LSU che avevano avuto contratti Co.Co.Co. per la durata di 60 mesi con pubbliche amministrazioni dal 2001 al 2008 o in essere. Tale ultima disposizione era stata così sostituita, dapprima, dall'art. 11, comma 1, della legge regionale 30 dicembre 2009, n. 42 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Basilicata - legge finanziaria 2010) e, poi, dall'art. 1 della legge regionale 29 gennaio 2010, n. 10 (Modifiche all'art. 11 della legge regionale 30 dicembre 2009, n. 42). Di entrambe queste disposizioni modificative era stata poi dichiarata l'illegittimità costituzionale con sentenza n. 67 del 2011, in quanto esse non prevedevano alcuna procedura selettiva del personale ai fini della relativa stabilizzazione, in violazione dell'art. 97 Cost.

La norma ora censurata, prevedendo nuovamente il finanziamento della stabilizzazione del medesimo personale per l'esercizio 2012, violerebbe gli artt. 3 e 97 Cost. nonché l'art. 136 Cost. La sua natura provvedimentale esigerebbe, infatti, un rigoroso scrutinio di ragionevolezza e di non arbitrarietà, nonché il rispetto del principio di legalità della azione amministrativa; mirando, d'altra parte, «a preservare e a rinnovare l'efficacia» di disposizioni dichiarate costituzionalmente illegittime, essa presenterebbe gli stessi vizi di queste.

Quanto all'impugnato art. 32 - secondo cui, per motivi di compravendita, è consentita la movimentazione di animali da vita della specie bovina ed ovicaprina con documentazione di scorta ("modello 4") priva della vidimazione del Servizio Veterinario ufficiale della ASL competente in ordine alla avvenuta vaccinazione -, esso sarebbe in contrasto con gli artt. 117, primo comma, e 117, secondo comma, lettere q) ed s), della Costituzione.

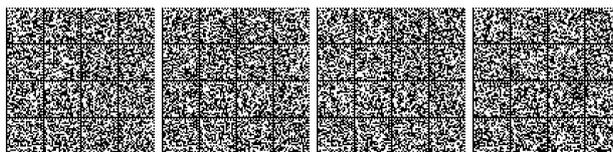
Sottolinea il ricorrente che il regolamento CE/1266/2007 (Regolamento della Commissione relativo alle misure di applicazione della direttiva 2000/75/CE per quanto riguarda la lotta, il controllo, la vigilanza e le restrizioni dei movimenti di alcuni animali appartenenti a specie ricettive alla febbre catarrale), richiamato dalla disposizione in esame, si riferisce alle misure applicative della direttiva 2000/75/CE (Direttiva del Consiglio che stabilisce disposizioni specifiche relative alle misure di lotta e di eradicazione della febbre catarrale degli ovini), concernente la lotta alla febbre catarrale (blue tongue) di alcune specie animali: la materia sarebbe, dunque, riconducibile alla "profilassi internazionale", di competenza esclusiva dello Stato a norma dell'art. 117, secondo comma, lettera q), Cost., con profili incidenti anche sulla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, anch'essa riservata alla competenza dello Stato, ai sensi della lettera s) del medesimo art. 117.

Non sarebbe perciò consentita l'adozione, sul territorio regionale, di interventi difformi rispetto alla disciplina statale, che risulterebbero in contrasto con esigenze di carattere unitario: la normativa comunitaria andrebbe, d'altra parte, integrata con quella statale che regola la movimentazione degli animali anche ai fini della compravendita, prevedendo l'obbligo del rilascio di "attestazioni sanitarie" aventi il carattere di ufficialità da parte della ASL territorialmente competente, con una serie di certificazioni funzionali alla attività di vigilanza veterinaria sul territorio.

Inoltre, le informazioni richiamate dal comma 2 dell'art. 32 non rientrerebbero tra quelle che, in base alla normativa vigente, possono essere fornite dai detentori degli animali, essendo di competenza esclusiva del veterinario ufficiale in quanto correlate al controllo sanitario degli animali e alla disamina della documentazione di verifica esistente agli atti degli uffici.

2.- Si è costituita in giudizio la Regione Basilicata, chiedendo il rigetto del ricorso.

Ad avviso della Regione, le censure relative all'art. 19 non sarebbero fondate, in quanto detta norma farebbe riferimento testuale alla modifica dell'art. 14 della legge regionale n. 31 del 2008 ad opera della legge regionale n. 27 del 2009, antecedente alle successive disposizioni modificative poi dichiarate costituzionalmente illegittime.



Con la norma impugnata la Regione si limiterebbe a finanziare l'attività di stabilizzazione, lasciando agli enti che la effettuano il compito di rispettare la legge, senza, perciò, che la prevista disciplina risulti in contrasto con la *ratio* posta a base della pronuncia di incostituzionalità di cui si è detto. Posto che la norma impugnata non richiama modalità di selezione, il riferimento alla legittima stabilizzazione mediante concorsi sarebbe un presupposto «non scalfito dalla formulazione testuale, idoneo ad imporsi alla luce di un'interpretazione costituzionalmente orientata, da preferire in ogni caso ad una dichiarazione di incostituzionalità».

Quanto all'art. 32, dopo aver sottolineato l'inammissibilità del profilo relativo alla violazione del predetto regolamento CE/1266/2007 per carenza di motivazione sul punto, la Regione osserva, a proposito della asserita violazione dei decreti ministeriali richiamati dal Governo, che gli stessi riguardano malattie diverse dalla febbre catarrale e che la norma censurata comunque escluderebbe dalla movimentazione gli animali spostati da e verso allevamenti sotto vincolo sanitario perché contaminati o assoggettati a provvedimenti restrittivi, scongiurando, quindi, la possibile diffusione della malattia. La norma mirerebbe soltanto a realizzare una semplificazione amministrativa, senza pregiudizio per la sanità veterinaria e la salute dei consumatori.

In esecuzione di una circolare del Ministero della salute, sarebbero, d'altra parte, già in atto accordi interregionali per consentire la movimentazione tra diverse Regioni di animali destinati al macello senza che il "modello 4" sia firmato dal veterinario ufficiale, pur essendo tale obbligo previsto dalla normativa comunitaria e statale. Ciò dovrebbe valere a fortiori in un ambito più ristretto, quale quello infraregionale, in linea con le anticipazioni fornite dal medesimo Ministero in ordine ad una diversa identificazione delle zone sotto restrizione, che escluderebbe la Regione Basilicata.

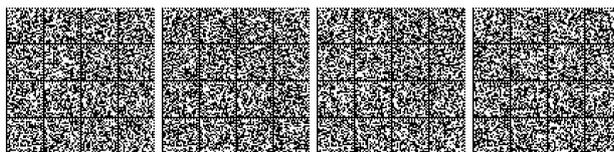
L'attivazione, peraltro, di una Banca Dati Nazionale dell'anagrafe zootecnica renderebbe evidentemente solo formale l'attestazione prevista sul menzionato "modello 4", sostituibile con una autocertificazione del detentore di animali, come peraltro sarebbe già previsto da un decreto ministeriale del 30 dicembre 2010 in tema di movimentazione di suini.

#### *Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna in via principale gli articoli 19 e 32 della legge della Regione Basilicata 30 dicembre 2011, n. 26, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Basilicata - legge finanziaria 2012», denunciandone il contrasto, rispettivamente, quanto alla prima disposizione, con gli articoli 3, 97 e 136 della Costituzione e, quanto alla seconda, con gli artt. 117, primo e secondo comma, lettere *q*) ed *s*), Cost.

2.- A proposito dell'art. 19 della citata legge regionale, il ricorrente rammenta come lo stesso preveda, attraverso il rinvio alle finalità di cui all'art. 14 della legge regionale 24 dicembre 2008, n. 31 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione annuale e pluriennale della Regione Basilicata - legge finanziaria 2009), come modificata dall'art. 33 della legge regionale 7 agosto 2009, n. 27 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2009 e del bilancio pluriennale per il triennio 2009/2011), un contributo regionale per la stabilizzazione dei lavoratori impegnati in attività socialmente utili (ASU) e che siano utilizzati da almeno tre anni presso i Comuni e gli altri enti pubblici, nonché per la stabilizzazione dei lavoratori ex LSU che abbiano intrattenuto rapporti contrattuali di collaborazione coordinata e continuativa per la durata di 60 mesi con pubbliche amministrazioni dal 2001 al 2008 o in essere.

Il comma 1 dell'art. 14 della citata legge n. 31 del 2008 - che detta, dunque, la disciplina "sostanziale" della disposizione finanziaria oggetto di impugnativa - è stato peraltro sostituito - come espressamente puntualizzato nello stesso testo della disposizione censurata - dal comma 2 dell'art. 33 della richiamata legge regionale n. 27 del 2009; il quale ultimo, a sua volta, è stato sostituito, dapprima, ad opera dell'art. 11, comma 1, della legge regionale 30 dicembre 2009, n. 42 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione annuale e pluriennale della Regione Basilicata - legge finanziaria 2010) (a decorrere dal 1° gennaio 2010, secondo quanto stabilito dall'art. 86, comma 1, della stessa legge) e, poi, dall'art. 1 della legge regionale 29 gennaio 2010, n. 10 (Modifiche all'art. 11 della legge regionale 30 dicembre 2009, n. 42). Ebbene, entrambe tali ultime disposizioni novellatrici sono state dichiarate costituzionalmente illegittime con la sentenza n. 67 del 2011, la quale appunto le censurò, in riferimento all'art. 97 Cost., sul rilievo che esse prevedessero la promozione della stabilizzazione dei soggetti contemplati senza anche prevedere che questi dovessero superare un pubblico concorso. L'indicato parametro risultava violato - osservò la Corte - in quanto esso «impone il concorso quale modalità di reclutamento del personale delle pubbliche amministrazioni e consente deroghe a tale principio solo qualora ricorrano esigenze particolari e sia adeguatamente garantita la professionalità dei prescelti»: circostanze che non ricorrevano nella specie. Né poteva soccorrere, in senso contrario, il rilievo secondo cui, nel sancire,



al comma 1, che la promozione della stabilizzazione dovesse svolgersi «in armonia con quanto previsto dai commi 550 e 551 dell'art. 2 della legge 24 dicembre 2007, n. 244», si prevedesse, al comma 2, che le assunzioni dovessero avvenire «in ogni caso attraverso procedure selettive»: il concorso pubblico richiesto dall'art. 97 Cost. - si puntualizzò - «è cosa diversa rispetto a generiche e non meglio precisate procedure selettive. Esso, infatti, è una procedura aperta a tutti ("stabilizzandi" o no che siano) che sfocia nell'assunzione dei più meritevoli; le seconde, invece, consistono in accertamenti relativi alle capacità professionali dei soli appartenenti alle categorie di "stabilizzandi" individuate dalle norme regionali».

3.- La disposizione ora censurata, dunque, procedendo a finanziare nuovamente, per l'anno 2012, le procedure per la stabilizzazione del medesimo personale, contrasterebbe, a giudizio del ricorrente, con gli artt. 3 e 97 nonché con l'art. 136 Cost.: per le sue connotazioni di carattere provvedimentale, essa andrebbe assoggettata ad un rigoroso scrutinio di non arbitrarietà e di rispetto del principio di legalità della azione amministrativa; d'altra parte, mirando a reintrodurre una disciplina già dichiarata costituzionalmente illegittima, presenterebbe gli stessi vizi di quella espunta dall'ordinamento.

4.- L'art. 32 della medesima legge regionale n. 26 del 2011 sarebbe a sua volta in contrasto con gli artt. 117, primo comma, e 117, secondo comma, lettere *q*) ed *s*), della Costituzione nella parte in cui prevede che, per motivi di compravendita, è consentita la movimentazione di animali domestici della specie bovina ed ovicaprina con documentazione di scorta priva della vidimazione del Servizio Veterinario ufficiale della ASL competente in ordine alla avvenuta vaccinazione dei medesimi animali. Sottolinea al riguardo il ricorrente che il regolamento CE/1266/2007 (Regolamento della Commissione relativo alle misure di applicazione della direttiva 2000/75/CE per quanto riguarda la lotta, il controllo, la vigilanza e le restrizioni dei movimenti di alcuni animali appartenenti a specie ricettive alla febbre catarrale), richiamato dalla disposizione impugnata, si riferisce alle misure applicative della direttiva 2000/75/CE (Direttiva del Consiglio che stabilisce disposizioni specifiche relative alle misure di lotta e di eradicazione della febbre catarrale degli ovini), concernente la lotta alla febbre catarrale (blue tongue). Disposizioni, quelle richiamate, che dovrebbero ritenersi riconducibili alla materia della "profilassi internazionale", rientrante nella competenza legislativa esclusiva dello Stato a norma dell'art. 117, secondo comma, lettera *q*), Cost., con profili incidenti sulla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, anch'essa riservata alla legislazione statale, ai sensi della lettera *s*) del medesimo art. 117, secondo comma, Cost. Non sarebbe consentita l'adozione, sul territorio regionale, di interventi difformi rispetto alla normativa statale, in quanto ciò contrasterebbe con l'esigenza di discipline di carattere unitario.

5.- Le questioni sono entrambe fondate.

6.- A proposito delle censure riguardanti l'art. 19, assume carattere pregiudiziale ed assorbente - anche sulla base della palese inconferenza degli argomenti addotti dalla Regione per legittimare la disposizione in questione rispetto a quelle dichiarate costituzionalmente illegittime con la richiamata sentenza n. 67 del 2011 - il profilo della lamentata violazione dell'art. 136 della Costituzione.

Secondo la Regione, infatti, la disposizione impugnata, facendo riferimento testuale alla modifica dell'art. 14 della legge regionale n. 31 del 2008, avvenuta ad opera dell'art. 33 della legge regionale n. 27 del 2009, conterrebbe una previsione antecedente alle disposizioni modificative poi dichiarate costituzionalmente illegittime, restando perciò estranea all'influenza del "giudicato costituzionale": essa provvederebbe soltanto ad operare uno stanziamento diretto a coprire i costi sopportati dagli enti pubblici che avessero già effettuato stabilizzazioni di personale precario alle condizioni di legge, in linea con quanto previsto al comma 3 del predetto art. 33 (che riconosce ai Comuni un contributo unitario per ogni lavoratore stabilizzato).

L'assunto appare privo di fondamento. Da un lato, infatti, è agevole rilevare che il richiamo operato dalla disposizione impugnata all'art. 14 della legge regionale n. 31 del 2008, come modificato, appunto, dall'art. 33 della legge regionale n. 27 del 2009 - indipendentemente dalla astratta questione della successione delle leggi nel tempo, che, pure, risulterebbe per se stessa decisiva (posto che, data una modifica a un testo legislativo, il richiamo a questo da parte di una legge successiva non può intendersi riferito, né riferibile, al testo antecedente alla modifica) - assume risalto proprio per la indicazione delle "finalità" alle quali è destinato lo stanziamento: finalità che consistevano - e che tuttora consisterebbero - appunto nella promozione della stabilizzazione del personale precario e che, a causa della mancanza di previsione di procedure concorsuali, determinarono, come si è detto, l'intervento demolitore di questa Corte.

La circostanza che si tratti di un richiamo meramente formale finisce per costituire, quindi, un semplice espediente, che non può impedire di cogliere la sostanza della volontà legislativa di mantenere in piedi o di ripristinare, sia pure indirettamente, in contrasto con il sistema dell'efficacia delle decisioni caducatorie, gli effetti di quella struttura normativa che aveva formato oggetto della richiamata pronuncia di illegittimità costituzionale (analogamente, più di recente, la sentenza n. 99 del 2012) e contro la quale ora, dunque, pertinentemente tornano a dirigersi le censure del Governo.



Si consideri, del resto, che, sia la norma di attribuzione di un contributo unitario ai Comuni (art. 33, comma 3, già richiamato), sia la norma di finanziamento complessivo (come quella qui all'esame) figuravano nella disciplina in discorso sin dal suo originario impianto - si veda l'art. 46, comma 4, della legge regionale 6 agosto 2008, n. 20 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2008) - e che queste norme sono state, sia pure in vario modo, più volte riprodotte o modificate nei termini di cui si è detto: cosicché risulta, comunque, smentito dal succedersi degli innesti normativi l'argomento, prospettato dalla resistente a giustificazione della norma impugnata, secondo cui questa sarebbe destinata a far fronte a necessità del tutto occasionali e contingenti.

7.- Pur senza considerare che la giurisprudenza costituzionale ha ripetutamente «qualificato le norme statali in materia di stabilizzazione dei lavoratori precari come principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, in quanto le stesse perseguono la finalità del contenimento della spesa nello specifico settore del personale» (così la sentenza n. 51 del 2012), non può, del resto, non sottolinearsi, da un diverso ma concorrente profilo, come il contenuto o il carattere meramente finanziario di una disposizione, quale quella impugnata, non possa ragionevolmente implicare una sua completa autonomia rispetto all'oggetto o all'obiettivo cui il (nel caso, rinnovato) finanziamento si riferisce: come se - ciò che si vorrebbe nella specie - la vicenda della destinazione di una somma per la stabilizzazione dei lavoratori possa risultare del tutto indipendente rispetto a quella delle "modalità" attraverso le quali si svolge il concreto realizzarsi della stabilizzazione.

Ove, in altre parole, i singoli enti destinatari del finanziamento fossero essi normativamente tenuti a rispettare i dicta di questa Corte con specifico riguardo all'art. 97 Cost. - il quale, come si è sottolineato, impone di reclutare il personale delle pubbliche amministrazioni attraverso pubblico concorso, consentendosi deroghe solo qualora ricorrano esigenze particolari e sia adeguatamente garantita la professionalità dei prescelti -, si dovrebbe ipotizzare una diversità di sfere di responsabilità, nel senso che la previsione del finanziamento regionale non inciderebbe, in sé, sulle procedure di stabilizzazione, da riservare a diverse previsioni normative.

Resta, però, il fatto che, nel caso di specie, la Regione non soltanto non ha indicato le specifiche fonti normative dalle quali potersi trarre la regolamentazione di siffatte "modalità" - si ribadisce che fu proprio tale carenza a generare il ricordato intervento demolitore di questa Corte - ma, addirittura, essa si limita a traslare in capo agli enti finanziati un simile sindacato di legalità, nonostante che siano proprio gli enti medesimi a ricevere dalla stessa legge regionale la base normativa per procedere alle stabilizzazioni.

Né, d'altra parte, può trascurarsi di sottolineare - a ulteriore dimostrazione della implausibilità di una diversa lettura del quadro normativo - che sin dal 2005 la Regione Basilicata ha adottato una legge (19 gennaio 2005, n. 2) di «delegificazione dei provvedimenti in materia di prosecuzione e stabilizzazione lavorativa dei soggetti impegnati in attività socialmente utili», stabilendo, poi, con varie deliberazioni regionali, programmi ed interventi in materia di stabilizzazione degli stessi.

8.- Del pari fondata si rivela la questione riguardante l'art. 32 della legge regionale impugnata, posto che si sopprime nei fatti la certificazione del veterinario della ASL competente in materia di movimentazione del bestiame, sostituendola con una autocertificazione.

Vanno in proposito evocati i precedenti rappresentati dalle sentenze n. 12 del 2004 e n. 406 del 2005, ove, proprio con riferimento alle cautele imposte per evitare la diffusione ed il contagio della febbre catarrale dei ruminanti e degli ovini, si è richiamato il principio che devolve alla competenza esclusiva dello Stato la legislazione in materia di "profilassi internazionale", con il coinvolgimento, anche, di profili riguardanti la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, anch'essa riservata alla competenza legislativa dello Stato.

Appare, d'altra parte, fin troppo evidente che la normativa statale che prevede il controllo sanitario della ASL competente sul bestiame in transito - in linea con quanto previsto in sede comunitaria e UE (si veda, da ultimo, il reg. CE 30 maggio 2012, n. 456/2012, Regolamento di esecuzione della Commissione che modifica il regolamento (CE) n. 1266/2007 relativo alle misure di applicazione della direttiva 2000/75/CE del Consiglio per quanto riguarda la lotta, il controllo, la vigilanza e le restrizioni dei movimenti di alcuni animali appartenenti a specie ricettive alla febbre catarrale) - è destinata ad assicurare, anche in relazione al profilo delle procedure (ad esempio in tema di programmi di prevenzione o di controllo e vigilanza), oltre che a quello strettamente sanzionatorio, una indispensabile uniformità di disciplina su tutto il territorio nazionale, secondo livelli minimi di tutela che necessitano, proprio per le esigenze della profilassi, di una ineludibile omogeneità di criteri e parametri di valutazione.

Né sembrerà superfluo ricordare, in tale quadro di riferimento, che spetta alla competenza del Ministero della salute la cura dei rapporti con l'Organizzazione mondiale della sanità e con altre Agenzie ONU anche per l'attuazione di convenzioni e di programmi sanitari internazionali.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 19 e 32 della legge della Regione Basilicata 30 dicembre 2011, n. 26 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Basilicata - legge finanziaria 2012).*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 aprile 2013.

F.to:

Luigi MAZZELLA, *Presidente*

Paolo GROSSI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 23 aprile 2013.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI

T\_130072

N. 73

*Sentenza 22 - 23 aprile 2013*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Impiego pubblico - Norme della Regione Puglia - Enti del Servizio sanitario regionale - Autorizzazione, nelle more delle procedure per la copertura dei posti vacanti, ad avvalersi del personale selezionato in esito a procedure di stabilizzazione dichiarate costituzionalmente illegittime con la sentenza n. 42 del 2011 - Violazione del principio del pubblico concorso - Violazione del giudicato costituzionale - Illegittimità costituzionale - Monito al legislatore regionale - Assorbimento delle ulteriori censure.**

- Legge della Regione Puglia 15 maggio 2012, n. 11, art. 1, comma 2.
- Costituzione, artt. 97 e 136 (art. 117, terzo comma).

**Impiego pubblico - Norme della Regione Puglia - Enti del Servizio sanitario regionale - Autorizzazione, nelle more delle procedure per la copertura dei posti vacanti, ad avvalersi del personale selezionato in esito a procedure di stabilizzazione dichiarate costituzionalmente illegittime con la sentenza n. 42 del 2011 - Proroga a tempo determinato dei relativi contratti - Esclusione della preventiva autorizzazione della Giunta regionale, richiesta per altre ipotesi di assunzione di personale - Ricorso del Governo - Sopravvenuta abrogazione della norma impugnata, *medio tempore* non applicata - Cessazione della materia del contendere.**

- Legge della Regione Puglia 3 luglio 2012, n. 18, art. 5, comma 3.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 117, terzo comma.



## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente*: Luigi MAZZELLA;

*Giudici* : Gaetano SILVESTRI, 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

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 2, della legge della Regione Puglia 15 maggio 2012, n. 11 (Misure urgenti per l'accelerazione della determinazione delle dotazioni organiche delle aziende ed enti del servizio sanitario regionale e di tutela assistenziale) e dell'art. 5, comma 3, della legge della Regione Puglia 3 luglio 2012, n. 18 (Assestamento e prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2012), promossi con ricorsi del Presidente del Consiglio dei ministri notificati il 13-17 luglio 2012 e il 23-27 agosto 2012, depositati nella cancelleria della Corte il 17 luglio e il 31 agosto 2012 e iscritti ai numeri 105 e 117 del registro ricorsi 2012.

Visti gli atti di costituzione della Regione Puglia;

udito nell'udienza pubblica del 13 marzo 2013 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi l'avvocato dello Stato Antonio Grumetto per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Vittorio Triggiani per la Regione Puglia.

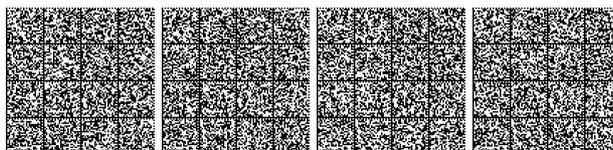
*Ritenuto in fatto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 13-17 luglio 2012, depositato nella cancelleria della Corte il 17 luglio 2012 e iscritto al registro ricorsi n. 105 del 2012, ha impugnato l'articolo 1, comma 2, della legge della Regione Puglia 15 maggio 2012, n. 11 (Misure urgenti per l'accelerazione della determinazione delle dotazioni organiche delle aziende ed enti del servizio sanitario regionale e di tutela assistenziale).

1.1.- Il ricorrente premette che la Regione Puglia ha stipulato il 29 novembre 2010, nei termini previsti dall'art. 2, comma 2, del decreto-legge 5 agosto 2010, n. 125 (Misure urgenti per il settore dei trasporti e disposizioni in materia finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 1° ottobre 2010, n. 163, l'accordo con il Ministro della salute e il Ministro dell'economia e delle finanze, comprensivo del piano di rientro dal disavanzo sanitario, individuando gli interventi necessari per perseguire l'equilibrio economico nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza, ai sensi dell'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2005). Tale accordo, con il relativo piano di rientro, è stato successivamente approvato dall'art. 1 della legge della Regione Puglia 9 febbraio 2011, n. 2 (Approvazione del Piano di rientro della Regione Puglia 2010-2012).

1.2.- In questo contesto, la disposizione censurata - art. 1, comma 2, della legge reg. Puglia n. 11 del 2012 - ha stabilito che gli enti del servizio sanitario regionale, nelle more del completamento delle procedure per la copertura dei posti vacanti, si avvalgano, a tempo determinato, del personale selezionato in base all'esito delle procedure indicate all'art. 3, comma 40, della legge della Regione Puglia 31 dicembre 2007, n. 40 (Disposizioni per la formazione del bilancio previsione 2008 e bilancio pluriennale 2008-2010 della Regione Puglia), già dichiarate costituzionalmente illegittime da questa Corte, con sentenza n. 42 del 2011, e senza oneri aggiuntivi rispetto al livello di spesa sostenuto per la medesima voce di costo nell'esercizio 2011.

La disposizione regionale impugnata, secondo il ricorrente, violerebbe l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in materia di coordinamento della finanza pubblica, in quanto non rispetterebbe alcuni principi fondamentali posti dal legislatore statale.



Anzitutto, la norma impugnata sarebbe incompatibile con il cosiddetto “blocco delle assunzioni” di personale per il triennio 2010-2012, previsto dal Piano di rientro e di riqualificazione del Sistema Sanitario Regionale 2010-2012, punto B.3.4., e dall’art. 2 della legge della Regione Puglia 24 settembre 2010, n. 12 (Piano di rientro 2010-2012. Adempimenti).

Inoltre, la legge regionale censurata contrasterebbe con l’art. 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, in base al quale le pubbliche amministrazioni, comprese quelle regionali, potrebbero avvalersi di personale a tempo determinato solo nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell’anno 2009.

Ancora, secondo il ricorrente, la norma impugnata contrasterebbe con l’ulteriore vincolo di contenimento della spesa complessiva per il personale previsto all’art. 2, comma 71, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2010), secondo il quale gli enti del servizio sanitario nazionale concorrerebbero a realizzare gli obiettivi di finanza pubblica adottando, anche nel triennio 2010-2012, misure necessarie a garantire che le spese del personale non superino, per ciascun anno, l’ammontare stanziato per l’anno 2004 diminuito dell’1,4 per cento. La norma regionale censurata non disporrebbe la riduzione delle spese complessive per il personale, come previsto invece dal legislatore statale.

In definitiva, la disposizione regionale impugnata, confliggendo con puntuali previsioni, statali e regionali, volte a risanare la situazione finanziaria della Regione sottoposta a piano di rientro sanitario, sarebbe suscettibile di pregiudicare il conseguimento degli obiettivi di risparmio previsti dal piano e, quindi, si porrebbe in contrasto con le disposizioni di cui all’art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009, le quali, vincolando il legislatore regionale al rispetto di quanto stabilito nel piano di rientro, si configurerebbero quali principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell’art. 117, terzo comma, Cost.

1.3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri prospetta, inoltre, un altro ordine di censure in relazione alla medesima norma regionale in oggetto. Il ricorrente, infatti, ritiene che la disposizione impugnata, riferendosi alle graduatorie formatesi all’esito delle procedure di cui all’art. 3, comma 40, della legge reg. Puglia n. 40 del 2007, dichiarato costituzionalmente illegittimo da questa Corte, e dunque non più vigente, determinerebbe una situazione d’incertezza giuridica, violando il principio di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione di cui agli artt. 3 e 97 Cost.

2.- La Regione Puglia si è costituita in giudizio con atto depositato nella cancelleria il 31 agosto 2012, deducendo l’infondatezza della questione promossa dal ricorrente, sotto tutti i profili evocati.

2.1.- La resistente considera, innanzitutto, l’incidenza della norma censurata sul conseguimento degli obiettivi previsti dal piano di rientro e la sua compatibilità con l’art. 2 della legge reg. Puglia n. 12 del 2010, evidenziando che quest’ultimo articolo prevede, al comma 3, la possibilità di effettuare assunzioni in deroga, a condizioni che sarebbero in questo caso sussistenti, nell’ambito dei limiti di spesa previsti all’art. 2, comma 71, della legge n. 191 del 2009, limiti che sarebbero stati rispettati dalla Regione Puglia.

2.2.- La difesa regionale, inoltre, nota che la legge reg. n. 2 del 2011, con la quale è stato recepito l’accordo sottoscritto per la realizzazione del piano di rientro, prevede il blocco del turn over soltanto in relazione al personale assunto a tempo indeterminato, come specificato al paragrafo B.3.4. del medesimo piano, mentre la norma oggetto del presente giudizio riguarda la diversa ipotesi di personale a tempo determinato. Inoltre, osserva la Regione, la disposizione impugnata subordina espressamente l’impiego di personale a tempo determinato al rispetto dei limiti consentiti dalle norme nazionali in materia di contenimento della spesa delle pubbliche amministrazioni.

2.3.- L’intervenuta dichiarazione d’illegittimità costituzionale dell’art. 3, comma 40, della legge reg. Puglia n. 40 del 2007 (sentenza n. 42 del 2011), non inficerebbe la legittimità della norma censurata. Quest’ultima, infatti, non mirerebbe a reiterare o consolidare gli effetti delle procedure di stabilizzazione dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale; al contrario, essa sarebbe volta a individuare una platea di medici suscettibili di essere immediatamente impiegati per far fronte a una situazione di grave emergenza organizzativa e assistenziale causata dal blocco del turn over e aggravata dalle norme statali in materia di collocamento a riposo intervenute nel 2011. Pertanto, il richiamo al personale già stabilizzato si giustificerebbe in base alla comprovata qualificazione e all’esperienza maturata da tali medici nell’ambito delle strutture del servizio sanitario regionale, ove essi verrebbero impiegati solo in via transitoria.

3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 23-27 agosto 2012, depositato nella cancelleria della Corte il 31 agosto 2012 e iscritto al registro ricorsi n. 117 del 2012, ha impugnato l’art. 5, comma 3, della legge della Regione Puglia 3 luglio 2012, n. 18 (Assestamento e prima variazione al bilancio di previsione per l’esercizio finanziario 2012).

L’art. 5, comma 1, della legge reg. Puglia n. 18 del 2012 introduce, all’art. 1 della legge reg. n. 11 del 2012, i commi 2-bis, 2-ter e 2-quater, i quali prevedono per il 2012 rispettivamente che i limiti derivanti dal contenimento delle spese in materia di impiego pubblico vengano determinati su base aggregata regionale; che gli enti e le aziende



del servizio sanitario regionale procedano a comunicare alla Regione i dati relativi alla spesa per il personale; che, infine, la Giunta regionale provveda a quantificare la spesa aggregata regionale consentita e ad assegnare agli enti e alle aziende del servizio le quote di spesa residua. Il successivo comma 2 dell'art. 5 dispone che sia fatto divieto agli enti e alle aziende del servizio sanitario regionale di avvalersi di personale a tempo determinato in mancanza di preventiva autorizzazione della Giunta regionale.

In questo contesto normativo si inserisce il comma 3, prevedendo che, fermi restando i vincoli di contabilità pubblica e il rispetto dei limiti finanziari e delle procedure indicati ai commi precedenti, non siano assoggettate all'autorizzazione della Giunta le proroghe dei contratti di lavoro a tempo determinato del personale di cui all'art. 1, comma 2, della legge reg. Puglia n. 11 del 2012.

3.1.- Il ricorrente richiama quanto affermato nel ricorso n. 105 del 2012, avente ad oggetto proprio l'art. 1, comma 2, della legge regionale citata, rammentando che, in attuazione del piano di rientro sanitario e ai sensi dell'art. 2 della legge reg. Puglia n. 12 del 2010, per il triennio 2010-2012 opererebbe il blocco del turn over di personale a tempo indeterminato e determinato, nell'ambito del servizio sanitario regionale. Quanto al personale con rapporto di lavoro flessibile, vigerebbe inoltre la disposizione di cui all'art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010, secondo cui le pubbliche amministrazioni possono avvalersi di personale a tempo determinato nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le medesime finalità nell'anno 2009.

Inoltre, graverebbe sull'intero sistema sanitario nazionale quanto disposto dall'art. 2, comma 71, della legge n. 191 del 2009, secondo cui le spese del personale non debbono superare per ciascuno degli anni 2010, 2011 e 2012 l'ammontare del 2004 diminuito del 1,4 per cento.

3.2.- Anche per l'art. 5, comma 3, della legge reg. Puglia n. 18 del 2012 varrebbero, perciò, i medesimi motivi di censura prospettati con riferimento all'art. 1, comma 2, della legge reg. n. 11 del 2012, in quanto tale norma implicitamente consentirebbe alla Regione di prorogare i contratti a tempo determinato previsti da quella disposizione, per di più senza necessità di autorizzazione da parte della Giunta regionale, pregiudicando il conseguimento degli obiettivi di risparmio previsti dal piano di rientro e ponendosi, pertanto, in contrasto con le disposizioni di cui all'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009 e, conseguentemente, con l'art. 117, terzo comma, Cost., che imporrebbe alle Regioni di rispettare i principi di coordinamento finanziario fissati dal legislatore statale.

Inoltre, secondo la ricorrente, la disposizione impugnata, richiamando l'art. 1, comma 2, della legge reg. Puglia n. 11 del 2012, presupporrebbe il riferimento alle procedure di cui all'art. 3, comma 40, della legge reg. n. 40 del 2007, già dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale, determinando di conseguenza una violazione dell'art. 97 Cost. Infatti, la norma qui censurata protrarrebbe nel tempo gli effetti di un meccanismo di reclutamento già dichiarato illegittimo, perché lesivo del principio del pubblico concorso.

Infine, la disposizione impugnata si porrebbe in contrasto con il principio di ragionevolezza ex art. 3 Cost., poiché, utilizzando una disposizione già dichiarata illegittima, e dunque non più in vigore, risulterebbe «monca ed insuscettibile di ricevere applicazione».

4.- Si è costituita in giudizio la Regione Puglia, con atto depositato nella cancelleria il 1° ottobre 2012, deducendo l'infondatezza della censura prospettata.

4.1.- La difesa regionale preliminarmente richiama gli argomenti già sviluppati a sostegno dell'infondatezza del ricorso n. 105 del 2012, in particolare rammentando il carattere derogatorio della norma di cui all'art. 1, comma 2, della legge reg. Puglia n. 11 del 2012, il suo esplicito rispetto dei limiti di spesa stabiliti dal legislatore statale e la circostanza che i risparmi considerati dalla citata legge reg. n. 2 del 2011 sarebbero riferiti al blocco del turn over per il personale a tempo indeterminato. La norma oggetto del ricorso n. 105 del 2012, invece, individuerrebbe una platea di medici immediatamente impiegabili per far fronte ad una situazione di grave emergenza organizzativa ed assistenziale, da assumersi a tempo determinato.

4.2.- La medesima difesa poi evidenzia che l'art. 5, comma 1, della legge reg. Puglia n. 18 del 2012 assicura il rispetto dei limiti di cui all'art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010, con riferimento alla stipula di contratti a tempo determinato.

4.3.- L'art. 5, comma 3, oggetto di censura, garantirebbe che non siano superati i limiti di spesa posti dal legislatore statale - in particolare quelli di cui all'art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010 - poiché prevede che le proroghe possano avvenire solo all'esito della ricognizione delle disponibilità finanziarie, fermi restando i vincoli di contabilità pubblica e il rispetto dei limiti finanziari invalicabili. Nessuna violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., ossia dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica stabiliti dal legislatore statale, potrebbe, dunque, essere addebitata alla disposizione regionale portata all'esame della Corte.



4.4.- Il richiamo al personale già interessato dalla procedura di stabilizzazione indetta a suo tempo in base all'art. 3, comma 40, della legge reg. Puglia n. 40 del 2007 e dichiarata illegittima non configurerebbe, infine, una violazione degli artt. 3 e 97 Cost. La norma regionale impugnata riguarderebbe un'ipotesi eccezionale di avvalimento a tempo determinato, laddove la norma dichiarata illegittima riguardava la stabilizzazione a tempo indeterminato del personale. Pertanto, non si produrrebbe alcuna reiterazione degli effetti delle procedure di stabilizzazione, in violazione dell'obbligo del pubblico concorso.

Infine, la norma in questione non sarebbe viziata nemmeno per irragionevolezza, poiché si limiterebbe a prevedere un rimedio eccezionale a garanzia d'interessi primari, come il diritto alla salute, attraverso l'impiego di personale già qualificato, senza sconfinare dai limiti di spesa vigenti né compromettendo il raggiungimento degli obiettivi del piano di rientro.

5.- Successivamente all'instaurazione del presente giudizio, con l'art. 14 della legge della Regione Puglia 28 dicembre 2012, n. 45 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2013 e bilancio pluriennale 2013-2016 della Regione Puglia) è stato abrogato l'intero art. 5 della legge reg. Puglia n. 18 del 2012, comprensivo del comma 3, censurato dal ricorso n. 117 del 2012.

6.- Il Presidente del Consiglio ha depositato nella Cancelleria il 20 febbraio 2013 ulteriore memoria, con riferimento al ricorso appena citato.

Il ricorrente ripercorre le argomentazioni già svolte, insistendo per l'accoglimento della questione promossa ed evidenziando che l'abrogazione dell'art. 5 della legge reg. Puglia n. 18 del 2012 da parte dell'art. 14, comma 1, della successiva legge reg. n. 45 del 2012 non avrebbe fatto venire meno l'interesse al ricorso, non potendosi escludere che la norma abbia ricevuto attuazione durante il periodo di vigenza.

7.- Nel corso dell'udienza pubblica la difesa regionale ha depositato documentazione proveniente dalla Giunta della Regione Puglia (area delle Politiche per la Promozione della Salute delle Persone e delle Pari Opportunità), attestante che la norma di cui all'art. 5, comma 3, della predetta legge reg. n. 18 del 2012, successivamente abrogata, non ha ricevuto medio tempore applicazione.

#### *Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 13-17 luglio 2012, depositato presso la cancelleria il 17 luglio 2012 e iscritto al registro ricorsi n. 105 del 2012, ha impugnato l'articolo 1, comma 2, della legge della Regione Puglia 15 maggio 2012, n. 11 (Misure urgenti per l'accelerazione della determinazione delle dotazioni organiche delle aziende ed enti del servizio sanitario regionale e di tutela assistenziale).

1.1.- La disposizione impugnata prevede che gli enti del servizio sanitario regionale, nelle more del completamento delle procedure per la copertura dei posti vacanti, si avvalgano, a tempo determinato e senza oneri aggiuntivi rispetto al livello di spesa sostenuto per la medesima voce di costo nell'esercizio 2011, del personale selezionato in base all'esito delle procedure indicate all'art. 3, comma 40, della legge della Regione Puglia 31 dicembre 2007, n. 40 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2008 e bilancio pluriennale 2008-2010 della Regione Puglia), dichiarate costituzionalmente illegittime da questa Corte con sentenza n. 42 del 2011.

Secondo il ricorrente, la norma censurata contrasterebbe con numerosi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica stabiliti dal legislatore statale, anche in riferimento al piano di rientro al quale la Regione Puglia è tuttora assoggettata e, di conseguenza, violerebbe l'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Sarebbero, altresì, violati gli artt. 3 e 97 Cost., considerato che la disposizione censurata consente l'assunzione di personale selezionato in base a una procedura dichiarata costituzionalmente illegittima da questa Corte.

2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 23-27 agosto 2012, depositato nella cancelleria della Corte il 31 agosto 2012 e iscritto al registro ricorsi n. 117 del 2012, ha poi impugnato l'art. 5, comma 3, della legge della Regione Puglia 3 luglio 2012, n. 18 (Assestamento e prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2012), che consente, a certe condizioni, di prorogare i contratti a tempo determinato previsti dall'art. 1 della legge reg. Puglia n. 11 del 2012, senza previa autorizzazione della Giunta regionale, a differenza di quanto il medesimo articolo dispone per altre ipotesi di assunzione di personale. Tale norma violerebbe i medesimi parametri evocati dal precedente ricorso (artt. 3, 97 e 117, terzo comma, Cost.) e per le medesime ragioni.

3.- In ragione della connessione oggettiva tra le due disposizioni censurate, i due giudizi possono essere riuniti per essere decisi congiuntamente.



4.- Occorre preliminarmente ricostruire il contesto normativo nel quale le disposizioni in esame si inseriscono.

L'art. 3, comma 40, della legge reg. Puglia n. 40 del 2007 ha previsto una procedura di stabilizzazione del personale del sistema sanitario regionale già in servizio con contratto a tempo determinato, basata su un concorso riservato.

La Corte costituzionale, con sentenza n. 42 del 2011, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di tale disposizione, per contrasto con l'art. 97, terzo comma, Cost., considerando che essa disponeva «una procedura selettiva interamente riservata, in assenza di alcuna peculiare ragione di interesse pubblico» e ritenendo che «la semplice circostanza che determinate categorie di dipendenti abbiano prestato attività a tempo determinato presso l'amministrazione» non fosse una ragione sufficiente a giustificare una deroga al principio del pubblico concorso.

In seguito, l'art. 1, comma 2, della legge reg. Puglia n. 11 del 2012 ha previsto che il personale, già selezionato ai sensi di tale procedura dichiarata costituzionalmente illegittima, fosse impiegato a tempo determinato e fino all'espletamento di procedure di reclutamento per la copertura dei posti vacanti, per un periodo non superiore ai sei mesi.

L'art. 5, commi 2 e 3, della legge reg. Puglia n. 18 del 2012 ha successivamente disposto che debbano essere sottoposte ad una autorizzazione della Giunta regionale tutte le procedure di assunzione di personale a tempo determinato o con convenzioni o con contratti di collaborazione coordinata o continuativa presso gli enti e le aziende del servizio sanitario regionale, con l'eccezione delle proroghe dei contratti previsti all'art. 1 della legge reg. n. 11 del 2012, già censurati.

Il predetto art. 5 della legge reg. n. 18 del 2012 è stato poi abrogato dall'art. 14 della legge della Regione Puglia 28 dicembre 2012, n. 45 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2013 e bilancio pluriennale 2013-2016 della Regione Puglia), a decorrere dal giorno stesso della sua pubblicazione.

5.- Alla luce di questo quadro normativo, la questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 1, comma 2, della legge reg. Puglia n. 11 del 2012 deve dichiararsi fondata, per violazione dell'art. 97 Cost.

5.1.- Il legislatore regionale, infatti, con l'impugnato art. 1, comma 2, della legge reg. n. 11 del 2012, ha previsto l'avvalimento a tempo determinato di personale selezionato in base ad una procedura dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 97 Cost., con la conseguenza che i vizi di tale procedura si ripercuotono anche sulla disposizione oggetto del presente giudizio.

Né la necessità di garantire la continuità dell'azione amministrativa, adottata dalla resistente, è ragione di per sé sufficiente a giustificare una deroga al principio del pubblico concorso.

Contrasta, infatti, con l'art. 97 Cost. l'utilizzazione delle graduatorie formatesi all'esito di procedure non rispondenti al principio del pubblico concorso, sia quando il fine è quello di assumere personale a tempo indeterminato, sia quando l'intendimento è, come nel presente giudizio, quello di instaurare o prorogare contratti a tempo determinato.

5.2.- La Corte ha già notato «con preoccupazione che la Regione Puglia continua ad approvare disposizioni legislative contrastanti con gli artt. 3 e 97 Cost., senza ottemperare ai giudicati costituzionali» (sentenza n. 245 del 2012). Questo ricorso, ormai relativamente frequente da parte della Regione, a procedure dichiarate costituzionalmente illegittime, rappresenta, tra l'altro, una violazione del giudicato costituzionale ex art. 136 Cost. Infatti, «il giudicato costituzionale è violato non solo quando il legislatore emana una norma che costituisce una mera riproduzione di quella già ritenuta lesiva della Costituzione, ma anche laddove la nuova disciplina miri a perseguire e raggiungere, “anche se indirettamente”, esiti corrispondenti» (sentenze n. 245 del 2012, n. 223 del 1983, n. 88 del 1966 e n. 73 del 1963), come avviene nel caso in esame, in cui la legislazione regionale, pur non riproducendo formalmente la procedura di stabilizzazione già dichiarata illegittima, ne utilizza gli esiti in spregio ai principi enunciati da questa Corte.

5.3.- Restano assorbite le ulteriori ragioni di censura.

6.- Con riferimento alla questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 5, comma 3, della legge reg. Puglia n. 18 del 2012, deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere, considerato che la norma oggetto di censura è stata abrogata dall'art. 14 della successiva legge reg. n. 45 del 2012 e medio tempore non ha ricevuto applicazione (*ex plurimis*, sentenze n. 3 del 2013 e n. 192 del 2011).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi,*

*1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 2, della legge della Regione Puglia 15 maggio 2012, n. 11 (Misure urgenti per l'accelerazione della determinazione delle dotazioni organiche delle aziende ed enti del servizio sanitario regionale e di tutela assistenziale);*



2) dichiara la cessazione della materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, della legge della Regione Puglia 3 luglio 2012, n. 18 (Assestamento e prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2012), promossa, in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso n. 117 del 2012.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 aprile 2013.

F.to:

Luigi MAZZELLA, *Presidente*

Marta CARTABIA, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 23 aprile 2013.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI

T\_130073

N. 74

*Sentenza 22 - 23 aprile 2013*

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

**Parlamento - Autorizzazione a procedere - Procedimento penale a carico di un deputato per il delitto di cui agli artt. 110 e 416-bis cod. pen. - Deliberazione della Camera dei deputati di diniego dell'autorizzazione alla utilizzazione, da parte della magistratura procedente, di intercettazioni telefoniche coinvolgenti casualmente il parlamentare - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dal Tribunale di Santa Maria Capua Vetere, prima sezione penale - Esorbitanza della Camera dei deputati dai limiti delle proprie attribuzioni ed esercizio di poteri spettanti esclusivamente all'autorità giudiziaria, ai sensi dell'art. 6 della legge n. 140 del 2003 - Dichiarazione che non spettava alla Camera dei deputati negare, con deliberazione del 22 settembre 2010, l'autorizzazione, richiesta dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Napoli, a utilizzare quarantasei intercettazioni telefoniche nei confronti di N.C., membro della Camera dei deputati all'epoca dei fatti, nell'ambito del procedimento penale n. 325/2011 (n. 36856/01 RGNR) nel quale il predetto parlamentare risulta imputato - Conseguente annullamento della delibera impugnata.**

- Deliberazione della Camera dei deputati del 22 settembre 2010 (doc. IV, n. 6-A).
- Costituzione, art. 68, terzo comma.

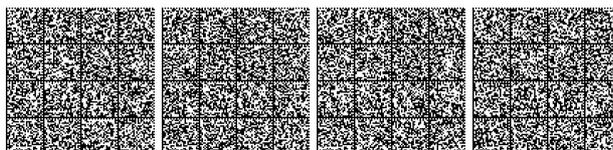
## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco GALLO;

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

ha pronunciato la seguente



## SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della deliberazione della Camera dei deputati del 22 settembre 2010, che ha negato l'autorizzazione a utilizzare intercettazioni telefoniche nei confronti di N. C., membro della Camera dei deputati all'epoca dei fatti, richiesta dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Napoli ai sensi dell'art. 6, comma 2, della legge 20 giugno 2003, n. 140, nel procedimento penale n. 325/2011 (n. 36856/01 RGNR), promosso dal Tribunale di Santa Maria Capua Vetere, prima sezione penale, con ricorso notificato il 21 dicembre 2011, depositato in cancelleria il 20 gennaio 2012, ed iscritto al n. 10 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2011, fase di merito.

Udito nell'udienza pubblica del 26 febbraio 2013 il Presidente Franco Gallo, in luogo e con l'assenso del Giudice relatore Sabino Cassese.

*Ritenuto in fatto*

1.- Il Tribunale di Santa Maria Capua Vetere, prima sezione penale, con ricorso del 6 giugno 2011 (reg. confl. pot. n. 10 del 2011), accogliendo la richiesta del pubblico ministero, ha sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato in riferimento alla deliberazione del 22 settembre 2010 (doc. IV n. 6-A), con la quale, in conformità alla proposta adottata a maggioranza dalla Giunta per le autorizzazioni, la Camera dei deputati ha negato l'autorizzazione a utilizzare intercettazioni telefoniche nei confronti di N. C., membro della Camera dei deputati all'epoca dei fatti, richiesta dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Napoli ai sensi dell'art. 6, comma 2, della legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato).

1.1. - Il Tribunale ricorrente premette di essere stato investito, dopo l'adozione del decreto di giudizio immediato del 27 gennaio 2011 da parte del Giudice per le indagini preliminari, di un procedimento penale nei confronti dell'allora parlamentare N. C., imputato del delitto di cui agli artt. 110 e 416-*bis* del codice penale, con l'accusa di aver intrecciato rapporti con l'«associazione armata di stampo mafioso detta “clan dei casalesi” [...] nella prospettiva dello scambio “voti contro favori”».

1.2. - Con ordinanza del 7 gennaio 2010, il Giudice per le indagini preliminari, su istanza della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Napoli, ha richiesto alla Camera dei deputati, ai sensi dell'art. 6, comma 2, della legge n. 140 del 2003, l'autorizzazione all'utilizzazione di quarantasei conversazioni telefoniche, casualmente intercettate, coinvolgenti il parlamentare.

Secondo quanto riportato dal ricorrente, nella domanda di autorizzazione il Giudice per le indagini preliminari «con ampia e puntuale motivazione [...] dava atto che le intercettazioni di cui trattasi erano state regolarmente autorizzate nei confronti di terzi ed evidenziava il carattere fortuito e casuale della captazione del parlamentare, escludendo l'ipotesi di elusione dell'obbligo di richiedere l'autorizzazione preventiva ai sensi dell'art. 4 della legge n. 140 del 2003». Il medesimo giudice, «premessa poi una analisi dei concetti normativi di rilevanza e necessità di utilizzazione delle intercettazioni telefoniche di cui all'art. 6» della citata legge n. 140 del 2003, procedeva «a una dettagliata e specifica valutazione del contenuto delle intercettazioni di cui trattasi, concludendo per la necessità della loro utilizzazione» nell'ambito del procedimento penale nel quale l'allora parlamentare N.C. è imputato.

1.3. - Con deliberazione del 22 settembre 2010, la Camera dei deputati - a seguito dell'esame della richiesta da parte della Giunta per le autorizzazioni - ha negato, ai sensi dell'art. 68, terzo comma, Cost., l'autorizzazione all'utilizzazione delle predette intercettazioni.

1.4. - Il Tribunale ricorrente afferma che la delibera della Camera dei deputati sarebbe stata assunta sulla base di valutazioni che trascendono i limiti del sindacato previsto dall'art. 68, terzo comma, Cost., con conseguente invasione della sfera di attribuzioni che l'art. 6, comma 2, della legge n. 140 del 2003 riserverebbe in via esclusiva al giudice penale. Dalla relazione della Giunta per le autorizzazioni si evincerebbe, infatti, che la Camera dei deputati, nel respingere la richiesta, ha impiegato criteri diversi da quelli previsti dalla legge n. 140 del 2003.

In primo luogo, il ricorrente ritiene «sintomatica di una deviazione dai criteri di legge» l'affermazione, contenuta nella relazione di maggioranza, secondo cui l'art. 6, comma 2, della legge n. 140 del 2003 «non detta un criterio, ma rimette la concessione o il diniego dell'autorizzazione ad una decisione dell'Assemblea», la quale «può scegliere il criterio e dimostrarne, secondo la propria elaborazione politica e concettuale, la ragionevolezza». In senso contrario, il ricorrente richiama la sentenza n. 188 del 2010, ove la Corte costituzionale avrebbe «nitidamente individuato l'ambito



di valutazione dell'organo parlamentare in materia di intercettazioni coinvolgenti casualmente un proprio membro», circoscrivendo la valutazione di quell'organo alla verifica «che sussistono sia il requisito, per così dire, “negativo” dell'assenza di ogni intento persecutorio o strumentale della richiesta, sia quello, per così dire, “positivo” della affermata “necessità” dell'atto, motivata in termini di non implausibilità».

In secondo luogo, secondo il ricorrente, la Camera dei deputati avrebbe fondato la propria decisione su una impropria identificazione dei criteri in base ai quali autorizzare l'utilizzazione delle intercettazioni e l'arresto. Nella relazione della Giunta si individuerebbe un «nesso» con la precedente deliberazione - con cui la Camera dei deputati aveva negato l'autorizzazione all'arresto del parlamentare - «stretto a tal punto che sarebbe stato contraddittorio decidere diversamente». Per contro, ad avviso del ricorrente, nelle due ipotesi - autorizzazione all'utilizzazione di intercettazioni e autorizzazione all'arresto - il Parlamento sarebbe chiamato a formulare «valutazioni ontologicamente diverse ed ancorate al rispetto di criteri e requisiti niente affatto coincidenti».

In terzo luogo, errato sarebbe l'argomento, anch'esso addotto nella relazione, secondo cui le intercettazioni in questione, riguardando conversazioni avvenute tra l'allora deputato N. C. e altre persone tra il 2002 e il 2004, conterrebbero «elementi ormai molto risalenti nel tempo e la cui idoneità probatoria deve ritenersi in gran parte scemata». Il ricorrente rileva l'eccentricità di tale argomentazione, affermando che, «per definizione, l'indizio o l'elemento di prova non è destinato ad affievolirsi o a scemare, cioè non perde la propria attitudine dimostrativa del fatto, a causa del trascorrere del tempo» e che una prova, anche se acquisita in epoca risalente, «resterà pur sempre una prova», poiché «il codice di rito non assume il trascorrere del tempo come elemento di valutazione della prova».

In quarto luogo, il diniego dell'autorizzazione risulterebbe fondato su una valutazione non corretta della correlazione delle conversazioni intercettate con gli altri elementi di prova. L'affermazione, contenuta nella relazione della Giunta per le autorizzazioni, secondo cui il contenuto delle intercettazioni «non conferisce profili di novità alle risultanze dell'esame che è già stato svolto a proposito della richiesta di arresto», andrebbe a reiterare una «impropria sovrapposizione di valutazioni e giudizi che riguardano sfere procedurali assolutamente diverse (la valutazione sul provvedimento cautelare emesso a carico del parlamentare e quella sulla acquisizione di specifico atto di indagine coinvolgente il parlamentare)». Inoltre, si introdurrebbe così «un criterio valutativo, quello attinente i profili di novità dell'indizio o prova, che esorbita dalle competenze dell'organo parlamentare» e che condurrebbe alla «esclusione, certamente arbitraria, di acquisizioni che arricchiscono, rafforzano, completano o confermano il quadro indiziario esistente». Secondo il ricorrente, del resto, sarebbe plausibile che «l'acquisizione in epoca più recente di elementi di prova ritenuti indizianti abbia indotto gli inquirenti a recuperare e valorizzare altri elementi acquisiti in precedenza e a suo tempo giudicati di valenza probatoria neutra o, comunque, non indiziante».

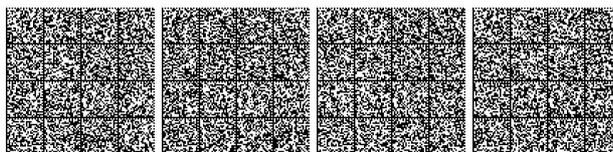
In quinto luogo, sia la valutazione formulata nella relazione, secondo cui il dato emergente dalle intercettazioni «non può ritenersi decisivo ai fini della colpevolezza» dell'allora deputato N. C., sia la conclusione della relazione stessa, circa «la fragilità dell'impianto accusatorio», sarebbero - ad avviso del ricorrente - indicative del ricorso a «un criterio di valutazione improprio, perché estraneo alla previsione della legge, che fa riferimento esclusivo alla necessità della acquisizione della specifica prova a fini processuali».

La Camera dei deputati, nel deliberare sull'autorizzazione in base alle richiamate valutazioni, avrebbe esorbitato dalle proprie attribuzioni ed esercitato poteri che spettano esclusivamente all'autorità giudiziaria. Il ricorrente chiede, quindi, che la Corte voglia dichiarare «che non spetta alla Camera dei deputati negare l'autorizzazione all'utilizzazione processuale delle intercettazioni telefoniche secondo un criterio all'uopo discrezionalmente prescelto, né in base ai criteri che presiedono all'autorizzazione all'arresto ovvero in base all'epoca di esecuzione delle intercettazioni, alla ravvisata mancanza di novità o di decisività del relativo apporto probatorio e neppure in base alla ritenuta fragilità dell'impianto accusatorio», e, conseguentemente, che la Corte annulli la deliberazione adottata dalla Camera dei deputati in data 22 settembre 2010.

2. - Il conflitto è stato dichiarato ammissibile da questa Corte, ai sensi dell'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87, con ordinanza n. 327 del 2011.

A seguito di essa, il Tribunale di Santa Maria Capua Vetere ha notificato il ricorso e l'ordinanza alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica in data 14 dicembre 2011, e ha depositato tali atti, con la prova dell'avvenuta notificazione, il 2 gennaio 2012.

3. - La Camera dei deputati e il Senato della Repubblica non si sono costituiti in giudizio.



*Considerato in diritto*

1. - Con ricorso del 6 giugno 2011 (reg. confl. pot. n. 10 del 2011), il Tribunale di Santa Maria Capua Vetere, prima sezione penale, accogliendo la richiesta del pubblico ministero, ha sollevato - nell'ambito di un procedimento penale innanzi ad esso pendente nei confronti dell'allora parlamentare N. C., imputato del delitto di cui agli artt. 110 e 416-bis del codice penale - conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato in riferimento alla deliberazione del 22 settembre 2010 (doc. IV n. 6-A), con la quale la Camera dei deputati ha negato l'autorizzazione a utilizzare quarantasei conversazioni telefoniche, casualmente intercettate, coinvolgenti il suddetto parlamentare. L'autorizzazione è stata chiesta con ordinanza del 7 gennaio 2010 dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Napoli, ai sensi dell'art. 6, comma 2, della legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato).

Il Tribunale ricorrente deduce che la Camera dei deputati, nel negare l'autorizzazione, avrebbe esorbitato dai limiti delle proprie attribuzioni, stabiliti dall'art. 68 della Costituzione, in quanto la relativa delibera sarebbe stata assunta alla stregua di criteri discrezionalmente scelti volta per volta e sulla base di valutazioni sul merito degli atti di indagine che l'art. 6, comma 2, della legge n. 140 del 2003 attribuirebbe in via esclusiva al giudice penale. Il ricorrente chiede, quindi, che la Corte voglia dichiarare «che non spetta alla Camera dei deputati negare l'autorizzazione all'utilizzazione processuale delle intercettazioni telefoniche secondo un criterio all'uopo discrezionalmente prescelto, né in base ai criteri che presiedono all'autorizzazione all'arresto ovvero in base all'epoca di esecuzione delle intercettazioni, alla ravvisata mancanza di novità o di decisività del relativo apporto probatorio e neppure in base alla ritenuta fragilità dell'impianto accusatorio», e, conseguentemente, annullare la deliberazione adottata dalla Camera dei deputati in data 22 settembre 2010.

2. - In via preliminare, va ribadita l'ammissibilità del conflitto, già dichiarata con l'ordinanza n. 327 del 2011, poiché ne sussistono i requisiti oggettivi e soggettivi. Anche a seguito della cessazione di N. C. dalla carica di parlamentare, avvenuta il 15 marzo 2013, resta ferma la legittimazione della Camera dei deputati (cui apparteneva l'imputato all'epoca dei fatti) ad essere parte del presente conflitto, quale organo competente a dichiarare in modo definitivo la propria volontà in ordine all'applicabilità dell'art. 68, terzo comma, della Costituzione (ordinanze n. 25 e n. 13 del 2013, nonché sentenza n. 263 del 2003).

3. - Occorre innanzitutto stabilire se spetti al Parlamento negare l'autorizzazione all'utilizzazione processuale di una intercettazione «fortuita» o «casuale» nei confronti di un suo membro in base a criteri discrezionalmente scelti volta per volta.

3.1. - Nelle «considerazioni di metodo» formulate nella relazione presentata alla Presidenza della Camera dei deputati l'8 gennaio 2010 (doc. IV n. 6-A) ed approvata dall'Assemblea con la deliberazione del 22 settembre 2010 impugnata, la Giunta per le autorizzazioni afferma che l'art. 6, comma 2, della legge n. 140 del 2003 - nell'assegnare al Parlamento il potere di autorizzare l'utilizzazione delle conversazioni, cui abbia preso parte un suo membro, che risulti quindi indirettamente e casualmente intercettato - «non detta un criterio, ma rimette la concessione o il diniego dell'autorizzazione ad una decisione dell'Assemblea», la quale, quindi, «può scegliere il criterio e dimostrarne, secondo la propria elaborazione politica e concettuale, la ragionevolezza».

Questa interpretazione dell'art. 6 della legge n. 140 del 2003 non può essere accolta.

Si osserva, innanzitutto, che l'art. 6, al pari delle altre disposizioni sulle immunità e prerogative a tutela della funzione parlamentare, deroga al principio di parità di trattamento davanti alla giurisdizione - principio che è «alle origini della formazione dello Stato di diritto» (sentenze n. 262 del 2009 e n. 24 del 2004) - e deve, quindi, «essere interpretat[o] nel senso più aderente al testo normativo» (sentenza n. 390 del 2007). Tale esigenza è stata rafforzata dalla riforma dell'art. 68 Cost., avvenuta con legge costituzionale 29 ottobre 1993, n. 3, che ha sostituito l'originaria autorizzazione a procedere nei confronti dei membri del Parlamento con un sistema basato su specifiche autorizzazioni ad acta. Nell'attuale sistema delle immunità e delle prerogative parlamentari, «non più l'intero procedimento, ma solo tali atti sono considerati idonei a incidere sulla libertà e l'indipendenza della funzione parlamentare», e «queste sono suscettibili di sacrificio nei limiti in cui il compimento in concreto di taluno di essi - in relazione alla sua attitudine tipica - corrisponda alle specifiche esigenze procedurali e, in particolare, investigative» (sentenza n. 188 del 2010).

L'art. 68 Cost., inoltre, protegge l'attività parlamentare dalle interferenze giudiziarie a condizione che queste - oltre a pregiudicare «la funzionalità, l'integrità di composizione (nel caso delle misure de libertate) e la piena autonomia decisionale» dell'Assemblea - siano anche «illegittime», ossia impiegate «con scopi persecutori, di condizionamento, o comunque estranei alle effettive esigenze della giurisdizione», identificandosi il bene protetto «con l'esigenza di assicurare il corretto esercizio del potere giurisdizionale nei confronti dei membri del Parlamento, e non con gli interessi sostanziali di questi ultimi (riservatezza, onore, libertà personale), in ipotesi pregiudicati dal compimento dell'atto» (sentenza n. 390 del 2007).



3.2. - L'art. 6 della legge n. 140 del 2003 stabilisce che il corretto esercizio del potere giurisdizionale nei confronti dei membri delle Camere va valutato in base al criterio della «necessità» processuale. Tale criterio - deciso con legge dal Parlamento stesso - ha una duplice valenza: opera come condizione per l'utilizzazione delle intercettazioni nel corso del processo e come limite dell'attività dell'autorità giudiziaria nei confronti dei parlamentari. Ne consegue che soltanto qualora la richiesta di autorizzazione avanzata dal Giudice per le indagini preliminari abbia ad oggetto intercettazioni fortuite la cui utilizzazione non risponda al richiamato criterio di «necessità», l'esercizio del potere giudiziario andrebbe ritenuto illegittimo e riveli l'intento persecutorio della richiesta. L'apprezzamento di un simile intento da parte del Parlamento presuppone - ed è logicamente conseguente a - un giudizio negativo circa la sussistenza del requisito di «necessità». È, dunque, esclusa la possibilità che la Camera alla quale appartiene il parlamentare le cui conversazioni siano state intercettate decida su una richiesta di autorizzazione avanzata ai sensi dell'art. 6 della legge n. 140 del 2003 alla stregua di criteri discrezionalmente scelti caso per caso o comunque diversi da quello indicato dallo stesso Parlamento in sede legislativa, nei limiti di cui all'art. 68 Cost.

4. - Ciò stabilito in termini generali, ai fini del presente conflitto, occorre individuare gli ambiti di valutazione che, rispetto al requisito della necessità, competono, rispettivamente, al giudice richiedente e alla Camera di appartenenza del parlamentare.

4.1. - In base all'art. 6, comma 2, della legge n. 140 del 2003, il Giudice per le indagini preliminari chiede l'autorizzazione all'utilizzazione di intercettazioni o tabulati nei confronti del parlamentare qualora lo «ritenga necessario». Su questa base, la Corte ha precisato che «la valutazione circa la sussistenza, in concreto, di tale “necessità” spetta indubbiamente all'autorità giudiziaria richiedente», la quale è peraltro tenuta «a determinare in modo specifico i connotati del provvedimento e a dare adeguato conto delle relative ragioni, con motivazione non implausibile, nella richiesta di autorizzazione ad eseguirlo, così da porre la Camera competente in condizione di apprezzarne compiutamente i requisiti di legalità costituzionale» (sent. n. 188 del 2010).

L'art. 6 della legge n. 140 del 2003 non assegna al Parlamento un potere di riesame di dati processuali già valutati dall'autorità giudiziaria. Consente, tuttavia, alle Camere di verificare che la richiesta di autorizzazione sia coerente con l'impianto accusatorio e che non sia, dunque, pretestuosa. A tal fine, la Camera alla quale appartiene il parlamentare le cui conversazioni siano state captate deve accertare che il giudice abbia indicato gli elementi su cui la richiesta si fonda - ovvero, «da un lato, le specifiche emergenze probatorie fino a quel momento disponibili e, dall'altro, la loro attitudine a fare sorgere la “necessità” di quanto si chiede di autorizzare» - e che la asserita necessità dell'atto sia «motivata in termini di non implausibilità» (sentenza n. 188 del 2010).

4.2. - La richiesta di autorizzazione avanzata dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Napoli appare conforme ai principi e ai criteri enunciati.

La «rilevanza e necessità» delle quarantasei conversazioni telefoniche oggetto della richiesta, casualmente captate su utenze appartenenti a terze persone, sono motivate sia in ordine alla mancata distruzione dei verbali e delle registrazioni relativi a quelle conversazioni (distruzione che l'art. 6, comma 1, della legge n. 140 del 2003 prescrive qualora esse siano ritenute «irrilevanti»), sia in ordine alla richiesta di autorizzazione formulata ai sensi del comma 2 del medesimo articolo.

Le intercettazioni di cui si chiede l'utilizzazione - secondo il Giudice per le indagini preliminari - nel loro insieme «attestano contatti e frequentazioni» tra l'allora deputato N. C. «e soggetti dei quali è stato accertato [...] il contributo rilevante e consapevole prestato al clan dei casalesi e a sodalizi a questo collegati». In particolare, alcune conversazioni servirebbero ad avvalorare il ruolo di N. C. «nel conferimento degli incarichi all'interno delle compagini consortili interessate dall'indagine [...]»; il suo peso nella composizione del Consiglio di amministrazione della Ecoquattro s.p.a. [...]]; il suo intervento per la composizione di un contenzioso tra il Consorzio CE4 e la Ecocompania dei fratelli Ferraro», costituendo così conferme dirette della ricostruzione compiuta nell'ordinanza cautelare. Altre conversazioni fornirebbero «un riscontro diretto di interventi del parlamentare in questioni probatoriamente rilevanti nelle quali egli era stato finora chiamato in causa da collaboratori di giustizia, soggetti indagati e/o imputati per gli stessi fatti, conversazioni tra terzi».

Simili riscontri - sempre ad avviso del giudice richiedente - appaiono rilevanti sia sotto il profilo accusatorio, non potendosi negare «che di un tale consolidamento cognitivo vi sia sempre bisogno quando si debba valutare l'affidabilità di fonti cognitive del genere sopra indicato»; sia sotto il profilo difensivo, perché «le interlocuzioni dirette del parlamentare sulle questioni indicate possono costituire la base per interpretazioni o prospettazioni alternative, indiscutibilmente utili alla piena comprensione delle vicende» e in quanto «dal loro contenuto il parlamentare indagato e i suoi difensori potrebbero trarre, una volta che queste siano rese processualmente utilizzabili, argomenti difensivi altrimenti preclusi».

Sulla base di tali considerazioni e di una puntuale disamina del valore probatorio delle singole intercettazioni, il Giudice per le indagini preliminari si è espresso «nel senso della rilevanza e necessità di tutte le conversazioni indicate» e, «ritenuta rilevante e necessaria l'utilizzazione processuale» delle medesime, ha chiesto alla Camera dei deputati di autorizzarla, con ciò conformandosi al dettato dell'art. 6 della legge n. 140 del 2003 e, in particolare, all'obbligo di indicare gli elementi e le ragioni di necessità posti a fondamento della richiesta.



4.3. - Nell'apprezzare i requisiti di legalità costituzionale della richiesta di autorizzazione all'utilizzazione delle intercettazioni e, segnatamente, il requisito della necessità, la Camera - come si è anticipato - non può sostituirsi al Giudice per le indagini preliminari nella «valutazione circa la sussistenza, in concreto, di tale “necessità”», giacché questa «spetta indubbiamente all'autorità giudiziaria richiedente», ma deve valutare la coerenza tra la richiesta e l'impianto accusatorio e, in particolare, se l'addotta necessità sia stata «motivata in termini di non implausibilità» (sent. n. 188 del 2010).

Alla luce di tale criterio, la censura prospettata dal ricorrente merita accoglimento.

Nella deliberazione parlamentare impugnata, la motivazione formulata dal Giudice per le indagini preliminari per giustificare la necessità di acquisire le intercettazioni non è in alcun modo esaminata. Il diniego dell'autorizzazione è fondato, infatti, oltre che sull'erronea premessa «di metodo», sopra richiamata, secondo cui l'art. 6, comma 2, della legge n. 140 del 2003 rimetterebbe alla Camera di appartenenza la scelta del criterio di decisione, sui seguenti argomenti: che esisterebbe un «nesso» con la precedente deliberazione - con la quale la Camera dei deputati aveva negato l'autorizzazione all'arresto del parlamentare - «stretto a tal punto che sarebbe stato contraddittorio decidere diversamente»; che le intercettazioni in questione, riguardando conversazioni avvenute tra l'allora deputato N.C. e altre persone tra il 2002 e il 2004, conterrebbero «elementi ormai molto risalenti nel tempo e la cui idoneità probatoria deve ritenersi in gran parte scemata»; che il contenuto delle intercettazioni «non conferisce profili di novità alle risultanze dell'esame che è già stato svolto a proposito della richiesta di arresto»; che il dato emergente dalle intercettazioni «non può ritenersi decisivo ai fini della colpevolezza»; che, conseguentemente, sarebbe evidente «la fragilità dell'impianto accusatorio».

Tali argomenti hanno soltanto una remota attinenza con il requisito della necessità e, comunque, non concernono la plausibilità o la sufficienza della motivazione a riguardo adottata dal giudice richiedente. I richiamati argomenti sono volti, piuttosto, a negare - peraltro, in modo assiomatico - rilievo decisivo al valore probatorio delle comunicazioni intercettate, ma, come la Corte ha già avuto modo di chiarire, «impropria sarebbe una pretesa di limitare l'autorizzazione solo alle prove cui sia attribuibile il carattere della “decisività”, al cui concetto non può essere ridotto e circoscritto quello di “necessità”» (sentenza n. 188 del 2010).

La deliberazione della Camera dei deputati risulta, perciò, essere stata assunta sulla base di valutazioni che trascendono i limiti del sindacato previsto dall'art. 68, terzo comma, Cost. e interferiscono con le attribuzioni che l'art. 6, comma 2, della legge n. 140 del 2003 assegna in via esclusiva al giudice penale.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

a) *dichiara che non spettava alla Camera dei deputati negare, con deliberazione del 22 settembre 2010, l'autorizzazione, richiesta dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Napoli, a utilizzare quarantasei intercettazioni telefoniche nei confronti di N. C., membro della Camera dei deputati all'epoca dei fatti, nell'ambito del procedimento penale n. 325/2011 (n. 36856/01 RGNR) nel quale il predetto parlamentare risulta imputato;*

b) *annulla la deliberazione adottata dalla Camera dei deputati in data 22 settembre 2010.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 aprile 2013.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*

Sabino CASSESE, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 23 aprile 2013.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI



n. 75

Ordinanza 22 - 23 aprile 2013

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

**Regione a statuto speciale - Banca e istituti di credito - Vigilanza prudenziale sul sistema bancario e parere della Banca d'Italia - Banca di Credito Cooperativo Valdostana - Modifiche dello statuto sociale - Autorizzazione della Giunta regionale della Valle d'Aosta - Ricorso per conflitto di attribuzione promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri - Sopravvenuto annullamento d'ufficio della delibera impugnata - Rinuncia al ricorso accettata dalla controparte costituita - Estinzione del processo.**

- Deliberazione della Giunta della Regione Valle d'Aosta del 23 marzo 2012, n. 584.
- Costituzione, artt. 11, 41, terzo comma, 47, primo comma, 97, primo comma, 117, commi primo, secondo, lettera e), e terzo, e 118; legge costituzionale 18 ottobre 2001; statuto della Regione Valle d'Aosta, art. 3, lettera b); norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 25, comma 5.

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco GALLO;

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

### ORDINANZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito della deliberazione della Giunta della Regione autonoma Valle d'Aosta del 23 marzo 2012, n. 584 (Autorizzazione, ai sensi dell'art. 13 della l.r. n. 21/1980, alla Banca di Credito Cooperativo Valdostana ad apportare modificazioni ed integrazioni al proprio Statuto sociale, previo recepimento dei rilievi evidenziati dall'Amministrazione regionale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 22-28 maggio 2012, depositato in cancelleria il 25 maggio 2012 ed iscritto al n. 6 del registro conflitti tra enti 2012.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste;

udito nell'udienza pubblica del 26 febbraio 2013 il Presidente Franco Gallo in luogo e con l'assenso del Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi l'avvocato dello Stato Angelo Venturini per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Francesco Saverio Marini per la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste.

Ritenuto che il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato a mezzo posta il 22-28 maggio 2012 e depositato il 25 maggio 2012 (reg. confl. enti n. 6 del 2012), previa delibera del Consiglio dei ministri del 22 maggio 2012, ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, per l'annullamento della deliberazione della Giunta regionale del 23 marzo 2012, n. 584 (Autorizzazione, ai sensi dell'art. 13 della l.r. n. 21/1980, alla Banca di Credito Cooperativo Valdostana ad apportare modificazioni ed integrazioni al proprio Statuto sociale, previo recepimento dei rilievi evidenziati dall'Amministrazione regionale), in riferimento agli articoli 11, 41, terzo comma, 47, primo comma, 97, primo comma, 117, primo, secondo comma, lettera e), e terzo comma, e 118 della Costituzione, all'art. 3, lettera b), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), alla legge 16 maggio 1978, n. 196 (Norme di attuazione dello statuto speciale della Valle d'Aosta), all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), ed in relazione agli artt. 1 e 11 della legge 5 giugno «2005» [recte: 2003], n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'or-



dinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), agli artt. 10 e 159 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 (Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia), all'art. 3 del decreto legislativo 18 aprile 2006, n. 171 (Ricognizione dei principi fondamentali in materia di casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale, enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale), ed alla direttiva 89/646/CEE (Seconda direttiva del Consiglio relativa al coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative riguardanti l'accesso all'attività degli enti creditizi e il suo esercizio e recante modifica della direttiva 77/780/CEE);

che, riferisce il ricorrente, nel mese di settembre del 2011 la Banca di Credito Cooperativo Valdostana aveva sottoposto alla Banca d'Italia un progetto di modifica dello statuto sociale, nel quale, tra l'altro, si attribuiva alla Giunta della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste il potere di nominare un componente in ciascuno degli organi collegiali della Banca; la Banca d'Italia aveva ritenuto tale modifica in contrasto con la «sana e prudente gestione» e con il principio di imprenditorialità dell'attività bancaria previsto espressamente dall'art. 10, comma 1, del d.lgs. n. 385 del 1993, di attuazione della normativa comunitaria, violando in particolare gli artt. 33 e 150-bis del decreto citato;

che la Banca di Credito Cooperativo Valdostana si era adeguata alle suddette osservazioni e, con nota del 6 marzo 2012, aveva sottoposto alla Banca d'Italia un nuovo testo conforme a quanto rilevato dall'Autorità di vigilanza, sul quale quest'ultima aveva espresso parere favorevole, ai sensi dell'art. 159, comma 2, del testo unico in materia bancaria, e, con nota del 14 marzo 2012, lo aveva trasmesso alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, competente ad autorizzare le modifiche statutarie ai sensi dell'art. 13 della legge regionale 13 maggio 1980, n. 21 (Istituzione della Cassa rurale e artigiana di Gressan);

che la Giunta regionale della Valle d'Aosta, nella seduta del 23 marzo 2012, con delibera pubblicata nell'Albo in data 26 marzo 2012, ha subordinato l'autorizzazione alle modifiche statutarie al previo recepimento di due rilievi concernenti: *a*) la nomina (e non solo la designazione) da parte della Regione dei propri rappresentanti in seno ai tre organi sociali della Banca di Credito Cooperativo Valdostana; *b*) le modalità per la nomina del Presidente del Consiglio di amministrazione;

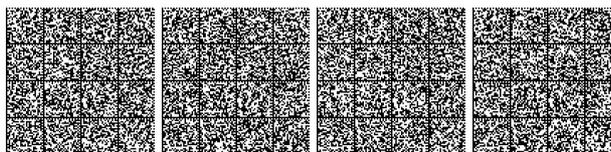
che, a giudizio del Presidente del Consiglio dei ministri, la delibera impugnata sarebbe stata adottata in violazione del riparto costituzionale delle competenze in materia di poteri di vigilanza prudenziale sul sistema bancario, come risultante dalle norme sui vincoli posti dall'ordinamento comunitario (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.), sui controlli dell'iniziativa privata (art. 41, terzo comma, Cost.), sulla tutela del risparmio e sul controllo dell'esercizio del credito (art. 47, primo comma, Cost.), sul buon andamento e sull'efficienza della pubblica amministrazione (art. 97, primo comma, Cost.), sulla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di moneta, tutela del risparmio e dei mercati finanziari (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.), sulla competenza concorrente in materia di casse di risparmio, casse rurali e aziende di credito a carattere regionale (art. 117, terzo comma, Cost.), sulla spettanza allo Stato delle funzioni amministrative in materia di vigilanza bancaria per assicurarne l'esercizio unitario (art. 118 Cost.), nonché dall'art. 3, lettera *b*), della legge cost. n. 4 del 1948 e dall'art. 25 della legge n. 196 del 1978 - ove non troverebbe fondamento la delibera impugnata -, dall'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 e dagli artt. 1 e 11 della legge n. 131 del 2003 e dalla disciplina contenuta nel d.lgs. n. 385 del 1993 (in particolare dall'art. 159 sull'attribuzione allo Stato della vigilanza prudenziale e sul carattere vincolante del parere della Banca d'Italia) in attuazione della normativa comunitaria, e, infine, dall'art. 3 del d.lgs. n. 171 del 2006;

che, secondo il ricorrente, in base alla citata normativa la titolarità delle attribuzioni in materia di vigilanza prudenziale sugli enti creditizi, anche a carattere regionale, competerebbe allo Stato - e per esso alla Banca d'Italia - e non alla Regione, quand'anche a statuto speciale, spettando a quest'ultima solamente un potere residuale e formale da esercitarsi previo parere vincolante della Banca d'Italia;

che, a giudizio del Presidente del Consiglio, la delibera della Giunta regionale impugnata, nel prescrivere modifiche statutarie in contrasto con il parere della Banca d'Italia, integrerebbe un'arbitraria invasione nelle attribuzioni statali e sarebbe oggettivamente idonea a condizionare la modifica statutaria in contrasto con il potere statale di controllo, quindi autonomamente suscettibile di violare la ripartizione delle rispettive competenze;

che il 28 giugno 2012 si è costituita in giudizio la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, chiedendo la reiezione del ricorso in quanto inammissibile ed infondato;

che la resistente in via preliminare eccepisce l'inammissibilità del conflitto per difetto del «tono costituzionale», poiché la competenza statale asseritamente lesa non troverebbe il proprio fondamento in alcuna norma costituzionale, e per genericità del richiamo dei parametri costituzionali violati, in assenza di motivazione in ordine ad ogni singola violazione;



che, nel merito, a giudizio della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste il ricorso dovrebbe ritenersi infondato, poiché l'atto impugnato costituirebbe mero esercizio di poteri autorizzatori riconosciuti ad essa resistente dalla legge regionale n. 21 del 1980, adottata nell'ambito della competenza legislativa relativa all'«istituzione di enti di credito di carattere locale», spettante alla Regione in base all'art. 3, comma 1, lettera b), del proprio statuto ed all'art. 25 della legge n. 196 del 1978, che contiene le relative norme di attuazione e riconoscerebbe espressamente alla Giunta valdostana il potere di designare un membro di ciascun organo collegiale degli enti di credito di carattere regionale.

Considerato che, con nota depositata in data 16 ottobre 2012, la Giunta della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha informato di aver disposto - anche al fine di evitare l'incremento dei costi correlati al prosieguo del contenzioso promosso contro l'atto impugnato, anche dinnanzi al Tribunale amministrativo della Regione Valle d'Aosta - l'annullamento d'ufficio della deliberazione della Giunta regionale del 23 marzo 2012, n. 584 (Autorizzazione, ai sensi dell'art. 13 della l.r. n. 21/1980, alla Banca di Credito Cooperativo Valdostana ad apportare modificazioni ed integrazioni al proprio Statuto sociale, previo recepimento dei rilievi evidenziati dall'Amministrazione regionale), motivando nel senso della spettanza alla Banca d'Italia del potere di vigilanza sugli enti creditizi, e contestualmente ha precisato di aver provveduto ad autorizzare le modificazioni allo statuto sociale come richieste dalla Banca di Credito Cooperativo Valdostana, in conformità al parere favorevole espresso dalla Banca d'Italia;

che, con memoria depositata in data 10 gennaio 2013, il Presidente del Consiglio dei ministri ha chiesto alla Corte costituzionale di dichiarare la cessazione della materia del contendere relativamente al conflitto di attribuzione sollevato avverso la predetta deliberazione n. 584 del 2012 della Giunta della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste;

che successivamente, in data 31 gennaio 2013, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato atto di rinuncia al ricorso per conflitto di attribuzione, affermando che era venuta meno ogni ragione per l'ulteriore contendere, stante l'intervenuto annullamento d'ufficio della delibera impugnata e la disposta autorizzazione alle richieste modifiche statutarie secondo il vincolante parere della Banca d'Italia;

che tale rinuncia è stata formalmente accettata dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, con atto depositato in data 8 febbraio 2013;

che, ai sensi dell'art. 25, comma 5, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, la rinuncia al ricorso, seguita dall'accettazione della controparte costituita, comporta l'estinzione del processo.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara estinto il processo.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 aprile 2013.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*

Aldo CAROSI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 23 aprile 2013.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI



n. 76

*Sentenza 22 - 24 aprile 2013*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Istruzione - Norme della Regione Lombardia - Reclutamento del personale docente con incarico annuale - Possibilità per le istituzioni scolastiche di organizzare concorsi differenziati a seconda del ciclo di studi, secondo le condizioni indicate - Interferenza della Regione sull'assunzione di personale, quale quello docente, inserito nel pubblico impiego statale - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriori parametri.**

- Legge della Regione Lombardia 18 aprile 2012, n. 7, art. 8.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera *g*) (artt. 117, commi secondo, lettere *m*) ed *n*), e terzo).

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Luigi MAZZELLA;

*Giudici :* Gaetano SILVESTRI, 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'art. 8 della legge della Regione Lombardia 18 aprile 2012, n. 7 (Misure per la crescita, lo sviluppo e l'occupazione), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 19-21 giugno 2012, depositato in cancelleria il 22 giugno 2012 ed iscritto al n. 98 del registro ricorsi 2012.

Visto l'atto di costituzione della Regione Lombardia;

udito nell'udienza pubblica del 13 marzo 2013 il Giudice relatore Sergio Mattarella;

uditi l'avvocato dello Stato Gabriella D'Avanzo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Fabio Cintioli per la Regione Lombardia.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso spedito per la notifica il 19 giugno 2012 e depositato nella cancelleria di questa Corte il 22 giugno 2012, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha proposto, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettere *g*), *m*) ed *n*), e terzo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Lombardia 18 aprile 2012, n. 7 (Misure per la crescita, lo sviluppo e l'occupazione), che ha modificato in parte l'art. 3 della legge della Regione Lombardia 6 agosto 2007, n. 19 (Norme sul sistema educativo di istruzione e formazione della Regione Lombardia).

Il testo della disposizione impugnata è il seguente:

«1. Alla L.R. 19/2007 è apportata la seguente modifica:

*a)* dopo il comma 2 dell'articolo 3 sono aggiunti i seguenti:

“2-*bis*. Al fine di realizzare l'incrocio diretto tra la domanda delle istituzioni scolastiche autonome e l'offerta professionale dei docenti, a titolo sperimentale, nell'ambito delle norme generali o di specifici accordi con lo Stato, per



un triennio a partire dall'anno scolastico successivo alla stipula, le istituzioni scolastiche statali possono organizzare concorsi differenziati a seconda del ciclo di studi, per reclutare il personale docente con incarico annuale necessario a svolgere le attività didattiche annuali e di favorire la continuità didattica.

*2-ter.* È ammesso a partecipare alla selezione il personale docente del comparto scuola iscritto nelle graduatorie provinciali ad esaurimento.

*2-quater.* Le modalità di espletamento del bando di concorso sono definite, nel rispetto dei principi di imparzialità, trasparenza e pubblicità, con deliberazione della Giunta regionale, sulla base dell'intesa di cui al comma *2-bis*.

*2-quinquies.* La Giunta regionale relaziona semestralmente sulla sperimentazione alla commissione consiliare competente»».

2.- Tale disposizione, consentendo alle istituzioni scolastiche, sia pure a titolo sperimentale, di procedere all'organizzazione di concorsi ed al reclutamento del personale docente «nell'ambito delle norme generali o di specifici accordi con lo Stato», oltrepasserebbe i limiti della potestà normativa della Regione, ponendosi in evidente contrasto con una cospicua serie di norme statali, soprattutto nella parte in cui, con formulazione poco chiara, consente che tali concorsi si svolgano anche in assenza di un accordo tra lo Stato e la Regione.

In particolare, il censurato art. 8 sarebbe in contrasto con l'art. 138, lettera *b*), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della L. 15 marzo 1997, n. 59), secondo cui la determinazione delle dotazioni organiche della rete scolastica è di competenza esclusiva dello Stato; con gli artt. 399, 400 e 401 del decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado), in base ai quali l'assunzione del personale docente avviene tramite concorsi indetti dal Ministero della pubblica istruzione e gestiti dai singoli uffici scolastici regionali quali articolazioni periferiche del Ministero medesimo; nonché con l'art. 4, commi 1, 2 e 3, della legge 3 maggio 1999, n. 124 (Disposizioni urgenti in materia di personale scolastico), il quale prevede, in caso di impossibilità di conferimento delle cattedre a personale di ruolo, l'obbligo di provvedere all'assegnazione di supplenze annuali o temporanee tramite le c.d. graduatorie permanenti (oggi graduatorie ad esaurimento).

La norma regionale oggetto di ricorso, quindi, oltre ad essere in contrasto con i principi fondamentali in tema di istruzione, inciderebbe sui livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., perché il reclutamento del personale rientra nell'assetto organizzativo della scuola, ascrivibile nella citata categoria. Essa sarebbe, altresì, in contrasto con le norme generali sull'istruzione previste dall'art. 117, secondo comma, lettera *n*), Cost., poiché, alla luce della sentenza n. 200 del 2009 di questa Corte, le norme sul reclutamento degli insegnanti fanno parte di quelle «strutture portanti» del sistema nazionale dell'istruzione che richiedono un'applicazione unitaria sull'intero territorio nazionale; e violerebbe, infine, anche il richiamato art. 117, secondo comma, lettera *g*), Cost., perché il reclutamento dei docenti attiene all'accesso al pubblico impiego, di competenza esclusiva dello Stato anche alla luce della sentenza n. 279 del 2005 di questa Corte.

3.- Si è costituita in giudizio la Regione Lombardia, chiedendo che la prospettata questione venga dichiarata inammissibile o, comunque, infondata.

3.1.- Rileva la Regione, in via preliminare, che la norma impugnata subordina l'avvio della sperimentazione relativa al reclutamento del personale docente al preventivo consenso dello Stato, da manifestarsi nella conclusione di appositi accordi. Ciò significa che la previsione non è operativa fino a quando non sia intervenuto tale accordo; il che comporta che l'odierna questione è inammissibile per carenza di interesse, alla luce della giurisprudenza di questa Corte che ha dichiarato inammissibili per mancanza di capacità lesiva alcune questioni di legittimità costituzionale di norme regionali, asseritamente lesive della competenza statale, in quanto le medesime prevedevano la necessità di una preventiva intesa con lo Stato (sentenze n. 134 del 2004, n. 429 del 2004 e n. 125 del 2010).

3.2.- Nel merito, la difesa regionale osserva che l'interpretazione della censurata disposizione compiuta nel ricorso introduttivo sarebbe errata; la norma regionale, infatti, richiama le norme generali sull'istruzione e gli accordi specifici che dovranno essere conclusi con lo Stato affinché il sistema di reclutamento possa diventare operativo (art. 8, comma *2-quater*). Nella materia dell'istruzione si intrecciano tanto la competenza esclusiva dello Stato in tema di norme generali, quanto la competenza concorrente delle Regioni, da esercitare nell'ambito dei principi fondamentali dettati dalla legge statale; ne consegue che, data la complessità del riparto, lo strumento della leale collaborazione assume un ruolo fondamentale, per cui l'accordo previsto dalla disposizione impugnata «si pone come strumento di congiunzione e raccordo tra le competenze statali e regionali».

La giurisprudenza di questa Corte - osserva la Regione Lombardia - ha in più occasione tracciato il confine tra i rispettivi ambiti di competenza. Alla luce, in particolare, della sentenza n. 200 del 2009, le norme sul reclutamento dei docenti non coprono l'intero settore, lasciando aperti spazi all'autonomia regionale, da esercitare nell'ambito di



specifici accordi. Tale pronuncia, infatti, ha ricompreso nella categoria delle norme generali sull'istruzione quelle disposizioni che sono destinate ad assicurare sull'intero territorio nazionale l'identità culturale del Paese; ne consegue che, se alle Regioni è attribuito il potere di stabilire la programmazione ed il dimensionamento delle istituzioni scolastiche, dovrebbero rientrare nello stesso ambito anche le norme sull'assunzione dei docenti, facendo salvo il principio del pubblico concorso. D'altra parte, la sentenza n. 200 del 2009 ha sottolineato in più punti l'importanza di preservare l'autonomia delle istituzioni scolastiche, la quale si espleta proprio attraverso norme come quella in esame, destinate a promuovere forme di sperimentazione. La possibilità di introdurre forme di sperimentazione era prevista già, nel precedente assetto costituzionale, dall'art. 11 del d.P.R. 8 marzo 1999, n. 275 (Regolamento recante norme in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche, ai sensi dell'art. 21 della L. 15 marzo 1997, n. 59); e va, del resto, considerato che il potere che la norma in esame conferisce alle istituzioni scolastiche è limitato dalla previsione per cui a tali procedure possono partecipare solo i docenti inseriti nelle graduatorie ad esaurimento e solo in relazione ad incarichi annuali di insegnamento, in conformità con la previsione dell'art. 15 del d.P.R. n. 275 del 1999, che escludeva dalle attribuzioni delle istituzioni scolastiche le sole funzioni in tema di reclutamento del personale docente a tempo indeterminato.

Non vi sarebbe, pertanto, alcuna lesione della competenza esclusiva dello Stato in tema di norme generali sull'istruzione.

Non sussiste neppure, secondo la Regione, una lesione della competenza concorrente in materia di istruzione (art. 117, terzo comma, Cost.), perché l'art. 8 della legge reg. Lombardia n. 7 del 2012 «rispetta il principio di merito e opera all'interno delle norme generali sull'istruzione che valorizzano l'autonomia scolastica».

3.3.- La Regione Lombardia osserva, inoltre, che sarebbe da respingere anche la censura prospettata nel ricorso per presunta lesione dei livelli essenziali delle prestazioni, i quali riguardano «il versante strettamente “contenutistico” della materia» e non attengono alla «definizione dell'assetto organizzativo e gestorio del servizio». Sotto questo aspetto, anzi, la norma regionale non lede i livelli essenziali «ma anzi contribuisce a migliorare il livello di offerta, in quanto consente di selezionare i migliori docenti e di garantire la continuità didattica, elemento fondamentale di qualità dell'offerta formativa».

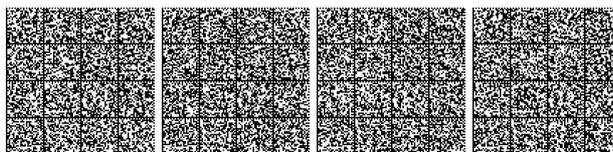
Infondata sarebbe infine la questione, secondo la Regione, anche sotto il profilo della lesione della competenza esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost.; nella memoria si richiama, al riguardo, la sentenza n. 279 del 2005 di questa Corte, la quale non avrebbe stabilito che il reclutamento dei docenti sia di competenza statale, limitandosi ad affermare, invece, che la definizione dei compiti e dell'orario di lavoro del personale docente rientra in tale materia in quanto attinente al rapporto di lavoro del personale statale. La disciplina del reclutamento - rileva la Regione Lombardia - è strettamente connessa con la disciplina dell'organizzazione scolastica, che rientra proprio nella competenza regionale sull'istruzione, sicché la norma impugnata non avrebbe fatto altro che seguire la linea indicata da questa Corte, subordinando l'operatività della disposizione alla preventiva conclusione di intese con lo Stato e valorizzando l'autonomia delle istituzioni scolastiche.

#### *Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettere g), m) ed n), e terzo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Lombardia 18 aprile 2012, n. 7 (Misure per la crescita, lo sviluppo e l'occupazione), che ha modificato in parte l'art. 3 della legge della Regione Lombardia 6 agosto 2007, n. 19 (Norme sul sistema educativo di istruzione e formazione della Regione Lombardia).

Secondo il ricorrente la censurata disposizione - nella parte in cui consente alle istituzioni scolastiche, nell'ambito delle norme generali sull'istruzione o di specifici accordi con lo Stato, di organizzare concorsi differenziati a seconda del ciclo di studi, per reclutare il personale docente con incarico annuale necessario a svolgere le attività didattiche annuali - sarebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettere g), m) ed n), e terzo comma, della Costituzione.

Ciò quanto all'art. 117, secondo comma, lettera n), Cost., perché il reclutamento del personale docente rientrerebbe tra le norme generali sull'istruzione, di competenza esclusiva dello Stato, facendo parte di quelle «strutture portanti» del sistema nazionale dell'istruzione che richiedono un'applicazione unitaria sull'intero territorio nazionale; risulterebbe violato, inoltre, l'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., perché il reclutamento dei docenti attiene all'accesso al pubblico impiego, di competenza esclusiva dello Stato anche alla luce della sentenza n. 279 del 2005 di questa Corte; e sarebbero in tal modo lesi, infine, i livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, secondo comma,



lettera *m*), Cost., perché il reclutamento del personale rientra nell'assetto organizzativo della scuola, da inserire nella menzionata categoria.

2.- La Regione Lombardia ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità della questione.

Secondo tale difesa, infatti, la censurata disposizione sarebbe strutturata in modo tale da prevedere necessariamente un'intesa tra lo Stato e la Regione, senza della quale il sistema ivi delineato non potrebbe funzionare. A questa conclusione la Regione perviene osservando che - in base al comma 2-*quater* della norma in esame - le modalità di espletamento del bando di concorso sono definite con deliberazione della Giunta regionale sulla base dell'intesa di cui al comma 2-*bis*. Simile previsione toglierebbe ogni sostanziale interesse alla questione, perché allo Stato sarebbe sufficiente non dare corso all'intesa per bloccare ogni iniziativa della Regione.

2.1.- L'eccezione non è fondata.

Rileva questa Corte che il testo della disposizione in esame presenta un certo margine di ambiguità. Infatti, mentre nel comma 2-*bis* dell'art. 3 della legge reg. Lombardia n. 19 del 2007, modificato dall'impugnato art. 8 della legge reg. Lombardia n. 7 del 2012, la possibilità di istituire i concorsi si colloca «nell'ambito delle norme generali o di specifici accordi con lo Stato», il successivo comma 2-*quater* del medesimo art. 3 afferma che le modalità di espletamento del bando di concorso sono definite «con deliberazione della Giunta regionale, sulla base dell'intesa di cui al comma 2-*bis*»; non è ben chiaro, quindi, se l'intesa sia prevista come assolutamente necessaria o meno, perché la congiunzione disgiuntiva «o» di cui al comma 2-*bis* non permette un'interpretazione chiara in un senso o nell'altro.

Anche indipendentemente da simile ambiguità lessicale, tuttavia, l'eccezione è da ritenere comunque priva di fondamento per il fatto che - come questa Corte ha avuto modo di affermare più volte - le forme di collaborazione e coordinamento, pure auspicabili, tra apparati statali, regionali e di enti locali, che coinvolgano compiti e attribuzioni di organi dello Stato, non possono essere «disciplinate unilateralmente e autoritativamente dalle Regioni, nemmeno nell'esercizio della loro potestà legislativa», ma devono «trovare il loro fondamento o presupposto in leggi statali che le prevedano o consentano, o in accordi tra gli enti interessati» (sentenza n. 104 del 2010). Ne consegue che una Regione non può invocare a salvezza di una propria normativa il fatto che la medesima necessità, per la concreta operatività, di forme di collaborazione con lo Stato che non siano state oggetto di precedenti forme di accordo, e tanto in conformità al principio della leale collaborazione che deve animare l'intero quadro dei rapporti Stato-Regioni.

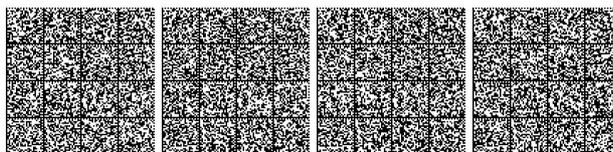
3.- Nel merito, la questione è fondata.

La norma impugnata consente alle istituzioni scolastiche - secondo quanto riportato in precedenza - di «organizzare concorsi differenziati a seconda del ciclo di studi, per reclutare il personale docente con incarico annuale necessario a svolgere le attività didattiche annuali e di favorire la continuità didattica»; a tali selezioni è ammesso a partecipare - in base al comma 2-*ter* dell'art. 3 della legge reg. Lombardia n. 19 del 2007, modificato dalla norma oggi in esame - soltanto «il personale docente del comparto scuola iscritto nelle graduatorie provinciali ad esaurimento». In base al sistema così creato, quindi, ciascun istituto scolastico statale ha la possibilità, alle condizioni indicate, di bandire i concorsi per il reclutamento dei docenti precari con incarico annuale.

È evidente, però, che in tal modo la Regione dispone in merito all'assunzione di una categoria di personale, appunto quello docente, che è inserito nel pubblico impiego statale. Come questa Corte ha avuto modo di rilevare, infatti, con le sentenze n. 37 del 2005 e n. 147 del 2012 - l'una in riferimento al c.d. personale ATA e l'altra in rapporto alla diversa posizione dei dirigenti scolastici - nell'attuale quadro normativo il personale scolastico è alle dipendenze dello Stato e non delle singole Regioni. Ne consegue che ogni intervento normativo finalizzato a dettare regole per il reclutamento dei docenti non può che provenire dallo Stato, nel rispetto della competenza legislativa esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *g*), Cost., trattandosi di norme che attengono alla materia dell'ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato.

La disposizione in esame si inserisce nel corpo dell'art. 3 della legge reg. Lombardia n. 19 del 2007, norma titolata «Valorizzazione dell'autonomia scolastica». Ora, il fatto che la previsione di concorsi per l'assunzione del personale docente sia inserita in tale ambito non muta i termini della questione, perché la valorizzazione dell'autonomia non può spingersi fino al punto di consentire ai singoli istituti scolastici di scegliere il proprio personale docente con concorsi locali. Né a diversa conclusione può pervenirsi per il fatto che la legge regionale in esame limita la possibilità di assunzione del personale docente - scelto nell'ambito delle graduatorie provinciali ad esaurimento - ai soli incarichi annuali, avendo come obiettivo quello di favorire la continuità didattica; anche il personale docente assunto con contratto a tempo determinato fa ugualmente parte del pubblico impiego.

La previsione della possibilità di reclutare tale personale con modalità stabilite da una legge regionale, quindi, oltre ad essere del tutto eccentrica rispetto all'ordinamento nel suo complesso, è in evidente contrasto con il menzionato parametro costituzionale.



4.- Va, quindi, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Lombardia n. 7 del 2012, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione.

Gli ulteriori parametri costituzionali richiamati rimangono assorbiti.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Lombardia 18 aprile 2012, n. 7 (Misure per la crescita, lo sviluppo e l'occupazione).*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 aprile 2013.

F.to:

Luigi MAZZELLA, *Presidente*

Sergio MATTARELLA, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 24 aprile 2013.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI

T\_130076

N. 77

*Sentenza 22 - 24 aprile 2013*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Imposte e tasse - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore - Riduzione di 3 punti percentuali dell'aliquota - Ricorso del Governo - Rinuncia al ricorso accettata dalla controparte - Estinzione del giudizio.**

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 21 dicembre 2011, n. 15, art. 2, comma 6.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera e); statuto della Regione Trentino-Alto Adige, art. 73, comma 1-bis; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 23.

**Istruzione - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione - Direttive della Giunta Provinciale per l'articolazione dell'orario delle lezioni scolastiche - Ricorso del Governo - Rinuncia al ricorso accettata dalla controparte - Estinzione del giudizio.**

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 21 dicembre 2011, n. 15, art. 17, comma 1, e 18, comma 2.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lettere m) ed n), e terzo; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 23.

**Ambiente - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Impianti alimentati da fonti rinnovabili - Domande di concessione - Improcedibilità delle domande contrarie al buon regime delle acque e del suolo e alle normative vigenti in materia di tutela dell'ambiente, di tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico, dei masi chiusi e degli altri interessi generali - Ricorso del Governo - Sopravvenuta dichiarazione di illegittimità della disposizione censurata - Questione divenuta priva di oggetto - Inammissibilità.**

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 21 dicembre 2011, n. 15, art. 24, comma 2.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettere e), l) ed s).



**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Determinazione dell'obiettivo complessivo di saldo finanziario dei comuni - Concorso delle economie di spesa risultanti dall'istituzione di unioni di comuni e da altre forme di collaborazione fra comuni per l'esercizio di servizi di interesse generale, fissati nell'ambito dell'accordo annuale sulla finanza locale - Ricorso del Governo - Prospettazione impugnatoria generica, mancata indicazione delle norme statali interposte, carenza di motivazione - Inammissibilità della questione.**

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 21 dicembre 2011, n. 15, art. 7, comma 4.
- Costituzione artt. 117, comma terzo, 119.

**Ambiente - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Impianti alimentati da fonti rinnovabili - Domande di concessione - Improcedibilità delle domande contrarie al buon regime delle acque e del suolo e alle normative vigenti in materia di tutela dell'ambiente, di tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico, dei masi chiusi e degli altri interessi generali - Ricorso del Governo - Prospettazione impugnatoria generica - Inammissibilità della questione.**

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 21 dicembre 2011, n. 15, art. 24, comma 1.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettere e), l) ed s).

**Imposte e tasse - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Possibilità per i comuni di adottare provvedimenti in materia tributaria e tariffaria anche dopo l'adozione del bilancio di previsione, limitatamente alle materie sulle quali sono intervenute modificazioni legislative per l'anno di riferimento, ovvero altri atti normativi che incidono sulle modalità di applicazione del tributo o della tariffa - Contrasto con il principio di contestualità tra bilancio di previsione degli enti locali e fissazione di aliquote e tariffe - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di sistema tributario - Esorbitanza dalla competenza legislativa provinciale in materia di tributi - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 21 dicembre 2011, n. 15, art. 9, comma 1.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera e); statuto della Regione Trentino-Alto Adige, art. 73, comma 1-bis; legge 23 dicembre 2000, n. 388, art. 53.

**Impiego pubblico - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Incarichi dirigenziali conferiti dalla Provincia e da enti strumentali della stessa - Ammissibilità del cumulo - Contrasto con la normativa statale di settore, riconducibile alla materia dell'ordinamento civile di competenza esclusiva statale - Contrasto con la normativa statale sul trattamento economico complessivo dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche per gli anni 2011-2013, espressivo di un principio fondamentale della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 21 dicembre 2011, n. 15, art. 32, comma 1.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lettera l), e terzo; decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, art. 53; decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 9, comma 1.

**Circolazione stradale - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Disciplina sulla revisione dei veicoli - Affidamento in concessione per i veicoli a motore di massa complessiva a pieno carico superiore a 3,5 tonnellate - Contrasto con la normativa statale che consente la revisione in concessione per i veicoli a motore fino a 3,5 tonnellate - Violazione della competenza legislativa esclusiva in materia di sicurezza e di tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 21 dicembre 2011, n. 15, art. 34.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettere h) ed s).

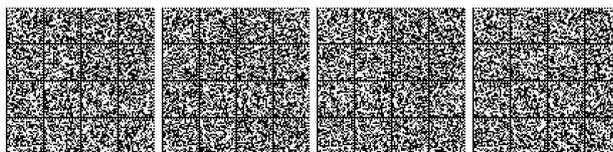
## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Luigi MAZZELLA;

*Giudici :* Gaetano SILVESTRI, 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 6, 7, comma 4, 9, comma 1, 17, comma 1, 18, comma 2, 24, commi 1 e 2, 32, comma 1, e 34 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 21 dicembre 2011, n. 15 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2012 e per il triennio 2012-2014. Legge finanziaria 2012), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 24 febbraio-6 marzo 2012, depositato in cancelleria il 28 febbraio 2012 ed iscritto al n. 36 del registro ricorsi 2012.

Visto l'atto di costituzione della Provincia autonoma di Bolzano;

udito nell'udienza pubblica del 13 marzo 2013 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

uditi l'avvocato dello Stato Giancarlo Caselli per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Giuseppe Franco Ferrari e Roland Riz per la Provincia autonoma di Bolzano.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 24 febbraio-6 marzo 2012 e depositato il successivo 28 febbraio, il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto questione di legittimità costituzionale di varie norme della legge della Provincia autonoma di Bolzano 21 dicembre 2011, n. 15, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2012 e per il triennio 2012-2014 (Legge finanziaria 2012)», e segnatamente: dell'articolo 2, comma 6; dell'articolo 7, comma 4; dell'articolo 9, comma 1; dell'articolo 17, comma 1; dell'articolo 18, comma 2; dell'articolo 24, commi 1 e 2; dell'articolo 32, comma 1; dell'articolo 34.

1.1.- L'art. 2, comma 6, è denunciato per contrasto con l'articolo 117, secondo comma, lett. e), della Costituzione e con l'articolo 73, comma 1-bis, del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige).

La norma censurata ha introdotto l'articolo 21-*quinquiesdecies* nella legge provinciale 11 agosto 1998, n. 9 (Disposizioni finanziarie in connessione con l'assessamento del bilancio di previsione della provincia per l'anno finanziario 1998 e per il triennio 1998-2000 e norme legislative collegate), il quale prevede una riduzione di 3 punti percentuali, a decorrere dal 1° gennaio 2012, dell'aliquota della imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, esclusi i ciclomotori. Nel modificare l'aliquota di detta imposta, la disposizione impugnata eccederebbe quanto consentito in materia di tributi alla Provincia autonoma dallo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, violando altresì la competenza esclusiva statale in materia di «sistema tributario», tenuto conto che l'articolo 17, commi 1 e 2, del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario) - in attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione) - tramite il richiamo ai soli commi 2, 3 e 5 dell'articolo 60 del d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446 (Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali), consentirebbe alle sole Regioni a statuto ordinario la modifica delle aliquote dell'imposta in questione.

1.2.- L'art. 7, comma 4, è denunciato per violazione degli articoli 117, terzo comma, e 119 della Costituzione.

La norma censurata consentirebbe economie di spesa non «quantificabili a priori» e che, pertanto, «non possono utilmente concorrere a determinare l'obiettivo complessivo di saldo finanziario dei comuni». Donde, nell'ottica, assunta dalla giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 229 del 2011 e n. 376 del 2003), di una ampia nozione dei principi di coordinamento della finanza pubblica, la lesione dell'art. 117, terzo comma, Cost., «il quale costituisce anche parametro di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 119, secondo comma, Cost.».

1.3.- Per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., e con l'art. 73, comma 1-bis, dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, è impugnata la disposizione di cui all'art. 9, comma 1, con la quale è riformulato l'articolo 1 della legge provinciale 14 febbraio 1992, n. 6 (Disposizioni in materia di finanza locale), con l'introduzione dell'inciso (terzo periodo): «Fermo restando il termine previsto dall'ordinamento regionale per l'approvazione del bilancio di previsione dei comuni, questi possono adottare provvedimenti in materia tributaria e tariffaria anche dopo l'adozione del bilancio di previsione, limitatamente alle materie sulle quali sono intervenute modificazioni legislative per l'anno di riferimento ovvero altri atti normativi che incidono sulle modalità di applicazione del tributo o della tariffa».



L'anzidetta norma, secondo il ricorrente, esorbiterebbe dalla competenza legislativa provinciale in materia di tributi, di cui appunto all'articolo 73 dello statuto speciale, invadendo altresì la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «sistema tributario», posto che sarebbero da ritenersi ricompresi tra i «provvedimenti in materia tributaria e tariffaria» anche le modifiche di aliquote e tariffe di tributi locali.

In particolare, la disposizione denunciata si porrebbe in contrasto con il combinato disposto dell' articolo 53 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)» e dell'articolo 151 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), in forza del quale si imporrebbe «la necessaria simultaneità tra la fissazione di aliquote fiscali e tariffe ed il termine fissato per la deliberazione del bilancio di previsione degli enti locali».

1.4.- L'art. 17, comma 1, è denunciato per contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost.

La disposizione censurata ha introdotto l'art. 1-*ter* nella precedente legge Provinciale 16 luglio 2008, n. 5 (Obiettivi formativi generali ed ordinamento della scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione), il cui comma 3 consente alla Giunta Provinciale di emanare direttive in ordine all'articolazione dell'orario delle lezioni scolastiche. Sarebbe, pertanto, inciso il principio dell'autonomia scolastica di cui al d.P.R. 8 marzo 1999, n. 275 (Regolamento recante norme in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche, ai sensi dell'art. 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59), con esorbitanza dalla competenza legislativa concorrente delle Province autonome in materia di «istruzione elementare e secondaria (media, classica, scientifica, magistrale, tecnica, professionale, ed artistica)» di cui all'art. 9, numero 2), dello statuto speciale.

1.5.- Per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere *m*) ed *n*), e terzo comma, Cost., sono denunciati gli articoli 17, comma 1, e 18, comma 2, in forza del cui combinato disposto la provincia autonoma sarebbe svincolata dal rispetto del monte ore minimo in materia di istruzione definito dallo Stato, nonché dall'articolazione delle lezioni in almeno cinque giorni settimanali, con conseguente vulnus a vari principi della legislazione statale in tema di «norme generali sull'istruzione» e della competenza esclusiva statale in materia di «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale».

1.6.- L'art. 24 è impugnato per contrasto con l'art. 117, primo comma e secondo comma, lettere *e*), *l*) ed *s*), Cost.

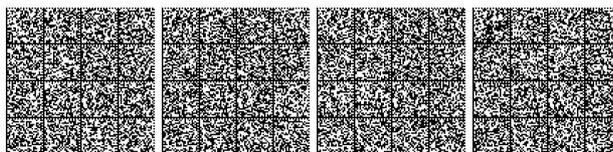
1.6.1.- In particolare, il comma 1 - che sostituisce il comma 5 dell'art. 3 della legge provinciale 30 settembre 2005, n. 7 (Norme in materia di utilizzazione di acque pubbliche e di impianti elettrici), stabilendo che «Non possono avere ulteriore corso le domande di concessione per impianti alimentati da fonti rinnovabili contrarie al buon regime delle acque e del suolo e alle normative vigenti in materia di tutela dell'ambiente, di tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico, dei masi chiusi e degli altri interessi generali (...)» - si risolverebbe in una formulazione normativa «piuttosto vaga e generica, allorché non fornisce una chiara individuazione semantica del concetto di “buon regime delle acque e del suolo”, attribuendo all'amministrazione concedente un eccessivo margine di discrezionalità nelle decisioni relative alla procedibilità o meno delle domande di concessione prese in esame». Di qui, ad avviso del Presidente del Consiglio, la lesione della competenza statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

1.6.2.- Il comma 2 del censurato art. 24 - che sostituisce il comma 1 dell'art. 16 della legge provinciale n. 7 del 2005, «in termini peraltro praticamente identici alla modifica già ivi operata con l'art. 2, comma 10, della L.P. n. 4/2011», già oggetto di impugnativa costituzionale con ricorso iscritto al n. 87 del 2011 - verrebbe, quindi, a reiterare «la violazione costituzionale già lamentata», poiché riproporrebbe il «rinnovo trentennale delle concessioni di derivazione idrica, ad eccezione di quelle a scopo idroelettrico (disciplinate dal successivo art. 3 della medesima L.P. n. 4/2011), a condizione della ricorrenza dei presupposti ivi specificati».

1.7.- L'art. 32, comma 1, è censurato per contrasto, a sua volta, con l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), e terzo comma, Cost.

La disposizione denunciata ha aggiunto il comma 8 all'art. 14 della legge provinciale 23 aprile 1992, n. 10 (Riordinamento della struttura dirigenziale della Provincia Autonoma di Bolzano), il quale recita: «Ai fini di un migliore coordinamento e snellimento della gestione delle materie di competenza di un componente di Giunta e dei compiti attribuiti nell'ambito di tali materie a enti strumentali della Provincia o a società controllate dalla stessa, è consentito il cumulo tra incarichi dirigenziali presso la Provincia e presso tali enti e società, salvo il rispetto delle particolari disposizioni per la copertura delle rispettive posizioni dirigenziali».

Nel consentire il cumulo di incarichi dirigenziali conferiti dalla Provincia autonoma di Bolzano e da enti strumentali della stessa, la norma violerebbe l'art. 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), che tale cumulo disciplina in modo limitativo, così da ingerirsi nella competenza legislativa esclusiva statale della materia dell'ordinamento civile, che ricomprende anche il pubblico impiego c.d. «privatizzato» (viene citata la sentenza n. 339 del 2011 di questa Corte).



Inoltre, la stessa disposizione, nel consentire anche il cumulo delle retribuzioni, violerebbe l'art. 9, comma 1, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, in forza del quale «Per gli anni 2011, 2012 e 2013 il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, ivi compreso il trattamento accessorio, previsto dai rispettivi ordinamenti delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), non può superare, in ogni caso, il trattamento ordinariamente spettante per l'anno 2010, al netto degli effetti derivanti da eventi straordinari della dinamica retributiva (...)».

Donde, il *vulnus* a siffatto principio fondamentale, che concerne la competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, prevista dall'art. 117, terzo comma, Cost., cui anche la Provincia autonoma di Bolzano non potrebbe sottrarsi.

1.8.- Infine, l'art. 34 è impugnato per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettere *h*), *l*) ed *s*), Cost.

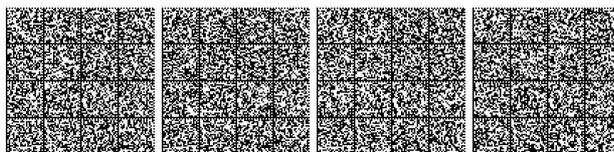
La disposizione censurata inserisce, nella legge provinciale 7 aprile 1997, n. 6 (Ordinamento dell'apprendistato), l'art. 22-*bis*, che, sotto la rubrica "Riorganizzazione delle revisioni tecniche dei veicoli a motore di massa complessiva a pieno carico superiore a 3,5 tonnellate", prevede che «Al fine di completare e ottimizzare l'organizzazione delle revisioni periodiche dei veicoli a motore e dei loro rimorchi la Provincia può autorizzare le imprese altamente specializzate a svolgere il prescritto controllo tecnico, nel rispetto della normativa tecnica vigente in materia, anche per i veicoli a motore di massa complessiva a pieno carico superiore a 3,5 tonnellate (...)» .

Tale norma, secondo il ricorrente, si porrebbe in contrasto, sotto plurimi profili, con l'articolo 80 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), in forza del quale spetta allo Stato - e, per esso, al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - il compito di stabilire, con appositi decreti ministeriali, «i criteri, i tempi e le modalità per l'effettuazione della revisione generale o parziale delle categorie di veicoli a motore e dei loro rimorchi, al fine di accertare che sussistano in essi le condizioni di sicurezza per la circolazione e di silenziosità e che i veicoli stessi non producano emanazioni inquinanti superiori ai limiti prescritti» (comma 1), consentendo al medesimo Ministero, «al fine di assicurare in relazione a particolari e contingenti situazioni operative degli uffici competenti del Dipartimento per i trasporti terrestri, il rispetto dei termini previsti per le revisioni periodiche dei veicoli a motore capaci di contenere al massimo sedici persone compreso il conducente, ovvero con massa complessiva a pieno carico fino a 3,5 t», di poter, «per singole province individuate con proprio decreto, affidare in concessione quinquennale le suddette revisioni ad imprese di autoriparazione che svolgono la propria attività nel campo della meccanica e motoristica, carrozzeria, elettrauto e gommista ovvero ad imprese che, esercendo in prevalenza attività di commercio di veicoli, esercitino altresì, con carattere strumentale o accessorio, l'attività di autoriparazione», (comma 8, primo periodo).

Il ricorrente - pur riconoscendo che lo Statuto speciale attribuisce alla Provincia autonoma di Bolzano, ai sensi dell'art. 8, comma 1, numeri 17) e 18), la competenza primaria in materia di viabilità e trasporti di competenza provinciale, e che il d.P.R. 19 novembre 1987, n. 527 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di comunicazioni e trasporti di interesse provinciale), di attuazione dello statuto, ha demandato ad uffici provinciali lo svolgimento di attribuzioni di competenza della direzione compartimentale della motorizzazione civile - sostiene che permarrebbero spazi di competenza esclusiva statale, posto, peraltro, che le competenze provinciali anzidette debbono esercitarsi nei limiti dell'art. 4 dello statuto di autonomia. Sicché, con riferimento alla circolazione stradale, si evidenzia che la giurisprudenza costituzionale ha puntualizzato che tale materia, pur non menzionata espressamente dall'art. 117 Cost., può ricondursi, «sotto diversi aspetti, a competenze statali esclusive», venendo in rilievo, tra gli altri profili, la sicurezza degli utenti della strada (e, dunque, la materia della tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza: lettera *h*) dell'art. 117, secondo comma, Cost.) e la responsabilità civile per circolazione di veicoli a motore (e, dunque, la materia dell'ordinamento civile: lettera *l*) dell'art. 117, secondo comma, Cost.). Peraltro, proprio in considerazione dei meccanismi di controllo previsti dall'art. 80 del Codice della strada, in quanto strumentali non solo alla verifica delle loro condizioni di sicurezza per la circolazione, ma anche per garantire la silenziosità ed il contenimento delle emissioni inquinanti nei limiti prescritti dalla legge, la relativa disciplina rientrerebbe anche nella materia della tutela dell'ambiente, di cui alla lettera *s*) dell'art. 117, secondo comma, Cost.

2.- Si è costituita in giudizio la Provincia autonoma di Bolzano, chiedendo che venga dichiarata la "manifesta inammissibilità" o, comunque, la "manifesta infondatezza" delle proposte questioni.

2.1.- Sulla denuncia dell'art. 2, comma 6, la difesa provinciale sostiene che l'abrogazione del comma 5 dell'art. 17 del d.lgs. n. 68 del 2011 non avrebbe avuto l'effetto di escludere le Regioni a statuto speciale dall'ambito di sua applicazione, comportando, invece, che le relative disposizioni trovino applicazione agli enti ad autonomia speciale senza necessità di apposite norme di attuazione.



Inoltre, la riduzione della aliquota prevista dalla norma censurata non eccederebbe dalla competenza statutaria, posto che l'art. 73, comma 1-bis, evocato dal ricorrente, pone il limite delle aliquote «superiori definite dalla normativa statale».

2.2.- Relativamente all'art. 7, comma 4, la Provincia autonoma eccepisce preliminarmente la inammissibilità della censura, che non indica, né nella deliberazione di impugnazione, né in ricorso, i principi fondamentali che sarebbero stati violati, né le norme statali da cui questi sarebbero ricavabili.

Nel merito, sostiene che il coordinamento della finanza pubblica in riferimento agli enti sarebbe assegnato alla Provincia autonoma di Bolzano dall'art. 79, comma 3, dello statuto, fermi restando gli obiettivi complessivi di finanza pubblica concordati con lo Stato (e, per esso, con il Ministro dell'economia e delle finanze); inoltre, nessuna indeterminatezza delle economie di spesa sarebbe apprezzabile, posto che la loro precisazione deriverebbe dal meccanismo di individuazione del patto di stabilità provinciale di cui all'art. 12 della legge provinciale n. 6 del 1992.

2.3.- Anche l'impugnativa dell'art. 9, comma 1, secondo la difesa provinciale, non sarebbe fondata, in quanto l'adozione dei provvedimenti in materia tributaria e tariffaria sarebbe consentita, dalla norma denunciata, solo in relazione a materie «nelle quali sono intervenute modificazioni legislative per l'anno di riferimento», sicché non sarebbe neppure configurabile la dedotta lesione di competenze statali posto che «è la stessa modificazione legislativa che prevede la sua applicazione all'anno di riferimento».

2.4.- Sulla denuncia degli articoli 17, comma 1, e 18, comma 2, la Provincia eccepisce di essere competente in materia di ordinamento scolastico e, segnatamente, sull'adozione delle modifiche degli orari di insegnamento: ciò, sulla base della norma di attuazione statutaria di cui all'art. 9 del d.P.R. 10 febbraio 1983, n. 89 (Approvazione del testo unificato dei decreti del Presidente della Repubblica 20 gennaio 1973, n. 116 e 4 dicembre 1981, n. 761, concernenti norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di ordinamento scolastico in provincia di Bolzano).

2.5.- Relativamente all'art. 24, commi 1 e 2, la difesa provinciale sostiene che il comma 1, lungi dall'essere norma vaga e generica, consentirebbe di «effettuare un primo vaglio di procedibilità di una domanda di concessione in palese contrasto con i principi del buon regime delle acque e del suolo» e delle pertinenti normative di tutela (ambiente, paesaggio, patrimonio storico-artistico, masi chiusi ed altri interessi generali), con necessità, ai sensi dell'art. 97 Cost., di motivare l'improcedibilità della domanda.

E, quanto al comma 2, la stessa difesa esclude che la disposizione preveda un «rinnovo automatico *ex lege*», stabilendo piuttosto un «rinnovo condizionato» a precise valutazioni dell'Amministrazione provinciale, quali la mancanza di un contrario interesse pubblico, la persistenza dei fini della derivazione e dell'esercizio dell'utenza, la non contrarietà al buon regime delle acque e la conformità allo stato della tecnica. Non vertendosi, dunque, in un caso di rinnovo automatico, non sarebbero stati violati principi in materia di concorrenza, laddove lo stesso comma 2 dell'art. 24 censurato richiama peraltro espressamente il «rispetto delle procedure ad evidenza pubblica».

2.6.- Sulla denuncia dell'art. 32, comma 1, la Provincia autonoma di Bolzano eccepisce preliminarmente la mancata indicazione dei parametri statutori che sarebbero stati violati, avendo il ricorrente fatto riferimento soltanto all'art. 117 Cost.

Nel merito, si evidenzia che soltanto i principi desumibili dall'art. 2 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) e dall'art. 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa), costituirebbero per essa Provincia autonoma norme di riforma economica-sociale in grado di vincolare la competenza statutaria, mentre l'art. 1, comma 3, del d.lgs. n. 165 del 2001 farebbe riferimento ai principi fondamentali vincolanti esclusivamente le Regioni a statuto ordinario.

Aggiunge, la resistente, di aver già disciplinato in precedenza incompatibilità e divieto di cumulo per il proprio personale con l'art. 14 della legge provinciale 10 agosto 1995, n. 16 (Riforma dell'ordinamento del personale della provincia), ed esclude che la norma censurata preveda il cumulo delle retribuzioni «oltre ai limiti stabiliti dal già citato art. 14 (...) e dal relativo contratto collettivo per il personale provinciale del 4.7.2002».

2.7.- Sulla denuncia dell'art. 34, la difesa provinciale pone in rilievo che l'art. 4-bis, comma 1, del d.P.R. n. 527 del 1987, introdotto dal decreto legislativo 21 settembre 1995, n. 429 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige recanti delega di funzioni amministrative alle province autonome di Trento e di Bolzano in materia di comunicazioni e trasporti), ha delegato alla Provincia di Bolzano, nell'ambito della competenza statutaria in materia di viabilità e trasporti di interesse provinciale (art. 8, numeri 17 e 18), l'esercizio delle funzioni già esercitate dall'Ufficio provinciale della motorizzazione civile e dei trasporti in concessione a Bolzano, tra cui anche «le revisioni dei veicolo a motore di massa complessiva a pieno carico superiore a 3,5 tonnellate»; con il successivo comma 2 dello stesso art. 4-bis si affida alla Provincia la facoltà di disciplinare «con legge l'organizzazione delle funzioni delegate di cui al comma 1».



Osserva, inoltre, che essa Provincia, in forza degli artt. 6 e 7 delle norme di attuazione di cui al d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526 (Estensione alla regione Trentino-Alto Adige ed alle province autonome di Trento e Bolzano delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616), può, nelle materia di sua competenza, procedere all'attuazione diretta dei regolamenti e delle direttive dell'Unione europea, là dove l'art. 2 della direttiva 20 dicembre 1996, n. 96/96/CE (Direttiva del Consiglio concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al controllo tecnico dei veicoli a motore e dei loro rimorchi), consente di affidare in concessione ad imprese appositamente attrezzate e ritenute idonee «la revisione dei veicoli a pieno carico superiore a 3,5 tonnellate».

3.- In prossimità dell'udienza pubblica entrambe le parti hanno depositato memoria illustrativa dei rispettivi assunti.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato plurime disposizioni della legge della Provincia autonoma di Bolzano 21 dicembre 2011, n. 15, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2012 e per il triennio 2012-2014 (Legge finanziaria 2012)» e, segnatamente, gli articoli 2, comma 6; 7, comma 4; 9, comma 1; 17, comma 1; 18, comma 2; 24, commi 1 e 2; 32, comma 1 e 34.

2.- Successivamente al deposito del ricorso, il ricorrente ha formalmente, però, rinunciato all'impugnazione degli artt. 2, comma 6, 17, comma 1, e 18, comma 2, e tale rinuncia è stata accettata dalla Provincia autonoma di Bolzano; ne consegue l'estinzione del giudizio relativamente alla questioni sulle anzidette disposizioni (*cf.*, tra le altre, sentenza n. 262 del 2012).

3.- Sempre in data successiva al deposito del ricorso (28 febbraio 2012), la disposizione di cui all'art. 24, comma 2, è stata dichiarata costituzionalmente illegittima dalla sentenza n. 114 del 2012, per cui, essendo venuto meno l'oggetto della questione proposta, la stessa deve essere dichiarata inammissibile (*cf.*, tra le altre, sent. n. 99 del 2012).

4.- Venendo, dunque, allo scrutinio delle ulteriori disposizioni impuginate, vanno preliminarmente, a loro volta, dichiarate inammissibili le questioni formulate in relazione agli articoli 7, comma 4, e 24, comma 1.

4.1.- L'art. 7, comma 4 - secondo il cui testuale disposto: «Concorrono a determinare l'obiettivo complessivo di saldo finanziario dei comuni le economie di spesa risultanti dall'istituzione di unioni di comuni e da altre forme di collaborazione fra comuni per l'esercizio di servizi di interesse generale, che vengono fissati nell'ambito dell'accordo annuale sulla finanza locale ai sensi dell'art. 12 della legge provinciale 14 febbraio 1992, n. 6, e successive modifiche» - è denunciato per contrasto con gli articoli 117, terzo comma, e 119 Cost., prevedendo, secondo il ricorrente, economie di spesa non «quantificabili a priori» e che, pertanto, «non possono utilmente concorrere a determinare l'obiettivo complessivo di saldo finanziario dei comuni», così da infrangersi contro i principi di coordinamento della finanza pubblica.

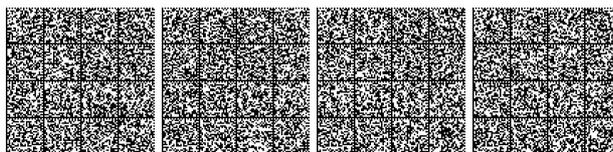
La questione, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., è assolutamente generica nella sua prospettazione (tra le altre, sentenze n. 3 del 2013, n. 99 del 2012 e n. 312 del 2010), posto che essa non si cura affatto di precisare quali siano le norme statali dalle quali evincersi i principi di coordinamento della finanza pubblica che vincolerebbero nella specie il legislatore regionale.

La questione risulta, altresì, priva del supporto di effettive argomentazioni anche quanto all'evocazione del parametro di cui all'art. 119, secondo comma, Cost., il quale fa riferimento ai tributi ed alle entrate propri degli enti territoriali, mentre la disposizione denunciata riguarda specificatamente il saldo finanziario.

4.2.- L'art. 24, comma 1 - sostitutivo del comma 5 dell'art. 3 della legge provinciale 30 settembre 2005, n. 7 (Norme in materia di utilizzazione di acque pubbliche e di impianti elettrici) - è censurato, per contrasto con l'art. 117, secondo comma lettera *s*), Cost., nella parte in cui dispone che: «Non possono avere ulteriore corso le domande di concessione per impianti alimentati da fonti rinnovabili contrarie al buon regime delle acque e del suolo e alle normative vigenti in materia di tutela dell'ambiente, di tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico, dei masi chiusi e degli altri interessi generali (...)».

Secondo il ricorrente, la formulazione della norma sarebbe «piuttosto vaga e generica, perché non fornisce una chiara individuazione semantica del concetto di "buon regime delle acque e del suolo", attribuendo all'amministrazione concedente un eccessivo margine di discrezionalità nelle decisioni relative alla procedibilità o meno delle domande di concessione prese in esame».

Anche in tal caso, la prospettazione impugnatoria è generica.



Il ricorrente si limita, infatti, ad una censura di vaghezza della norma provinciale, in ordine al concetto di “buon regime delle acque e del suolo”, senza puntualizzare il quadro normativo di riferimento, omettendo di fare richiamo non soltanto alla disciplina di principio, di fonte statale, che sarebbe vulnerata, ma anche gradatamente alla stessa trama normativa, sempre statale, che verrebbe in rilievo nel caso di specie. D’altro canto, come posto in evidenza anche dalla difesa provinciale, il concetto di “buon regime delle acque” è presente negli articoli 7, 17, 66 e 96 del r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775 (Testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici) e, dunque, il ricorrente bene avrebbe potuto e dovuto fare riferimento a tale normativa.

5.- Viene, poi, in esame la questione relativa all’art. 9, comma 1, che ha introdotto, nell’ambito della riformulazione dell’art. 1 della legge provinciale 14 febbraio 1992, n. 6 (Disposizioni in materia di finanza locale), il seguente inciso (terzo periodo): «Fermo restando il termine previsto dall’ordinamento regionale per l’approvazione del bilancio di previsione dei comuni, questi possono adottare provvedimenti in materia tributaria e tariffaria anche dopo l’adozione del bilancio di previsione, limitatamente alle materie sulle quali sono intervenute modificazioni legislative per l’anno di riferimento, ovvero altri atti normativi che incidono sulle modalità di applicazione del tributo o della tariffa».

La disposizione è denunciata per contrasto con l’art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., e con l’art. 73, comma 1-*bis*, dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, giacché esorbiterebbe dalla competenza legislativa provinciale in materia di tributi prevista dall’art. 73 dello statuto speciale, invadendo altresì la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «sistema tributario», posto che sarebbero da ritenersi ricompresi tra i «provvedimenti in materia tributaria e tariffaria» anche le modifiche di aliquote e tariffe di tributi locali, là dove il combinato disposto dell’articolo 53 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)», e dell’articolo 151 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali) imporrebbe «la necessaria simultaneità tra la fissazione di aliquote fiscali e tariffe ed il termine fissato per la deliberazione del bilancio di previsione degli enti locali».

5.1.- La questione è fondata.

Il tenore della norma censurata - che fa generico riferimento a “provvedimenti in materia tributaria e tariffaria”, il cui novero, pertanto, non è riducibile soltanto ad una determinata tipologia di intervento - non permette di giungere all’interpretazione selettiva auspicata dalla Provincia, per cui l’art. 9, comma 1, riguarderebbe i soli provvedimenti di conformazione alle modifiche legislative sulle modalità di applicazione di aliquote e tariffe.

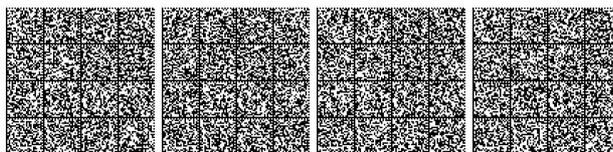
Sicché, la norma impugnata, in forza della portata prescrittiva che emerge pianamente dalla sua formulazione, è tale da consentire, anche senza vincoli quantitativi, la modifica di aliquote e tariffe oltre i termini di approvazione del bilancio di previsione, con ciò vulnerando i parametri evocati dal ricorrente, in contrasto con il principio di contestualità tra bilancio di previsione degli enti locali e fissazione di aliquote e tariffe desumibile dal comma 16 dell’art. 53 della legge n. 388 del 2000. E ciò, ancorché i termini cui riferire detto bilancio rimangano quelli fissati - peraltro, in modo coerente con la disciplina statale - dalla normativa provinciale, e cioè dal decreto del Presidente della Giunta regionale n. 4/L del 28 maggio 1999 e non già da quella statale di cui all’art. 151 del d.lgs. n. 267 del 2000.

6.- L’art. 32, comma 1, - a tenore del quale «Ai fini di un migliore coordinamento e snellimento della gestione delle materie di competenza di un componente di Giunta e dei compiti attribuiti nell’ambito di tali materie a enti strumentali della Provincia o a società controllate dalla stessa, è consentito il cumulo tra incarichi dirigenziali presso la Provincia e presso tali enti e società, salvo il rispetto delle particolari disposizioni per la copertura delle rispettive posizioni dirigenziali» - è impugnato per violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera *l*) e terzo comma, Cost.

Nel consentire il cumulo di incarichi dirigenziali conferiti dalla Provincia di Bolzano e da enti strumentali della stessa, la riferita disposizione si porrebbe, secondo il ricorrente, in contrasto con l’art. 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), che tale cumulo disciplina in modo limitativo, così da ingerirsi nella competenza legislativa esclusiva statale della materia dell’ordinamento civile, che ricomprende anche il pubblico impiego c.d. «privatizzato»; inoltre, nel consentire anche il cumulo delle retribuzioni, contrasterebbe con l’art. 9, comma 1, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, sul trattamento economico complessivo dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche per gli anni 2011, 2012 e 2013, che è principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica.

6.1.- La questione è fondata.

Contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa provinciale, non vi è dubbio sul fatto che la disciplina del rapporto lavorativo dell’impiego pubblico privatizzato è rimessa alla competenza legislativa statale di cui all’art. 117, secondo comma, lett. *l*), Cost., in quanto riconducibile alla materia «ordinamento civile», che vincola anche gli enti ad autonomia differenziata (*cf.* sentenza n. 151 del 2010; sentenza n. 95 del 2007).



Pertanto, la disciplina sul cumulo degli impieghi dettata dall'art. 53 del d.lgs. n. 165 del 2001 è regolamentazione del rapporto lavorativo e, dunque, rientra nella materia ordinamento civile di competenza esclusiva statale, rispetto alla quale la Provincia autonoma non può intervenire in senso diversamente conformativo, stabilendo essa stessa ipotesi di cumulo senza tenere conto dei criteri appositamente stabiliti dalla legislazione statale. La norma provinciale denunciata prevede, infatti, in favore del dirigente provinciale la possibilità di cumulare l'impiego pubblico con quello presso società ed enti privati, senza far cenno alle limitazioni previste dalla legislazione statale.

Peraltro, la questione è fondata anche quanto al profilo della dedotta violazione del principio fondamentale della finanza pubblica di cui all'art. 9, comma 1, del d.l. n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, nella legge n. 122 del 2010, sul trattamento economico complessivo dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche per gli anni 2011, 2012 e 2013, come tale riconosciuto dalla sentenza n. 215 del 2012. La disposizione censurata, infatti, non contempla lo specifico limite di trattamento economico complessivo anzidetto, mentre i riferimenti che la difesa provinciale opera alla legislazione provinciale previgente sono, per l'appunto, superati dalla norma di cui all'art. 9 citato.

7.- Per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettere *h*), *l*) ed *s*), Cost. è stato, infine, impugnato l'art. 34, che inserisce, nel testo della precedente legge provinciale 7 aprile 1997, n. 6 (Ordinamento dell'apprendistato), l'art. 22-*bis* (Riorganizzazione delle revisioni tecniche dei veicoli a motore di massa complessiva a pieno carico superiore a 3,5 tonnellate), il quale stabilisce che «Al fine di completare e ottimizzare l'organizzazione delle revisioni periodiche dei veicoli a motore e dei loro rimorchi la Provincia può autorizzare le imprese altamente specializzate a svolgere il prescritto controllo tecnico, nel rispetto della normativa tecnica vigente in materia, anche per i veicoli a motore di massa complessiva a pieno carico superiore a 3,5 tonnellate (...)».

Secondo il ricorrente, la disposizione censurata si porrebbe in contrasto, sotto plurimi profili, con l'art. 80 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), in forza del quale spetta allo Stato - e, per esso, al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - il compito di stabilire, con appositi decreti ministeriali, «i criteri, i tempi e le modalità per l'effettuazione della revisione generale o parziale delle categorie di veicoli a motore e dei loro rimorchi, al fine di accertare che sussistano in essi le condizioni di sicurezza per la circolazione e di silenziosità e che i veicoli stessi non producano emanazioni inquinanti superiori ai limiti prescritti» (comma 1), consentendo al medesimo Ministero, «al fine di assicurare in relazione a particolari e contingenti situazioni operative degli uffici competenti del Dipartimento per i trasporti terrestri, il rispetto dei termini previsti per le revisioni periodiche dei veicoli a motore capaci di contenere al massimo sedici persone compreso il conducente, ovvero con massa complessiva a pieno carico fino a 3,5 t», di poter, «per singole province individuate con proprio decreto, affidare in concessione quinquennale le suddette revisioni ad imprese di autoriparazione che svolgono la propria attività nel campo della meccanica e motoristica, carrozzeria, elettrauto e gommista ovvero ad imprese che, esercendo in prevalenza attività di commercio di veicoli, esercitino altresì, con carattere strumentale o accessorio, l'attività di autoriparazione», (comma 8, primo periodo).

7.1.- La questione è fondata.

La disciplina della circolazione stradale - secondo la giurisprudenza della Corte (sentenze n. 223 del 2010 e n. 428 del 2004; ma anche sentenza n. 183 del 2012) - appartiene alla competenza esclusiva statale sotto vari profili: sicurezza, ordinamento civile, ambiente. In particolare, la disciplina sulla revisione dei veicoli si innesta nelle materie della sicurezza e dell'ambiente.

Sicché, la Provincia autonoma non può stabilire che l'affidamento in concessione di tale revisione possa valere per veicoli a motore di massa complessiva a pieno carico superiore a 3,5 tonnellate, considerato che la norma statale di cui all'art. 80 del d.lgs. n. 285 del 1992 consente ciò per veicoli a motore fino a 3,5 tonnellate.

Né la Provincia può, in contrario, fondatamente invocare la delega di cui all'art. 4-*bis*, comma 1, del decreto del Presidente della repubblica 19 novembre 1987, n.527 (norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di comunicazioni e trasporti di interesse provinciale), giacché si tratta di delega di funzioni amministrative e non di conferimento di potere legislativo, che, invece, nella specie è stato esercitato con la norma impugnata.

La riconduzione della disciplina oggetto della norma denunciata alla competenza esclusiva statale rende, inoltre, irrilevante la difesa provinciale sul versante "comunitario", posto che è proprio lo Stato a disporre della regolamentazione di matrice europea.



PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 9, comma 1, 32, comma 1, e 34 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 21 dicembre 2011, n. 15, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2012 e per il triennio 2012-2014 (Legge finanziaria 2012)»;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 7, comma 4, dell'anzidetta legge provinciale n. 15 del 2011, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli articoli 117, terzo comma, e 119 della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 24, comma 1, della medesima legge provinciale n. 15 del 2011, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 24, comma 2, della predetta legge provinciale n. 15 del 2011, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'articolo 117, primo e secondo comma, lettere e) l) ed s) della Costituzione, con il ricorso in epigrafe;

5) dichiara estinto, relativamente alle questioni di legittimità costituzionale degli articoli 2, comma 6, 17, comma 1, e 18, comma 2, della stessa legge provinciale n. 15 del 2011, il giudizio promosso 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 22 aprile 2013.

F.to:

Luigi MAZZELLA, *Presidente*Mario Rosario MORELLI, *Redattore*Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 24 aprile 2013.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI

T\_130077

n. 78

*Sentenza 22 - 24 aprile 2013*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Università - Personale tecnico amministrativo dell'Università - Divieto di conferimento di incarichi di insegnamento - Trattamento differenziato nei confronti di una particolare categoria di dipendenti pubblici, privo di razionale giustificazione - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriori profili.**

- Legge 4 novembre 2005, n. 230, art. 1, comma 10.
- Costituzione, art. 3 (artt. 33, 35 e 97).



## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco GALLO;

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

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 10, della legge 4 novembre 2005, n. 230 (Nuove disposizioni concernenti i professori e i ricercatori universitari e delega al Governo per il riordino del reclutamento dei professori universitari), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, nel procedimento vertente tra M.R. e l'Università degli Studi di Padova ed altri, con ordinanza dell'8 aprile 2011, iscritta al n. 205 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 42, prima serie speciale, dell'anno 2011.

Visti l'atto di costituzione di M.R., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 26 marzo 2013 il Giudice relatore Sergio Mattarella;

uditi l'avvocato Paolo Francesco Brunello per M.R. e l'avvocato dello Stato Ettore Figliolia per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1.- Nel corso di un giudizio, promosso per l'annullamento di due provvedimenti con i quali il Preside della Facoltà di medicina e chirurgia dell'Università di Padova aveva respinto altrettante istanze finalizzate al conseguimento di due incarichi annuali di insegnamento a titolo gratuito, il Tribunale amministrativo regionale per il Veneto ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 33, 35 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 10, della legge 4 novembre 2005, n. 230 (Nuove disposizioni concernenti i professori e i ricercatori universitari e delega al Governo per il riordino del reclutamento dei professori universitari).

2.- Osserva il giudice rimettente che il ricorrente - dipendente dell'Università di Padova con la qualifica di tecnico informatico - si è visto respingere le proprie domande di affidamento dell'incarico, a titolo gratuito, di docente di informatica, quanto al corso di laurea in infermieristica pediatrica, e del corso integrato, quanto al corso di laurea in terapia della neuro e psicomotricità dell'età evolutiva; ciò pur essendo laureato in informatica ed abilitato all'insegnamento di tale materia presso le scuole medie superiori. A tale decisione l'amministrazione è pervenuta sulla base della norma censurata, secondo cui il personale tecnico amministrativo delle università è escluso dalla possibilità di ottenere incarichi di insegnamento (anche gratuito) da parte delle università stesse; in relazione al primo incarico, poi, non era stato possibile applicare la specifica deroga di cui all'art. 54, comma 8, del contratto collettivo del personale del comparto universitario, non trattandosi di materia considerata come "caratterizzante" i corsi di studio per le professioni sanitarie infermieristiche ed ostetriche.

Nell'impugnare i due provvedimenti di diniego, il ricorrente ha, tra l'altro, prospettato dubbi di legittimità costituzionale relativamente all'art. 1, comma 10, della legge n. 230 del 2005.

Ciò premesso, il giudice *a quo* evidenzia, in relazione al profilo della rilevanza, che la decisione dei due ricorsi impone la preliminare valutazione della legittimità costituzionale della censurata disposizione. Al riguardo, il TAR per il Veneto dà conto del fatto che detta norma è stata abrogata, nelle more del giudizio, ad opera dell'art. 29 della legge 30 dicembre 2010, n. 240 (Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario); ed afferma che, ciò nonostante, permane la necessità di scrutinare la legittimità costituzionale della disposizione, in quanto ogni volta che una norma, benché formalmente abrogata, abbia trovato applicazione nel caso concreto, occorre accertare se la stessa «abbia prodotto effetti pregiudizievoli». Nella specie - osserva il TAR - la norma in questione è stata applicata dall'am-



ministrazione, la quale «ha respinto le istanze del ricorrente in ragione della sua appartenenza al personale tecnico amministrativo dell'Università»; la disposizione, quindi, benché abrogata, ha ricevuto applicazione, sicché «persiste l'interesse e la rilevanza alla definizione del giudizio instaurato avverso i provvedimenti che sono stati assunti in sua applicazione».

Tanto premesso in punto di rilevanza, il giudice *a quo* osserva che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 10, della legge n. 230 del 2005 appare anche non manifestamente infondata. Evidenti risultano al TAR rimettente i dubbi di legittimità costituzionale in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost.; la discriminazione operata dalla censurata disposizione, infatti, sarebbe in contrasto col principio di uguaglianza, perché la limitazione della possibilità di conferimento di insegnamenti è «esclusivamente diretta nei confronti di una particolare categoria di dipendenti pubblici, in particolare delle università, quale è il personale tecnico amministrativo»; né, d'altra parte, vi sono degli impedimenti legittimi a che detto personale, ove dotato dei necessari requisiti professionali, svolga anche un'attività di docenza in incarichi che - come nel caso dei ricorsi in esame - sono di limitato impegno orario e privi di compenso.

In tal modo, inoltre, l'amministrazione è costretta a privarsi, in violazione del principio costituzionale del buon andamento, «di potenziali validi elementi che, in possesso delle necessarie competenze, potrebbero metterle al servizio della stessa Università presso la quale già svolgono la loro attività lavorativa».

Secondo il TAR per il Veneto, infine, la disposizione censurata sarebbe in contrasto anche con gli artt. 33 e 35 Cost., norme che sono espressione dei principi della libertà di insegnamento e dell'arricchimento professionale dei lavoratori.

3.- Si è costituito nel giudizio davanti a questa Corte R.M., ricorrente nel giudizio *a quo*, chiedendo l'accoglimento della prospettata questione di legittimità costituzionale.

Osserva la parte privata, nel richiamare integralmente il contenuto degli atti difensivi già proposti davanti al TAR per il Veneto, che l'abrogazione della norma sottoposta al giudizio della Corte non toglie rilevanza alla questione di legittimità costituzionale né fa venire meno l'interesse ad ottenere una pronuncia di merito davanti al giudice amministrativo. D'altra parte, la norma impugnata ha esplicato i suoi effetti in danno del ricorrente; né la sua abrogazione è stata totale, perché l'art. 23 della legge n. 240 del 2010 ha riproposto, sia pure in altra forma, la medesima esclusione del personale tecnico amministrativo delle università dalla possibilità di ottenere incarichi di insegnamento universitario.

4.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione venga dichiarata inammissibile o infondata.

Secondo la difesa erariale, la giurisprudenza costituzionale ha ribadito in più occasioni che è possibile lo scrutinio di legittimità costituzionale di una norma abrogata in epoca antecedente alla rimessione della questione, ma a condizione che il giudice *a quo* dia conto delle ragioni per le quali continua a sussistere il requisito della rilevanza (vengono richiamate, al riguardo, le sentenze n. 391 del 2008 e n. 104 del 2003; nonché l'ordinanza n. 83 del 2009). Nella specie, al contrario, l'ordinanza di rimessione non fornirebbe adeguata motivazione in tal senso, né la circostanza che la disposizione sia stata applicata nel giudizio è sufficiente, di per sé, a determinare la rilevanza della questione. Oltre a ciò, l'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale sarebbe priva di conseguenze concrete in quanto, in considerazione della natura gratuita degli incarichi di insegnamento oggetto del giudizio principale, l'accoglimento della questione condurrebbe all'illegittimità derivata dei provvedimenti impugnati, «senza che a tale declaratoria possano collegarsi effetti risarcitori».

Da tanto dovrebbe dedursi l'inammissibilità della questione prospettata.

Nel merito, peraltro, la stessa sarebbe comunque priva di fondamento.

Rileva l'Avvocatura dello Stato, al riguardo, che la distinzione del personale che svolge attività didattica da quello di supporto tecnico amministrativo sarebbe del tutto ragionevole sotto il profilo organizzativo; d'altra parte, nulla vieterebbe al personale tecnico amministrativo di concorrere per l'accesso ai ruoli del personale docente. La normativa speciale di cui all'art. 6, comma 3, 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) - che consente incarichi di insegnamento da parte del personale del ruolo sanitario nei corsi per il personale sanitario infermieristico - sarebbe, secondo la difesa erariale, la conferma della ragionevolezza della disposizione in esame nel presente giudizio, in quanto il servizio espletato è strettamente collegato con le materie oggetto di insegnamento; attinenza che, invece, non sussisterebbe nel caso oggetto della presente questione.



*Considerato in diritto*

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per il Veneto dubita della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 10, della legge 4 novembre 2005, n. 230 (Nuove disposizioni concernenti i professori e i ricercatori universitari e delega al Governo per il riordino del reclutamento dei professori universitari), per contrasto con gli articoli 3, 33, 35 e 97 della Costituzione.

Tale disposizione sarebbe infatti discriminatrice della particolare categoria di dipendenti pubblici, nell'ambito delle università, costituita dal personale tecnico amministrativo, e sarebbe altresì lesiva degli artt. 33 e 35 Cost., relativi alla libertà di insegnamento e all'arricchimento professionale dei lavoratori.

2.- Occorre preliminarmente esaminare l'eccezione di inammissibilità per difetto di motivazione in ordine alla rilevanza, sollevata dalla difesa erariale, specie in ragione dell'abrogazione della norma impugnata, avvenuta in epoca antecedente alla rimessione della questione di legittimità costituzionale.

Tale eccezione risulta non fondata.

L'ordinanza di rimessione contiene, invero, una dettagliata ricostruzione della vicenda processuale, che consente il controllo sulla rilevanza, sia riguardo al contenuto del ricorso principale, sia riguardo alla legittimità degli atti impugnati.

Il rimettente esamina i motivi di impugnazione per evidenziare che l'accoglimento del ricorso è subordinato alla declaratoria di illegittimità costituzionale della norma impugnata, che vieta il conferimento di incarichi di insegnamento al personale tecnico amministrativo delle università.

Quanto all'asserito difetto di motivazione circa la rilevanza della questione di legittimità costituzionale di norma abrogata in epoca antecedente alla rimessione della questione stessa, questa Corte ha costantemente affermato la persistenza della rilevanza, anche nel caso in cui la norma sottoposta a scrutinio sia stata dichiarata incostituzionale o sostituita da una successiva, perché, ove un determinato atto amministrativo sia stato adottato sulla base di una norma poi abrogata o dichiarata costituzionalmente illegittima, «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» (sentenza n. 177 del 2012; nonché, tra le altre, sentenze n. 321 del 2011, n. 209 del 2010, n. 391 del 2008, n. 509 del 2000).

Nel caso in esame, il TAR per il Veneto fornisce adeguata motivazione della sussistenza del requisito della rilevanza. L'ordinanza di rimessione non si limita ad indicare le ragioni per le quali l'accertamento della legittimità degli atti impugnati, che hanno fatto diretta applicazione della norma censurata allora vigente, dipenda dal giudizio di conformità al dettato costituzionale della norma stessa, ma anche i motivi della persistenza dell'interesse ad ottenere una pronuncia in ordine ai provvedimenti impugnati dal ricorrente nel giudizio principale.

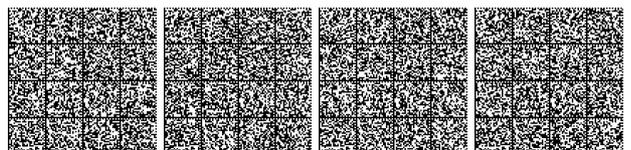
In effetti, contrariamente a quanto eccepito dall'Avvocatura dello Stato, il giudice rimettente non richiama soltanto la circostanza che la disposizione successivamente abrogata ha trovato concreta applicazione nel giudizio *a quo* - circostanza che, di per sé, in base alla giurisprudenza di questa Corte potrebbe anche non determinare la rilevanza della questione di costituzionalità per carenza di descrizione della fattispecie (tra le altre, ordinanze n. 43 del 2012, n. 38 del 2012, n. 203 del 2011) o per difetto di motivazione sulla rilevanza stessa (*ex plurimis*, ordinanza n. 25 del 2012, sentenza n. 41 del 2011) - bensì fornisce adeguata motivazione in ordine agli effetti espliciti dalla norma impugnata in danno del ricorrente.

Né può farsi discendere, come eccepito dall'Avvocatura dello Stato, il difetto di rilevanza della questione dall'asserita mancanza di effetti risarcitori in caso di eventuale declaratoria di incostituzionalità della norma impugnata, in ragione della gratuità degli incarichi di insegnamento. Infatti, secondo consolidata giurisprudenza di questa Corte, stante l'autonomia del giudizio costituzionale rispetto al giudizio *a quo*, che preclude a questa Corte la valutazione delle concrete conseguenze sulle situazioni giuridiche soggettive azionate nel giudizio principale, è sufficiente che l'ordinanza di rimessione argomenti non implausibilmente la rilevanza della questione di legittimità costituzionale (*ex plurimis*, ordinanza n. 25 del 2012, sentenza n. 270 del 2010).

Nel caso in esame, il TAR per il Veneto fornisce adeguata motivazione circa la perdurante rilevanza della questione e la persistenza dell'interesse ad ottenere una pronuncia di merito, anche in ragione dell'astratta prevedibilità del danno, che non spetta comunque a questa Corte valutare.

3.- Nel merito, la questione sollevata in riferimento all'art. 3 Cost. è fondata.

Il divieto introdotto dalla norma impugnata, successivamente abrogata dall'art. 29, comma 11, lettera c), della legge 30 dicembre 2010, n. 240 (Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario), è diretto esclusivamente nei confronti di una particolare categoria di dipendenti pubblici, nell'ambito delle diverse categorie



dei dipendenti delle università, quale si configura il personale tecnico amministrativo, e non già nei confronti di una categoria generale.

Siffatta evidente diversità della disciplina di medesime categorie di dipendenti pubblici, sottoposti, tra l'altro, ai fini dell'eventuale svolgimento dell'incarico di insegnamento, all'ordinario regime autorizzatorio previsto dall'art. 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), non appare riconducibile ad alcuna ragionevole *ratio* giustificatrice, ed anzi risulta manifestamente irragionevole.

Al riguardo, questa Corte ha costantemente censurato norme discriminatrici di determinate categorie di dipendenti pubblici o privati per effetto di trattamento irragionevolmente differenziato (*ex plurimis*, sentenze n. 321 del 2011, n. 296 del 2010).

Anche in specifico riferimento alle diverse categorie di dipendenti pubblici delle università, pur ribadendo, sotto molteplici profili, l'«essenziale differenziazione» tra personale docente e personale non docente (tra le altre, la sentenza n. 191 del 2008; nonché le ordinanze n. 160 del 2003 e n. 262 del 2002), questa Corte ha dichiarato, siccome in contrasto con il principio di ragionevolezza, l'illegittimità costituzionale di norme ritenute discriminatrici di determinate categorie del personale pubblico universitario, in presenza di trattamenti differenziati privi di razionale giustificazione (oltre alla già richiamata sentenza n. 191 del 2008, tra le altre, le sentenze n. 305 del 1995 e n. 39 del 1989).

4.- Va, dunque, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 10, della legge n. 230 del 2005, per violazione dell'art. 3 Cost.

Gli ulteriori profili rimangono assorbiti.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 10, della legge 4 novembre 2005 n. 230 (Nuove disposizioni concernenti i professori e i ricercatori universitari e delega al Governo per il riordino del reclutamento dei professori universitari).*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 aprile 2013.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*

Sergio MATTARELLA, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 24 aprile 2013.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI

T\_130078



## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 50

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 21 marzo 2013*  
(dal Presidente del Consiglio dei ministri)

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013-Bilancio pluriennale 2013-2015 - Residui passivi in conto capitale - Utilizzo di quota parte del saldo finanziario presunto alla chiusura dell'esercizio 2012 a copertura di stanziamenti di spese non vincolate - Previsione tra tali spese di quelle relative alla riassegnazione dei residui passivi perenti in conto capitale e di parte corrente, iscritte in determinati capitoli - Ricorso del Governo - Denunciata copertura finanziaria di spese non vincolate attraverso l'utilizzazione dell'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente, ancora in pendenza di accertamento per la mancata approvazione del rendiconto 2012 - Incongruità della gestione dei residui perenti - Violazione di un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica - Violazione del principio di equilibrio del bilancio.**

- Legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2013, n. 3, artt. 13 e 14.
- Costituzione, artt. 81, comma quarto, e 117, comma terzo.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura Generale dello Stato presso cui è domiciliato in Roma, via dei Portoghesi, 12.

Contro Regione Abruzzo, in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore* per la declaratoria di illegittimità costituzionale degli artt. 13 e 14 della legge regionale n. 3 del 10 gennaio 2013 pubblicata nel BUR n. 7 del 16 gennaio 2013 recante norme sul «Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 - Bilancio pluriennale 2013-2015».

La legge regionale n. 3 del 10 gennaio 2013 (pubblicata nel BUR della Regione Abruzzo n. 7 del 16 gennaio 2013) disciplina il bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 -Bilancio pluriennale 2013-2015.

Più precisamente l'art. 13 rubricato «Residui passivi spese in conto capitale» dispone, al comma 1,: «È autorizzata l'iscrizione, nello stato di previsione della spesa, del cap. 323500 (U.P.B. 15 febbraio 2003) denominato «Fondo speciale per la riassegnazione dei residui passivi delle spese in conto capitale, perenti, agli effetti amministrativi, reclamate dai creditori», ai sensi dell'art. 34, comma 7, letta *a*) della legge regionale 25 marzo 2002, n. 3, con lo stanziamento per competenza di euro 6.000.000,00.

L'art 14 rubricato «Residui passivi spese correnti» dispone al comma 1 «È autorizzata l'iscrizione, nello stato di previsione della spesa, del cap. 321920 (U.P.B. 15 gennaio 2002) denominato «Fondo di riserva per la riassegnazione dei residui passivi di parte corrente, perenti agli effetti amministrativi, reclamate dai creditori», ai sensi dell'art. 18, comma 2, della legge regionale 25 marzo 2002, n. 3, con lo stanziamento per competenza di euro 3.000.000,00.».

Le disposizioni sopra richiamate, appaiono costituzionalmente illegittime, sotto i profili che verranno ora evidenziati, e pertanto il Governo - giusta delibera del Consiglio dei ministri dell'8 marzo 2013 (che per estratto autentico si produce sub 1) ai sensi dell'art. 127 cost. la impugna con il presente ricorso per i seguenti;

## MOTIVI

1. *Violazione degli artt. 81 quarto comma, testo ante 2014, e 117, terzo comma, della Costituzione.*

Come si è detto, con la legge regionale n. 3 del 10 gennaio 2013 la Regione Abruzzo ha disciplinato il bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 - Bilancio pluriennale 2013-2015.



Agli artt. 13 e 14 la Regione ha disposto l'utilizzo di quota parte del saldo finanziario presunto alla chiusura dell'esercizio 2012 a copertura di stanziamenti di spese non vincolate.

In particolare, tra le spese la cui copertura è prefigurata dall'art. 11 della legge stessa, tramite l'utilizzo dell'avanzo presunto, vi sono quelle relative alla riassegnazione dei residui passivi perenti in conto capitale e di parte corrente, iscritte rispettivamente nei capitoli 323500 (UPB1S.02.003) e 321920 (UPB 15.01.002).

La legge regionale, malgrado non sia stata ancora certificata l'effettiva disponibilità dell'esercizio 2012, con l'approvazione del rendiconto per l'esercizio finanziario 2012, dispone l'utilizzo di quota parte del saldo finanziario presunto 2012 a copertura di stanziamenti di spese.

La legge regionale in tal modo viola i parametri costituzionali in rubrica, in particolare viola il principio di equilibrio del bilancio, di cui all'art. 81, 4 comma, Cost., nonché l'art. 117, terzo comma della Costituzione, in materia di coordinamento della finanza pubblica.

In sostanza, la Regione dispone la copertura finanziaria di spese non vincolate attraverso l'utilizzazione dell'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente che è ancora in pendenza di accertamento per la mancata approvazione del rendiconto 2012.

Non è peraltro conforme ai precetti dell'art. 81, quarto comma, Cost. realizzare il pareggio di bilancio in sede preventiva attraverso la contabilizzazione di un avanzo di amministrazione non accertato e verificato a seguito della procedura di approvazione del consuntivo dell'esercizio precedente.

In altri termini, come costantemente affermato dalla giurisprudenza di codesta Corte costituzionale (sentenze 106/2011, 68/2011, 141 e 100/2010, 213/2008, 384/1991 e da ultimo con la sentenza n. 70 del 2012) l'obbligo di copertura avrebbe dovuto essere osservato dalla Regione Abruzzo attraverso la previa verifica della disponibilità effettiva delle risorse impiegate, per assicurare il tendenziale equilibrio tra entrate e uscite.

Con costante orientamento codesta Corte costituzionale, in relazione al parametro dell'art. 81, 4 comma Cost., ha ritenuto che la copertura deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale.

La Corte ha chiarito che il saldo finanziario presunto consiste in una stima provvisoria, priva di valore giuridico ai fini delle corrispondenti autorizzazioni di spesa. La medesima giurisprudenza, inoltre, ha sottolineato che «nessuna spesa può essere accesa in poste di bilancio correlate ad un avanzo presunto, se non quella finanziata da fondi vincolati e regolarmente stanziati nell'esercizio precedente».

In particolare, nella sentenza n. 70/2012, la Corte ha stabilito in proposito che «Nell'ordinamento finanziario delle amministrazioni pubbliche i principi del pareggio e dell'equilibrio tendenziale fissati nell'art. 81, quarto comma, Cost. si realizzano attraverso due regole, una statica e l'altra dinamica: la prima consiste nella parificazione delle previsioni di entrata e spesa; la seconda, fondata sul carattere autorizzatorio del bilancio preventivo, non consente di superare in corso di esercizio gli stanziamenti dallo stesso consentiti. La loro combinazione protegge l'equilibrio tendenziale in corso di esercizio a condizione che le pertinenti risorse correlate siano effettive e congruenti». La declinazione di tali fondamentali canoni contabili con specifico riferimento all'avanzo di amministrazione conduce ad affermare che lo stesso può esistere, giuridicamente e contabilmente, soltanto sul necessario presupposto del suo già avvenuto accertamento; accertamento che può effettuarsi solo mediante il perfezionamento dell'approvazione del rendiconto relativo all'esercizio nel quale l'avanzo si è formato. Prima di tale momento l'avanzo di amministrazione non può che essere meramente «presunto ed - in quanto tale - giuridicamente inesistente».

La Corte nella medesima sentenza ha puntualizzato il concetto di avanzo di amministrazione «È bene altresì ricordare che l'avanzo di amministrazione costituisce una specie della più ampia categoria del risultato di amministrazione, il quale - per effetto della somma algebrica tra residui attivi, passivi e fondo di cassa - può avere quale esito l'avanzo, il disavanzo o il pareggio.

Il risultato non ancora riconosciuto attraverso l'approvazione del rendiconto dell'anno precedente viene denominato, secondo la prassi contabile, «risultato presunto». Esso consiste in una stima provvisoria, priva di valore giuridico ai fini delle corrispondenti autorizzazioni di spesa.

Nessuna spesa può essere accesa in poste di bilancio correlate ad un avanzo presunto, se non quella finanziata da fondi vincolati e regolarmente stanziati nell'esercizio precedente. Il risultato di amministrazione presunto, che a sua volta può concretarsi nella stima di un avanzo, di un pareggio o di un disavanzo, consiste in una previsione ragionevole e prudente, formulata in base alla chiusura dei conti intervenuta al 31 dicembre, del definitivo esito contabile, il quale sarà stabilizzato solo in sede di approvazione del rendiconto.



Il suo ausilio in sede di impianto e gestione del bilancio di previsione - la fisiologia contabile è nel senso dell'iscrivibilità solo in corso di gestione, perché il termine per l'approvazione del bilancio di previsione è antecedente a quello di chiusura dell'esercizio precedente; tuttavia, nel caso in esame, la legge regionale di approvazione è intervenuta ad anno inoltrato - è soprattutto quello di ripristinare tempestivamente gli equilibri di bilancio nel caso di disavanzo presunto, attraverso l'applicazione del pertinente valore negativo al bilancio in corso ed il prudentiale correlato accantonamento di risorse indispensabili nel caso in cui il rendiconto palesi successivamente, ad esercizio inoltrato, un risultato negativo certo e più difficile da correggere nel residuo arco temporale annuale a disposizione.

In buona sostanza, mentre la corretta pratica contabile prescrive un atteggiamento tempestivo e prudentiale nei confronti del disavanzo presunto, il legislatore vieta tassativamente l'utilizzazione dell'avanzo presunto per costruire gli equilibri del bilancio, in quanto entità economica di incerta realizzazione e, per ciò stesso, produttiva di rischi per la sana gestione finanziaria dell'ente pubblico.

Nel caso in esame, peraltro, la situazione di pregiudizio per gli equilibri di bilancio viene aggravata dalla natura corrente e/o obbligatoria delle spese coperte con l'avanzo di amministrazione presunto. Detta categoria di passività è caratterizzata, per sua intrinseca natura, dalla doverosità e dalla scadenza obbligatoria dei pertinenti esborsi, assolutamente irriducibili ai tempi ed all'alea della procedura di verifica ed approvazione dell'avanzo di amministrazione.»

È quindi evidente la violazione dei parametri costituzionali in rubrica.

Ciò premesso in termini generali, va poi osservato che nella legge regionale in esame, appare non congrua la gestione dei residui perenti il cui ammontare, al 31 dicembre 2011, per il solo titolo 1 della spesa, è pari a circa 21 milioni di euro, diversamente da quanto riportato nel bilancio di previsione per il 2013 ove sono complessivamente stanziati nei fondi per la riscrittura dei residui passivi perenti, risorse per euro 9.000.000,00.

Al riguardo la Corte costituzionale con la sentenza n. 70 del 2012 ha sottolineato che l'entità di tale stanziamento «non appare improntata a criteri di prudenzialità, in quanto, così come anche sostenuto dalla Corte dei conti, sezione delle autonomie (delibera n. 14/AUT/2006), per apprestare una sufficiente garanzia di assolvimento delle obbligazioni assunte, la dotazione del fondo residui perenti dovrebbe avere una consistenza tale da assicurare un margine di copertura pari al 70% degli stessi.

Le norme impugnate oltre a violare la regola sostanziale del pareggio di bilancio e di effettività delle coperture, violano anche l'art. 17, terzo comma, Cost. nella parte in cui assegna alla competenza concorrente dello Stato e delle regioni la materia del coordinamento della finanza pubblica.

La regola secondo cui non è consentito coprire spese mediante l'avanzo presunto non ancora accertato tramite approvazione del rendiconto costituisce, infatti, per quanto sopra illustrato, un principio fondamentale di coordinamento finanziario. L'incertezza della copertura potrebbe infatti generare la necessità di manovre correttive in corso di esercizio, così alterando l'equilibrio complessivo della finanza pubblica allargata.

Non compete quindi alla Regione dettare norme di bilancio che contravvengono a tale principio.

*P. Q. M.*

*Si chiede che venga dichiarata la illegittimità costituzionale degli artt. 13 e 14 della legge regionale Abruzzo n. 3 del 10 gennaio 2013, pubblicata nel BUR n. 7 del 16 gennaio 2013, recante norme sul «Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 - Bilancio pluriennale 2013-2015».*

*Si produce per estratto copia conforme della delibera del Consiglio dei ministri dell'8 marzo 2013 completa di relazione.*

Roma, 18 marzo 2013

*Avvocato dello Stato: AIELLO*



## N. 51

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 25 marzo 2013*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Impiego pubblico - Legge finanziaria 2013 della Regione Molise - Autorizzazione transitoria di alcuni enti tabelati a procedere alla copertura della dotazione organica e del relativo fabbisogno triennale di personale con le modalità indicate dalle leggi istitutive - Ricorso del Governo - Denunciata previsione quale limite assunzionale della sola dotazione organica degli enti - Mancato riferimento ai limiti di spesa posti dalla normativa statale alle nuove assunzioni di personale nelle pubbliche amministrazioni - Contrasto con i principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica.**

- Legge della Regione Molise 17 gennaio 2013, n. 4, art. 12, comma 1.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, commi 557 e 557-ter (il primo sostituito, il secondo aggiunto dall'art. 14, comma 7, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122).

**Impiego pubblico - Legge finanziaria 2013 della Regione Molise - Decadenza automatica, al termine della legislatura, di tutte le figure nominate a vario titolo, ragione o causa dal Presidente della Giunta, dalla Giunta regionale e dal Consiglio regionale - Applicabilità anche alle nomine dei direttori generali delle aziende e degli enti del servizio sanitario regionale - Incidenza sui rapporti contrattuali in essere - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con la normativa statale relativa agli incarichi dei direttori generali, recante principi fondamentali in materia di tutela della salute - Violazione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Lesione della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile.**

- Legge della Regione Molise 17 gennaio 2013, n. 4, art. 34.
- Costituzione, artt. 97 e 117, commi secondo, lett. l), e terzo.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente del Consiglio dei Ministri *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato (c.f. 80224030587 per il ricevimento degli atti, fax 06/96514000 e PEC ags\_m2@mailcert.avvocaturastato.it), presso i cui uffici è legalmente domiciliato in Roma, via dei Portoghesi n. 12, contro La Regione Molise (c.f. 00169440708) in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore*, Via Genova, 11 - Campobasso – c.a.p. 86100, per la declaratoria della illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1 e dell'art. 34 della legge finanziaria regione Molise n. 4 del 17 gennaio 2013, pubblicato sul B.U.R. n. 3 del 21 gennaio 2013, recante "Legge finanziaria regionale 2013", come da delibera del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'8 marzo 2013.

## FATTO

Alcune disposizioni della Legge finanziaria della Regione Molise per il 2013, approvata con L.R. Molise n. 4 del 17 gennaio 2013, pubblicato sul B.U.R. n. 3 del 21 marzo 2013 presentano i seguenti aspetti di illegittimità costituzionale.

*1) Illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1.*

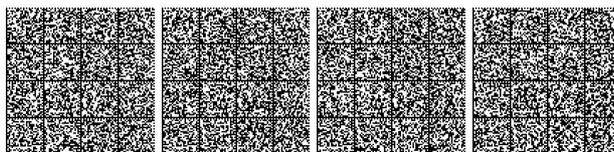
L'art. 12, comma 1 autorizza transitoriamente gli enti inseriti nella sezione II della tabella A di cui alla L.R. 2/2012, a procedere alla copertura della dotazione organica e del relativo fabbisogno di personale con le modalità indicate nelle leggi istitutive.

Tale disposizione, pertanto, prevede quale limite assunzionale la sola dotazione organica degli enti, senza fare riferimento ai limiti di spesa previsti per le nuove assunzioni contenuti nella normativa nazionale in materia di personale delle pubbliche amministrazioni.

Essa si pone, quindi, in contrasto:

con l'art. 1, comma 557 della legge 296 del 2006, come riscritto dall'articolo 14, comma 7, del decreto-legge n. 78 del 2010 che recita: "gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione delle spese di personale con azioni rivolte ai seguenti ambiti:

- a) riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti;
- b) razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratico-amministrative;
- c) contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa";



e con l'art. 1, comma 557-ter della medesima legge 296 del 2006 secondo il quale: "In caso di mancato rispetto della presente norma, si applica il divieto di cui all'art. 76, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, secondo il quale "è fatto divieto agli enti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione continuata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto; è fatto altresì divieto agli enti di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della presente disposizione."

Pertanto, la norma in esame limitandosi a considerare quale unico limite a dette assunzioni quello della pianta organica, risulta non in linea con la normativa statale di riferimento che contempla più ampi limiti al contenimento della relativa spesa e di conseguenza contrasta con i principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica recati dall'articolo 117, terzo comma, della Costituzione.

## 2) Illegittimità costituzionale dell'art. 34.

L'articolo 34 della legge regionale in esame, rubricato "Disposizioni concernenti nomine effettuate da organi regionali", prevede che "al termine della legislatura decadono tutte le figure nominate a vario titolo, ragione o causa dal Presidente della Giunta, dalla Giunta regionale e dal Consiglio regionale".

Tale disposizione, nella parte in cui si applica anche alle nomine dei direttori generali delle aziende e degli enti del Servizio sanitario regionale, contrasta, da un lato, con la normativa statale in materia di incarichi dei direttori generali e, dall'altro, con il principio di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, di cui all'articolo 97 della Costituzione, come precisato da costante giurisprudenza costituzionale.

La durata in carica del direttore generale, è infatti disciplinata dell'articolo 3-bis, comma 8 del d.lgs. n. 502/1992, secondo cui "il rapporto di lavoro del direttore generale, del direttore amministrativo e del direttore sanitario è esclusivo ed è regolato da contratto di diritto privato, di durata non inferiore a tre e non superiore a cinque anni, rinnovabile, stipulato in osservanza delle norme del titolo terzo del libro quinto del codice civile."

Sotto questo profilo, quindi, la norma regionale in esame, nella misura in cui dispone la decadenza automatica, al termine della legislatura regionale, anche dei direttori generali degli enti del Servizio sanitario regionale, contrasta con la richiamata disciplina statale, recante principi fondamentali in materia di tutela della salute, violando l'articolo 117, comma 3 della Costituzione.

Essa, inoltre, incidendo su rapporti contrattuali vigenti, determinandone la decadenza, interviene anche in materia di "ordinamento civile", riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettera l) della Costituzione.

Si richiama, al riguardo, la sentenza n. 104/2007 della Corte costituzionale, che ha deciso una analoga questione di legittimità costituzionale sollevata avverso norme della Regione Lazio, precisando che la previsione della decadenza automatica dei direttori delle ASL, una volta decorsi novanta giorni dalla prima seduta del Consiglio regionale (ma considerazioni analoghe devono riferirsi alla legge in esame, che prevede la decadenza automatica dei direttori generali al termine della legislatura) viola l'art. 97 della Costituzione sotto il duplice profilo dell'imparzialità e del buon andamento dell'amministrazione.

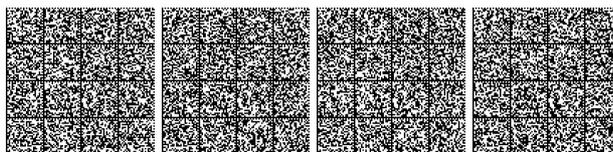
Pertanto, è da ritenere che l'articolo 34 della legge regionale in esame, nella parte in cui non esclude dalla sua applicazione i direttori generali delle aziende e degli enti del Servizio sanitario regionale, contrasti con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di tutela della salute, di cui al richiamato articolo 3-bis del d.lgs. n. 502/1992, violando conseguentemente l'articolo 117, comma 3 della Costituzione, nonché l'articolo 97 della Costituzione, per i motivi sopra illustrati.

Nella parte in cui incide sui rapporti contrattuali in essere, lede altresì l'articolo 117, comma 2, lettera l) della Costituzione, che riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la materia dell'ordinamento civile.

Per le motivazioni esposte, le disposizioni sopra indicate devono essere impugnate dinanzi alla Corte costituzionale ai sensi dell'articolo 127 della Costituzione.

P. Q. M.

*Si chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimi, e conseguentemente annullare, per i motivi sopra specificati, dell'art. 12, comma 1 e dell'art. 34 della Legge finanziaria regione Molise n. 4 del 17 gennaio 2013, pubblicato sul B.U.R. n. 3 dell'8 marzo 2013 - Legge finanziaria regionale 2013, come da delibera del Presidente del Consiglio dei ministri dell'8 marzo 2013.*



Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

1. estratto della delibera del Consiglio dei ministri 22 marzo 2013;
2. copia della Legge regionale impugnata;
3. rapporto della Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento degli affari regionali.

Con ogni salvezza.

Roma, 14 marzo 2013

*L'avvocato dello Stato:* RAGO

13C00138

N. 52

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 28 marzo 2013*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Molise - Bilancio regionale di competenza e di cassa per l'esercizio finanziario 2013 - Bilancio pluriennale 2013/2015 - Previsione dell'allegazione al bilancio di previsione annuale per l'esercizio 2013 dei seguenti prospetti: Tab. n. 1 - Quadro riassuntivo delle entrate e delle spese di competenza e di cassa suddivise per titoli e per funzioni di obiettivo; Tab. n. 2 - Tabella di raffronto delle entrate e delle spese distinte per unità previsionali di base, derivanti da assegnazioni di fondi della U.E. e dello Stato a specifica destinazione; Tab. n. 3 - Elenco dei capitoli collegati alle unità previsionali di base; Tab. n. 4 - Elenco delle spese obbligatorie; Tab. n. 5 - Elenco delle garanzie fideiussorie principali e sussidiarie prestate dalla Regione e dei fondi di garanzia; Tab. n. 6 - Dimostrazione del saldo finanziario presunto al 31.12.2012; Tab. n. 7 - Dimostrazione dell'utilizzo del presunto avanzo di amministrazione finalizzato applicato al bilancio 2013; Tab. n. 8 - Nota informativa sui derivati della Regione Molise ai sensi dell'articolo 62, comma 8, del d.l. n. 112/2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133/2008, come sostituito dall'articolo 3, comma 1, della legge 22 dicembre 2008, n. 203 - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio di equilibrio di bilancio, nonché del principio di coordinamento della finanza pubblica.**

- Legge della Regione Molise 17 gennaio 2013, n. 5, art. 6.
- Costituzione, artt. 81, comma quarto, e 117, comma terzo.

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Molise - Bilancio regionale di competenza e di cassa per l'esercizio finanziario 2013 - Bilancio pluriennale 2013/2015 - Fondo di riserva per spese obbligatorie - Previsione che all'unità previsionale di base n. 922 dello stato di previsione della spesa è autorizzata l'iscrizione di uno stanziamento di competenza di euro 920.610,01 a titolo di "Fondo di riserva per spese obbligatorie e d'ordine", con uguale dotazione di cassa - Previsione che sono considerate obbligatorie le spese indicate nella tabella n. 4 di cui all'articolo 6, comma 1 - Previsione, altresì, che l'utilizzo del fondo è disciplinato dalle norme previste dall'articolo 24 della l.r. n. 4/2002 - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio di equilibrio di bilancio, nonché del principio di coordinamento della finanza pubblica.**

- Legge della Regione Molise 17 gennaio 2013, n. 5, art. 11.
- Costituzione, artt. 81, comma quarto, e 117, comma terzo.

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Molise - Bilancio regionale di competenza e di cassa per l'esercizio finanziario 2013 - Bilancio pluriennale 2013/2015 - Fondo di riserva per spese imprevedute - Previsione dell'autorizzazione all'iscrizione all'unità previsionale di base n. 922 dello stato di previsione della spesa di uno stanziamento di euro 198.000,00 a titolo di "Fondo di riserva per spese imprevedute" - Previsione che l'utilizzo di somme da prelevare dal fondo è disciplinato dalle norme di cui all'art. 25 della legge regionale n. 4/2002 - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio di equilibrio di bilancio, nonché del principio di coordinamento della finanza pubblica.**

- Legge della Regione Molise 17 gennaio 2013, n. 5, art. 12.
- Costituzione, artt. 81, comma quarto, e 117, comma terzo.



**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Molise - Bilancio regionale di competenza e di cassa per l'esercizio finanziario 2013 - Bilancio pluriennale 2013/2015 - Capitolo di spesa per finanziare residui cancellati - Previsione per il pagamento di somme eliminate dai residui passivi per le quali sia prevedibile da parte dei creditori l'esercizio del proprio diritto a riscuotere, dell'autorizzazione all'iscrizione, nella unità previsionale di base n. 922 dello stato di previsione della spesa, di un fondo con dotazione di competenza e di cassa, per l'anno 2013, di euro 300.000,00 - Previsione per l'utilizzo del fondo di quanto stabilito dall'articolo 27 della l.r. n. 4/2002 - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio di equilibrio di bilancio, nonché del principio di coordinamento della finanza pubblica.**

- Legge della Regione Molise 17 gennaio 2013, n. 5, art. 13.
- Costituzione, artt. 81, comma quarto, e 117, comma terzo.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato (c.f. 80224030587, per il ricevimento degli atti, fax 06/96514000 e PEC ags\_m2@mailcert.avvocaturastato.it) presso i cui uffici è domiciliata in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12, nei confronti della Regione Molise in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore* per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli artt. 6, 11, 12 e 13 della legge regionale n. 5 del 17 gennaio 2013, pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione Molise n. 3 del 21 gennaio 2013, recante "Bilancio regionale di competenza e di cassa per l'esercizio finanziario 2013 — Bilancio pluriennale 2013/2015" giusta delibera del Consiglio dei ministri in data 8 marzo 2013.

La Regione Molise ha dettato norme in materia di Bilancio regionale di previsione, di competenza e di cassa, per l'esercizio finanziario 2013 — Bilancio pluriennale 2013/2015 con la L.R. n. 5 del 17 gennaio 2013.

Tale legge, in particolare, nel prevedere, sub art. 6, l'allegazione al bilancio di previsione annuale per l'esercizio 2013, dei "Riepiloghi ed i prospetti" risultanti dalla Tabella n. 4 concernente "Elenco delle spese obbligatorie", ha poi disciplinato nei successivi articoli 11, 12 e 13 rispettivamente il "Fondo di riserva per spese obbligatorie", il "Fondo di riserva per spese imprevedute" ed il "Capitolo di spesa per finanziare residui cancellati".

In particolare, in tali articoli è stato stabilito che:

(art. 11): "All'unità previsionale di base n. 922 dello stato di previsione della spesa è autorizzata l'iscrizione di uno stanziamento di competenza di euro 920.610,01 a titolo di "Fondo di riserva per spese obbligatorie e d'ordine", con uguale dotazione di cassa.

2. Sono considerate obbligatorie le spese indicate nella tabella n. 4 di cui all'articolo 6, comma 1.

3. L'utilizzo del fondo è disciplinato dalle norme previste dall'articolo 24 della legge regionale n. 4/2002."

(art. 12): "È autorizzata l'iscrizione alla unità previsionale di base n. 922 dello stato di previsione della spesa di uno stanziamento di euro 198.000,00 a titolo di "Fondo di riserva per spese imprevedute".

2. L'utilizzo di somme da prelevare dal fondo è disciplinato dalle norme di cui all'articolo 25 della legge regionale n. 4/2002."

(art. 13): Per il pagamento di somme eliminate dai residui passivi per le quali sia prevedibile da parte dei creditori l'esercizio del proprio diritto a riscuotere è autorizzata l'iscrizione, nella unità previsionale di base n. 922 dello stato di previsione della spesa, di un fondo con una dotazione di competenza e di cassa, per l'anno 2013, di euro 300.000,00.

2. Per l'utilizzo del fondo sarà osservato quanto previsto dall'articolo 27 della legge regionale n. 4/2002."

In sostanza, con le norme riportate è stata disposta la copertura di stanziamenti di spese non vincolate attraverso l'utilizzo di una quota parte del saldo finanziario presunto riferito al 2012, malgrado non sia stata ancora certificata l'effettiva disponibilità dello stesso con l'approvazione del rendiconto per l'esercizio finanziario 2012.

Tra le spese la cui copertura è assicurata tramite l'utilizzo di detto saldo finanziario presunto, come visto, sono inserite quelle relative al Fondo di riserva per spese obbligatorie, al Fondo di riserva per spese imprevedute e alla riassegnazione dei residui passivi perenti.

È avviso del Governo che, con tali disposizioni, la Regione Molise abbia travalicato i limiti fissati dalla Costituzione alla propria competenza legislativa, come si chiarirà attraverso l'illustrazione del seguente

#### MOTIVO

Violazione dell'art. 81, 4° comma, in relazione al principio di equilibrio del bilancio e dell'art. 117, comma 3 della Costituzione con riguardo al principio fondamentale del coordinamento della finanza pubblica.



La L.R. in argomento, come rilevato nelle premesse, autorizza l'utilizzazione di parte delle somme provenienti dal presunto saldo finanziario 2012, per coprire lo stanziamento di spese, non vincolate euro 920.610,01 destinati a Fondo di riserva per spese obbligatorie (art. 11), euro 198.000,00 destinati al Fondo di riserva per spese impreviste (art. 12) ed euro 300.000,00 destinati alla ri-assegnazione dei residui passivi perenti (art. 13) — relative al 2013, malgrado sia mancata la preventiva verifica della disponibilità effettiva di tali somme, resa possibile solo in conseguenza dell'approvazione del rendiconto per l'esercizio finanziario 2012 ed idonea a certificare l'effettiva disponibilità del saldo presunto suddetto.

Codesta Corte ha, di recente, chiarito che il saldo finanziario presunto consiste in una stima provvisoria, priva di valore giuridico ai fini delle autorizzazioni di spesa ed ha sottolineato che “nessuna spesa può essere accesa in poste di bilancio correlate ad un avanzo presunto, se non quella finanziata da fondi vincolati e regolarmente stanziati nell'esercizio precedente”. (sentenza n. 70/2012).

La normativa censurata, quindi, si pone in evidente contrasto con l'art. 81, comma 4, della Costituzione dal momento che esiste un concreto obbligo di copertura “attraverso la previa verifica di disponibilità delle risorse impiegate, per assicurare il tendenziale equilibrio tra entrate ed uscite. È costante orientamento di questa Corte, in relazione al parametro dell'art. 81, quarto comma Cost., che la copertura deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale (sentenze n. 106 del 2011, n. 68 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010, n. 213 del 2008, n. 384 del 1991 e n. 1 del 1966)... il legislatore vieta tassativamente l'utilizzazione dell'avanzo presunto per costruire gli equilibri del bilancio, in quanto entità economica di incerta realizzazione e, per ciò stesso, produttiva di rischi per la sana gestione finanziaria dell'ente pubblico.” (sentenza n. 70/2012).

Ne consegue che le disposizioni regionali sono lesive del principio fondamentale sancito nell'art. 81, 4° comma Cost. che garantisce il principio di equilibrio del bilancio nonché dell'art. 117, 3° comma, che attribuisce allo Stato potestà legislativa concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica.

*P.Q.M.*

*Per tutto quanto sopra considerato, si ritiene che gli artt. 6, 11, 12 e 13 della L.R. della Regione Molise siano costituzionalmente illegittimi insistendosi per tale declaratoria per contrasto con gli artt. 81, 4° comma, e 117, 3° comma, della Costituzione.*

*Si produce l'estratto della deliberazione del Consiglio dei ministri dell'8 marzo 2013 e dell'allegata relazione del Ministro per i rapporti con le Regioni.*

Roma, 21 marzo 2013

*L'avvocato dello Stato: SPINA*

13C00139

N. 3

*Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 20 febbraio 2013  
(della Regione autonoma della Sardegna)*

**Imposte e tasse - Decreto del Direttore generale delle finanze e del Ragioniere generale dello Stato recante “Modalità di individuazione del maggior gettito di competenza delle autonomie speciali da riservare all'Erario, ai sensi dell'art. 2, comma 4, del decreto-legge n. 74 del 2012” - Predisposizione di una tabella recante le previsioni di maggior gettito previste a seguito dell'aumento delle accise sui carburanti (in ragione della quale l'Amministrazione statale provvederà a trattenere all'Erario parte delle somme realmente riscosse e a recuperare dalle Regioni parte delle devoluzioni già effettuate) - Ricorso per conflitto di attribuzione proposto dalla Regione Sardegna - Denunciata acquisizione alla disponibilità dello Stato di maggiori entrate di spettanza regionale - Contrasto con il regime statutario di compartecipazione regionale alle entrate - Violazione della fonte primaria di riferimento - Lesione dell'autonomia finanziaria regionale - Violazione del principio di maggiore autonomia delle Regioni speciali - Irragionevolezza - Modificazione dello statuto attraverso un mero atto amministrativo - Violazione della competenza legislativa regionale concorrente**



**nella materia del coordinamento della finanza pubblica - Richiesta alla Corte di dichiarare la non spettanza allo Stato di adottare il decreto impugnato e di annullare lo stesso, con tutte le conseguenze di diritto, compreso il dovere di restituzione alla Regione Sardegna delle somme indebitamente trattenute o recuperate in forza dell'atto impugnato.**

- Decreto del Direttore generale delle finanze e del Ragioniere generale dello Stato del 5 dicembre 2012.
- Statuto speciale della Sardegna (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3), artt. 7, 8 e 54; Costituzione, artt. 3, 117 e 119; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; decreto-legge 6 giugno 2012, n. 74, convertito, con modificazioni, nella legge 1° agosto 2012, n. 122, art. 2, comma 4.

**In via subordinata: Imposte e tasse - Decreto del Direttore generale delle finanze e del Ragioniere generale dello Stato recante "Modalità di individuazione del maggior gettito di competenza delle autonomie speciali da riservare all'Erario, ai sensi dell'art. 2, comma 4, del decreto-legge n. 74 del 2012" - Predisposizione di una tabella recante le previsioni di maggior gettito previste a seguito dell'aumento delle accise sui carburanti (in ragione della quale l'Amministrazione statale provvederà a trattenere all'Erario parte delle somme realmente riscosse e a recuperare dalle Regioni parte delle devoluzioni già effettuate) - Ricorso per conflitto di attribuzione proposto dalla Regione Sardegna - Denunciata mancata previsione di un meccanismo di riequilibrio finale tra gettito previsto e gettito incassato - Contrasto con il regime statutario di compartecipazione regionale alle entrate - Lesione dell'autonomia finanziaria regionale - Violazione del principio di ragionevolezza - Richiesta alla Corte di dichiarare la non spettanza allo Stato di adottare il decreto impugnato e di annullare lo stesso, con tutte le conseguenze di diritto, compreso il dovere di restituzione alla Regione Sardegna delle somme indebitamente trattenute o recuperate in forza dell'atto impugnato.**

- Decreto del Direttore generale delle finanze e del Ragioniere generale dello Stato del 5 dicembre 2012.
- Statuto speciale della Sardegna (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3), artt. 7 e 8; Costituzione, artt. 3, 117 e 119.

**In via ulteriormente subordinata: Imposte e tasse - Decreto del Direttore generale delle finanze e del Ragioniere generale dello Stato recante "Modalità di individuazione del maggior gettito di competenza delle autonomie speciali da riservare all'Erario, ai sensi dell'art. 2, comma 4, del decreto-legge n. 74 del 2012" - Predisposizione di una tabella recante le previsioni di maggior gettito previste a seguito dell'aumento delle accise sui carburanti (in ragione della quale l'Amministrazione statale provvederà a trattenere all'Erario parte delle somme realmente riscosse e a recuperare dalle Regioni parte delle devoluzioni già effettuate) - Ricorso per conflitto di attribuzione proposto dalla Regione Sardegna - Denunciata riserva allo Stato dell'extragettito maturato oltre il tetto dei 500 milioni di euro - Contrasto con il regime di compartecipazione all'entrate fissato dallo Statuto - Lesione dell'autonomia finanziaria regionale - Violazione della competenza legislativa regionale nella materia del coordinamento della finanza pubblica - Richiesta alla Corte di dichiarare la non spettanza allo Stato di adottare il decreto impugnato e di annullare lo stesso, con tutte le conseguenze di diritto, compreso il dovere di restituzione alla Regione Sardegna delle somme indebitamente trattenute o recuperate in forza dell'atto impugnato.**

- Decreto del Direttore generale delle finanze e del Ragioniere generale dello Stato del 5 dicembre 2012.
- Statuto speciale della Sardegna (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3), artt. 7 e 8; Costituzione, artt. 3, 117 e 119; decreto-legge 6 giugno 2012, n. 74, convertito, con modificazioni, nella legge 1° agosto 2012, n. 122, art. 2, comma 3.

Ricorso nell'interesse della Regione autonoma della Sardegna (cod. fisc. 80002870923) in persona del Presidente *pro-tempore* dott. Ugo Cappellacci, giusta procura a margine del presente atto rappresentata e difesa dagli avv.ti Tiziana Ledda (cod. fisc.: LDDTZN52T59B354Q; fax: 070/6062418; Pec: tledda@pec.regione.sardegna.it) e prof. Massimo Luciani (cod. fisc. LCNMSM52L23H501G; fax: 06/90236029; Pec: massimoluciani@ordineavvocatiroma.org) ed 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 del Consiglio *pro-tempore*, a seguito e per l'annullamento del decreto del Direttore Generale delle Finanze e del Ragioniere Generale dello Stato 5 dicembre 2012, recante «Modalità di individuazione del maggior gettito di competenza delle autonomie speciali da riservare all'erario, ai sensi dall'art. 2, comma 4, del decreto-legge 6 giugno 2012, n. 74, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° agosto 2012, n. 122», pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* - serie generale - n. 289 del 12 dicembre 2012.



## F A T T O

1. — La questione che viene portata allo scrutinio di codesta ecc.ma Corte costituzionale è analoga ad altre già note all'ecc.mo Collegio, perché tuttora pendenti (Reg. confl. enti n. 13 del 2012) o già definite con sentenza (sent. n. 241 del 2012). Essa, infatti, concerne l'illegittimità costituzionale della riserva all'erario delle maggiori entrate maturate in seguito alle manovre di finanza pubblica, in violazione — tra l'altro — dell'art. 8 della legge cost. n. 3 del 1948, recante Statuto speciale per la Sardegna.

L'art. 2 del d.-l. n. 74 del 2012 ha istituito un Fondo per la ricostruzione delle aree colpite dal sisma del 20-29 maggio 2012. Il comma 3 del predetto art. 2 prevede che al Fondo «affluiscono, nel limite di 500 milioni di euro, le 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 [...]. La misura dell'aumento, pari a 2 centesimi al litro, è disposta con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle dogane». Il successivo comma 4 prevede che «Con apposito decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, da emanare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto sono stabilite 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».

È stata così introdotta una clausola di riserva all'erario statale del maggior gettito fiscale derivante dall'aumento delle imposte sui carburanti fossili.

Con determinazione del Direttore dell'Agenzia delle dogane 7 giugno 2012, n. 69805, è stato disposto, a decorrere dall'8 giugno 2012, l'aumento, pari a 2 centesimi al litro, delle aliquote di accisa sulle benzine e sul gasolio usato come carburante, come previsto dall'art. 2, comma 3, del d.-l. n. 74 del 2012.

2. — Ora, con l'impugnato decreto, il Ministero dell'economia e delle finanze disciplina le modalità di individuazione del maggior gettito da riservare all'erario, ai sensi dell'art. 2, comma 3, del d.-l. n. 74 del 2012.

Tali «modalità» possono essere così brevemente sintetizzate. Il Ministero ha predisposto una tabella recante le «previsioni degli incrementi di gettito dell'accisa sulla benzina e sulla benzina con piombo, dell'accisa sul gasolio usato come carburante e dell'imposta sul valore aggiunto, per l'anno 2012, distinte per capitolo/articolo di imputazione del bilancio dello Stato, derivanti dall'art. 2, comma 3, del decreto-legge 6 giugno 2012, n. 74, convertito, con modificazioni, dalla legge 1º agosto 2012, n. 122» (art. 1, comma 1, del decreto).

Dette previsioni sono raffrontate con le previsioni di gettito complessive derivanti dalle suddette accise. Il raffronto tra le due cifre consente di «determinare le incidenze percentuali degli incrementi di gettito [...] rispetto al gettito complessivo previsto per i citati capitoli» (art. 1, comma 2).

È sulla base delle percentuali risultanti dal raffronto tra le due cifre che i competenti uffici statali, al momento di contabilizzare le entrate erariali, imputeranno le somme corrispondenti alle percentuali derivanti dal maggior gettito («ivi comprese quelle afferenti ai territori delle regioni a statuto speciale e delle provincie autonome di Trento e Bolzano») agli appositi capitoli di bilancio separati (artt. 2, 3). Le somme così contabilizzate verranno trattenute al bilancio statale, senza entrare «nel computo delle spettanze da attribuire alle regioni a statuto speciale ed alle provincie autonome di Trento e Bolzano, effettuato secondo le disposizioni dei singoli statuti speciali, delle norme di attuazione e dei relativi decreti attuativi» (art. 4).

È previsto, infine, che lo Stato, «con riferimento al gettito [...] già attribuito direttamente alle regioni a statuto speciale ed alle provincie autonome» proceda al «recupero a carico delle medesime degli importi corrispondenti alle percentuali di gettito da riservare allo Stato indicate nell'allegato A, a valere sulle spettanze da attribuire successivamente all'entrata in vigore del presente decreto» (art. 5).

In estrema sintesi, dunque, gli uffici ministeriali hanno operato una previsione delle (maggiori) entrate tributarie e, sulla base di essa, trattengono parte delle somme realmente riscosse ed effettueranno i relativi recuperi per le somme già trasferite), sottraendole al regime di compartecipazione fissato dai rispettivi Statuti delle autonomie speciali.

Non spettava allo Stato, e per esso al Ministero dell'economia e delle finanze, adottare il provvedimento impugnato, che è illegittimo e gravemente lesivo degli interessi e delle attribuzioni costituzionali della Regione autonoma della Sardegna e, di conseguenza, deve essere annullato per i seguenti motivi;



## D I R I T T O

1. — Violazione degli artt. 7, 8 e 54 della legge cost. n. 3 del 1948, recante Statuto speciale per la Sardegna, e degli artt. 3, 117 e 119 Cost., anche in riferimento all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 e all'art. 2, comma 4, del d.-l. 6 giugno 2012, n. 74, convertito in legge 1° agosto 2012, n. 122. Come si è detto in narrativa, l'atto impugnato ha dato pretesa attuazione alle disposizioni sulla riserva all'erario delle maggiori entrate derivanti, nel territorio delle regioni ad autonomia speciale, dall'aumento dell'accisa sui carburanti previsti dall'art. 2 del d.-l. n. 74 del 2012.

Come si è già accennato, l'art. 2, comma 3, del d.-l. n. 74 del 2012 prevede che al fondo per la ricostruzione delle zone terremotate affluiscono «nel limite di 500 milioni di euro, le 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».

Il successivo comma 4 prevede che «con apposito decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, da emanare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto sono stabilite 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».

L'articolo ora citato è assunto ad unica base normativa e ragione giustificatrice dall'impugnato decreto, tanto è vero che la sua parte motiva si riduce alla ritenuta «necessità di contabilizzare separatamente e far affluire 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 delle regioni Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia, Sardegna e delle province autonome di Trento e Bolzano». Le menzionate disposizioni di legge, però, non legittimano, né potrebbero legittimare, l'impugnato decreto.

1.1. — Il decreto impugnato, nel dare pretesa attuazione all'art. 2, commi 3 e 4, del d.-l. n. 78 del 2012, acquisisce alla disponibilità dello Stato maggiori entrate che dovrebbero essere di sicura spettanza regionale, quanto meno in misura largamente preponderante.

Le accise sulla benzina, sulla benzina senza piombo e sul gasolio usato come carburante, infatti, altro non sono se non delle imposte di fabbricazione, sicché il relativo gettito ricade nella previsione di cui all'art. 8, comma 1, lettera d), dello Statuto della Regione Sardegna, che prevede che «le entrate della regione sono costituite [...] dai nove decimi dell'imposta di fabbricazione su tutti i prodotti che ne siano gravati, percetta nel territorio della regione».

L'atto qui impugnato pretende di sottrarre alla regione risorse finanziarie che le spetterebbero in forza del suo Statuto. Tanto, in violazione dei menzionati parametri statutari, ma anche della stessa normativa primaria che pretende di attuare.

L'art. 2, comma 4, del d.-l. n. 74 del 2012, invero, si limita a prevedere la riserva allo Stato di alcune maggiori entrate maturatesi — genericamente — nel territorio delle «autonomie speciali». Per le ragioni che appresso si diranno, il decreto-legge non poteva certo imporre riserve erariali ad autonomie speciali il cui Statuto non prevedesse tali riserve. Il generico riferimento alle autonomie speciali, pertanto, era da intendere, in concreto, come riferimento alle sole autonomie speciali nelle quali il dato statutario contemplasse l'istituto delle riserve erariali. Poiché — come si vedrà — per la Regione Sardegna nessuna norma statutaria lo prevede, il decreto impugnato viola, all'un tempo, il paradigma statutario e costituzionale e la stessa fonte primaria che richiama a preteso proprio fondamento.

Né potrebbe pensarsi che anche lo stesso atto impugnato (come invece avrebbe dovuto) presupponga la propria applicazione alle sole autonomie speciali il cui Statuto contenga l'istituto delle riserve erariali, atteso che la Regione Sardegna (e, paradossalmente, il suo Statuto e le sue norme di attuazione) è espressamente menzionata nelle premesse.

1.2. — Il vizio lamentato, invero, trova piena conferma nella giurisprudenza costituzionale. La questione è stata ben chiarita dalla recente cit. sent. n. 241 del 2012. La Regione Sardegna, ricorrente ora come allora, aveva denunciato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 36, del d.-l. n. 138 del 2011, in combinato disposto con una serie di disposizioni di legge che istituivano nuove entrate fiscali o che aumentavano le aliquote di imposte e tasse già previste dall'ordinamento. L'art. 2, comma 36, infatti, prevede che «le maggiori entrate derivanti dal presente decreto sono riservate all'erario, per un periodo di cinque anni, per essere destinate alle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea, anche alla luce della eccezionalità della situazione economica internazionale. Con apposito decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, sono stabilite le modalità di individuazione del maggior gettito, attraverso separata contabilizzazione».

La regione aveva impugnato dette norme «in quanto, in contrasto con la normativa statutaria e di attuazione dello statuto, riservano integralmente allo Stato, per un periodo di cinque anni e con separata contabilizzazione, le maggiori entrate da esse previste» (par. 8 sent. n. 241 del 2012). Codesta ecc.ma Corte costituzionale ha affermato che «in man-



canza di riserve statutarie in favore dello Stato, deve osservarsi che la normativa impugnata non è conforme allo statuto speciale. Infatti, le complessive maggiori entrate [...] costituiscono “entrate tributarie” che l’evocato art. 8 dello statuto speciale attribuisce alla regione autonoma (se riscosse o percepite nel suo territorio), secondo le quote fisse indicate nello stesso articolo con riguardo ai diversi tributi oggetto di tale attività».

Il gravame proposto dalla Regione Sardegna fu rigettato solo perché codesta ecc.ma Corte costituzionale ritenne che, in tutti i casi in cui sorgeva detto contrasto con l’art. 8 dello Statuto, dovesse ritenersi operante la clausola di salvaguardia delle attribuzioni regionali prevista dall’art. 19-*bis* del d.-1. n. 138 del 2011, in base alla quale «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». A questo proposito, nella sent. n. 241 del 2012 è stato affermato che, «per quanto riguarda la clausola di salvaguardia, gli evocati parametri di rango statutario assumono, attraverso di essa, 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».

Qui, ovviamente, l’ipotesi del rigetto non è prospettabile, trattandosi di un atto (asseritamente) applicativo di una norma primaria ed essendo in tale atto assente (ovviamente) una norma generale di salvaguardia (che invece era implicita, come sopra rilevato, nell’art. 2, comma 4, del d.-1. n. 74 del 2012).

1.3. — Per le ragioni anzidette, dunque, l’atto impugnato viola l’art. 8, comma 1, lettera *d*), dello Statuto, che, come indicato, attribuisce alla regione una partecipazione maggioritaria alle entrate che lo Stato vorrebbe riservarsi. È parimenti violato, però, anche l’art. 7 dello Statuto, che garantisce alla regione un’adeguata autonomia finanziaria, e sono parimenti violati gli artt. 117 e 119 della Costituzione (anche in riferimento all’art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, che garantisce alle regioni a Statuto speciale la maggiore autonomia eventualmente riconosciuta dalla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione alle regioni ordinarie), che confermano la tutela della particolare autonomia economico-finanziaria della regione e attribuiscono alla Sardegna la competenza concorrente nella materia del coordinamento della finanza pubblica. Violato, altresì, è l’art. 3 Cost., ancora in riferimento agli artt. 7 e 8 dello Statuto, per l’evidente irragionevolezza della scelta di acquisire allo Stato risorse che per definizione (in base, cioè, alle stesse previsioni statutarie e alla logica, visto che le entrate cui esse si riferiscono erano state destinate a coprire il fabbisogno regionale) sono funzionali al soddisfacimento di esigenze che statali non sono.

1.4. — Per le medesime ragioni, l’atto impugnato viola anche l’art. 54 dello Statuto, in quanto la riserva di maggiori entrate all’erario, essendo un atto modificativo del regime di autonomia finanziaria della regione, si risolve nella sostanza in una modificazione dello Statuto medesimo, apportata oltretutto con un mero atto amministrativo.

1.5. — Infine, gli artt. 7 e 8 dello Statuto e 117 e 119 Cost. sono violati anche in relazione all’art. 2, comma 4, del d.-1. n. 74 del 2012. Come si è già accennato, la fonte primaria ha previsto la riserva allo Stato di alcune maggiori entrate maturatesi — genericamente — nel territorio delle «autonome speciali». Fare di tale disposizione, come vorrebbe oggi il Ministero dell’economia e delle entrate, strumento per una riserva erariale in elusione dell’art. 8 dello Statuto e in palese lesione dell’autonomia finanziaria dell’odierna ricorrente vuol dire, per l’appunto, violare apertamente anzitutto l’art. 8 dello Statuto, che fissa il rigido regime di compartecipazione della regione al gettito fiscale dello Stato; ma anche l’art. 7 dello Statuto e l’art. 119 Cost., che tutelano l’autonomia finanziaria della regione. Di bel nuovo è violato anche l’art. 117 Cost., che riconosce alla regione la competenza legislativa concorrente nella materia del «coordinamento della finanza pubblica» (competenza che è invasa dal legislatore statale allorquando impone alle regioni riserve erariali senza fondamento normativo).

Ovviamente, ove si ritenesse che la riserva erariale qui contestata sia legittimata dall’art. 2, commi 3 e 4, del d.-1. n. 74 del 2012 (ma è invero arduo immaginare come ciò potrebbe essere possibile), ben potrebbe e dovrebbe codesta ecc.ma Corte costituzionale sollevare innanzi a se medesima la questione incidentale di legittimità costituzionale di tali previsioni normative, questione che sarebbe non manifestamente infondata in ragione delle patente violazione dei parametri qui invocati, e rilevante, in quanto da essa dipenderete l’accoglimento del presente ricorso (quanto alla possibilità che codesta ecc.ma Corte rimetta dinanzi a se medesima una questione di costituzionalità nel corso di un giudizio per conflitto d’attribuzione tra enti, scontato è il riferimento alla perspicua ord. n. 22 del 1960).

2. — In subordine. Violazione degli artt. 7 e 8 della legge cost. n. 3 del 1948, recante Statuto speciale per la Sardegna, e degli artt. 117 e 119 Cost., anche in riferimento al principio di ragionevolezza di cui all’art. 3 Cost. In via subordinata e fermo restando che, in realtà, vale il radicale vizio rilevato nel primo motivo del presente ricorso, l’atto impugnato è viziato per violazione degli artt. 7 e 8 dello Statuto e degli artt. 117 e 119 Cost., anche in riferimento al principio di ragionevolezza di cui all’art. 3 Cost.



Si è già detto che il meccanismo sotteso al decreto impugnato si fonda su una previsione di maggiori entrate, in ragione della quale l'Amministrazione statale provvederà a trattenere all'erario parte delle somme realmente riscosse e a recuperare dalle regioni parte delle devoluzioni già effettuate.

Non è previsto, però, alcun meccanismo di conguaglio finale, da attivare nel caso che le stime degli aumenti del gettito fiscale operate dal MEF si dovessero rivelare inesatte.

La determinazione di modalità di attuazione dell'art. 2, commi 3 e 4, del d.-l. n. 74 del 2012 prive di un tale meccanismo di riequilibrio finale tra gettito previsto e gettito incassato (o, quantomeno, gettito accertato dagli uffici competenti) rende il provvedimento impugnato viziato in primo luogo per violazione degli artt. 7 e 8 dello Statuto, in una con gli artt. 117 e 119 Cost., anche in relazione all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, per la semplice ragione che, senza la previsione di un riequilibrio finale delle rispettive competenze, il regime di compartecipazione alle entrate e l'intera autonomia finanziaria regionale subiscono un'ulteriore alterazione, dalla quale discende un nuovo pregiudizio per gli interessi della regione ricorrente.

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 linee guida dell'azione degli uffici finanziari, una mera previsione di gettito fiscale, senza predisporre al contempo una verifica circa l'attuazione di dette previsioni e, se del caso, un assestamento delle rispettive competenze economiche tra Stato e regioni.

3. — In ulteriore subordine. Violazione degli artt. 7 e 8 della legge cost. n. 3 del 1948, recante Statuto speciale per la Sardegna, e degli artt. 117 e 119 Cost., anche in riferimento al principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. e all'art. 2, comma 3, del d.-l. n. 74 del 2012. Sempre in via subordinata, e sempre ferma l'inemendabilità del vizio censurato con il primo motivo del presente ricorso, si deduce un ulteriore profilo di violazione degli artt. 7 e 8 dello Statuto e degli artt. 117 e 119 Cost., anche in riferimento al principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.

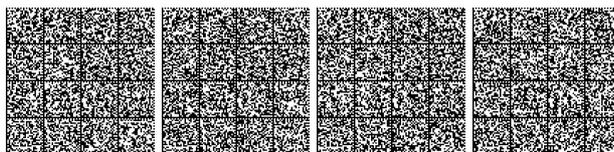
Il decreto impugnato, come si è detto in narrativa, reca delle tabelle in allegato, in cui sono indicate le previsioni di maggior gettito previste in seguito all'aumento delle accise sui carburanti (vedasi la colonna «Effetti sul bilancio dello Stato del d.-l. n. 74/2012 da riservare all'erario (A)»).

Si indicano cifre che misurano «importi in euro», come riporta l'intestazione della predetta tabella. Sul capitolo 1409/1 si prevedono maggiori entrate per € 473.900.000,00. Sul capitolo 1203/1 si prevedono maggiori entrate per € 74.600.000,00. Il complessivo maggior gettito, dunque, è pari a € 548.500.000,00. La somma supera di 48,5 milioni di euro il massimale previsto dall'art. 3, comma 3, del d.-l. n. 74 del 2012 quale contributo al Fondo per la ricostruzione.

Ne viene una conseguenza evidente. Anche nella denegata e non creduta ipotesi che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia rigettare il primo motivo di ricorso (nonché il secondo subordinato motivo sopra esposto), non vi sarebbe alcuna ragione perché l'extragettito maturato oltre il tetto dei 500 milioni di euro debba essere riservato allo Stato, invece che essere destinato al normale riparto tra le regioni a statuto speciale in ragione delle quote di compartecipazione ai tributi statali.

Anche per questa ragione, dunque, il decreto in questione viola l'art. 8 dello Statuto, perché sottrae alla ricorrente risorse che le devono essere devolute in ossequio al regime di compartecipazione ivi fissato al comma 1, lettera *d*). Di conseguenza, violati sono gli artt. 7 dello Statuto e 119 della Costituzione, che tutelano l'autonomia finanziaria della regione. Detta autonomia è lesa per il fatto che la regione, a causa del decreto impugnato, potrà contare su minori risorse per lo svolgimento delle proprie funzioni pubbliche, senza che ciò sia consentito da alcuna fonte normativa. Similmente, è violato l'art. 117, comma 3, Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, in quanto le devoluzioni minori risorse alla regione a causa di un mero provvedimento amministrativo si risolve immediatamente in una lesione della competenza legislativa regionale nella materia «coordinamento della finanza pubblica».

4. — Come si è visto in narrativa, il decreto impugnato consente all'Amministrazione ministeriale di trattenere all'erario le maggiori somme derivanti dall'aumento delle accise sui carburanti e di recuperare parte delle somme già versate alle autonomie speciali in esecuzione dei diversi regimi di compartecipazione alle entrate erariali fissati dagli Statuti e dalle relative norme di attuazione. A seguito dell'auspicato accoglimento del presente ricorso, dunque, lo Stato dovrà devolvere alla Regione Sardegna la percentuale di spettanza delle somme indebitamente trattenute e restituire le somme eventualmente trattenute in applicazione all'art. 6 del decreto impugnato. Tale effetto 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 di 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 ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., degli artt. 7, 8 e 54 della legge cost. n. 3 del 1948, recante Statuto speciale per la Sardegna, degli artt. 3, 117 e 119 della Costituzione, anche in riferimento all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, nonché agli artt. 2, commi 3 e 4, del d.-l. n. 74 del 2012, il decreto del Direttore Generale delle Finanze e del Ragioniere Generale dello Stato 5 dicembre 2012, recante «Modalità di individuazione del maggior gettito di competenza delle autonomie speciali da riservare all'erario, ai sensi dall'art. 2, comma 4, del decreto-legge 6 giugno 2012, n. 74, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° agosto 2012, n. 122», pubblicato in Gazzetta Ufficiale - serie generale - n. 289 del 12 dicembre 2012;*

*conseguentemente e per l'effetto, annullare l'atto impugnato, con tutte le connesse conseguenze di diritto, ivi compreso il dovere di restituzione alla Regione autonoma della Sardegna delle somme indebitamente trattenute o recuperate in forza dell'atto impugnato.*

*Si deposita copia conforme all'originale della delibera della Giunta regionale della Regione autonoma della Sardegna n. 6/2 del 31 gennaio 2013, con allegato estratto del verbale d'approvazione.*

Roma-Cagliari, addì 7 febbraio 2012

Avv. LEDDA - Avv. prof. LUCIANI

13C00069

n. 79

*Ordinanza del 13 febbraio 2013 emessa dal Tribunale amministrativo regionale della Campania sul ricorso proposto da Zipeto Luigia e Zipeto Silvia contro Provincia di Benevento*

**Energia - Norme della Regione Campania - Disposizioni urgenti in materia di impianti eolici - Previsione dell'autorizzazione per la costruzione di nuovi impianti di aerogeneratori subordinati al rispetto della distanza pari o superiore a 800 metri dall'aerogeneratore più vicino preesistente o già autorizzato - Successiva abrogazione della legge censurata con l'art. 52, comma 15, della l.r. 27 gennaio 2012, n. 1, a decorrere dal 29 febbraio 2012, termine prorogato al 30 giugno 2012 dall'art. 5, comma 2, l.r. 21 maggio 2012, n. 13 - Violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo della ragionevolezza e del legittimo affidamento - Incidenza sul principio di libertà di iniziativa economica privata - Incidenza sui principi di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa - Violazione dei principi fondamentali in materia di produzione di energia dettati dalle linee guida per l'autorizzazione degli impianti da fonti rinnovabili - Violazione degli obblighi internazionali derivanti dal diritto comunitario.**

- Legge della Regione Campania 1 luglio 2011, n. 11, art. 1.
- Costituzione, artt. 3, 41, 77, 97 e 117, commi primo, secondo, lett. a), e terzo; direttiva 2009/28/CE del 23 aprile 2009, art. 13; decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28; decreto del Ministro dello sviluppo economico 10 settembre 2010.

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 1848 del 2012, proposto da: Luigia Zipeto, Silvia Zipeto, rappresentati e difesi dall'avv. Alessia Zacchia, con domicilio eletto presso Simona Scatola in Napoli, via G. Orsini n. 30;

Contro Provincia di Benevento, in persona del legale rapp.te p.t., rappresentata e difesa dall'avv. Vincenzo Catalano, con domicilio eletto presso Luca Coletta in Napoli, via Cimarosa n. 69 Studio Falcone;



Per l'annullamento del provvedimento prot. n. 2687/2012 di chiusura del procedimento per l'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio di un impianto di produzione di energia elettrica da fonte eolica di potenza prevista pari a 800/1000 Kw in località Torricella;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Provincia di Benevento;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 6 dicembre 2012 il dott. Alessandro Pagano e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

## F A T T O

1. — Con ricorso notificato in data 10 aprile 2012 al Comune di Molinara ed alla Provincia di Benevento, la parte istante chiede l'annullamento della nota n. 2687 del 24 febbraio 2012 con la quale la Provincia di Benevento le ha comunicato la chiusura del procedimento dalla predetta attivato al fine di ottenere l'autorizzazione alla costruzione ed all'esercizio di un impianto di energia elettrica da fonte eolica di potenza prevista pari a 800/1000 Kw in località Torricella nel Comune di Molinara.

Articola, pertanto tre motivi con cui deduce la violazione di legge (art. 97 Cost.; art. 2 e seg. legge n. 241/1990) e l'eccesso di potere sotto molteplici profili.

Con un quarto mezzo, lamenta la illegittimità costituzionale della legge regionale n. 11/2011 e chiede sollevarsi la relativa questione di costituzionalità.

2. — Si è costituito il Comune di Benevento chiedendo la reiezione del gravame.

## D I R I T T O

3. — Preliminarmente i fatti di causa vanno così ricostruiti:

in data 22 maggio 2009 la attuale ricorrente ha attivato il procedimento per ottenere l'autorizzazione unica ex art. 12 d.lgs. n. 387/2003 per realizzare un impianto di produzione di energia elettrica da fonte eolica in località «Torricella» nel Comune di Molinara;

*omisso medio*, la relativa conferenza di servizi, come da resoconto del 10 febbraio 2012 (prot. 1372), ha registrato la determinazione sfavorevole della amministrazione precedente, Provincia di Benevento, che ha richiamato la legge regionale della Campania n. 11 del 1° luglio 2011 in tema di distanza fra aerogeneratori (riunione del 13 ottobre 2011).

In data 24 febbraio 2012 (prot. 2687) la predetta Provincia di Benevento ha comunicato alla ricorrente l'esito della conferenza di servizi — richiamando il predetto resoconto del 10 febbraio 2012 (n. 1372) — stante la obbligatorietà delle distanze fra aerogeneratori «previste dalla normativa vigente (L.r. n. 11/2011)».

3.1. — L'unico articolo di tale legge così recita: 1. La Regione Campania, nell'ambito della politica di programmazione energetica, persegue l'obiettivo di coniugare lo sviluppo della produzione di energia da fonte eolica con la conservazione e la tutela del patrimonio naturalistico, storico e culturale del territorio.

2. Per stabilire una griglia di sostenibilità degli impianti eolici, la costruzione di nuovi aereogeneratori è autorizzata esclusivamente nel rispetto di una distanza pari o superiore a 800 metri dall'aerogeneratore più vicino preesistente o già autorizzato, a tutela della necessità di quest'ultimo di usufruire della frequenza del vento, in relazione all'intensità e alla reale capacità di produrre energia.

4. — In ordine alla stessa, vanno registrate le seguenti circostanze:

tale legge è stata gravata dalla Presidenza del Consiglio dei ministri ed il relativo giudizio di costituzionalità è stato definito con una pronuncia di cessazione della materia del contendere in quanto la Consulta ha preso atto della successiva determinazione del legislatore campano di abrogare la predetta legge regionale (*cf.*, Corte costituzionale 12 aprile 2012, n. 89);



si sono infatti succeduti due provvedimenti legislativi che hanno disposto la abrogazione della L.r. n. 1 dell'11/2011, prima dal 29 febbraio 2012 e successivamente dal 30 giugno 2012 (*cf.*, L.r. n. 1 del 27 gennaio 2012 (art. 52, comma 15) e l'art. 5 della L.r. n. 13 del 21 maggio 2012, con la quale il predetto termine è stato differito al giugno 2012).

5. — Rispetto ai fatti di causa, così riepilogato il quadro normativo, si osserva che la questione di costituzionalità si appalesa rilevante, atteso che la decisione della vicenda, in sede di conferenza di servizi (su cui da ultimo, Corte Cost. n. 179/2012) è stata negativamente calibrata soltanto in relazione al predetto dato legislativo.

Referente, ad avviso del Collegio, certamente vincolante *ratione temporis*, posto che, per principio generale, il procedimento amministrativo nel suo divenire deve necessariamente registrare le normative che si succedono nel regolamentare la vicenda *de qua*.

Acquisita la rilevanza della questione, il Collegio non dubita della illegittimità della L.r. n. 1/2011,

Si richiamano le eccezioni già formulate nel giudizio concluso con la decisione n. 89/2012 cit. in ordine alla violazione degli articoli 3, 97 e 117 (1° e 2° comma) della Costituzione e dei principi comunitari di ragionevolezza e proporzionalità degli obblighi posti in sede di autorizzazioni alla produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili.

Si è osservato infatti che:

la norma denunciata viola l'art. 117, comma primo e comma secondo, lettera *a*), Cost., e, per suo tramite, i «principi comunitari di ragionevolezza e proporzionalità degli obblighi posti in sede di autorizzazioni alla produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili» (quali richiamati dall'art. 13 della direttiva n. 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009), posto che la prescrizione di una determinata distanza tra aerogeneratori si risolve in «una limitazione delle diverse tipologie degli impianti e delle caratteristiche del sito scelto per l'insediamento» ed il fatto che essa sia «fissata a priori per legge», oltre a impedire, in sede autorizzatoria, la «valutazione tecnica del caso concreto», determinando un ostacolo nella costruzione degli impianti eolici con effetti distorsivi per la concorrenza, privilegiando «una determinata tipologia di prodotto a discapito di un'altra», con incidenza pregiudizievole «sul raggiungimento degli obiettivi di produzione di energia da fonte rinnovabile» da conseguirsi in ambito comunitario;

che la medesima disposizione arca, altresì, un *vulnus* all'art. 117, terzo comma, Cost., per il mancato rispetto dei principi fondamentali in materia di produzione di energia dettati dalle linee guida per l'autorizzazione degli impianti da fonti rinnovabili di cui al decreto del Ministro dello sviluppo economico del 10 settembre 2010, recepito dal decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 (Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE), in forza dei quali sarebbero esclusi «limitazioni e contingentamenti indiretti, come nel caso di specie, attraverso una norma sulla distanza», dovendo, semmai, essere individuati siti e aree non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti, tramite apposita istruttoria, e non potendosi, comunque, addivenire ad «un divieto generale di installazione, dato il favor verso le energie, rinnovabili»;

che, infine, il censurato art. 1 della legge regionale n. 11 del 2011 risulta in contrasto pure con l'art. 97 Cost., sotto il profilo dei principi di buon andamento ed imparzialità dell'azione amministrativa, in ragione dell'irrigidimento del procedimento di installazione degli impianti eolici «nello schema delle distanze legali», così da impedire alla pubblica amministrazione di procedere alle valutazioni più opportune «per rendere compatibili le esigenze della produzione con gli altri molteplici interessi che possono concorrere alla scelta delle soluzioni più adeguate».

6. — Richiamati e fatti proprie tali rilievi, per l'attuale rimettente vi è in più da osservare quanto segue.

Come sopra evidenziato, la decisione della presente controversia dipende strettamente dalla applicazione della surriferita normativa che la Regione Campania ha prima promulgato poi abrogato, differendo tale effetto.

Ne deriva che il ricorrente, nel caso di specie, risulta vulnerato nel suo legittimo affidamento imprenditoriale (art. 41 Cost.), atteso che la comunicazione dell'esito negativo della conferenza di servizi (seduta del 13 ottobre 2011, comunicata il 10 febbraio 2012) è giunto quando ormai la legittimità della norma regionale era più che dubbia (risultando il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri del 17 settembre 2011, depositato il 13 settembre 2011 ed iscritto nel registro ricorso del 2011).

La Consulta, sempre attenta a rimarcare i limiti entro cui l'attività legislativa può ritenersi razionalmente esplicita (*cf.*, da ultimo Corte costituzionale 5 aprile 2012, n. 78) non potrà, peraltro, non stigmatizzare il legislatore campano — rispetto ai parametri di cui agli artt. 3, 77, 97, 117 e seg. della Costituzione — che ha mantenuto in vita la predetta legge, consentendo così la artificiosa definizione di procedimenti pendenti in adesione a tale normativa incostituzionale: per il tramite di una norma il cui effetto abrogativo è stato (ripetesi) prima differito e poi prorogato quanto alla sua decorrenza, con un chiaro *vulnus* anche al principio della Costituzione europea che impone il canone della «buona amministrazione» (art. 41 della Carta di Nizza).



Non mancherà la Corte, infatti, di rilevare come la (doppia) protrazione nel tempo della efficacia della norma regionale concreti, nella sostanza, una ingerenza del legislatore nella definizione delle liti pendenti ancora regolate da quella disposizione: potere del legislatore che, in generale, se sussistente, è certo da perimetrare in limiti rigorosi, qui palesemente non osservati (*ex plurimis*, Corte europea diritti dell'uomo 7 giugno 2011, Agrati e altri c. Italia; 31 maggio 2011, Maggio c. Italia; 11 febbraio 2010, Javaugue c. Francia; 10 giugno 2008, Bortesi e altri c. Italia).

Pertanto, il presente giudizio va sospeso e gli atti processuali trasmessi alla Corte costituzionale.

*P. Q. M.*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Campania n. 11/2011 in combinato rimando all'art. 52, comma 15 della L.r. Campania n. 1 del 27 gennaio 2012 ed all'art. 5 della L.r. Campania n. 13 del 21 maggio 2012, con riferimento agli artt. 3, 41, 77, 97, 117 seg. della Costituzione.*

*Dispone pertanto la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Sospende il giudizio in corso.*

*Dispone che a cura della Segreteria la presente ordinanza venga notificata alle parti in causa ed al Presidente della Giunta regionale Campania nonché comunicata al Presidente del Consiglio regionale.*

Così deciso in Napoli nelle camere di consiglio dei giorni 6 dicembre 2012, 24 gennaio 2013.

*Il Presidente, estensore: PAGANO*

13C00147

N. 80

*Ordinanza del 22 gennaio 2013 emessa dal Tribunale di Alba nel procedimento civile promosso da Anselma Domenico ed altri 23 c/Ministero della giustizia ed altri*

**Ordinamento giudiziario - Delega legislativa per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari al fine di realizzare risparmi di spesa e incremento di efficienza - Conferimento al Governo mediante disposizione inserita nella legge di conversione del decreto-legge n. 138 del 2011 - Denunciata inosservanza dell'iter ordinario di formazione legislativa e della c.d. riserva di assemblea per l'approvazione delle deleghe legislative - Incompatibilità della delega con i presupposti della decretazione d'urgenza ed eterogeneità rispetto ai contenuti originari del decreto-legge oggetto di conversione - Illegittimità derivata del decreto legislativo n. 155 del 2012.**

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

**Ordinamento giudiziario - Riorganizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero recata dal decreto legislativo n. 155 del 2012 - Inclusione del Tribunale e della Procura della Repubblica di Alba nell'elenco delle sedi giudiziarie soppresse, di cui alla tabella A allegata al decreto - Contrasto con le finalità (di risparmio di spesa e incremento di efficienza) e con i principi e criteri direttivi stabiliti dalla norma di delegazione - Eccesso di delega.**

- Decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155, art. 1, limitatamente all'inclusione del Tribunale di Alba e della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Alba nell'elenco di cui alla (allegata) Tabella A.
- Costituzione, art. 76; legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 1, commi 2, lett. b) ed e).



## IL TRIBUNALE DI ALBA

Nella causa iscritta al R.G.L. n. 483/2012, promossa da:

Domenico Anselma, Alfonsa Arena, Georgia Bona, Angelica Chiapella, Simona Duranti, Maria Piera Fenocchio, Maria Ferraro, Vanda Gaiotti, Daniela Gavarino, Silvana Gomba, Francesco Iantorno, Adriana Maffeo, Anna Claudia Marangi, Simonetta Marengo, Margherita Migliasso, Anna Moramarco, Mauro Proglgio, Flavio Robaldo, Cristina Romanello, Maura Ruffa, Orazio Santacroce, Carmela Tuccillo, Lidia Veglio, Maria Giovanna Zurlo, assistiti dagli avv. ti Roberto Ponzio, Vittorio Barosio, Giorgio Sobrino - Parti Ricorrenti;

Contro Ministero della Giustizia, assistito dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Torino - Parte Convenuta;

Contro Presidenza del Consiglio dei Ministri; Presidente in carica della Corte d'Appello di Torino; Procuratore Generale in carica presso la Corte d'Appello di Torino; Corte d'Appello di Torino; Procura Generale della Repubblica presso la Corte d'Appello di Torino - Parti convenute;

Il giudice Marco Bottallo, sciogliendo la riserva che precede, letti gli atti,

## OSSERVA

*1. — Svolgimento del processo.*

I ricorrenti, tutti dipendenti del Ministero della Giustizia appartenenti al personale amministrativo in servizio presso il Tribunale di Alba, la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Alba e l'Ufficio U.N.E.P. del Tribunale stesso, hanno chiesto in via di urgenza ai sensi dell'art. 700 c.p.c. la sospensione dell'efficacia della nota a firma congiunta del Presidente della Corte d'Appello di Torino e del Procuratore Generale presso la medesima Corte del 17 ottobre 2012, della nota del 22 ottobre 2012 n. prot. 5454/2012/S/15.2, della nota del Ministero della Giustizia del 15 ottobre 2012 n. prot. 5116 nonché degli atti consequenziali e connessi, instando altresì affinché venisse contestualmente sollevata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge-delega n. 148/2011 e del decreto legislativo n. 155/2012 emanato in attuazione della stessa.

Gli atti di cui si chiede la sospensione hanno ad oggetto in particolare lo procedura di interpello con cui il personale amministrativo degli Uffici Giudiziari soppressi dal decreto legislativo n. 155/2012 (tra cui il Tribunale e la Procura di Alba) è stato invitato a presentare domanda di trasferimento nei posti vacanti del Distretto entro il 5 novembre 2012.

I ricorrenti lamentano che i provvedimenti amministrativi in questione sarebbero stati adottati in esecuzione di atti legislativi costituzionalmente illegittimi, ossia dell'art. 1, comma 2, della legge n. 148/2011 e del decreto legislativo n. 155/2012 in relazione ai quali hanno chiesto pertanto di sollevare la questione di legittimità costituzionale con conseguente sospensione del giudizio ai sensi dell'art. 23 della legge n. 87/1953.

Il Ministero della Giustizia si è costituito in giudizio con l'assistenza dell'Avvocatura dello Stato eccependo l'inammissibilità del ricorso sia per carenza del periculum in mora sia perché impropriamente proposto ai soli fini di sollevare la predetta questione di legittimità costituzionale i cui presupposti sarebbero incompatibili con le finalità e la struttura del procedimento cautelare d'urgenza ex art. 700 c.p.c.

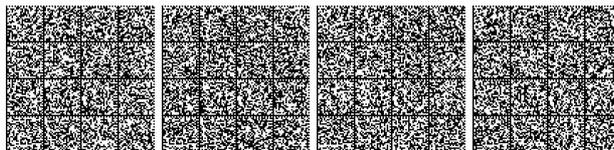
All'udienza di discussione del 9 gennaio 2013 il giudice si è riservato di decidere.

*2. — Sull'ammissibilità dell'incidente di costituzionalità nel procedimento cautelare.*

La domanda cautelare dei ricorrenti - diretta a ottenere la sospensione dei provvedimenti amministrativi con cui è stato disposto l'interpello per il loro trasferimento nelle sedi vacanti del Distretto a seguito della soppressione del Tribunale e della Procura della Repubblica di Alba prevista dal decreto legislativo n. 155/2012 - si fonda essenzialmente sulla dedotta illegittimità costituzionale sia del predetto decreto legislativo sia della relativa legge-delega n. 148/2011, la quale ha delegato il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi per riorganizzare la distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari.

Con l'emanazione del decreto legislativo n. 155/2012 il Governo ha quindi provveduto a individuare gli Uffici Giudiziari destinati alla soppressione includendovi, per quanto qui rileva, il Tribunale di Alba (con la sezione distaccata di Bra) e la Procura della Repubblica presso il Tribunale stesso, con effetto a far data dal 13 settembre 2013.

La prima questione da affrontare, in quanto oggetto di una specifica eccezione del Ministero resistente, attiene all'ammissibilità dell'incidente di costituzionalità nell'ambito del giudizio cautelare.



L'Avvocatura dello Stato sostiene infatti che la domanda principale dei ricorrenti - ossia la richiesta di immediata sospensione dell'efficacia dei provvedimenti impugnati con contestuale rimessione degli atti alla Corte costituzionale per la decisione della questione di costituzionalità - sarebbe inammissibile in quanto l'adozione del provvedimento sospensivo esaurirebbe il potere del giudice adito in sede cautelare e priverebbe in tal modo di rilevanza la questione di legittimità costituzionale, venendo meno la sua decisività ai fini della decisione della controversia sottoposta al giudice *a quo*.

La tesi in questione non pare condivisibile alla luce di quanto statuito in più occasioni dalla Corte costituzionale circa la possibilità di disporre in sede cautelare la sospensione del provvedimento impugnato in modo provvisorio e temporaneo fino alla ripresa del giudizio cautelare dopo l'incidente di legittimità costituzionale. La Corte ha osservato che in questi Casi permane il requisito della rilevanza poiché la pronuncia, per la sua natura meramente temporanea ed interinale, non determina l'esaurimento del potere cautelare del giudice *a quo* (*cf.*, *ex multis*, sentenze n. 444 del 1990, n. 367 del 1991, n. 183 del 1997).

Anche il Consiglio di Stato si è recentemente pronunciato al riguardo, affermando la possibilità di scomporre il giudizio cautelare in due fasi: nella prima fase la domanda cautelare può essere accolta "a termine", fino alla decisione della questione di costituzionalità contestualmente sollevata; nella seconda fase, all'esito del giudizio di costituzionalità, si decide "definitivamente", tenendo conto, ai fini della valutazione del *fumus bori iuris*, della decisione della Corte costituzionale (*cf.* Cons. St. ord. n. 6277/11).

Sulla base dei predetti autorevoli orientamenti giurisprudenziali deve pertanto ritenersi che sia possibile sollevare la questione di legittimità costituzionale nell'ambito del procedimento cautelare disponendo altresì, in via provvisoria e temporanea, la sospensione del provvedimento impugnato sino alla ripresa del giudizio dopo la decisione della Corte.

### 3. — Sulla rilevanza della questione di legittimità costituzionale.

Ciò premesso, si tratta a questo punto di valutare la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale proposta dai ricorrenti.

Quanto alla rilevanza si osserva innanzitutto che il ricorso si fonda essenzialmente sulla ritenuta illegittimità dei provvedimenti amministrativi impugnati in quanto direttamente consequenziali ed esecutivi delle norme legislative di cui è stata denunciata l'incostituzionalità. In effetti non vi è dubbio che gli atti di interpello in questione siano finalizzati a dare esecuzione alla riorganizzazione degli uffici giudiziari disposta dalla legge n. 148/2011 e dal conseguente decreto legislativo, di talché l'eventuale illegittimità costituzionale di queste disposizioni inciderebbe sicuramente sulla validità e sulla stessa ragion d'essere dei provvedimenti impugnati in questa sede.

Si osserva inoltre che tali provvedimenti amministrativi costituiscono un complessivo reticolato in cui è enucleabile un duplice elemento, vale a dire da un lato la sussistenza di un presupposto normativo che li legittima, consistente nel decreto legislativo di accorpamento delle sedi che impone la razionalizzazione delle piante organiche e delle presenze e dall'altro il configurarsi di un effetto sostanzialmente unitario, consistente nello svuotamento degli organici dei tribunali sopprimendi e nella riallocazione delle risorse fra quelli non interessati dalla riforma ovvero comunque accorpanti.

Gli atti amministrativi in discorso, complessivamente considerati, appaiono dunque idonei a vulnerare il diritto fatto valere dai ricorrenti ossia quello alla conservazione del posto di lavoro inteso anche come sua collocazione geografica e quindi di non essere trasferiti fuori dei casi previsti dalla legge, salva la domanda.

Sempre in ordine alla rilevanza della questione si osserva inoltre come nel caso di specie appaia sussistere il requisito del *periculum in mora*.

La rilevanza costituzionale del diritto sopra indicato e la sua incidenza su interessi meritevoli di tutela strettamente inerenti alla persona, che coinvolgono nel modo più ampio la sua sfera di rapporti anche all'infuori dell'ambiente di lavoro (si pensi ad esempio alle conseguenze derivanti dalla necessità di mutare la residenza), appaiono senz'altro giustificare il ricorso alla tutela cautelare, posto che la lesione di tali interessi, una volta verificatasi, non sarebbe suscettibile di essere adeguatamente ristorata.

L'attuazione della procedura di trasferimento dei ricorrenti, nelle more del tempo necessario per la definizione del giudizio di merito, arrecherebbe infatti indubitabili pregiudizi alla loro situazione sia personale che familiare, consistenti nei costi di trasferimento, nei disagi derivanti dalla necessità di reperire nuove residenze abitative, etc., i quali potrebbero rivelarsi non solo inutili ma anche difficilmente ristorabili - attesa appunto la loro incidenza non solo su aspetti di tipo patrimoniale, ma anche sulla complessiva organizzazione di vita dei soggetti coinvolti - nel caso in cui le norme poste a fondamento della riorganizzazione degli uffici giudiziari venissero poi travolte da una pronuncia di illegittimità costituzionale.



L'urgenza di provvedere deriva anche dal fatto che data la rilevanza dei profili coinvolti i ricorrenti dovrebbero attivarsi preventivamente e con celerità al fine di adeguare la loro situazione di vita personale e familiare alla nuova sede lavorativa, non essendo ragionevole attendersi che agiscano in tal senso solo dopo aver già preso servizio nell'ufficio di destinazione.

La questione di costituzionalità delle norme in oggetto appare pertanto rilevante, non potendosi decidere sulla domanda cautelare indipendentemente dalla risoluzione della stessa.

#### 4. — Sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale.

La questione di legittimità costituzionale appare inoltre non manifestamente infondata alla luce delle seguenti considerazioni.

##### 4.1. — L'art. 1, comma 2, della legge n. 148/2011 - Violazione dell'art. 72, commi 1 e 4 Cost.

Il primo profilo di possibile illegittimità costituzionale emerge in relazione al procedimento adottato per l'approvazione dell'art. 1, comma 2, della legge n. 148/2011 che ha previsto la delega legislativa al Governo per la riorganizzazione degli uffici giudiziari.

Tale disposizione è stata infatti introdotta durante l'*iter* del procedimento di conversione in legge del decreto legge n. 138/2011 che non conteneva la norma in esame.

La delega è stata in particolare inserita in un "maxi-emendamento" presentato dal Governo al Senato nella seduta dell'aula del 7 settembre 2011 (l'ultima in cui il d.d.l. è stato discusso) sul quale il Governo ha posto la questione di fiducia. Il testo approvato dal Senato è stato poi presentato alla Camera l'8 settembre 2011, è stato esaminato dalla Commissione Bilancio tra l'8 e il 12 settembre 2011 e dall'aula tra il 12 e il 14 settembre 2011 e anche in questo caso il Governo ha posto la fiducia.

Dal resoconto della seduta d'aula del Senato emerge inoltre che l'emendamento governativo in questione è stato presentato in aula ed è stato trasmesso per il parere alla commissione bilancio senza il preventivo esame da parte della commissione referente.

Potrebbe quindi essere stato violato l'*iter* ordinario di formazione legislativa (art. 72, 1° comma Cost.) che ai sensi dell'art. 72, 4° comma Cost. deve essere sempre adottato per l'approvazione delle deleghe legislative.

Detto *iter* parrebbe essere stato violato sia perché è mancato il previo esame da parte della commissione in sede referente sia perché l'introduzione della disposizione di delega legislativa nel procedimento di conversione del decreto-legge ha comportato - per i tempi necessariamente rapidi e vincolati del procedimento di conversione - la quasi totale compressione del dibattito parlamentare il che appare in contrasto con la *ratio* della c.d. "riserva di assemblea" prevista dall'art. 72, comma 4 Cost. che è quella di consentire il più ampio dibattito parlamentare possibile su questo tipo di atti comportanti il trasferimento della potestà legislativa dal Parlamento al Governo.

##### 4.2. — L'art. 1, comma 2, della legge n. 148/2011 - Violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost.

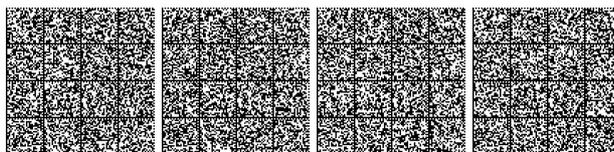
Ulteriori profili di possibile illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge n. 148/2011 emergono con riferimento alla disposizione di cui all'art. 77 Cost.

Il dubbio di costituzionalità si pone innanzitutto in relazione alla sussistenza dei requisiti della straordinaria necessità e urgenza su cui si fonda ai sensi dell'art. 77, comma 2 Cost. il potere di decretazione d'urgenza del Governo.

La Corte costituzionale ha affermato al riguardo che il difetto dei requisiti di straordinaria necessità e urgenza, una volta intervenuta la legge di conversione, si traduce in un vizio in procedendo della legge stessa, la quale non esplica dunque alcuna efficacia sanante dei vizi del decreto-legge (*cf.* sentenza n. 171 del 2007). Tale orientamento è stato confermato dal Giudice delle Leggi con la pronuncia n. 355/2010 nella quale è stato ulteriormente precisato che la valutazione in termini di necessità e urgenza deve essere effettuata anche per gli emendamenti aggiunti in sede di conversione dal Parlamento.

Nel caso della disposizione di cui all'art. 1, comma 2, della l. n. 148/2011 il dubbio circa la sussistenza dei requisiti in esame si pone considerando che la disposizione contenente una delega legislativa al Governo è per sua stessa natura "a operatività differita" nel senso che essa è immediatamente applicabile solo nei rapporti tra il Parlamento e il Governo, mentre non ha alcuna efficacia nei confronti della generalità dei cittadini fino a quando non viene attuata con l'emanazione del relativo decreto delegato.

Lo strumento della legge-delega appare pertanto incompatibile con la sussistenza dei requisiti di straordinaria necessità e urgenza che appaiono implicare l'immediata applicabilità del provvedimento normativo, non solo dal punto di vista formale, ma anche sostanziale ovvero della sua effettiva idoneità a disciplinare le situazioni sostanziali oggetto dell'intervento normativo, che nel caso della legge-delega è invece rinviato al momento dell'adozione del decreto legislativo.



Sotto altro profilo l'art. 77, secondo comma, Cost. potrebbe essere stato violato anche a causa della eterogeneità della disposizione in esame rispetto a quelle originariamente contenute nel testo del decreto legge n. 138/2011.

Come si è già osservato, infatti, la disciplina contenuta nell'art. 1, comma 2, della l. n. 148/2011, contenente la delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari, è stata introdotta con un emendamento in sede di conversione senza che il decreto-legge convertito (recante "ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e lo sviluppo") ne facesse alcun cenno.

Tale disposizione, nella misura in cui prevede una disciplina per la revisione della geografia degli uffici giudiziari del tutto assente nel testo del decreto legge oggetto di conversione, pare quindi introdurre una c.d. "norma intrusa", vale a dire estranea rispetto al testo del decreto legge originario e come tale suscettibile di violare il dettato di cui all'art. 77, comma 2 Cost., la cui *ratio* impone l'omogeneità del contenuto del decreto legge, anche come emendato in sede di conversione, al fine di assicurare il necessario legame tra il provvedimento legislativo urgente ed il «caso» che lo ha reso necessario.

Si richiama a questo proposito l'orientamento espresso dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 22 del 2012 in cui è stato affermato che "la semplice immissione di una disposizione nel corpo di un decreto-legge oggettivamente o teleologicamente unitario non vale a trasmettere, per ciò solo, alla stessa il carattere di urgenza proprio delle altre disposizioni, legate tra loro dalla comunanza di oggetto o di finalità. Ai sensi del secondo comma dell'art. 77 Cost., i presupposti per l'esercizio senza delega della potestà legislativa da parte del Governo riguardano il decreto-legge nella sua interezza, inteso come insieme di disposizioni omogenee per la materia o per lo scopo. L'inserimento di norme eterogenee all'oggetto o alla finalità del decreto spezza il legame logico-giuridico tra la valutazione fatta dal Governo dell'urgenza del provvedere ed «i provvedimenti provvisori con forza di legge», di cui alla norma costituzionale citata. Il presupposto del «caso» straordinario di necessità e urgenza inerisce sempre e soltanto al provvedimento inteso come un tutto unitario, atto normativa fornito di intrinseca coerenza, anche se articolato e differenziato al suo interno. La scomposizione atomistica della condizione di validità prescritta dalla Costituzione si pone in contrasto con il necessario legame tra il provvedimento legislativo urgente ed il «caso» che lo ha reso necessario, trasformando il decreto-legge in una congerie di norme assemblate soltanto da mera casualità temporale. L'art. 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri) - là dove prescrive che il contenuto del decreto-legge «deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo» - pur non avendo, in sé e per sé, rango costituzionale, e non potendo quindi assurgere a parametro di legittimità in un giudizio davanti a questa Corte, costituisce esplicitazione della *ratio* implicita nel secondo comma dell'art. 77 Cost., il quale impone il collegamento dell'intero decreto-legge al caso straordinario di necessità e urgenza, che ha indotto il Governo ad avvalersi dell'eccezionale potere di esercitare la funzione legislativa senza previa delegazione da parte del Parlamento (...) Ove le discipline estranee alla *ratio* unitaria del decreto presentassero, secondo il giudizio politico del Governo, profili autonomi di necessità e urgenza, le stesse ben potrebbero essere contenute in atti normativi urgenti del potere esecutivo distinti e separati. Risulta invece in contrasto con l'art. 77 Cost. la commistione e la sovrapposizione, nello stesso atto normativa, di oggetti e finalità eterogenei; in ragione di presupposti, a loro volta, eterogenei. La necessaria omogeneità del decreto-legge, la cui interna coerenza va valutata in relazione all'apprezzamento politico, operato dal Governo e controllato dal Parlamento, del singolo caso straordinario di necessità e urgenza, deve essere osservata dalla legge di conversione. Il principio della sostanziale omogeneità delle norme contenute nella legge di conversione di un decreto-legge è pienamente recepito dall'art. 96-bis, comma 7, del regolamento della Camera dei deputati, che dispone: «Il Presidente dichiara inammissibili gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi che non siano strettamente attinenti alla materia del decreto-legge». Sulla medesima linea si colloca la lettera inviata il 7 marzo 2011 dal Presidente del Senato ai Presidenti delle Commissioni parlamentari, nonché, per conoscenza, al Ministro per i rapporti con il Parlamento, in cui si esprime l'indirizzo «di interpretare in modo particolarmente rigoroso, in sede di conversione di un decreto-legge, la norma dell'art. 97, comma 1, del regolamento, sulla improponibilità di emendamenti estranei all'oggetto della discussione», ricordando in proposito il parere espresso dalla Giunta per il regolamento l'8 novembre 1984, richiamato, a sua volta, dalla circolare sull'istruttoria legislativa nelle Commissioni del 10 gennaio 1997 (...) Si deve ritenere 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 risponda soltanto ad esigenze di buona tecnica normativa, ma sia imposta dallo stesso art. 77, secondo comma, Cost., 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".

4.3. — L'art. 1 del decreto legislativo n. 155/2012 - Violazione dell'art. 76 Cost.

L'eventuale illegittimità costituzionale della legge-delega n. 148/2011, sotto i profili dianzi indicati, comporterebbe in via consequenziale l'illegittimità anche del decreto legislativo n. 155/2012 che vi ha dato attuazione.



Tale decreto parrebbe presentare peraltro vizi di legittimità costituzionale anche in proprio, sotto il profilo dell'eccesso di delega e quindi della violazione dell'art. 76 Cost.

Il riferimento è in particolare all'art. 1 del decreto legislativo n. 155/2012 il quale così dispone: "Sono soppressi i Tribunali ordinari, le sezioni distaccate e le procure della Repubblica di cui alla tabella A allegata al presente decreto". Nell'elenco della tabella A sono compresi il Tribunale di Alba, la sezione distaccata di Bra e la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Alba. Detta disposizione, nella parte in cui ha previsto la soppressione dei predetti uffici giudiziari, solleva dubbi circa la sua legittimità costituzionale, sotto il profilo dell'eccesso di delega, per contrasto sia con le finalità sia con i principi e i criteri direttivi posti dalla legge n. 148/2011. In particolare, quanto alle finalità si osserva che l'art. 1, comma 2, della l. n. 148/2011 ha delegato il Governo a riorganizzare la distribuzione degli uffici giudiziari "al fine di realizzare risparmi di spesa e incremento di efficienza".

La soppressione del Tribunale di Alba potrebbe essere in contrasto (e in ciò consiste il dubbio di costituzionalità) con il perseguimento di entrambi i suddetti obiettivi, alla luce innanzitutto dei dati risultanti da uno studio pubblicato dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Alba e allegato al ricorso cautelare.

Dallo studio emerge in particolare che il Tribunale e la Procura sono collocati in un edificio di recente costruzione (inaugurato nel 1989) che non necessita di interventi di ristrutturazione rilevanti e che comporta un costo di funzionamento stimato in circa 223.087 euro a fronte di entrate per il solo Ufficio Recupero Crediti di oltre 400.000 euro, cui devono aggiungersi le entrate derivanti dal versamento dei contributi unificati e delle altre spese di giustizia.

Non parrebbe quindi sussistere un'esigenza di risparmi di spesa con riferimento agli uffici giudiziari di Alba.

Quanto poi all'incremento di efficienza deve rilevarsi come il Tribunale di Alba sia stato inserito nell'elenco dei Tribunali "virtuosi" redatto dal Ministero della Giustizia a norma della legge n. 98/2011, ovvero dei Tribunali che nel corso dell'ultimo anno hanno fatto registrare una diminuzione del carico arretrato superiore al 5%. La soppressione di un ufficio "virtuoso" per capacità di smaltimento dell'arretrato e che risulta inoltre caratterizzato da un elevato numero di procedimenti civili e penali iscritti (secondo il citato studio dell'Ordine degli Avvocati di Alba, che si basa a sua volta sui dati della relazione tenuta dal Presidente della Corte di Appello di Torino all'inaugurazione dell'anno giudiziario 2012, il Tribunale di Alba risulta essere il primo della Provincia di Cuneo per procedimenti civili iscritti e il secondo per i procedimenti penali) non pare dunque essere funzionale allo scopo di incrementare l'efficienza del sistema giudiziario.

La norma censurata, sempre limitatamente alla parte in cui ha disposto la soppressione del Tribunale e della Procura della Repubblica di Alba, presenta inoltre possibili profili di contrasto con i principi e i criteri direttivi di cui all'art. 1, comma 2, lettere *b)* ed *e)*, della legge n. 148/2011.

In particolare la lettera *b)* prevede che la revisione della geografia degli uffici giudiziari avvenga "secondo criteri oggettivi e omogenei che tengano conto dell'estensione del territorio, del numero degli abitanti, dei carichi di lavoro e dell'indice delle sopravvenienze, della specificità territoriale del bacino di utenza, anche con riguardo alla situazione infrastrutturale, e del tasso d'impatto della criminalità organizzata, nonché della necessità di razionalizzare il servizio giustizia nelle grandi aree metropolitane".

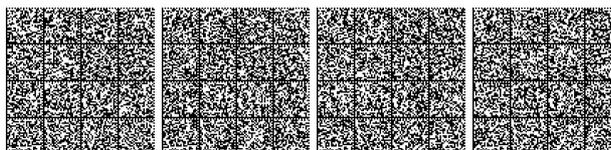
La lettera *e)* stabiliva invece che il Governo avrebbe dovuto "assumere come prioritaria linea di intervento, nell'attuazione di quanto previsto dalle lettere *a)*, *b)*, *c)* e *d)*, il riequilibrio delle attuali competenze territoriali, demografiche e funzionali tra uffici limitrofi della stessa area provinciale caratterizzati da rilevante differenza di dimensioni".

Il rispetto dei criteri di cui alla lettera *b)* appare dubbio con riferimento alla decisione di sopprimere il Tribunale di Alba alla luce delle concrete caratteristiche di detto Tribunale, enucleate sulla base dei medesimi criteri.

Dai dati del Consiglio Superiore della Magistratura emerge in particolare che il circondario del Tribunale di Alba comprende un territorio di 133.237 km quadrati caratterizzato da un'elevata densità abitativa (214.000 abitanti), tant'è che per bacino di utenza esso risulta il primo Tribunale nella provincia di Cuneo e il quarto su diciassette tribunali nel distretto della Corte d'Appello di Torino. Dallo studio del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Alba di cui si è già detto risulta inoltre che il Tribunale di Alba è il primo in provincia di Cuneo (su quattro Tribunali) per procedimenti civili iscritti e il secondo per i procedimenti penali nonché rispettivamente quarto e il nono nel Distretto della Corte d'Appello di Torino.

Si tratta di dati che tendono sostanzialmente ad allineare il Tribunale di Alba sui livelli di quello del capoluogo provinciale e che quindi avrebbero forse potuto giustificare, sulla base dei criteri di cui alla lettera *b)*, il mantenimento in funzione di entrambi i Tribunali (e non solo di quello di Cuneo, espressamente escluso dalla soppressione ai sensi dell'art. 1, comma 2, lettera *c)*, della legge n. 148/2011 che ha fatto salvi tutti i Tribunali aventi sede nei comuni capoluogo di provincia).

Alla luce di quanto precede pare dubbio anche il rispetto del criterio fissato dalla lettera *e)* che ha imposto, quale prioritario linea di intervento, di riequilibrare le competenze tra uffici limitrofi della stessa area provinciale.



Considerato che la Provincia di Cuneo risulta essere la più estesa d'Italia la soppressione di tre Tribunali su quattro (insieme a quello di Alba sono stati soppressi anche quelli di Mondovì e Saluzzo) pone infatti quantomeno un dubbio circa la sua coerenza con il criterio in esame. La vastità del territorio provinciale avrebbe forse potuto giustificare, infatti, nel pieno rispetto delle esigenze di riequilibrio delle rispettive competenze, il mantenimento in funzione quantomeno dei due Tribunali di maggiori dimensioni (ovvero quelli di Cuneo e Alba) che già ad oggi risultano essere sostanzialmente equiparabili in relazione agli altri parametri – in particolare quelli di cui alla lettera *b*) di cui si è detto poc' anzi - previsti dalla legge-delega per la ridefinizione degli assetti territoriali degli uffici giudiziari.

#### 5. — Conclusioni.

Alla luce di quanto sopra esposto appare rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge n. 148 del 2011 in relazione agli articoli 72, primo e quarto comma e 77, secondo comma, della Costituzione.

Appare inoltre rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, del decreto legislativo n. 155 del 2012, limitatamente all'inclusione del Tribunale e della Procura della Repubblica di Alba nell'elenco della tabella A, in relazione all'art. 76 della Costituzione.

Il presente giudizio va quindi sospeso ai sensi dell'art. 23, della legge n. 87/1953 e deve essere ordinata l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Conseguentemente e in via meramente provvisoria e temporanea, fino alla ripresa del giudizio cautelare dopo l'incidente di costituzionalità, va inoltre disposta nei confronti dei ricorrenti la sospensione dell'efficacia dei provvedimenti amministrativi impugnati e segnatamente: della nota a firma congiunta del Presidente della Corte d'Appello di Torino e del Procuratore Generale presso la medesima Corte del 17 ottobre 2012, n. prot. 5357/2012; della nota a firma congiunta dei dirigenti amministrativi della Corte d'Appello di Torino e della Procura Generale presso la medesima Corte del 22 ottobre 2012, n. prot. 5454/2012/S/15.2; della nota del Ministero della Giustizia - Direzione generale del personale e della formazione del 15 ottobre 2012, n. prot. 5116; nonché di tutti gli altri atti preordinati, consequenziali e connessi a quelli precedentemente indicati.

Tale sospensione viene disposta in via meramente interinale secondo quanto esposto al paragrafo di cui al punto 2 della presente ordinanza e in considerazione della ritenuta esistenza del periculum in mora per le ragioni che sono state sopra evidenziate.

*P. Q. M.*

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

2) dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 del decreto legislativo n. 155 del 7 settembre 2012, limitatamente all'inclusione del Tribunale di Alba e della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Alba nell'elenco della tabella A), per contrasto con l'art. 76 della Costituzione;

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

4) sospende provvisoriamente nei confronti dei ricorrenti l'efficacia della nota a firma congiunta del Presidente della Corte d'Appello di Torino e del Procuratore Generale presso la medesima Corte del 17 ottobre 2012, n. prot. 5357/2012, della nota a firma congiunta dei dirigenti amministrativi della Corte d'Appello di Torino e della Procura Generale presso la medesima Corte del 22 ottobre 2012, n. prot. 5454/2012/S/15.2, della nota del Ministero della Giustizia - Direzione generale del personale e della formazione del 15 ottobre 2012, n. prot. 5116 nonché di tutti gli altri atti preordinati, consequenziali e connessi a quelli precedentemente indicati;

5) dispone che, a cura del Cancelliere, la presente ordinanza sia notificata alle parti e al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

Alba, 21 gennaio 2013

Il Giudice: BOTTALLO



## n. 81

*Ordinanza del 14 febbraio 2013 emessa dal Tribunale di Pinerolo  
nel procedimento civile promosso da Montanari Enza contro Cerutti Alberto Rinaldo*

**Ordinamento giudiziario - Riorganizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero recata dal decreto legislativo n. 155 del 2012 - Inclusione del Tribunale di Pinerolo nell'elenco delle sedi giudiziarie soppresse, di cui alla tabella A allegata al decreto, e conseguente accorpamento di esso al Tribunale di Torino - Contrasto con i principi e criteri direttivi stabiliti dalla norma di delegazione (tra cui i principi di decongestionamento delle aree metropolitane e di riequilibrio delle competenze territoriali e funzionali tra uffici della stessa area provinciale) - Contrasto con l'obiettivo di razionalizzazione del "servizio giustizia" - Eccesso di delega - Ingiustificata disparità di trattamento dei cittadini residenti nel circondario di Pinerolo rispetto a quelli residenti nei circondari di altri tribunali sub-provinciali ubicati in aree metropolitane - Violazione del principio del giudice naturale e del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Lesione del diritto di difesa del cittadino.**

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

**Ordinamento giudiziario - Delega legislativa per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari al fine di realizzare risparmi di spesa e incremento di efficienza - Conferimento al Governo mediante disposizione inserita nella legge di conversione del decreto-legge n. 138 del 2011 - Denunciata eterogeneità rispetto all'oggetto e alle finalità del predetto decreto-legge - Inosservanza della procedura normale di esame in Commissione referente e successiva approvazione in Aula, prevista per i disegni di legge di delegazione legislativa - Violazione dell'iter ordinario di formazione legislativa - Violazione dell'obbligo di copertura dei nuovi o maggiori oneri derivanti dalla riorganizzazione degli uffici giudiziari - Illegittimità derivata del decreto legislativo n. 155 del 2012.**

- Legge 14 settembre 2011, n. 148 (che ha convertito, con modificazioni, il decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138), art. 1.
- Costituzione, artt. 70, 72, commi primo e quarto, 77, comma secondo, e 81, comma quarto, nonché art. 81, comma terzo, nel testo sostituito dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (applicabile a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014).

**Ordinamento giudiziario - Delega legislativa per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari al fine di realizzare risparmi di spesa e incremento di efficienza - Principi e criteri direttivi - Necessità che ciascun distretto di Corte d'appello comprenda non meno di tre degli attuali Tribunali con relative Procure della Repubblica - Contrasto con il principio di ragionevolezza - Lesione del diritto di difesa del cittadino.**

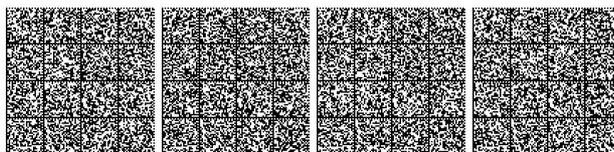
- Legge 14 settembre 2011, n. 148 (che ha convertito, con modificazioni, il decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138), art. 1 (in particolare, comma 2, lett. f).
- Costituzione, artt. 3 e 24.

## IL TRIBUNALE

Il giudice designato, a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 14 gennaio 2013 nel procedimento in epigrafe indicato, osserva quanto segue.

*1. Fatto e svolgimento del processo.*

Con atto di citazione notificato in data 23 maggio 2011, Montanari Enza proponeva opposizione al decreto ingiuntivo n. 147/2011, emesso dal Tribunale di Pinerolo in data 30 marzo 2011, con il quale Cerutti Alberto Rinaldo le ingiungeva il pagamento della somma di Euro 51.645,68, da lei asseritamente ritenuta *sine titulo*, oltre interessi e spese del procedimento monitorio.



In sede di udienza di prima comparizione e trattazione, il convenuto opposto chiedeva venisse concessa la provvisoria esecutorietà al decreto ingiuntivo opposto ed entrambe le parti instavano per la concessione dei termini di cui all'art. 183 comma 6 c.p.c.

Il giudice, con provvedimento depositato in data 16 febbraio 2011, non concedeva la provvisoria esecutorietà al provvedimento monitorio opposto e concedeva alle parti i termini di legge per il deposito delle memorie istruttorie, riservandosi di provvedere sulle richieste di prova alla scadenza dei suddetti termini; con ordinanza del 5 settembre 2012 ammetteva parte delle prove richieste dalle parti, delegando all'assunzione dei mezzi istruttori il giudice onorario del Tribunale di Pinerolo; ai sensi dell'art. 81-bis disp. att. c.p.c., in considerazione del proprio carico di lavoro e dell'esigenza di definire in via prioritaria procedimenti di più risalente iscrizione a ruolo, fissava udienza di precisazione delle conclusioni all'11 ottobre 2013.

All'udienza del 14 gennaio 2013, esaurita l'istruttoria orale, il procuratore di Montanari Enza, rilevato che l'udienza fissata per la precisazione delle conclusioni era successiva al 13 settembre 2012 e, dunque, si sarebbe dovuta tenere presso il Tribunale di Torino, ai sensi dell'art. 9 comma 1 d.lgs. n. 155/2012, eccepeva l'incostituzionalità del decreto legislativo delegato e della relativa legge delega, chiedendo termine per il deposito di memoria difensiva; il giudice onorario di Tribunale concedeva il termine richiesto e rimetteva la causa al magistrato assegnatario del procedimento per la decisione sull'eccezione di costituzionalità formulata.

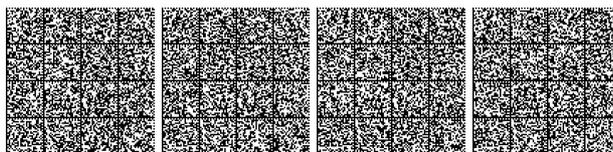
Ritiene la scrivente che: 1) le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 del decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155, relativamente all'inclusione del Tribunale di Pinerolo nell'elenco di cui alla tabella A) allegata, con conseguente soppressione dello stesso e accorpamento al Tribunale di Torino, nonché dell'art. 1 della legge 14 settembre 2011, n. 148, di conversione, con modificazioni del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138 siano non manifestamente infondate, per le ragioni che verranno esposte nei paragrafi che seguono; 2) la questione di costituzionalità sia rilevante nel presente procedimento; 3) sia conseguentemente necessario disporre la trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, affinché si pronunci sulla questione, sospendendo nelle more il procedimento in epigrafe indicato.

## 2. Le disposizioni normative impugnate.

Il decreto legislativo 155/2012, emesso in forza della delega contenuta nella legge 148/2011, per quanto qui rileva, dispone, all'art. 1, che siano soppressi i tribunali ordinari, le sezioni distaccate e le procure della Repubblica di cui alla tabella A allegata, nel cui elenco è compreso il Tribunale di Pinerolo; ai sensi dell'art. 9 del decreto in esame, le udienze fissate per una data successiva a quella desumibile dall'art. 11 comma 2 della medesima legge (dodici mesi dall'entrata in vigore del decreto legislativo) sono tenute dinanzi all'ufficio competente a norma dell'art. 2, ovvero, nel caso del Tribunale di Pinerolo, innanzi al Tribunale di Torino.

L'art. 1 della legge 148/2011, al primo comma, contiene la conversione, in legge, del d.l. 138/2011, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo, con le modificazioni riportate in allegato al medesimo testo normativo.

Il secondo comma della disposizione prevede che: il Governo, anche ai fini del perseguimento delle finalità di cui all'articolo 9 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per riorganizzare la distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari al fine di realizzare risparmi di spesa e incremento di efficienza, con l'osservanza dei seguenti principi e criteri direttivi: a) ridurre gli uffici giudiziari di primo grado, ferma la necessità di garantire la permanenza del tribunale ordinario nei circondari di comuni capoluogo di provincia alla data del 30 giugno 2011; b) ridefinire, anche mediante attribuzione di porzioni di territori a circondari limitrofi, l'assetto territoriale degli uffici giudiziari secondo criteri oggettivi e omogenei che tengano conto dell'estensione del territorio, del numero degli abitanti, dei carichi di lavoro e dell'indice delle sopravvenienze, della specificità territoriale del bacino di utenza, anche con riguardo alla situazione infrastrutturale, e del tasso d'impatto della criminalità organizzata, nonché della necessità di razionalizzare il servizio giustizia nelle grandi aree metropolitane; c) ridefinire l'assetto territoriale degli uffici requirenti non distrettuali, tenuto conto, ferma la permanenza di quelli aventi sedi presso il tribunale ordinario nei circondari di comuni capoluogo di provincia alla data del 30 giugno 2011, della possibilità di accorpate più uffici di procura anche indipendentemente dall'eventuale accorpamento dei rispettivi tribunali, prevedendo, in tali casi, che l'ufficio di procura accorpante possa svolgere le funzioni requirenti in più tribunali e che l'accorpamento sia finalizzato a esigenze di funzionalità ed efficienza che consentano una migliore organizzazione dei mezzi e delle risorse umane, anche per raggiungere economia di specializzazione ed una più agevole trattazione dei procedimenti; d) procedere alla soppressione ovvero alla riduzione delle sezioni distaccate di tribunale, anche mediante accorpamento ai tribunali limitrofi, nel rispetto dei criteri di cui alla lettera b); e) assumere come prioritario linea di intervento, nell'attuazione di quanto previsto dalle lettere a), b), c) e d), il riequilibrio delle attuali competenze territoriali, demografi-



che e funzionali tra uffici limitrofi della stessa area provinciale caratterizzati da rilevante differenza di dimensioni; *f*) garantire che, all'esito degli interventi di riorganizzazione, ciascun distretto di corte d'appello, incluse le sue sezioni distaccate, comprenda non meno di tre degli attuali tribunali con relative procure della Repubblica; *g*) prevedere che i magistrati e il personale amministrativo entrino di diritto a far parte dell'organico, rispettivamente, dei tribunali e delle procure della Repubblica presso il tribunale cui sono trasferite le funzioni di sedi di tribunale, di sezioni distaccate e di procura presso cui prestavano servizio, anche in sovrannumero riassorbibile con le successive vacanze; *h*) prevedere che l'assegnazione dei magistrati e del personale prevista dalla lettera *g*) non costituisca assegnazione ad altro ufficio giudiziario o destinazione ad altra sede, nè costituisca trasferimento ad altri effetti; *i*) prevedere con successivi decreti del Ministro della giustizia le conseguenti modificazioni delle piante organiche del personale di magistratura e amministrativo; *l*) prevedere la riduzione degli uffici del giudice di pace dislocati in sede diversa da quella circondariale, da operare tenendo in specifico conto, in coerenza con i criteri di cui alla lettera *b*), dell'analisi dei costi rispetto ai carichi di lavoro; *m*) prevedere che il personale amministrativo in servizio presso gli uffici soppressi del giudice di pace venga riassegnato in misura non inferiore al 50 per cento presso la sede di tribunale o di procura limitrofa e la restante parte presso l'ufficio del giudice di pace presso cui sono trasferite le funzioni delle sedi sopresse; *n*) prevedere la pubblicazione nel bollettino ufficiale e nel sito internet del Ministero della giustizia degli elenchi degli uffici del giudice di pace da sopprimere o accorpare; *o*) prevedere che, entro sessanta giorni dalla pubblicazione di cui alla lettera *n*), gli enti locali interessati, anche consorziati tra loro, possano richiedere e ottenere il mantenimento degli uffici del giudice di pace con competenza sui rispettivi territori, anche tramite eventuale accorpamento, facendosi integralmente carico delle spese di funzionamento e di erogazione del servizio giustizia nelle relative sedi, ivi incluso il fabbisogno di personale amministrativo che sarà messo a disposizione dagli enti medesimi, restando a carico dell'amministrazione giudiziaria unicamente la determinazione dell'organico del personale di magistratura onoraria di tali sedi entro i limiti della dotazione nazionale complessiva 'zotiche' la formazione del personale amministrativo; *p*) prevedere che, entro dodici mesi dalla scadenza del termine di cui alla lettera *o*), su istanza degli enti locali interessati, anche consorziati tra loro, il Ministro della giustizia abbia facoltà di mantenere o istituire con decreto ministeriale uffici del giudice di pace, nel rispetto delle condizioni di cui alla lettera *o*); *q*) dall'attuazione delle disposizioni di cui al presente comma non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Il terzo comma prevede che la riforma realizzi il necessario coordinamento con le altre disposizioni vigenti; il quarto comma stabilisce che gli schemi dei decreti legislativi previsti dal comma 2 siano adottati su proposta del Ministro della giustizia e successivamente trasmessi al Consiglio superiore della magistratura e al Parlamento ai fini dell'espressione dei pareri da parte del Consiglio e delle Commissioni competenti per materia. I pareri, non vincolanti, devono essere resi entro il termine di trenta giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale i decreti sono emanati anche in mancanza dei pareri stessi. Qualora detto termine venga a scadere nei trenta giorni antecedenti allo spirare del termine previsto dal comma 2, o successivamente, la scadenza di quest'ultimo è prorogata di sessanta giorni.

Ai sensi del comma quinto, il Governo, con la procedura indicata nel comma precedente, entro due anni dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi emanati nell'esercizio della delega di cui al comma 2 e nel rispetto dei principi e criteri direttivi fissati, può adottare disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi medesimi.

Infine, l'ultimo comma prevede che la legge in esame entri in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

*3. Illegittimità dell'art. 1 del d.lgs. 155/2012, relativamente all'inclusione del Tribunale di Pinerolo nell'elenco di cui alla tabella A) allegata, laddove lo stesso viene soppresso ed accorpato al Tribunale di Torino, per contrarietà all'art. 1, comma 2, lett. b) d) ed e) ed all'art. 1 comma 3 della legge delega n. 148/2011, con violazione dell'art. 76 Cost, nonché per contrarietà agli artt. 3, 24, 25 comma 1 Cost., 97 comma 2 Cost.*

L'art. 1 del decreto legislativo 155/2012 prevede che siano soppressi i tribunali ordinari, le sezioni distaccate e le procure della Repubblica di cui alla tabella A ad esso allegata; nell'elenco contenuto in tale tabella è ricompreso il Tribunale di Pinerolo, del quale è stato disposto l'accorpamento al Tribunale di Torino.

Esistono fondati motivi per dubitare della legittimità costituzionale del suddetto decreto legislativo, atteso che lo stesso non ha rispettato i criteri ed i principi dettati dalla legge delega 148/2011 con riferimento alle cd. grandi aree metropolitane: in particolare, non si è previsto il mantenimento del Tribunale di Pinerolo e della Procura della Repubblica di Pinerolo, stabilendo un illegittimo accorpamento al Tribunale e alla Procura della Repubblica di Torino.

La soppressione del Tribunale di Pinerolo, nello specifico, si pone in contrasto con le disposizioni di cui all'art. 1 comma 2 lett. *b*), *d*) ed *e*) e comma 3 della legge delega, integrando una violazione dell'art. 76 Cost.

L'art. 1 comma 2 lett. *b*) della legge delega prevede che la ridefinizione dell'assetto territoriale degli uffici giudiziari avvenga secondo criteri oggettivi e omogenei che tengano conto dell'estensione del territorio, del numero degli abitanti, dei carichi di lavoro e dell'indice delle sopravvenienze, della specificità territoriale del bacino di utenza, anche



con riguardo alla situazione infrastrutturale, e del tasso d'impatto della criminalità organizzata, nonché della necessità di razionalizzare il servizio giustizia nelle grandi aree metropolitane.

L'art. 1 comma 2 lett. *d*) prevede, poi, che sempre nel rispetto dei criteri di cui alla lett. *b*), sia possibile procedere alla soppressione ovvero alla riduzione delle sezioni distaccate di tribunale, anche mediante accorpamento ai tribunali limitrofi.

La lett. *e*) impone che nell'attuazione di quanto previsto anche dalla lett. *b*) venga assunta quale linea di intervento prioritaria, il riequilibrio delle attuali competenze territoriali, demografiche e funzionali tra uffici limitrofi della stessa area provinciale caratterizzati da rilevante differenza di dimensioni.

L'art. 1 comma 3 della legge delega, infine, sancisce il necessario coordinamento della riforma in esame con le altre disposizioni vigenti.

Dalla lettura dei criteri direttivi sopra riportati si evince come uno degli obiettivi della riforma della circoscrizioni giudiziarie sia quello di razionalizzare il servizio giustizia nelle aree metropolitane — tra le quali rientra la città di Torino — attraverso il decongestionamento del Tribunale metropolitano mediante trasferimento dei carichi sugli uffici giudiziari limitrofi.

La stessa relazione ministeriale allo schema del decreto legislativo espressamente afferma che «la necessità prioritaria in tutte le grandi aree metropolitane è senza dubbio quella di procedere ad un decongestionamento dei carichi. Tale obiettivo, in ottemperanza di quanto specificamente indicato nella legge delega (art. 1 comma 2 lett. *b*: «razionalizzare il servizio nelle grandi aree metropolitane») è stato perseguito attraverso tre fondamentali scelte operative: *a*) impedire accorpamenti di Tribunali sub-provinciali alle 5 grandi aree metropolitane (Roma, Napoli, Milano, Torino e Palermo); *b*) favorire, ove possibile e ragionevole, l'accorpamento di territori delle sezioni distaccate metropolitane ai tribunali limitrofi».

Del resto, l'esigenza di decongestionamento dei Tribunali metropolitani era già stata avvertita in passato dal legislatore: in esecuzione dell'art. 1 della legge delega 5 maggio 1999 n. 155, il d.lgs. 3 dicembre 1999 n. 491 aveva disposto l'ampliamento, nella Provincia di Torino, dei due Tribunali sub-provinciali e sub-metropolitani di Torino e Ivrea, che avrebbero dovuto rappresentare, in considerazione della loro collocazione territoriale, i due poli che avrebbero permesso un primo parziale decongestionamento del Tribunale di Torino.

In totale contrasto con gli obiettivi della legge delega ed i criteri ed i principi da essa fissati e sopra richiamati, invece, il decreto legislativo 155/2012 prevede la soppressione del Tribunale di Pinerolo, mentre in tutte le altre aree dei Tribunali metropolitani (oltre a Torino, Milano, Roma, Napoli e Palermo) gli uffici giudiziari sub-provinciali sono stati mantenuti e, in alcuni casi, anche ampliati; Pinerolo risulta dunque essere l'unico Tribunale sub-metropolitano ad essere accorpato al Tribunale metropolitano.

La soluzione adottata (soppressione del Tribunale di Pinerolo ed ampliamento del circondario del Tribunale di Ivrea, mantenuto) non pare proprio realizzare l'obiettivo di decongestionare il Tribunale di Torino: come si evince dalla scheda relativa al distretto di Torino allegata alla relazione accompagnatoria dello schema di decreto legislativo, il bacino di utenza del Tribunale di Torino, ante riforma, era il seguente:

Tribunale di Torino: Popolazione totale 1.803.773 abitanti (di cui 1.103.660 abitanti per la sede centrale, 175.965 per la sede distaccata di Chivasso, 169.911 per la sede distaccata di Ciriè, 236.173 per la sede distaccata di Moncalieri e 118.064 per la sede distaccata di Susa);

Tribunale di Pinerolo: Popolazione totale 216.415

Tribunale di Ivrea: Popolazione totale 189.405

In seguito all'entrata in vigore del d.lgs. 155/2012 la situazione è la seguente:

Tribunale di Torino: Popolazione totale 1.692.631 abitanti

Tribunale di Ivrea: Popolazione totale 516.962 abitanti

Se, invece, si fosse mantenuto il Tribunale di Pinerolo, riequilibrandone la competenza territoriale attraverso l'accorpamento, ad esempio, delle sezioni distaccate di Moncalieri e Susa, il risultato sarebbe stato il seguente:

Tribunale di Torino: Popolazione totale 1.121.979

Tribunale di Pinerolo: Popolazione totale 570.652

Tribunale di Ivrea: Popolazione totale 516.962

Appare evidente che la soluzione adottata non è conforme ai criteri oggettivi ed omogenei di cui alle lettere *b*) e *d*) dell'art. 1 della legge delega, non essendo giustificata in relazione al numero di abitanti e non comportando alcuna razionalizzazione del servizio giustizia nell'area metropolitana di Torino, il cui Tribunale, di fatto, si trova a non essere decongestionato (il numero di utenti, infatti, rimane sostanzialmente inalterato).



Appare opportuno sottolineare come la necessaria osservanza dei principi e criteri direttivi di cui all'art. 1 comma 2 legge 148/2011 lett. *b*), *c*), *d*) ed *e*) abbia indotto le seguenti autorità ad esprimere parere contrario alla soppressione del Tribunale di Pinerolo e della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Pinerolo:

il Consiglio Giudiziario presso la Corte di Appello di Torino (adunanza 17 luglio 2012);

il Consiglio Superiore della Magistratura, perlomeno implicitamente: nel plenum del 26.7.2012 sono stati richiamati i pareri CSM 22.12.1998 e 18.10.1999, in relazione alla necessità di decongestionare i tribunali metropolitani, tra i quali si annovera Torino, con cessione di territorio ai tribunali sub metropolitani, e segnatamente a Pinerolo;

la Procura della Repubblica di Torino e la Procura Generale della Repubblica di Torino (v. intervento predisposto per le Commissioni Giustizia della Camera dal Procuratore aggiunto dott. Vittorio Nessi; missiva del Procuratore Generale del Piemonte e Valle d'Aosta dott. Marcello Maddalena alla Commissione Giustizia della Camera);

la Commissione Giustizia del Senato (parere espresso in merito allo schema di decreto legislativo governativo in data 31 luglio 2012);

la Commissione Giustizia della Camera (parere espresso in merito allo schema di decreto legislativo governativo in data 1° agosto 2012).

Si evidenzia in particolare che il Consiglio Giudiziario della Corte di Appello di Torino, su richiesta della Commissione Giustizia della Camera, ha espresso in data 17 luglio 2012 parere favorevole sulle scelte operate in relazione alla soppressione di tutti i restanti uffici giudiziari del Piemonte (Alba, Saluzzo, Mondovì, Acqui Terme, Tortona e Casale Monferrato), esprimendo invece il proprio dissenso in relazione alla soppressione degli uffici di Pinerolo «in quanto contraria ai criteri informativi della legge delega».

Ma la soluzione adottata dal d.lgs. 155/2012, di soppressione del Tribunale di Pinerolo, non appare conforme nemmeno agli altri criteri enunciati dall'art. 1 lett. *b*) del decreto-legge n. 148/2011 ovvero i carichi di lavoro, l'indice delle sopravvenienze e la specificità territoriale dei bacini di utenza, come si desume dal confronto dei seguenti dati, tratti dalle relazioni del Presidente della Corte di Appello di Torino per gli anni giudiziari 2011 e 2012 e dalle schede allegate alla relazione che accompagna il decreto legislativo.

	Estensione Territorio (superficie totale Comuni)	Carichi di lavoro e sopravvenienze (nuovi procedimenti iscritti a ruolo)
Tribunale di Pinerolo	1.520,45 Km <sup>2</sup>	Cause civili 2009/2010: 6.076 Cause civili 2010/2011: 5.879 Cause civili 2009/2010: 2.689 Cause civili 2010/2011: 2.529
Tribunale di Ivrea	1.619,16 Km <sup>2</sup>	Cause penali 2009/2010: 5.655 Cause penali 2010/2011: 5.493 Cause penali 2009/2010: 2.907 Cause penali 2010/2011: 2.748

Si tratta di dati sostanzialmente sovrapponibili, che non spiegano perché si sia proceduto all'eliminazione dell'uffici giudiziari di Pinerolo, mantenendo e potenziando quelli di Ivrea, che hanno estensione territoriali e carichi di lavoro omogeni.

Infine, non si può non rilevare come la soppressione del Tribunale di Pinerolo appaia contraria anche al criterio di cui alla lettera *e*) sopra citato: è evidente che il mantenimento, nella provincia di Torino, di soli due Tribunali, uno con un bacino di utenza di circa 1.700.000 abitanti e l'altro con un bacino di utenza di 517.000 abitanti, non realizza certo il riequilibrio delle attuali competenze territoriali, demografiche e funzionali tra uffici limitrofi della stessa area provinciale, caratterizzati da rilevante differenza di dimensioni.

Il mantenimento del Tribunale di Pinerolo, con accorpamento allo stesso di sezioni distaccate del Tribunale di Torino, avrebbe consentito non solo il decongestionamento del Tribunale metropolitano, ma creato due uffici giudiziari (Pinerolo e Ivrea) di dimensioni ideali rispetto ai criteri di efficienza indicati dalla stessa relazione che accompagna il decreto legislativo in esame.

Si rileva, inoltre, che il contrasto sussistente, per le ragioni sopra descritte, tra il decreto legislativo e la legge delega comporta la violazione di altri parametri costituzionali, primo fra tutti l'art. 3 della Costituzione: la soppressione del Tribunale di Pinerolo fa sì che i cittadini residenti nel suo circondario siano sottoposti ad un trattamento diverso rispetto a quello di altri Tribunali sub-provinciali che si trovano in aree metropolitane, senza che tale diversità appaia giustificata, atteso che la stessa non trova alcun fondamento nelle disposizioni della legge delega, né garantisce il raggiungimento degli obiettivi ad essa sottesi.



Inoltre, il decreto legislativo 155/2012, includendo il Tribunale di Pinerolo tra gli uffici giudiziari soppressi, determina la violazione dell'art. 25 comma 1 Cost., poiché distoglie, con una norma illegittima, i cittadini del suo circondario al loro giudice naturale.

Non appare manifestamente infondata nemmeno l'eccezione di contrarietà della normativa in esame con l'art. 97 comma 2 Cost.: la violazione, da parte del decreto legislativo, dei criteri contenuti nella legge delega, volti a garantire un più efficiente funzionamento della giustizia e risparmi di spesa, comporta, di riflesso, una violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione. Viene, infatti, eliminato un Tribunale i cui locali sono stati interessati da lavori di ristrutturazione, ultimati di recente, finanziati dal Ministero della Giustizia per quasi ottocentomila Euro e che potrebbe ospitare, senza necessità di interventi di edilizia ulteriori, almeno cinquanta nuove unità di personale e magistrati.

Infine, il mancato rispetto dei principi della legge delega — in particolare, del decongestionamento delle aree metropolitane ed il riequilibrio delle competenze territoriali e funzionati tra uffici della stessa area provinciale, caratterizzati da rilevante differenza di dimensioni — pare determinare una lesione del diritto di difesa del cittadino, sancito dall'art. 24 Cost.

La revisione delle circoscrizioni è volta ad ottenere un maggiore grado di efficienza degli stessi, avendo a mente l'ufficio ideale, così come risultante dagli studi effettuati dal Consiglio Superiore della Magistratura, nonché dal Gruppo di lavoro nominato dal Ministero per la redazione del decreto legislativo in esame: nella relazione ministeriale allo schema di decreto legislativo, si rileva che i tribunali con organici superiori alle 100 unità presentano un crollo di produttività definito "vertiginoso".

Prima della riforma in esame, i giudici assegnati al Tribunale di Torino erano 153 (nello specifico 162, di cui 9 destinati alle sezioni distaccate); in base alla proposta di rideterminazione delle piante organiche degli uffici giudiziari di primo grado predisposta dal Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria del personale e dei servizi del Ministero della Giustizia del gennaio 2013, i magistrati assegnati al Tribunale di Torino dovrebbero essere 152.

Il cittadino dell'attuale circondario del Tribunale di Pinerolo si vedrà costretto a rivolgersi ad un Tribunale con un elevato organico (anche dopo la riforma superiore alla soglia delle 100 unità), i cui livelli di efficienza potrebbero, proprio per tale motivo, essere inferiori a quelli del Tribunale di Ivrea o del Tribunale di Pinerolo, se lo stesso fosse stato mantenuto e ampliato, con conseguente lesione del suo diritto di difesa, da intendersi anche come diritto ad un sistema giudiziario efficiente.

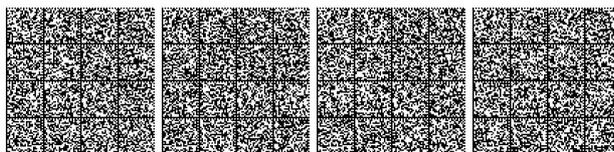
*4. Violazione degli artt. 70, 72 comma 1 e 4 e 77 comma 2 della Costituzione da parte dell'art. 1 della legge 148/2011 recante la conversione del decreto-legge 138/2011.*

Vi sono sufficienti motivi per dubitare, altresì, della legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 148/2011, recante la conversione, con modifiche, del decreto-legge 138/2011: la sua illegittimità, se acclarata, determinerebbe altresì l'illegittimità costituzionale del d.lgs. 155/2012. Com'è noto, mentre, in un primo tempo, la Corte Costituzionale negava la sindacabilità di ogni vizio proprio del decreto-legge a seguito della conversione, configurando quest'ultima come una forma di novazione (sentenze n. 108/1996, n. 243/1987, nn. 808-810-1033 del 1988, n. 263/1994), con la sentenza n. 29/1995 si è ammessa la possibilità di scrutinare il vizio dei presupposti del decreto-legge, quantomeno nei casi di evidente mancanza, anche dopo la conversione; il difetto del requisito della straordinaria necessità ed urgenza è quindi un vizio formale che attiene ai procedimenti di conversione ed è trasmissibile alla legge parlamentare.

Per quanto concerne gli emendamenti cd. di tipo aggiuntivo, ovvero le norme aggiunte *ex novo* in sede di conversione del decreto-legge, per determinare l'ambito del sindacato di legittimità per carenza dei presupposti di necessità ed urgenza, è necessario distinguere tra quelli inerenti al contenuto del decreto-legge e quelli estranei al medesimo.

Secondo la Corte costituzionale (sentenza n. 355/2010) la valutazione della sussistenza dei requisiti per la decretazione d'urgenza dovrebbe essere attuata per le norme, aggiunte in sede di conversione, che non siano del tutto estranee alla conversione del decreto-legge; tale valutazione invece non sarebbe necessaria nell'ipotesi in cui l'emendamento fosse eterogeneo rispetto al contenuto.

Ciò non significa, però, che in sede di conversione del decreto legge, il Parlamento possa introdurre disposizioni del tutto eterogenee a quelle presenti nello stesso: tra decreto legge e legge di conversione esiste, ai sensi dell'art. 77 comma 2 Cost., un nesso di interrelazione funzionale che distingue questo procedimento legislativo da quello ordinario, legame che non può essere reciso attraverso l'introduzione, nella fase di conversione, di emendamenti eterogenei rispetto all'oggetto e alle finalità del provvedimento d'urgenza (sentenza n. 22/2012).



In caso di emendamenti eterogenei, dunque, il sindacato costituzionale ha ad oggetto non tanto il vizio di assenza dei presupposti di necessità ed urgenza, ma l'uso improprio dello strumento della legge di conversione, che da procedura particolare per convertire o meno un decreto legge, viene utilizzata per introdurre norme che dovrebbero essere oggetto o di una procedura ordinaria oppure di un'ulteriore procedura d'urgenza, qualora ne sussistano i requisiti.

Non è dunque consentito, ai sensi dell'art. 77 comma 2 Cost., alterare, in sede di conversione, l'omogeneità di fondo della normativa urgente.

Ciò premesso, si osserva che il preambolo del d.l. 138/2011 così recita: "Il Presidente della Repubblica, visti gli articoli 77 e 87 della Costituzione;

Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di emanare disposizioni per la stabilizzazione finanziaria e per il contenimento della spesa pubblica al fine di garantire la stabilità del Paese con riferimento all'eccezionale situazione di crisi internazionale e di instabilità dei mercati e per rispettare gli impegni assunti in sede di Unione Europea, nonché di adottare misure dirette a favorire lo sviluppo e la competitività del Paese e il sostegno dell'occupazione;

[...] emana il seguente decreto-legge».

L'atto normativo in esame include misure per il consolidamento del bilancio pubblico, lo sviluppo economico, il sostegno dell'occupazione e la riduzione dei costi degli apparati istituzionali (si vedano ad esempio, gli artt. 13, 14, 15, 15 e 18); non vi è alcuna norma che riguardi il tema della geografia giudiziaria.

La disposizione del comma 2 dell'art. 1 della legge 148/2011 è stata dunque introdotta *ex novo* dalla legge di conversione: il decreto-legge convertito non fa alcun accenno al tema cd. della geografia giudiziaria, con la conseguenza che non si può configurare quale emendamento omogeneo, dal punto di vista dell'oggetto, alle norme contenute nella decretazione d'urgenza, attesa la mancanza disposizioni attinenti la riorganizzazione territoriale degli uffici giudiziari.

Non è nemmeno possibile sostenere che le finalità dell'art. 1 comma 2 della legge 148/2011 siano omogenee rispetto a quelle contenute nel decreto legislativo 138/2011, tant'è che la disposizione richiama, tra le sue finalità, quelle di un diverso ed ulteriore decreto-legge, già convertito.

Si rileva, inoltre, che ai sensi dell'art. 72 comma 4 Cost., per i disegni di legge di delegazione legislativa deve essere sempre adottata la procedura normale di approvazione diretta da parte della Camera, ovvero, ai sensi del primo comma della norma citata, gli stessi devono essere esaminati in commissione o poi sottoposti all'approvazione di ciascuna Camera, articolo per articolo e con votazione finale.

Ora, la delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari è stata approvata in prima lettura dal Senato della Repubblica il 7 settembre 2011, durante l'*iter* del procedimento di conversione in legge del decreto-legge n. 138/2011; il procedimento si è concluso con la successiva deliberazione della Camera dei Deputati ed entrambi i passaggi parlamentari sono stati caratterizzati dal fatto che il Governo ha posto la questione di fiducia.

Nello specifico, il Governo ha presentato l'emendamento 1900 interamente sostitutivo dell'unico articolo del disegno di legge n. 2887, con previsione della delega al Governo in tema di geografia giudiziaria.

L'emendamento in questione è stato presentato in Aula per la discussione, senza il preventivo passaggio alla competente Commissione, è stato votato unitamente alla fiducia ed è stato successivamente trasmesso alla sola Commissione Bilancio per i profili di copertura finanziaria; è mancato quindi l'esame da parte della Commissione referente.

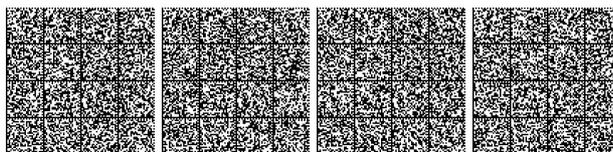
Alla luce di tali considerazioni, l'eccezione di contrarietà della normativa in esame agli artt. 70, 72 comma 1 e 4 e 77 Cost. non appare manifestamente infondata.

##### 5. Violazione dell'art. 81 Cost. da parte dell'art. 1 comma 2 della legge n. 148/2011.

L'art. 81 comma 4 della Costituzione, prima della modifica operata con la legge costituzionale 20 aprile 2012 n. 1, prevedeva che ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte; l'attuale terzo comma della norma (applicabile dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014) dispone che ogni legge, che importi nuovi o maggiori oneri, provveda ai mezzi per farvi fronte.

Tali disposizioni devono essere interpretate nel senso che il legislatore deve farsi carico delle conseguenze finanziarie delle sue leggi, provvedendo al reperimento dei mezzi finanziari necessari per attuarle, realizzando un equilibrio tra spesa ed entrata.

Di regola, quindi, tale obbligo grava sul Parlamento, istituzionalmente preposto all'esercizio della funzione legislativa; grava sul Governo, nei casi in cui si faccia ricorso allo strumento del decreto-legge. Nell'ipotesi di decretazione delegata, dove il Governo assume l'esercizio della funzione legislativa in forza della preventiva legge di delega ed in



ottemperanza alle previsioni di quest'ultima, spetta al legislatore delegante disporre in ordine alla copertura della spesa (sentenza n. 226/1976).

La mancanza o esistenza di un onere di spesa di desume dall'oggetto e dal contenuto di essa, ovvero dalla valutazione in concreto della portata sostanziale della normativa; la copertura, poi, deve sussistere non solo per l'esercizio in corso, ma anche per gli esercizi finanziari successivi (sentenza 17/1968).

L'art. 1 comma 2 lettera *g*) della legge 148/2011 stabilisce che «dall'attuazione delle disposizioni di cui al presente comma non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica».

Tuttavia, la riorganizzazione territoriale degli uffici giudiziari sicuramente comporta dei costi: sarà necessario trasferire presso l'ufficio accorpante i fascicoli di causa, i computer, le stampanti e verosimilmente parte delle suppellettili (a meno di non volerli acquistare *ex novo*) e, soprattutto, si renderanno necessari degli interventi edilizi per accogliere il personale degli uffici giudiziari soppressi.

La legge delega non dà conto di tali costi; si potrebbe ipotizzare che tali oneri di riorganizzazione vengano coperti attraverso risparmi di spesa, ma il provvedimento in esame non li indica specificatamente, come dovrebbe fare in aderenza al principio costituzionale sotteso all'art. 81 comma 4 (ora comma 3) Cost.

In altri termini, è certamente vero che i maggiori oneri potrebbero essere compensati da una riduzione delle spese, tuttavia, per non incorrere in una sostanziale elusione del principio costituzionale dell'obbligo di copertura, è necessario che il legislatore indichi quantomeno la genesi di tali risparmi, in modo che sia possibile valutare se gli stessi siano sufficientemente sicuri, non arbitrari ed in equilibrato rapporto con le spese che sarà necessario sostenere.

Anche sotto tale profilo, quindi, l'art. 1 comma 2 della legge 148/2011 parrebbe violare le disposizioni costituzionali, con conseguente incostituzionalità del decreto legislativo 155/2012 emanato in forza della suddetta legge di delega.

#### 6. *Violazione degli articoli 3 e 24 Cost. da parte dell'art. 1 comma 2 lett. f) della legge 148/2011.*

La legge 148/2011 annovera, fra i criteri per la riorganizzazione territoriale degli uffici giudiziari, l'esigenza di garantire che, all'esito degli interventi di riorganizzazione, ciascun distretto di corte d'appello, incluse le sue sezioni distaccate, comprenda non meno di tre degli attuali tribunali con relative procure della Repubblica.

Tale previsione, che prescinde da ogni valutazione in merito all'estensione delle Regioni, al numero di abitanti e al numero di cause pendenti, appare in contrasto con il principio di ragionevolezza sotteso all'art. 3 Cost. e determina una lesione del diritto di difesa del cittadino: in forza di tale criterio, infatti, una Regione avente nel proprio territorio una Corte d'Appello con tre Tribunali, è destinata a mantenerli, a prescindere dalla sua estensione, popolazione e numero di controversie, diversamente da Corti d'Appello più grandi e con maggior numero di abitanti, che, avendo più di tre Tribunali, possono essere interessate dalla soppressione di parte degli stessi.

Si pensi, ad esempio, alla Regione Piemonte, che ha un'unica Corte d'Appello insieme alla Valle d'Aosta: a seguito della soppressione del Tribunale di Pinerolo, la Provincia di Torino si trova ad avere due Tribunali (Torino ed Ivrea) per una popolazione di 2.302.353 abitanti (dei quali 1.700.000 nella Circostrizione di Torino), mentre il Molise, grazie al criterio di cui sopra, mantiene tre Tribunali per una popolazione complessiva di 319.780 abitanti.

Tale diversità tra Corti d'Appello non appare ragionevole né giustificata e si risolve altresì in una lesione del diritto di difesa del cittadino: in alcune zone d'Italia, i cittadini potranno rivolgersi a Tribunali che, in quanto destinati a servire un numero minore di abitanti, saranno verosimilmente più efficienti, mentre in altre saranno costretti ad adire uffici giudiziari destinati a servire una popolazione ben maggiore.

#### 7. *Rilevanza della questione di legittimità costituzionale nel processo a quo*

Le questioni sollevate appaiono rilevanti nel giudizio *a quo*, dal momento che le stesse investono la normativa dalla quale dipende l'individuazione del giudice (Tribunale di Torino ovvero Tribunale di Pinerolo) chiamato a tenere l'udienza di precisazione delle conclusioni e che dovrà pronunciarsi sulle domande proposte in corso di causa.

Ai sensi dell'art. 9 del d.lgs. 155/2012 le udienze successive al 13 settembre 2012 devono tenersi avanti al nuovo giudice competente, nello specifico, il Tribunale di Torino, risultando il Tribunale di Pinerolo, a tale data, soppresso; se, invece, se le disposizioni della legge delega e del decreto legislativo non saranno riconosciute conformi alla Costituzione, l'udienza dovrà essere celebrata avanti a questo ufficio giudiziario.

Le questioni di costituzionalità sollevate, pertanto, si pongono in rapporto di pregiudizialità con la fase conclusiva della presente controversia.



P. Q. M.

Visto l'art. 23 legge 11 marzo 1953 n. 87,

Ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 del d.lgs. 155/2012, nella parte in cui include il Tribunale di Pinerolo nell'elenco di cui alla tabella A) allegata, per contrarietà all'art. 1 comma 2 lett. b) d) ed e) ed all'art. 1 comma 3 della legge delega 148/2011, con violazione dell'art. 76 Cost, nonché per contrarietà agli artt. 3, 24, 25 comma 1 Cost. 97 e 2 Cost., nei termini di cui in motivazione, nonché dell'art. 1 della legge 148/2011 recante la conversione, con modifiche, del decreto-legge n. 138/2011, per contrasto con gli artt. 70, 72 comma 1 e 4, 77 comma 2, 81 Cost. nei termini di cui in motivazione;

Sospende il procedimento in corso;

Ordina la trasmissione della presente ordinanza e degli atti del processo alla Corte costituzionale;

Manda alla Cancelleria per la notifica della presente ordinanza alla parti e alla Presidenza del Consiglio dei ministri e di comunicarla ai Presidenti dei due rami del Parlamento.

Pinerolo, addì 14 febbraio 2013

Il giudice: RIGONAT

13C00149

n. 82

*Ordinanza del 18 marzo 2013 emessa dal Tribunale di sorveglianza di Milano  
nel procedimento di sorveglianza nei confronti di G. E.*

**Esecuzione penale - Rinvio facoltativo dell'esecuzione della pena - Ipotesi di rinvio quando l'esecuzione della pena debba svolgersi in condizioni contrarie al senso di umanità - Mancata previsione - Violazione del principio inviolabile della dignità della persona - Inosservanza del divieto di trattamenti contrari al senso di umanità - Lesione del principio della finalità rieducativa della pena - Contrasto con l'art. 3 della CEDU, nell'interpretazione della Corte europea dei diritti dell'uomo di "trattamento inumano o degradante".**

- Codice penale, art. 147.
- Costituzione, artt. 2, 3, 27, comma terzo, e 117, primo comma, in relazione all'art. 3 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

#### IL TRIBUNALE DI SORVEGLIANZA

Ha pronunciato la seguente ordinanza di remissione alla Corte Costituzionale, emessa il 12/03/2013 in ordine all'istanza di differimento della pena ex art. 147 co. 1 n. 2 c.p. presentata da G. E. nato a Gela (CL) li 20/10/73 detenuto presso la c.c. di Monza difeso di fiducia dall'avv. Alessandro Maneffa del foro di Milano con studio ivi in c.so di Porta Romana n. 89 in espiazione della pena residua di A 12 M 7 G 10 di reclusione di cui al provvedimento di cumulo emesso il 23.7.2012 dalla Procura della Repubblica di Milano n. 3333/2012 siep I.P. 22.11.2010 F.P. 2.1.2023 che regolarmente citato a comparire dinanzi a questo Tribunale è comparso all'odierna udienza del 11.3.2013;

ché il P.M. ed il difensore hanno concluso come in atti;

Violazione dei principi di cui agli artt. 2, 3, 27 co. 3, 117 Cost.;

#### OSSERVA

Dato atto che il condannato ha presentato istanza di differimento dell'esecuzione della pena ex art. 147 c. 1 n. 2 c.p. in data 18.1.2013, non lamentando la sussistenza di patologie di tipo fisico di rilevante gravità o che le stesse non sono adeguatamente curate in carcere, ma che la detenzione si starebbe svolgendo con modalità disumane equiparabili a tortura, in quanto costretto a stare in una cella di circa nove mq dimensionata per due detenuti, mentre vi sono sistemate tre persone.



Veniva dedotto che, considerando gli arredi della camera detentiva e cioè il letto a castello a due piani, la terza branda, l'armadio per i vestiti, comunque insufficiente per gli indumenti di tre persone e che pertanto devono essere sistemati sotto il letto, i tre sgabelli non fissati al pavimento, un tavolino, delle cassette posizionate una sopra l'altra di dimensione 40 per 70 cm che fungono da dispensa e un frigorifero con sopra il televisore, la metratura calpestabile risultava di molto inferiore, tanto che i tre ospiti non potevano scendere dal letto contemporaneamente; che inoltre non era stata fornita alcuna suppellettile per posizionare anche solo gli spazzolini da denti e il sapone che erano stati provvisoriamente sistemati sopra delle mensoline costruite da loro stessi con i pacchetti di sigarette incollati al muro; che il bagno è separato da una porta, ma non è arieggiato e pertanto è maleodorante e non è fornito di acqua calda; che ai muri vi sono muffe di diversi colori, spazio e ampiezza; che il detenuto istante, in quanto più giovane degli altri, deve dormire su una brandina pieghevole, troppo corta per la sua altezza e sistemata necessariamente sotto la finestra e dunque deve sopportare gli spifferi d'aria; che i due cancellini sono anziani e malati e nessuno di loro va all'aria e pertanto la cella è sempre occupata e maleodorante.

Considerato che l'istanza presentata al magistrato di sorveglianza in via interinale ex art. 684 co. 2 c.p.p. veniva respinta in quanto non era stata dedotta la sussistenza di una grave patologia fisica, così come richiesto dal dettato normativo dell'art. 147 c.p., ma una situazione di grave affollamento della camera detentiva per cui lo spazio disponibile per ciascun detenuto era insufficiente tanto da degradare la detenzione a trattamento disumano, ipotesi non prevista dalla norma invocata e trasmessa per competenza a questo Tribunale di Sorveglianza.

Questo Tribunale di Sorveglianza, investito dell'istanza di cui sopra, mirante ad ottenere il differimento dell'esecuzione della pena proprio in ragione delle condizioni di sovraffollamento del carcere di Monza, reputandola non manifestamente infondata, ai sensi dell'art. 23 co.3 L. 87/1953 solleva d'ufficio questione di legittimità costituzionale dell'art. 147 comma 1 n. 2 c.p., nella parte in cui non prevede l'ipotesi in cui "la pena debba svolgersi in condizioni contrarie al senso di umanità", per contrasto con gli articoli 27 co. 3, 117 co. 1 (in relazione all'art. 3 CEDU nell'interpretazione fornita dalla Corte di Strasburgo) e con gli artt. 2 e 3 Cost.

In ordine alla rilevanza della questione nel presente giudizio, si osserva che il detenuto sta espiando la pena di A 15 di reclusione, di cui residua A 12 M 7 G 10 (cui seguirà, se ritenuta la pericolosità sociale, la misura di sicurezza della libertà vigilata per A 3) per i reati di cui agli artt. 416-bis c.p. (commesso dal 1997 al 1999 in Caltanissetta), 81 cpv, 630 c.p., 10, 12, 14 L. 497/1974 e art. 7 L. 203/91 (commesso in Germania nel 1998 in continuazione con i fatti di cui all'art. 416-bis c.p.). Per questi fatti è stato arrestato il 22.1.2010 e dopo essere stato detenuto presso la c.c. di Agrigento, è stato trasferito dal 20.7.2011 presso la casa circondariale di Monza San Quirico, le cui condizioni di sovraffollamento anche a causa della inagibilità di alcune parti dell'edificio, sono note all'ufficio e anche fatte oggetto di segnalazione al Ministro della Giustizia ex art. 69 O.p.

L'Istituto, così come emerge dalla articolata relazione proveniente dalla Direzione, aperto nel 1992, comprende 16 sezioni ordinarie (di cui due inagibili), ciascuna composta da 25 camere detentive disposte su un lato dello stesso corridoio e previste, nel progetto originario, per una sola persona, ma in cui sono state alloggiate, sin dall'apertura, due persone; successivamente, dal 2008, l'elevata presenza di ingressi ha determinato l'utilizzo della terza branda di tipo pieghevole, apribile all'occorrenza, quantomeno per le sezioni di Alta e Media Sicurezza, ad eccezione dei locali adibiti ad Infermeria, Isolamento e Reparto per i detenuti Protetti. Invece, la Sezione Osservazione, destinata ai detenuti provenienti dalla libertà o da altri Istituti, prevede due letti per camera detentiva e, nel caso di indisponibilità di posti, un materasso a terra per ciascuna stanza.

Il G. si trova ubicato nella sezione 7 del circuito AS3 ove sono presenti 25 stanze, di cui allo stato ne sono occupate solo 12 in cui sono sistemati complessivamente 35 ristretti in quanto le altre risultano inagibili per carenze strutturali dovute all'infiltrazione dell'acqua piovana.

In tutte le camere detentive vi sono tre detenuti ed è presente la terza branda, ad eccezione di una stanza ove vi sono due persone. Al G., così come agli altri due occupanti della camera detentiva, è consentito uscire dalla stessa per 4 ore non consecutive per recarsi al cortile passeggi e due ore per la socialità con altri detenuti.

Secondo la nota scritta proveniente dalla Direzione della c.c. e dal sopralluogo svolto dalla scrivente, la camera detentiva n. 706, occupata dal Greco ha le dimensioni di 11 mq circa, (3.80 x 2.40) comprensivi del bagno (composto di lavandino, water e bidè) ampio circa 1 mq, separato da una porta, ma non arieggiato, né naturalmente in quanto privo di finestra, né artificialmente in quanto privo di ventola.

La finestra della camera detentiva è di dimensioni pari a m. 1,20 per 1,20 con vetri apribili e affaccio all'esterno, tanto da garantire la luce naturale.

Lo spazio disponibile per detenuto è pari a mq 3,30 circa e dunque di poco superiore al limite minimo considerato "vitale" dalle due pronunce della Corte di Giustizia dei diritti dell'uomo (Suljemanovic v. Italia del 16.7.2009 e Torreggiani v. Italia del 8.1.2013); è necessario però considerare che tale spazio non è quello calpestabile o effettivamente



utilizzabile dai tre detenuti atteso che esso è occupato anche da vario mobilio come un armadio grande (H m. 2 e L. cm 80 x 40) e altro armadio più piccolo (H. m. 1 e L. cm 40 x 60), che riducono lo spazio.

Vi sono poi altre suppellettili come un tavolino, una sorta di piccola dispensa e il frigorifero con sopra la televisione, tutti amovibili nel senso che non sono fissati a terra, anche se non vi è spazio disponibile per un eventuale spostamento o sistemazione alternativa né nella stanza, né nel bagno e neppure è possibile rinunciare, ad eccezione del frigorifero, alla dotazione. La branda pieghevole è di dimensioni standard ed è posizionata (quando è chiusa) al lato del muro lasciato libero e non sotto il letto in quanto occupato da tre sacchi di vestiti e scarpe.

La presenza di tale mobilio di arredo, seppure insufficiente per le esigenze di tre persone (tanto che i detenuti hanno realizzato delle rudimentali mensole con pacchetti di sigarette aperti e attaccati al muro ove posizionare sapone e spazzolino da denti), non può essere trascurata al fine di individuare quale e quanto sia lo spazio minimo vitale all'interno della camera detentiva, come del resto ricordato anche dalla CEDU nella sentenza Torreggiani, pag. 16 "Cet espace, déjà insuffisant, était par ailleurs encore restreint par la présence des mobiliers dans les cellules".

Rilevato, pertanto che di fatto, considerato l'ingombro della limitata mobilia messa a disposizione, lo spazio disponibile per il G. è di gran lunga inferiore ai 3 mq, mentre, qualora si valutasse lo spazio occupato dal mobilio come disponibile a tutti gli effetti, allora sarebbe di poco superiore ai 3 mq in quanto pari a 3.30 mq.

Osservato che, come è noto, il criterio dello spazio a disposizione per ciascun detenuto è stato utilizzato dalla Corte di Strasburgo per individuare la ricorrenza, in condizioni di sovraffollamento carcerario, di un "trattamento disumano e degradante"; che tale trattamento si verifica quando lo spazio disponibile è pari o inferiore ai 3 mq, circostanza in cui ricorre una violazione "flagrante" dell'art. 3 della Convenzione, quali che siano le altre condizioni di vita detentiva (afferenti in particolare le ore d'aria disponibili o le ore di socialità, l'apertura delle porte della cella, la quantità di luce e aria dalle finestre, il regime trattamentale effettivamente praticato in istituto).

Considerato, peraltro, che tale limite spaziale è inferiore al criterio indicato dal Comitato per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti disumani o degradanti (Il CPT, organismo istituito in seno al Consiglio d'Europa in virtù della Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti, ratificata dall'Italia con Legge 2 gennaio 1989, n. 7) nel 2° Rapporto generale del 13.04.1991 secondo cui la superficie minima "desiderabile" per una cella di detenzione, doveva essere di almeno 7 mq.

Ritiene, pertanto, il Tribunale che secondo i principi sopra esposti il detenuto stia subendo un trattamento "disumano e degradante" e che, dunque, si pone in tutta evidenza una questione di compatibilità della sua detenzione con i principi di non disumanità della pena e di rispetto della dignità della persona detenuta sottesi all'applicazione proprio dell'istituto del differimento della pena che viene invocato dall'interessato.

Considerato che il requisito della rilevanza, presupposto dell'atto di rimessione, implica che la questione dedotta abbia nel procedimento *a quo* un'incidenza attuale e non meramente eventuale e che deve dunque essere descritta in punto di fatto la fattispecie concreta in esame, cui inerisce la norma denunciata, al fine di consentire alla Corte di valutare se la questione sollevata presenti un vero legame con la materia del contendere e dunque se vi sia un collegamento giuridico fra la norma della cui costituzionalità si dubita e la res iudicanda.

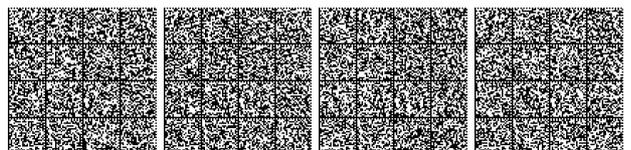
Ritiene il Tribunale che, nel caso che occupa, la norma impugnata sia inerente al giudizio *a quo* ove assume un'incidenza attuale e non meramente eventuale. Il richiedente, infatti, invoca la sospensione della pena proprio perché questa è ineseguibile a causa delle condizioni di intollerabile restrizione alla quale è sottoposto per il sovraffollamento dell'istituto, questione rientrante, per quanto meglio si dirà sotto, nell'ambito di applicazione della norma sul differimento.

Appare, dunque opportuno, sempre sotto il profilo della rilevanza della questione, esporre ancora alcune considerazioni in fatto.

Il detenuto non può beneficiare allo stato, in considerazione dei reati commessi, assolutamente ostativi ex art. 4-bis co. 1 O.P., della loro gravità e del fine pena lontano, di qualsivoglia misura prevista dall'ordinamento per esigenze meramente (o prevalentemente) deflative (come ad esempio la misura temporanea dell'esecuzione della pena al domicilio ex l. n. 199/10, poi modificata dalla l. n. 9/2012) o per scopi di umanizzazione o rieducativi, che possano rivestire come conseguenza, seppur indiretta o temporanea (come ad esempio nel caso del permesso premio ex art. 30-ter O.P.), quella di sottrarre il condannato a carcerazioni degradanti.

Non resterebbe, dunque, che ricorrere effettivamente alla norma "di chiusura" - oggi invocata - costituita dal rinvio dell'esecuzione ex art. 147 c.p., istituto non a caso previsto dal codice penale (e non dall'ordinamento penitenziario) tra le norme generali sull'esecuzione della pena.

L'istituto costituisce applicazione del principio costituzionale di non disumanità della pena di cui all'art. 27 e proprio in considerazione di ciò non è soggetto a preclusioni *ex lege*, non distinguendosi tra condannati recidivi e non



recidivi, tra delinquenti abituali e non, tra tipi e durata della pena, essendo applicabile perfino ai condannati alla pena dell'ergastolo. Tuttavia, la sua applicazione viene riservata dal legislatore ai soli casi ivi elencati, da ritenersi tassativi, in cui più evidente appare il contrasto tra il carattere obbligatorio dell'esecuzione di una pena detentiva e il principio di legalità della stessa cui è speculare il divieto di trattamenti inumani ex art. 27 co. 3 Cost.

In particolare, discende da detto principio l'esigenza che il soggetto non venga sottoposto ad una pena più grave di quella comminata, esigenza che risulterebbe contraddetta se per particolari condizioni "fisiche" del soggetto - che la legge ha individuato in via tassativa nello stato di gravidanza o puerperio, nell'AIDS conclamato o in altra malattia particolarmente grave (art. 146 c.p.), prevedendo addirittura in questi casi l'obbligatorietà della sospensione dell'esecuzione della pena, ovvero nella condizione di madre di prole di età inferiore ad anni 3 o nello stato di infermità fisica "grave" (art. 147 c.p.), rimettendo in tali ultimi casi al giudice la valutazione caso per caso - la carcerazione incidesse in definitiva non soltanto sulla libertà, ma anche sull'integrità personale.

Del tutto peculiare è poi l'ipotesi della domanda di grazia, in cui non sembra esservi evidenza del contrasto di cui sopra, per la quale pure è prevista la sospensione della pena (ma l'esecuzione non deve essere già iniziata e la sospensione è limitata ad un massimo di mesi 6 dall'irrevocabilità della sentenza) e che tuttavia trova il suo fondamento unicamente nella prognosi favorevole alla concedibilità del beneficio e non a caso era riservata in origine dall'art. 684 c.p.p., prima della pronuncia di incostituzionalità, al Ministro della Giustizia (secondo l'insegnamento della stessa Corte [v. ordinanza n. 336/1999]). L'istituto ha il suo fondamento nella giusta preoccupazione del legislatore che, nelle more dell'istruttoria della pratica di grazia, il condannato possa essere sottoposto all'esecuzione della pena prima che la sua istanza venga esaminata e decisa: inconveniente, questo, che si appalesa particolarmente grave specie nel caso di pene detentive brevi. Anche nel caso in esame, il Tribunale di sorveglianza, adito con l'istanza indicata in narrativa, è chiamato a dover dare applicazione al principio di non disumanità della pena, ma in una specifica ipotesi in cui, pur ricorrendo i parametri in fatto di un trattamento disumano e degradante, così come verificati in casi analoghi dalla costante giurisprudenza della Corte europea, tuttavia non è possibile ricorrere all'istituto del rinvio facoltativo della pena ex art. 147 c.p.

Non risulta integrato, infatti, il presupposto relativo alla sussistenza della condizione di "grave infermità fisica" (non lamentata dal detenuto e neppure riscontrata sulla base della relazione sanitaria richiesta d'ufficio), che, nella ordinaria giurisprudenza dei Tribunali di Sorveglianza e della Suprema Corte, è integrata solo da una malattia oggettivamente grave per la quale sia possibile fruire, in libertà, di cure e trattamenti sostanzialmente più efficaci di quelli assicurati in ambito penitenziario.

La disposizione in oggetto, anche in quanto norma "di chiusura" del sistema - ove ogni altra via fosse preclusa o inefficace ("si alla actio non erit", proprio come nel caso in esame)- costituirebbe invece, se integrata dalla pronuncia qui richiesta, l'unico strumento di effettiva tutela in sede giurisdizionale al fine di ricondurre nell'alveo della legalità costituzionale l'esecuzione della pena a fronte di condizioni detentive che si risolvono in trattamenti disumani e degradanti.

Osserva inoltre il Tribunale che, da un lato il trattamento inumano non potrebbe tollerare una sua indebita protrazione e che, dall'altro, si deve registrare la sostanziale ineffettività della tutela riconosciuta in subiecta materia dagli attuali presidi giuridici a disposizione della magistratura di sorveglianza (v. artt. 35 e 69 legge 26 luglio 1975, n. 354, pur incisi dalla sentenza di codesta Corte n. 26/1999).

L'attuale disciplina legislativa, pur prevedendo in capo alla magistratura di sorveglianza qualora adita in sede di reclamo giurisdizionale, la tutela dei diritti dei detenuti, tuttavia, non ha disposto qualsivoglia meccanismo di esecuzione forzata, con la conseguenza di generare, non infrequentemente, quei fenomeni di ineffettività della tutela che sono la negazione del concetto stesso di giurisdizione.

Il magistrato di sorveglianza, infatti, qualora accerti la violazione di un diritto del detenuto da parte dell'Amministrazione penitenziaria e ne ordini la rimozione, non ha, tuttavia, alcun potere di intervento diretto in caso di inerzia da parte dell'amministrazione stessa.

Del resto, è noto che il monito rivolto da codesta Corte al legislatore con la citata sentenza n. 26/1999, con cui il Parlamento veniva invitato a prevedere forme di tutela giurisdizionale nei confronti degli atti dell'amministrazione penitenziaria lesivi di diritti di coloro che sono sottoposti a restrizione della libertà personale, è rimasto inascoltato con la conseguenza che la tutela dei diritti in capo alla magistratura di sorveglianza non solo è monca, perché priva dei meccanismi dell'esecuzione forzata, ma può ritenersi oggi sussistente solo in virtù del diritto vivente (v. Cass., sez. unite n. 25079 del 26.2.2003, Rv. 224603, Gianni).

Tale situazione è stata compresa e rilevata anche dalla CEDU nella citata sentenza Torreggiani v/Italia che ha obbligato lo Stato italiano a dotarsi di un sistema di efficaci ricorsi 'interni' contro le violazioni dell'art. 3 della Convenzione, idonei a garantire degli effettivi rimedi 'preventivi' e non solo 'compensatori' come ad esempio il risarcimento del danno.



Nella fattispecie sottoposta all'attenzione di questo Tribunale, inoltre, se il ricorrente avesse adito il magistrato di sorveglianza ex art. 35 o 69 O.P. non chiedendo il differimento dell'esecuzione, ma semplicemente invocando la tutela del proprio diritto all'esecuzione di una pena non disumana e il magistrato, in accoglimento del ricorso, avesse ordinato il trasferimento del ricorrente presso una camera detentiva non sovraffollata, si sarebbe verificata la conseguenza che, rendendo conforme al senso di umanità l'esecuzione penale nella cella ad quam, la pena sarebbe divenuta disumana nella cella a qua, nella quale subito l'Amministrazione avrebbe allocato altro detenuto per far posto al ricorrente vittorioso nella prima, e così via. È notoria, infatti, la circostanza che la capienza (sia regolamentare sia tollerabile) degli istituti di pena italiani è di gran lunga inferiore rispetto alla grandezza delle effettive presenze e pertanto tale strumento di tutela sarebbe comunque rimasto inefficace.

L'art. 147 c.p., prevede il rinvio "facoltativo" dell'esecuzione della pena rimettendo pertanto la decisione al prudente apprezzamento del Tribunale di Sorveglianza che può da un lato negare il provvedimento "se sussiste il concreto pericolo della commissione di delitti" e dall'altro, può concedere in sua vece, anche oltre i limiti "edittali" dell'art. 47-ter O.P., la misura della detenzione domiciliare ex art. 47-ter co. 1-ter O.P. (cd. detenzione domiciliare "in surroga"), stabilendo un termine di durata che può essere prorogato anche fino al termine della pena.

È rimesso all'autorità giudiziaria, a differenza dei casi di differimento "obbligatorio" (art. 146 c.p.), il congruo bilanciamento degli interessi, da un lato di non disumanità della pena e dall'altro di difesa sociale che, in casi di particolare pericolosità del condannato, potrebbe impedire - pur di fronte ad una rilevante compromissione dell'integrità personale del soggetto detenuto (o nei confronti della madre di prole inferiore ad anni *tre*) - il differimento dell'esecuzione.

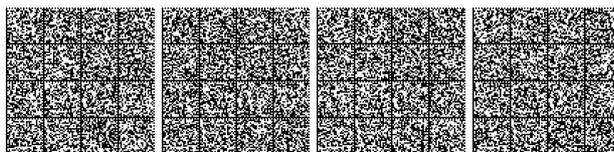
Ciò premesso, osserva il Collegio che l'istituto della sospensione della pena non può, però, trovare applicazione nel caso in esame frapponendosi l'ostacolo giuridico costituito dalla mancata previsione, nella norma che qui si intende denunciare di illegittimità costituzionale, di un'ipotesi di rinvio facoltativo, anche rimesso alla prudente valutazione dell'autorità giudiziaria, allorché ricorrano gli estremi di un trattamento disumano e degradante come definito dalla giurisprudenza europea sopra richiamata.

#### CONSIDERATO IN DIRITTO

Valutata la questione della rilevanza, ritiene il Tribunale non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale - che solleva d'ufficio - della norma di cui all'art. 147 c.p. nella parte in cui non prevede, oltre alle ipotesi espressamente indicate, da ritenersi tassative, anche il caso di rinvio dell'esecuzione della pena quando quest'ultima debba avvenire in condizioni contrarie al principio di umanità come sancito dagli artt. 27 co. 3 Cost. e 17 co. 1 Cost. nella parte in cui, con riferimento a quest'ultima norma, viene recepito l'art. 3 della Convenzione europea sui diritti dell'uomo (divieto di trattamenti disumani e degradanti), ratificata con legge 4 agosto 1955 n. 848, interpretata secondo i principi stabiliti dalla Corte Europea dei diritti dell'uomo che ha individuato i parametri di vivibilità minima secondo i quali una detenzione può definirsi "trattamento inumano o degradante". Trattasi, infatti, di una norma di jus cogens, che non prevede alcun tipo di eccezione o deroga in quanto accorda al diritto di non essere sottoposti a tortura o a pene o trattamenti inumani o degradanti una protezione assoluta, non suscettibile di deroga, neppure in caso di guerra o qualora sussista un pericolo pubblico per la nazione o in caso di lotta al terrorismo o al crimine organizzato, come si ricava dall'art. 15 co. 2 CEDU.

La norma impone dunque degli obblighi di protezione dei cittadini a fronte di condotte contrarie all'art. 3 CEDU, sia nel caso in cui le stesse siano commesse da privati, sia laddove la vittima delle stesse sia un soggetto "affidato" alla custodia dello Stato nelle sue varie articolazioni, come accade quando la stessa si trova in carcere.

L'attribuzione di pieno valore giuridico alla Carta dei diritti fondamentali dell'uomo (art. 6, co. 1 TUE Trattato di Lisbona: "L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adottata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati") e l'adesione dell'Unione alla CEDU (art. 6, co. 2, TUE: "L'Unione aderisce alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali [...] I diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali") determina, com'è noto, un vincolo diretto negli ordinamenti interni al rispetto della dignità e dei diritti delle persone. E' consentito, dunque, ai giudici nazionali di invocare le norme sovranazionali - fatte proprie dal Trattato e come interpretate dalle Supreme Corti - come ulteriori parametri di riferimento quando si faccia questione di diritti fondamentali. Le norme cc.dd., "interposte" divengono a loro volta canone di valutazione e dunque entrano a far parte interamente di uno dei termini della questione di costituzionalità.



Al divieto costituzionale di trattamenti contrari al senso di umanità fa riscontro una disciplina codicistica che non sembra prevedere che l'esecuzione della pena detentiva debba avvenire nel rispetto dei diritti inviolabili dell'uomo.

La norma dell'art. 147 c.p., nella parte in cui esclude la propria applicabilità all'ipotesi qui considerata, parrebbe dunque porsi in contrasto col principio inviolabile della dignità della persona che la Repubblica in ogni caso garantisce a norma dell'art. 2 Cost. e che a sua volta è presupposto dell'art. 27 Cost.

La questione appare rilevante - per quanto sopra chiarito nelle considerazioni in fatto - posto che nel caso concreto il Tribunale dovrebbe fare applicazione, non potendo ricorrere ad altro istituto giuridico idoneo a ripristinare una situazione di evidente violazione dei principi di legalità nell'esecuzione, della norma 'di chiusura' sul differimento facoltativo dell'esecuzione, eventualmente nelle forme della detenzione domiciliare 'in surroga' e, tuttavia, non vi può ricorrere poiché essa esclude la sua applicazione oltre i casi tassativamente previsti.

Si osserva che tale norma di per sé sola renderebbe compatibile l'esecuzione penale col principio di non disumanità laddove a causa del sovraffollamento dell'istituto ove il condannato è recluso, non venisse assicurato lo spazio minimo vitale e ciò senza abdicazione dell'obbligatorietà dell'esecuzione del giudicato, posto che nel caso di specie potrebbe essere concessa la misura domiciliare.

Il Tribunale non si è sottratto dal percorrere la strada dell'interpretazione conforme a Costituzione prima di rimettere la questione alla Corte costituzionale poiché ciò costituirebbe una rinuncia alla propria indeclinabile finzione ermeneutica. Il giudice infatti è chiamato a ricorrere all'impugnativa solo dopo aver verificato, anche con l'ausilio del 'diritto vivente', la possibilità di giungere ad una lettura della norma che, nel rispetto dei comuni canoni ermeneutici, consenta di intenderla in armonia con la Costituzione.

La disposizione legislativa in esame non appare 'polisensa', ipotesi in cui il principio dell'interpretazione adeguatrice sprigiona tutte le sue potenzialità, ma è una norma che prevede casi tassativi di univoca interpretazione (si veda per tutte Cass., Sez. 1, 8.05.89 n. 1292), non estensibili in via analogica per il divieto di cui all'art. 14 prel. (norma eccezionale alla regola generale sull'infedeltà dell'esecuzione penale).

In particolare, sembra non potersi estendere l'applicazione della norma oltre l'ipotesi specificamente prevista della 'grave infermità fisica' (art. 147 co. 1 n. 2 c.p.), concetto di cui non esiste una definizione normativa e che viene comunemente intesa, per giurisprudenza consolidata del S.C., in senso particolarmente rigoroso, tenuto conto del principio di infedeltà della pena e del principio di uguaglianza. Può trattarsi di una situazione di grave compromissione dell'organismo comportante un serio pericolo per la vita del condannato ovvero la probabilità di altre rilevanti conseguenze dannose, oppure dell'esigenza che la malattia necessiti di cure che non si possano facilmente attuare nello stato detentivo, ovvero che la malattia sia così grave che, pur beneficiando delle idonee cure, sia compromessa dallo status detentionis, considerato in concreto nella sua afflittività, suscettibile di apportare una sofferenza aggiuntiva tale da configurare, per ciò solo, la lesione del diritto alla salute.

Occorre però considerare che l'art. 32 della Costituzione tutela il diritto alla salute in una concezione ampia, comprensivo non solo del diritto a ricevere le cure qualora si sia infermi, ma anche di preservare lo stato di salute in essere (come nel caso del detenuto Greco).

Secondo la definizione della Organizzazione Mondiale della Sanità e della Conferenza Internazionale della Sanità (New York, 1946) la salute è: "Uno stato di completo benessere fisico, mentale e sociale e non la semplice assenza dello stato di malattia o di infermità. Il possesso del migliore stato di sanità che si possa raggiungere costituisce uno dei diritti fondamentali di ciascun essere umano, qualunque sia la sua razza, la sua religione, le sue opinioni politiche, la sua condizione economica e sociale. I Governi hanno la responsabilità della sanità dei loro popoli: essi per farvi parte devono prendere le misure sanitarie e sociali appropriate".

Per quanto, poi, attiene alle condizioni di grave infermità psicologica, si osserva che per consolidata giurisprudenza della Suprema Corte eventuali disturbi di natura psichica che non si traducano in concreto in grave infermità fisica non sono idonei a giustificare il differimento della pena (*cf.* Cass. Pen. Sez. 1, n. 25674 in data 15.04.2004, Rv. 228132, Petruolo; Cass. Pen. Sez. 1, n. 41986 in data 04.10.2005, Rv. 232887, Veneruso; *ecc.*), posto che in tal caso si imporrebbero le misure di cui all'art. 148 c.p.

Pertanto, pur nell'alveo di una interpretazione conforme a Costituzione, non è possibile né ampliare in via analogica le ipotesi di differimento della pena, né estendere il concetto di "grave infermità fisica" fino al punto di ricomprendervi i casi di una compromissione dell'integrità psicofisica della persona detenuta che sia conseguenza non di uno stato patologico, ma di una condizione di detenzione 'inumana' perché al di sotto dei parametri minimi di spazio disponibile indicati dalla Corte europea.

Esposto quanto sopra in tema di ammissibilità e rilevanza della questione, deve ora essere specificato il *petitum*.



Si invoca una pronuncia ‘additiva’ cioè una pronuncia di accoglimento di incostituzionalità della nonna nella parte in cui non prevede anche la riferita ipotesi di differimento, non sussistendo in via interpretativa la possibilità per il giudice di addivenire alla medesima soluzione considerato il dato letterale della disposizione censurata.

Non ignora il Collegio che la decisione di tipo additivo è consentita solo quando la soluzione adeguatrice non debba essere frutto di una valutazione discrezionale, ma consegua necessariamente al giudizio di legittimità, sicché la Corte in realtà non crea liberamente la norma, ma si limita ad individuare quella — già implicita nel sistema, e magari direttamente ricavabile dalle stesse disposizioni costituzionali di cui ha fatto applicazione — mediante la quale riempire immediatamente la lacuna.

Il Tribunale è parimenti consapevole che le pronunce cc.dd. ‘additive’ possono risolversi in un intervento maniplativo solo se ‘a rima obbligata’ (v. da ultimo ordinanza Corte Costituzionale n. 113/12 del 18 aprile 2012), come tale consentito perché non necessariamente riservato al legislatore. Peraltro, codesta Corte ha già emesso una sentenza additiva, la n. 113 del 2011 con cui ha dichiarato la «illegittimità costituzionale dell’art. 630 del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede un diverso caso di revisione della sentenza o del decreto penale di condanna al fine di conseguire la riapertura del processo, quando ciò sia necessario, ai sensi dell’art. 46, paragrafo 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, per conformarsi ad una sentenza definitiva della Corte europea dei diritti dell’uomo».

L’art. 630 c.p.p. è stato, dunque, dichiarato illegittimo nella parte in cui non prevedeva tra le ipotesi di riapertura del processo, la necessità di conformarsi ad una decisione di Strasburgo e dunque per violazione indiretta dell’art. 117 Cost. co. 1 e diretta dell’art. 46, par. 1, CEDU (ossia dell’obbligo degli Stati membri di conformarsi alle sentenze della Cedu).

Nel caso di specie, invero, la soluzione prospettata (prevedere il rinvio della pena nei casi di inumano trattamento come accertato secondo i parametri propri dalla Convenzione dei diritti dell’uomo vincolanti ex art. 117 Cost.) non è solo una tra quelle astrattamente ipotizzabili poiché soltanto la sospensione dell’esecuzione della pena detentiva (anche eventualmente nelle forme della detenzione domiciliare surroga’ ex art. 47-ter co. 1-ter O.P.), rimessa — come negli altri casi di rinvio facoltativo — alla decisione dell’autorità giudiziaria, è tale da ristabilire una condizione di legalità dell’esecuzione della pena nel caso concreto, mentre tale effetto non potrebbe direttamente avere, ad esempio, un qualsivoglia provvedimento a carattere indulgenziale o deflattivo, questo sì riservato al legislatore, di portata generale e applicabile in una pluralità di casi.

Si permette dunque il Collegio di evidenziare come l’addizione normativa richiesta sembri costituire una soluzione costituzionalmente dovuta che non eccede i poteri di intervento della Corte e non implica scelte affidate alla discrezionalità del legislatore perché incide su una norma cardine di sistema, prevista dal codice penale, diretta a ricondurre ai principi di non disumanità la pena detentiva ove la legalità stessa dell’esecuzione venga messa in discussione da condizioni estreme di sovraffollamento carcerario.

Sulle disposizioni costituzionali che si assumono violate, ritiene il Tribunale che la norma in questione si ponga in contrasto innanzitutto con l’art. 27 della Costituzione sotto il duplice profilo del divieto di trattamenti contrari al senso di umanità e del finalismo rieducativo.

Sul punto si osserva la prevalenza in ogni caso del primo dei valori affermati rispetto al secondo: mentre la pena infatti non ‘può’ consistere in un trattamento contrario al senso di umanità, essa nel contempo ‘deve’ tendere alla rieducazione del condannato con ciò significando che mentre la finalità rieducativa rimane nell’ambito del ‘dover essere’ e quindi su un piano esclusivamente finalistico (‘deontico’) - la pena è legale anche se la rieducazione verso la quale deve obbligatoriamente tendere non viene raggiunta - viceversa la non disumanità attiene al suo essere medesimo (piano ‘ontico’) - la pena è legale solo se non consiste in trattamento contrario al senso di umanità - di talché la pena inumana è ‘non pena’ e dunque andrebbe sospesa o differita in tutti i casi in cui si svolge in condizioni talmente degradanti da non garantire il rispetto della dignità del condannato.

Non può che farsi riferimento, per quanto qui interessa, alla norma ‘interposta’ dell’art. 3 della Convenzione europea sui diritti dell’uomo così come interpretata dalla Corte di Strasburgo (da ultimo nella citata sentenza del gennaio scorso) che ritiene tout court integrato il carattere disumano e degradante del trattamento penitenziario laddove alla persona detenuta sia riservato uno spazio nella camera di detenzione inferiore o pari a mq. 3, indipendentemente dalle condizioni di vita comunque garantite in istituto (numero delle ore d’aria e di apertura delle porte, attività scolastiche o lavorative, possibilità di svolgere attività di svago in locali comuni) essendo di per sé violazione ‘flagrante’ dell’art. 3 uno spazio minimo inferiore a quel dato numerico.



Nelle pronunce la CEDU ricordava inoltre che l'articolo 3 della Convenzione impone allo Stato di assicurare che tutti i prigionieri siano detenuti in condizioni compatibili con il rispetto della dignità umana, che le modalità di esecuzione della pena non provochino all'interessato uno sconforto e un malessere di intensità tale da eccedere l'inevitabile livello di sofferenza legato alla detenzione e che, tenuto conto delle necessità pratiche della reclusione, la salute e il benessere del detenuto siano assicurati in modo adeguato.

La norma qui censurata si pone pertanto in contrasto anche con l'art. 117 Cost. che impone al legislatore il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali conseguente al pieno valore giuridico della Carta dei diritti fondamentali dell'uomo e all'adesione dell'Unione alla CEDU (ex art. 6, co. 1 e 2, TUE).

L'art. 27 viene violato anche sotto il profilo del finalismo rieducativo. Ogni pena eseguita in condizioni di 'inumanià' non può mai dispiegare pienamente la sua finalità rieducativa poiché la restrizione in spazi angusti, a ridosso di altri corpi, produce invalidazione di tutta la persona e quindi deresponsabilizzazione e rimozione del senso di colpa non inducendo nel condannato quel significativo processo modificativo che, attraverso il trattamento individualizzato, consente l'instaurazione di una normale vita di relazione. Sarebbe, pertanto, che al divieto costituzionale di trattamenti contrari al senso di umanità faccia riscontro una disciplina codicistica impermeabile all'esigenza che l'esecuzione della pena detentiva debba avvenire nel rispetto dei diritti inviolabili. Sussiste altresì la violazione dell'art. 2 Cost. nella misura in cui la dignità umana, la cui primazia tra i valori costituzionali pare indiscutibile (art. 3: "tutti i cittadini hanno pari dignità sociale") - tanto da essere anteposta nella stessa norma addirittura all'eguaglianza ed alla libertà - è da intendersi diritto inviolabile, presupposto dello stesso articolo 27 Cost.

Osserva altresì il Tribunale che nell'ordinamento vigente gli impedimenti all'effettiva espiatione della pena sono soltanto di carattere individuale riguardando la persona del detenuto e non le condizioni in cui la pena stessa viene attuata, non prendendosi in considerazione l'eventualità che l'esecuzione della pena detentiva non possa essere praticata nel rispetto della legalità.

Osserva infine il Tribunale, sotto un ulteriore profilo che attiene alla razionalità giuridica e alla coerenza costituzionale, come non siano mancati precedenti anche in altri ordinamenti - non sospettabili di insensibilità alle esigenze di sicurezza - in cui si sia fatta applicazione proprio dello strumento del differimento o della sospensione della pena per ricondurre ad una situazione di legalità l'esecuzione della pena detentiva in situazioni di palese violazione del divieto di pene crudeli.

Il sistema, già ampiamente collaudato nei paesi del Nord Europa, pone il principio inderogabile del limite massimo di capienza degli istituti penitenziari: è prevista la possibilità, per i reati meno gravi e sulla base di una normativa molto stringente, di evitare la detenzione vera e propria fino a quando si crea un posto negli istituti penitenziari. Solo allora la pena viene eseguita all'interno degli istituti.

Infatti, nel 2009, una Corte federale della California, accogliendo i ricorsi di alcuni reclusi contro le condizioni di detenzione, ha intimato al governatore di ridurre la popolazione carceraria di un terzo entro due anni, in ossequio all'ottavo emendamento della Costituzione statunitense che vieta le pene crudeli e il 23 maggio del 2011 la Corte Suprema degli Stati Uniti ha riconosciuto la correttezza della decisione della Corte Federale, imponendo al Governatore dello Stato della California di rilasciare migliaia di detenuti (addirittura 46.000 circa) al fine di ridurre al 137,6% il tasso di occupazione degli istituti detentivi.

In quello stesso anno, il 22.2.2011, la Corte Costituzionale tedesca, stabiliva il principio della superiorità del diritto alla dignità della persona rispetto alla esecuzione della pena. La Corte aveva imposto come prioritario "l'obbligo della tutela della dignità umana" e pertanto "l'obbligo dello Stato di rinunciare immediatamente all'attuazione della pena nel caso di detenzioni non rispettose della dignità umana".

Dunque, per scongiurare una detenzione che in concreto risulti lesiva della dignità del condannato, riteneva consentito ricorrere alla sospensione dell'esecuzione della pena detentiva o, a seconda dei casi, alla provvisoria paralisi dell'ordine di carcerazione. Il caso concreto portato all'esame della Corte riguardava un detenuto che per circa sei mesi era stato costretto a dividere una cella comprensiva di servizi igienici di 8 mq per circa 23 ore al giorno con un altro detenuto fumatore.

Del resto, anche le regole minime europee approvate dal Consiglio d'Europa, Raccomandazione R (2006), all'art. 4 sanciscono che "la mancanza di risorse non può giustificare condizioni detentive lesive dei diritti dell'uomo". Per gli Stati non vi è soltanto un dovere negativo di non infliggere trattamenti inumani, ma anche un dovere positivo di garantire che il detenuto non sia assoggettato a condizioni di vita o trattamenti degradanti.

In definitiva, per tali ragioni di contrasto della norma contenuta nell'art. 147 c.p. con gli artt. 27, 117, 2 e 3 Cost. va sollevata d'ufficio la questione di illegittimità costituzionale.



P. Q. M.

Visti gli artt. 134 della Costituzione, 23 e ss. legge 11 marzo 1953, n. 87;

dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 147 c.p. nella parte in cui non prevede, oltre ai casi ivi espressamente contemplati, l'ipotesi di rinvio facoltativo dell'esecuzione della pena quando essa debba svolgersi in condizioni contrarie al senso di umanità, per violazione degli artt. 27, co. 3, 117, co. 1 (nella parte in cui recepisce l'art. 3 della Convenzione europea sui diritti dell'uomo del 4 novembre 1950, ratificata con legge 4 agosto 1955 n. 848, e nell'interpretazione a sua volta fornita dalla Corte Europea dei diritti dell'uomo di 'trattamento inumano o degradante'), 2 e 3 Cost..

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale.

Sospende il procedimento in corso sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale.

Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza di trasmissione degli atti sia notificata alle parti in causa ed al pubblico ministero nonché al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Milano, 12 marzo 2013

Il Presidente est.: FADDA

13C00150

n. 83

Ordinanza del 27 febbraio 2013 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per l'Umbria sul ricorso proposto da Agnelli Alberto ed altri contro Università degli studi di Perugia e Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

**Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Contenimento della spesa in materia di pubblico impiego - Previsione, per i dipendenti pubblici non contrattualizzati (nella specie, professori universitari associati e ricercatori), che i meccanismi di adeguamento retributivo non si applicano per gli anni 2011, 2012 e 2013 e che non danno luogo a recuperi - Previsione, altresì, che gli anni 2011, 2012 e 2013 non siano utili ai fini della maturazione delle classi e degli scatti di stipendio e che le progressioni hanno effetto per i predetti anni soltanto a fini giuridici - Irrazionalità - Ingiustificato deterioramento del trattamento dei lavoratori dipendenti rispetto a quelli autonomi - Violazione del principio della promozione della cultura e della ricerca scientifica e tecnica - Violazione dei principi di libertà di insegnamento - Violazione del principio della retribuzione proporzionata ed adeguata - Irragionevole discriminazione di lavoratori svolgenti la medesima attività - Lesione del principio della capacità contributiva - Violazione dei presupposti di straordinarietà ed emergenza per l'emanazione del decreto-legge - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.**

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, comma 21.
- Costituzione, artt. 3, comma secondo, 9, primo comma, 33, 34, 36, 37, 53, 77 e 97, primo comma.

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale n. 278 del 2011, proposto da:

Alberto Agnelli, Ester Bianchi, Andrea Carotti, Enza Caruso, Silvia Chessa, Chiara Coletti, Laura Corte, Daniele Del Buono, Daniela Farinelli, Michela Farneselli, Alessia Flammini, Andrea Lena Corritore, Andrea Lombardi, Regina Lupi, Gianpiero Marconi, Ombretta Marconi, Roberta Mastrofini, Silvia Meniconi, Francesca Mercati, Alessandra Migliorati, Francesca Nunzi, Maria Giuseppina Pacilli, Giancarlo Palombini, Valentina Poggioni, Fabrizio Pompei, Benedetto Ponti, Mara Quaglia, Francesco Randazzo, Paolo Raspadori, Gianandrea Salerno, Mirko Santanicchia,



Lorenzo Tiacci, Lorella Tosone, rappresentati e difesi dall'avv. Eugenio Barale, con domicilio eletto presso Luciano Trombettoni, in Perugia, via XIV Settembre, 67;

Contro, Università degli studi di Perugia, Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Perugia, dorniciliataria in Perugia, via degli Uffici, 14;

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

Nonché per quanto occor possa per l'annullamento dei cedolini stipendiali nella parte in cui «bloccano» i c.d. contatori dell'anzianità maturata in ascrivta applicazione dell'art. 9, comma 21, del d.l. n. 78/2010 come convertito in legge e di qualsiasi altro atto collegato ancorché non conosciuto ed eventualmente precedente;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Università degli studi di Perugia e del Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 14 novembre 2012 il dott. Paolo Amovilli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

1. I ricorrenti in epigrafe sono tutti docenti universitari (professori associati o ricercatori), in servizio presso l'Università degli studi di Perugia, così come documentato in atti.

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

In primo luogo, deducono la violazione e falsa applicazione dell'art 3-ter del d.l. n. 180/2008, dell'art. 9, comma 21 del d.l. n. 78/2010, nonché degli artt. 6 e 8 della legge n. 240/2010, posto che secondo i ricorrenti, le decurtazioni di cui all'art. 9, comma 21, del d.l. 31 maggio 2010 n. 78 non sarebbero loro applicabili, come invece opinato dall'Università di Perugia, facendo quest'ultimo riferimento alle sole categorie di personale che fruiscono di un meccanismo di progressione automatica degli stipendi; viceversa, l'originario impianto previsto dal legislatore di automaticità della progressione economica dei ricercatori e professori sarebbe stato definitivamente superato dall'art. 3-ter del d.l. n. 180/2008 e confermato dalla legge n. 240/2010 c.d. «Gelmini», i quali condizionano la progressione a verifica delle attività didattiche di ricerca e gestionali svolte, lungi pertanto da qualsivoglia automatismo.

Ove si volesse ritenere comunque l'art. 9, comma 21, del d.l. 31 maggio 2010 n. 78 applicabile nei loro confronti, i ricorrenti chiedono dunque che, previa rimessione alla Corte costituzionale della questione di costituzionalità del vigente impianto normativo, sia accertato il loro diritto alla percezione della retribuzione integrale, nella misura variamente computata in atti per ciascun ricorrente. L'eccezione di incostituzionalità della norma concerne l'asserito contrasto con gli artt. 3 sotto diversi profili (principio di uguaglianza tra categorie di lavoratori, ragionevolezza con riguardo in particolare agli effetti retroattivi della previsione legislativa), 36 (principio di proporzionalità tra retribuzione e prestazione lavorativa), 37 (parità di retribuzione e di lavoro), 77 (mancanza dei requisiti della necessità ed urgenza), 3 comma 2, 9 comma 1, 33 e 34 (tutela della ricerca scientifica quale principio fondamentale) ed infine, 53 Cost. (criterio di progressività delle forme di prelievo tributario).

Si è costituita l'Avvocatura distrettuale dello Stato di Perugia, che resiste al ricorso di cui chiede la reiezione, evidenziando anzitutto l'applicabilità delle decurtazioni in esame al personale docente universitario, non essendo tutt'ora intervenuti i regolamenti attuativi previsti sia dall'art. 3-ter del d.l. n. 180/2008 sia dalla stessa legge «Gelmini»; quanto alla prospettata questione di costituzionalità, rileva la manifesta infondatezza, perché la congiuntura economica in cui è intervenuto il d.l. n. 78/2010 sarebbe tale da giustificare il sacrificio di altri valori costituzionali.

Le parti hanno svolto difese in vista della pubblica udienza del 14 novembre 2012, nella quale la causa è passata in decisione.



2. La soluzione della questione prospettata dai ricorrenti dipende dall'esame della compatibilità costituzionale dell'impianto normativo contenuto nelle disposizioni richiamate, una volta pregiudizialmente stabilita la piena applicabilità nei loro confronti delle decurtazioni di cui al suddetto comma 21 dell'art. 9.

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

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

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

Per quanto riguarda i criteri di adeguamento retributivo di cui all'art. 24 della legge n. 448 del 1998, tale disposizione prevede che «a decorrere dal 1° gennaio 1998 gli stipendi, l'indennità integrativa speciale e gli assegni fissi e continuativi dei docenti e dei ricercatori universitari (...) sono adeguati di diritto annualmente in ragione degli incrementi medi, calcolati dall'ISTAT, conseguiti nell'anno precedente dalle categorie di pubblici dipendenti contrattualizzati sulle voci retributive, ivi compresa l'indennità integrativa speciale, utilizzate dal medesimo Istituto per l'elaborazione degli indici delle retribuzioni contrattuali (comma 1); ai sensi del comma 2 della stessa disposizione, «la percentuale dell'adeguamento annuale prevista dal comma 1 è determinata entro il 30 aprile di ciascun anno con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta dei Ministri per la funzione pubblica e del tesoro, del bilancio e della programmazione economica»; sempre il comma 2 stabilisce che «a tal fine, entro il mese di marzo, l'ISTAT comunica la variazione percentuale di cui al comma 1», e che «qualora i dati necessari non siano disponibili entro i termini previsti, l'adeguamento è effettuato nella stessa misura percentuale dell'anno precedente, salvo successivo conguaglio».

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

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

La difesa dei ricorrenti evidenzia inoltre che, con riferimento specifico al blocco dei c.d. «scatti» stipendiali, tutto il meccanismo delle «classi» e degli «scatti» degli stipendi dei docenti universitari è destinato ad essere profondamente innovato a seguito dell'entrata in vigore della legge 30 dicembre 2010, n. 240 «Gelmini», recante «norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario»: il combinato disposto degli artt. 6, comma 14 e 8, comma 1, della legge n. 240/2010 citata stabilisce che, a decorrere dall'entrata in vigore dei regolamenti attuativi della legge, l'attuale meccanismo di progressione automatica basato su scatti biennali di stipendio venga sostituito da un diverso meccanismo, caratterizzato da scatti triennali anziché biennali e, soprattutto, non più automatici, in quanto legati all'esito di



una valutazione, demandata ai singoli atenei, sull'attività svolta dal docente nel triennio, con la previsione che, in caso di valutazione negativa, non si dà luogo all'attribuzione di alcuno scatto stipendiale e che «la richiesta di attribuzione dello scatto può essere reiterata dopo che sia trascorso almeno un anno accademico» (art. 6, comma 14, cit.).

Tale riforma, secondo i ricorrenti - nella denegata ipotesi ove si ritenesse applicabile al personale docente - produce effetti indiretti di ulteriore aggravamento, illogicità ed ingiustizia dell'effetto, sui docenti universitari, dell'intervento attuato con il citato art. 9 comma 21 del d.l. n. 78/2010.

A giudizio del Collegio, le censure dei ricorrenti introducono una questione di compatibilità di quest'ultima normativa con la Costituzione, che è rilevante e non manifestamente infondata, come per altro già ritenuto da altri Tribunali amministrativi regionali (T.A.R. Lombardia - Milano ordinanza 15 giugno 2012 n. 1691; T.A.R. Reggio Calabria ord. 8 maggio 2012, n. 311) che hanno sollevato identica questione di costituzionalità, per le seguenti ragioni.

#### *Sulla rilevanza della questione di costituzionalità.*

3. Come prima evidenziato, la normativa di cui all'art. 9, comma 21, del d.l. n. 78 del 2010 introduce diverse misure, che producono una decurtazione del trattamento stipendiale e previdenziale dei docenti universitari, prevedendo il blocco, per il triennio 2011-2013 e senza possibilità di «successivi recuperi»: a) dei «meccanismi di adeguamento retributivo» previsti dall'art. 24 della legge 23 dicembre 1998, n. 448; b) degli automatismi stipendiali (classi e scatti) correlati all'anzianità di servizio; c) di ogni effetto economico delle «progressioni di carriera», comunque denominate, conseguite nel triennio 2011-2013.

La normativa richiamata, a giudizio del Collegio, si applica direttamente sulla retribuzione dei ricorrenti, dal che scaturisce l'interesse processuale alla proposizione del gravame.

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

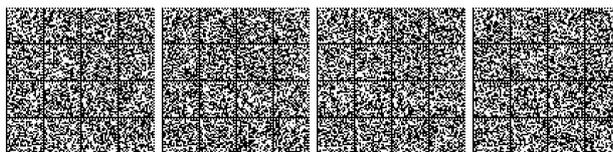
3.1. Innanzitutto, l'applicabilità dell'art. 9, comma 21 del d.l. n. 78/2010 nei confronti dei ricorrenti discende dal fatto che il nuovo sistema di progressione economica «meritocratico» non può dirsi al momento applicabile al personale docente, non essendo ancora intervenuti i regolamenti attuativi previsti sia dall'art. 3-ter del d.l. n. 180/2008 sia dalla stessa legge n. 240/2010 «Gelmini».

L'art. 3-ter suddetto demanda infatti ad apposito decreto del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, su proposta del Consiglio universitario nazionale e sentito il Comitato di indirizzo per la valutazione della ricerca, la definizione dei criteri identificanti il carattere scientifico delle pubblicazioni, necessari per l'accertamento da parte della autorità accademica della effettuazione nel biennio precedente di pubblicazioni scientifiche di cui al primo comma.

A sua volta, l'art. 8 della legge n. 240/2010 rimanda ad un successivo regolamento, allo stato non intervenuto, la disciplina della revisione del trattamento economico dei professori e ricercatori universitari. D'altronde, come condivisibilmente evidenziato dalla difesa erariale, un solo anno, difetta nella sostanza quel requisito dell'eccezionalità e temporaneità della disciplina che aveva consentito alla stessa Corte di rigettare le prospettate questioni di costituzionalità.

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

Più specificatamente, in presenza di una sostanziale reiterazione di misure afflittive, la natura eccezionale e transitoria di una disposizione se il legislatore avesse voluto escludere il personale docente dall'ambito di applicazione dell'art. 9, comma 21 del d.l. n. 78/2010 avrebbe introdotto una disposizione *ad hoc*, come avvenuto ad esempio con il successivo comma 22 per la categoria dei magistrati.



3.2. Inoltre, l'applicabilità dell'art. 9, comma 21 nei confronti dei ricorrenti può affermarsi anche sulla base della considerazione secondo cui anche nel nuovo sistema di progressione economica a regime, la progressione stipendiale rimarrebbe prefigurabile ex ante e pertanto pressoché automatica, in quanto non subordinata ad eventi estranei alla sfera lavorativa degli interessati, quali ad esempio determinazioni assunte in sede di contrattazione collettiva o superamento di selezioni tra più aspiranti (così T.A.R. Lombardia Milano sez. IV ord. 1691 del 15 giugno, 2012).

3.3. È pertanto evidente la rilevanza nel presente giudizio della questione di costituzionalità.

#### *Sulla non manifesta infondatezza.*

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

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

Osserva preliminarmente il Collegio come in passato la Corte costituzionale abbia già effettivamente scrutinato la legittimità di una normativa analoga a quella contestata nel presente giudizio.

Stabiliva infatti l'art. 7 del d.l. n. 384 del 1992, convertito in legge n. 438 del 1992, che «per l'anno 1993 non trovano applicazione le norme che comunque comportano incrementi retributivi in conseguenza sia di automatismi stipendiali, sia dell'attribuzione di trattamenti economici, per progressione automatica di carriera».

La Corte, dato atto che la normativa in questione era stata emanata «in un momento delicato della vita nazionale», avente «la finalità di realizzare, con immediatezza, un contenimento della spesa pubblica», ne ha riconosciuto la legittimità, atteso che il blocco «esauriva i suoi effetti nell'anno considerato, limitandosi a impedire erogazioni per esigenze di riequilibrio del bilancio», (sentenza 18 luglio 1997, n. 245) affermando che la siffatta norma, nell'imporre sacrifici anche onerosi, poteva ritenersi non lesiva del principio di cui all'art. 3 della Costituzione, sotto il duplice aspetto della non contrarietà sia al principio di uguaglianza sostanziale, sia a quello della non irragionevolezza, a condizione però che i suddetti sacrifici siano eccezionali, transeunti, non arbitrari e consentanei allo scopo prefisso. La fattispecie di che trattasi non pare pertanto riconducibile ai citati precedenti già esaminati dalla Corte costituzionale poiché, a differenza di tali ipotesi, in cui le misure restrittive erano temporalmente circoscritte ad un solo anno, difetta ora nella sostanza quel requisito dell'eccezionalità e temporaneità della disciplina, che aveva consentito alla stessa Corte di rigettare le prospettate questioni di costituzionalità.

L'estensione del blocco alla maturazione delle classi e scatti di stipendio ad un triennio, crea infatti una vera e propria paralisi nella progressione stipendiale dei ricorrenti, non comparabile ai seppur gravosi effetti prodotti dal citato art. 7 d.l. n. 384/1992, che in quanto circoscritti ad un anno potevano essere considerati una limitata parentesi meramente temporanea, priva di un vero e proprio carattere di stabilità. Tanto più che le decurtazioni in esame, come visto, produrranno effetti anche sul trattamento di fine rapporto e sulla contribuzione pensionistica, diversamente da quanto invece disposto dal successivo comma 22 dell'art. 9 per il personale della magistratura, avvocati e procuratori dello Stato.

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

Va infine evidenziato, da ultimo, che la Corte costituzionale (sent. 11 ottobre 2012, n. 223) nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 22 del medesimo decreto-legge n. 78/2010 avente ad oggetto l'omologo blocco stipendiale emergenziale disposto nei confronti della categoria dei magistrati con effetto nel triennio 2011-2013, per contrasto (anche) con l'art. 3 Cost., ha rilevato il superamento dei suesposti limiti costituzionali, trattandosi di misure «suscettibili di determinare effetti permanenti». Tale affermazione, pur nell'ambito delle rilevate differenti garanzie costituzionali a tutela dell'autonomia della magistratura e del relativo trattamento economico, assume valenza generale, dovendo comunque gli interventi del legislatore di carattere emergenziale istitutivi di misure afflittive del trattamento



economico del personale pubblico essere «temporalmente delimitati», diversamente da quanto avvenuto con l'impianto predisposto dal legislatore con il decreto-legge in questione.

Per la ragioni sopra esposte il Collegio dubita pertanto della legittimità costituzionale dell'art. 9 comma 21 del d.l. n. 78/2010, per violazione dell'art. 3, comma 2 Cost.

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

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

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

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

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

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



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

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

4.3. Sono violati infatti l'art. 3 Cost. ed il generale canone della ragionevolezza, in quanto i docenti universitari, pur abbandonando il meccanismo, della progressione automatica, vengono sottoposti, al pari di altre categorie per cui tale meccanismo continua ad applicarsi, agli effetti del blocco di cui all'art. 9, comma 21 del d.l. n. 78 del 2010: che sia del tutto illogico ed iniquo applicare tale blocco, riferito per esplicito alle (sole) progressioni «automatiche», anche a forme di progressione stipendiale che non presentano alcun automatismo, emerge peraltro anche dal confronto con la disciplina dettata per i magistrati dal comma 22 del medesimo art. 9, peraltro dichiarata incostituzionale con sentenza n. 223/2012.

La denunciata disparità di trattamento in danno del personale docente, che pure gode di specifiche garanzie costituzionali ai sensi degli artt. 9, 33 e 34 Cost., pare evidente specie nei confronti di altre categorie di personale in regime di diritto pubblico che invece ne sono prive (procuratori e avvocati generali dello Stato).

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

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

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

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

Non manifestamente infondato, a giudizio del Collegio, è il denunciato contrasto con l'art. 37 Cost. comma primo, assistendosi come detto ad una irragionevole discriminazione tra lavoratori che svolgono le medesime attività.

4.6. Quanto al contrasto con i principi di eguaglianza e ragionevolezza (art. 3 Cost.) di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.), anche con riferimento al diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro prestato (art. 36 Cost.) di capacità contributiva e di progressività dell'imposizione tributaria (art. 53 Cost.) e di ingiustificata disparità di trattamento a danno dei docenti titolari delle classi stipendiali più basse, il Collegio osserva quanto segue.

4.7. Ritiene il Collegio che la normativa in questione denoti una chiara natura tributaria, con conseguente dubbia compatibilità con i principi espressi dall'art. 53 Cost.

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



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

Coerentemente con tale impostazione, i ricorrenti evidenziano come l'applicazione di tale blocco determini sperequazioni interne, perché applica una misura indistinta a classi di stipendio disomogenee, senza considerare la complessiva e personale situazione reddituale dell'inciso; e provochi altresì un effetto chiaramente regressivo, perché colpisce in maniera maggiore le classi di stipendio più basse. Con ord. n. 341/2000 la Consulta, dopo aver Premesso che «l'art. 53 della Costituzione deve essere interpretato in modo unitario e coordinato, e non per preposizioni staccate ed autonome le une dalle altre» ha affermato che «la universalità della imposizione, desumibile dalla espressione testuale "tutti" (cittadini o non cittadini, in qualche modo con rapporti di collegamento con la Repubblica italiana), deve essere intesa nel senso di obbligo generale, improntato al principio di eguaglianza (senza alcuna delle discriminazioni vietate: art. 3, primo comma, della Costituzione), di concorrere alle "spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva" (con riferimento al singolo tributo ed al complesso della imposizione fiscale), come dovere inserito nei rapporti politici in relazione all'appartenenza del soggetto alla collettività organizzata».

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

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

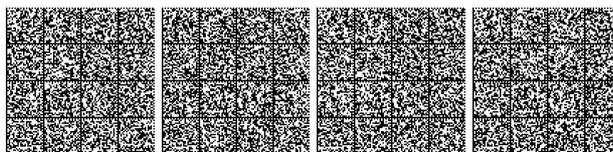
Va evidenziato che, come affermato dalla Corte costituzionale con la citata ordinanza n. 341/2000, nell'imposizione contributiva e fiscale deve essere osservato un criterio di uniformità, che nell'ammontare dei cespiti patrimoniali individua un criterio certo e non discriminatorio di identificazione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

Quanto sin qui ritenuto dal Collegio trova, nell'esposizione e nella trattazione dei ricorrenti, importanti ed ulteriori conferme.

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

Prima di tutto, il blocco dei meccanismi di adeguamento retributivo (art. 24 legge n. 448 del 1998) influisce nella stessa misura percentuale praticamente per tutti i docenti, incidendo quindi nella medesima proporzione su tutti gli stipendi, a prescindere dalla loro consistenza, mentre, ai sensi dell'art. 53 della Costituzione, nell'imporre a tutti i docenti universitari un sacrificio in nome di esigenze di contenimento della spesa pubblica (che quindi deve ritenersi, a tutti gli effetti, una forma di «concorso» alle «spese pubbliche»), una corretta applicazione, oltre che del principio di «capacità contributiva», anche del criterio della «progressività» (art. 53 Cost.) avrebbe imposto una partecipazione più significativa, in termini percentuali, per coloro che sono titolari di stipendi più alti.

Né può essere utile a ripristinare un minimo di progressività in tale forma di concorso alle spese pubbliche, l'ulteriore e distinta misura di cui al comma 2 dell'art. 9 del d.l. n. 78 conv. in legge n. 122 del 2010, che prevede, in aggiunta al blocco degli adeguamenti ed aumenti retributivi, ulteriori riduzioni (dal 5% al 15%) per gli stipendi superiori ai 90.000 euro lordi: ed infatti, stante gli attuali livelli delle retribuzioni complessive dei docenti universitari, tale misura non colpisce che poche classi di stipendio (le più alte) dei soli professori ordinari a tempo pieno. Per altro, tale norma è stata recentemente dichiarata incostituzionale (sent. 223/2012) per contrasto con gli art. 3 e 53 Cost.



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

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

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

In particolare:

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

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

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

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

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

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

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

Mette conto infine evidenziare come di recente la Corte costituzionale (sent. 223 dell'11 ottobre 2012) ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 2 del medesimo decreto-legge n. 78/2010, avente ad oggetto tagli, con riferimento al triennio 2011-2013, al trattamento economico del personale pubblico per la parte eccedente gli importi superiori a 90.000 euro lordi annui, per contrasto con gli artt. 53 e 3 Cost., trattandosi di prelievo di natura tributaria del tutto irragionevolmente imposto nei confronti della sola categoria dei dipendenti pubblici, per la quale il prelievo imposto determina un irragionevole effetto discriminatorio. Secondo la Consulta, «l'eccezionalità della situazione economica che lo Stato deve affrontare è infatti suscettibile senza dubbio di consentire al legislatore anche il ricorso a strumenti eccezionali.....*omissis*....Tuttavia è compito dello Stato garantire anche in queste condizioni, il rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, il quale certo non è indifferente alla realtà economica e finanziaria, ma con altrettanta certezza non può consentire deroghe al principio di uguaglianza sul quale è fondato l'ordinamento costituzionale».

Parimenti natura tributaria, per la Consulta, ha la decurtazione dell'indennità giudiziaria di cui all'art. 3 legge n. 27/1981, imposta dall'art. 9, comma 22 del citato d.l. 78/2010 per il personale di magistratura.

È quindi evidente l'illegittimità costituzionale del citato art. 9 del d.l. n. 78 del 2010, per violazione degli artt. 3, 97, 36 e 53 Cost.

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



4.9. Per le stesse ragioni deve ritenersi altresì violato l'art. 97 Cost., sia sotto il profilo dell'imparzialità dell'amministrazione, sia sotto il profilo del principio di buon andamento, dal momento che vengono penalizzati i docenti e ricercatori più giovani, in pieno contrasto con le conciamate esigenze di svecchiamento del corpo docente e di valorizzazione delle nuove risorse. Con ciò, peraltro, arrecando un ulteriore grave vulnus alle giovani generazioni di ricercatori, già tanto penalizzate nel Paese.

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

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

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

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

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

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

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

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

4.12. Non manifestamente infondata, a giudizio del Collegio, è anche la denunciata violazione dell'art. 77 Cost., non presentando il d.l. 78/2010 in cui è inserito l'avversato art. 9 comma 21, i presupposti tipici della «necessità e dell'urgenza».

L'esigenza di controllo della finanza pubblica non appare di per sé condizione necessaria e sufficiente a concretare la necessità ed urgenza di provvedere con norme primarie a disciplinare fattispecie concrete, tanto più ove si consideri che la norma con riferimento alla quale si solleva la questione di costituzionalità ha lo scopo di produrre effetti a distanza di oltre sei mesi dal momento della sua adozione e della sua entrata in vigore. L'art. 9 comma 21 della legge n. 122/2010 converte in legge una norma che è entrata in vigore, grazie all'impiego dello strumento del decreto legge, il 31 maggio dello stesso anno e che produrrà effetti per gli anni 2011, 2012 e 2013, essendo così evidente che le disposte correzioni alle politiche di spesa pubblica presentano effetto differito rispetto al momento dell'entrata in vigore del decreto-legge.

Secondo la giurisprudenza costituzionale, i vizi di illegittimità del decreto legge, tra cui quello di adozione al di fuori dei casi di necessità ed urgenza, non sono fatti salvi con l'adozione della legge di conversione, bensì permangono nella persistente capacità di viziare l'intervento normativo dell'esecutivo (Corte costituzionale sentenze nn. 171/2007, 128/2008, 335 e 367/2010).



La mancanza «evidente» di quei presupposti configura tanto un vizio di legittimità costituzionale del decreto-legge, quanto un vizio in procedendo della stessa legge di conversione, avendo quest'ultima valutato erroneamente l'esistenza di presupposti di validità in realtà insussistenti e, quindi, convertito in legge un atto che non poteva essere legittimo oggetto di conversione (Corte costituzionale sentenze 25 novembre 2003 n. 341; n. 29/1995).

Ancora, «il difetto dei presupposti di legittimità della decretazione d'urgenza, in sede di scrutinio di costituzionalità» deve «risultare evidente», e tale difetto di presupposti, «una volta intervenuta la conversione, si traduce in un vizio in procedendo della relativa legge» (Corte cost. sent. n. 128/2008); la Corte ha escluso, con ciò, l'eventuale efficacia sanante di quest'ultima, dal momento che «affermare che tale legge di conversione sana in ogni caso i vizi del decreto, significherebbe attribuire in concreto al legislatore ordinario il potere di alterare il riparto costituzionale delle competenze del Parlamento e del Governo quanto alla produzione delle fonti primarie».

Alla luce delle suesposte considerazioni, una volta acquisito che il giudizio di legittimità costituzionale riguarda anche i presupposti della decretazione d'urgenza, ne consegue la non manifesta infondatezza dell'eccezione di incostituzionalità anche sotto il profilo del contrasto con l'art. 77 Cost.

4.13. Infine, ritiene il collegio non manifestamente infondata anche la denunciata violazione da parte della norma tacciata di incostituzionalità, del combinato disposto degli artt. 3 comma 2, 9 comma 1, 33 e 34 Cost.

Le forti decurtazioni stipendiali che, come visto penalizzano irragionevolmente il personale docente, si pongono in contrasto anche con le suesposte norme costituzionali, le quali testimoniano la rilevanza sul piano sostanziale della valorizzazione della ricerca scientifica e dell'insegnamento: in particolare, la centralità della ricerca scientifica è richiamata persino all'interno dei principi fondamentali (art. 9 comma 1 Cost.) secondo cui «La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica».

4.14. Mette conto evidenziare, in relazione a tutti i profili di contrasto della legge sospetta di incostituzionalità, l'impossibilità per questo giudice di risolvere in via interpretativa gli ipotizzati dubbi di compatibilità costituzionale, in relazione all'univoco tenore letterale della legge, che segna il confine in presenza del quale il tentativo interpretativo deve cedere il passo al sindacato di legittimità costituzionale (*ex multis* Corte cost. sent. n. 26/2010).

5. Tanto premesso, ai sensi dell'art. 23, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, ritenendola rilevante e non manifestamente infondata, questo Tribunale amministrativo regionale solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 21, del d.l. 31 maggio 2010 n. 78, come convertito in legge 30 luglio 2010 n. 122, per contrasto con gli artt. 3, 9, 33, 34, 36, 37, 53, 77 e 97 della Costituzione, secondo i profili e per le ragioni sopra indicate, con sospensione del giudizio fino alla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana della decisione della Corte costituzionale sulle questioni indicate, ai sensi e per gli effetti di cui agli artt. 79 ed 80 cod. proc. amm. ed art. 295 c.p.c.

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

*P. Q. M.*

*Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 21, del d.l. 31 maggio 2010 n. 78 convertito, con modificazioni, in legge 30 luglio 2010 n. 122 in relazione agli artt. 3, 9, 33, 34, 36, 37, 53, 77 e 97 della Costituzione, dispone la sospensione del giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Rinvia ogni definitiva statuizione in rito, nel merito e sulle spese di lite all'esito del promosso giudizio incidentale, ai sensi degli artt. 79 ed 80 cod. proc. amm.*

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

Così deciso in Perugia nella camera di consiglio del giorno 14 novembre 2012.

*Il Presidente:* LAMBERTI

*Primo referendario:* DE CARLO

*L'estensore:* AMOVILLI



## n. 84

*Ordinanza del 19 marzo 2013 emessa dal Tribunale di Pinerolo nel procedimento penale a carico di B.D.*

**Ordinamento giudiziario - Riorganizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero recata dal decreto legislativo n. 155 del 2012 - Inclusione del Tribunale e della Procura della Repubblica di Pinerolo nell'elenco di cui alla tabella A allegata al decreto - Conseguente soppressione dei detti uffici e loro accorpamento al Tribunale e alla Procura della Repubblica di Torino - Connesso obbligo di fissare dinanzi al Tribunale di Torino le udienze successive al 13 settembre 2013 - Contrasto con i principi e criteri direttivi stabiliti dalla norma di delegazione, e in particolare con il principio di decongestionamento dei grandi Tribunali metropolitani - Eccesso di delega - Irragionevole disparità di trattamento rispetto agli altri uffici giudiziari sub-provinciali contigui alle grandi aree metropolitane, e segnatamente rispetto al non soppresso Tribunale di Ivrea - Contrasto con l'obiettivo di razionalizzare il "servizio giustizia" nella Provincia di Torino - Violazione del diritto di difesa, del principio del giudice naturale precostituito per legge e del principio di buon andamento dell'amministrazione.**

- Decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155, artt. 1, limitatamente all'inclusione del Tribunale e della Procura della Repubblica di Pinerolo nell'elenco di cui all'allegata Tabella A, e 9, comma 1 (in relazione all'art. 2).
- Costituzione, artt. 3, 24, 25, primo comma, 76 e 97, [secondo, *recte*:] primo comma; legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 1, comma 2, lett. b), d) ed e).

**Ordinamento giudiziario - Delega legislativa per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari al fine di realizzare risparmi di spesa e incremento di efficienza - Conferimento al Governo mediante disposizione inserita nella legge di conversione del decreto-legge n. 138 del 2011 - Denunciata insussistenza di presupposti di necessità e urgenza riferibili al riordino della "geografia giudiziaria" - Eterogeneità della delega rispetto all'oggetto e alle finalità del predetto decreto-legge - Inosservanza della procedura normale di esame in Commissione referente e successiva approvazione in Aula, prevista per i disegni di legge di delegazione legislativa - Violazione dell'iter ordinario di formazione legislativa - Violazione dell'obbligo di provvedere ai mezzi per far fronte ai nuovi o maggiori oneri derivanti dalla redistribuzione degli uffici giudiziari - Illegittimità derivata del decreto legislativo n. 155 del 2012.**

- Legge 14 settembre 2011, n. 148 (che ha convertito, con modificazioni, il decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138), art. 1, comma 2; decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155; decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 [convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148].
- Costituzione, artt. 70, 72, commi primo e quarto, 76, 77 e 81, comma quarto, nonché art. 81, comma terzo, nel testo sostituito dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, applicabile a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014.

**Ordinamento giudiziario - Delega legislativa per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari al fine di realizzare risparmi di spesa e incremento di efficienza - Principi e criteri direttivi - Concentrazione degli uffici giudiziari nelle città capoluogo di provincia e necessità che ciascun distretto di Corte d'appello comprenda non meno di tre degli attuali Tribunali con relative Procure della Repubblica - Lesione dei principi di ragionevolezza, uguaglianza e proporzionalità - Irragionevolezza intrinseca, per reciproca incompatibilità dei criteri indicati dalla delega - Conseguente violazione del diritto di difesa del cittadino.**

- Legge 14 settembre 2011, n. 148 (che ha convertito, con modificazioni, il decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138), art. 1, comma 2, in particolare, lett. a) e f).
- Costituzione, artt. 3 e 24.

## IL TRIBUNALE

### 1. Fatto e svolgimento del processo.

A seguito di citazione «diretta» del pubblico ministero, B.D. veniva tratto a giudizio a avanti a questo giudice monocratico del dibattimento per rispondere dei reati in epigrafe indicati (come da capo di imputazione).

Alla prima udienza (c.d. «filtro»), l'imputato — non comparso senza addurre alcun legittimo impedimento — veniva dichiarato contumace.



Il giudice dichiarava aperto il dibattimento e, a seguito delle richieste delle parti, pronunciava ordinanza (ex artt. 190 e 495 c.p.p.) con cui ammetteva le prove dichiarative e documentali.

Infine, disponeva il rinvio del processo — per l'istruttoria dibattimentale — all'udienza del 1° ottobre 2013 ore 9,15 avanti al Tribunale di Torino (ufficio che accorperà il Tribunale di Pinerolo dopo il 13 settembre 2013, per effetto del decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155). Il giudice disponeva peraltro che non fossero citati i testimoni ammessi, non essendo possibile individuare l'aula (del Tribunale di Torino) in cui si dovrebbe celebrare il processo, in assenza fino ad ora di qualunque indicazione — pur già formalmente richiesta dal Presidente di questo Tribunale — da parte dell'ufficio accorpante.

A questo punto, subito dopo l'indicazione della data e dell'ufficio giudiziario di rinvio del processo il difensore dell'imputato chiedeva un breve differimento del processo per proporre questione di legittimità costituzionale.

All'odierna udienza del 19 marzo 2013, dopo che il Giudice confermava il provvedimento di rinvio del processo all'udienza del 1° ottobre 2013 ore 9,15 avanti al Tribunale di Torino, l'avv. Francesca Chialva formulava oralmente (e mediante deposito di memoria scritta) «eccezione di incostituzionalità dell'art. 1 legge n. 148/2011 e degli artt. 1 e segg. decreto legislativo n. 155/2002 (laddove è stato tra l'altro prevista la soppressione del Tribunale e della Procura della Repubblica di Pinerolo e il loro accorpamento dopo il 13 settembre 2013 al Tribunale e alla Procura della Repubblica di Torino), per contrasto con gli artt. 3, 24, 25, 70, 72, 76, 77, 81, 97 e 108 della Costituzione».

Il Pubblico Ministero si associava all'eccezione proposta.

Il giudice scrivente si ritirava in camera di consiglio e, all'esito, pronunciava la seguente ordinanza.

## 2. Le disposizioni impugnate.

Il giudice scrivente, in accoglimento delle eccezioni proposte ma in ogni caso anche d'ufficio (stante la manifesta fondatezza *ictu oculi*, per come si dirà), ritiene che siano rilevanti e non manifestamente infondate la questione di legittimità di quelle disposizioni del decreto legislativo n. 155/2012 e della legge-delega n. 148/2011 che comportano la soppressione — dal 13 settembre 2013 — degli uffici giudiziari (Tribunale e Procura) di Pinerolo, e il loro accorpamento agli omologhi uffici giudiziari di Torino (e che impongono altresì il rinvio dei processi, dopo il 13 settembre 2013, avanti al Tribunale di Torino):

1) la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 9 del decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155, relativamente all'inclusione del Tribunale di Pinerolo e della Procura della Repubblica di Pinerolo nell'elenco di cui alla tabella A) allegata, con conseguente soppressione di tali uffici e loro accorpamento al Tribunale e alla Procura della Repubblica di Torino, e relativamente all'obbligo di fissare le udienze successive al 13 settembre 2013 avanti al Tribunale di Torino: per contrasto con gli artt. 76, 3, 24, 25 e 97 della Costituzione;

2) la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 14 settembre 2011, n. 148, di conversione, con modificazioni del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, per essere stata emanata la legge-delega in violazione degli artt. 70, 72, 76, 77 e 81 della Costituzione.

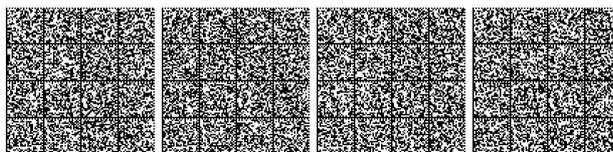
## 3. La non manifesta infondatezza delle questioni.

A) Illegittimità degli artt. 1, 2 e 9 del decreto legislativo delegato 7 settembre 2012, n. 155.

Art. 1, relativamente all'inclusione del Tribunale e della Procura della Repubblica di Pinerolo nell'elenco di cui alla tabella A) allegata al medesimo decreto legislativo n. 155/2012, laddove si prevede che tali uffici vengano soppressi e accorpati al Tribunale e alla Procura della Repubblica di Torino; e art. 9 comma 1 (in relazione all'art. 2) decreto legislativo n. 155/2012, laddove si prevede che le udienze fissate dopo la data di efficacia del medesimo decreto legislativo delegato (13 settembre 2013) siano fissate avanti all'accorpante Tribunale di Torino: per contrarietà di entrambe le disposizioni all'art. 76 della Cost. [in relazione al disposto dell'art. 1 comma 2° lett. b), d) ed e) legge delega n. 148 del 14 settembre 2011] e per contrarietà agli artt. 3, 24, 25 1° comma, 97 2° comma Cost.

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

L'art. 9 comma 1 periodo decreto legislativo n. 155/2012 recita: «Le udienze fissate dinnanzi ad uno degli uffici destinati alla soppressione per una data compresa fra l'entrata in vigore del presente decreto e la data di efficacia di cui all'art. 11 comma 2 [quest'ultima «...decorsi dodici mesi dalla data di entrata in vigore»: id est 13 settembre 2013] sono tenute presso i medesimi uffici. Le udienze fissate per una data successiva sono tenute dinnanzi all'ufficio competente a norma dell'art. 2».



Il provvedimento di soppressione del Tribunale di Pinerolo e di accorpamento al Tribunale di Torino — e le disposizioni connesse circa l'obbligo di fissare le udienze post 13 settembre 2013 avanti al Tribunale di Torino — appare allo scrivente in clamoroso contrasto con le disposizioni della stessa legge delega ed in particolare con l'art. 1 comma 2° lett. *b)*, *d)*, *e)* legge n. 148/2011: contrasto che — per come si vedrà — emerge tra l'altro non solo sulla base dei «lavori preparatori» e segnatamente dei numerosissimi pareri di organi politici e tecnici che a vario titolo sono stati consultati durante l'*iter* (e prima) dell'approvazione del decreto legislativo n. 155/2012; ma anche, si badi bene, incredibilmente, sulla base della stessa «interpretazione autentica» (peraltro obbligata) che è stata fornita dallo stesso Ministro della Giustizia nella Relazione ufficiale di accompagnamento del decreto legislativo n. 155/2012.

L'art. 1 comma 2 lettera *b)* della legge delega n. 148/2011 prevede che la ridefinizione delle circoscrizioni giudiziarie avvenga «secondo criteri oggettivi e omogenei che tengano conto dell'estensione del territorio, del numero degli abitanti dei carichi di lavoro e dell'indice delle sopravvenienze, della specificità territoriale dei bacini di utenza, anche con riguardo alla situazione infrastrutturale, e del tasso di impatto della criminalità organizzata, nonché della necessità di razionalizzare il servizio giustizia nelle grandi aree metropolitane»; la lett. *d)* indica al Governo di «procedere alla soppressione ovvero alla riduzione delle sezioni distaccate di tribunale, anche mediante accorpamento ai tribunali limitrofi, nel rispetto dei criteri di cui alla lett. *b)*»; la lett. *e)* indica come «prioritaria linea di intervento» [nell'attuazione di quanto previsto anche dalle lett. *b)* e *d)*] «il riequilibrio delle attuali competenze territoriali, demografiche e funzionali tra uffici limitrofi della stessa area provinciale caratterizzati da rilevante differenza di dimensioni».

Avuto riguardo all'art. 1 comma 2 lett. *b)* e *d)*, il principio «direttivo» di primaria importanza nella revisione della geografia giudiziaria (il «primo» principio, addirittura gerarchicamente sovraordinato a tutti gli altri tanto da essere indicato dal delegante al delegato come «prioritaria linea di intervento») è dunque quello della razionalizzazione del servizio giustizia nelle grandi aree metropolitane (Roma, Milano, Napoli, Torino e Palermo), che deve essere necessariamente realizzato (e così è stato, tranne che nel caso di Pinerolo) mediante decogestimento del tribunale metropolitano (nel caso di specie di Torino), con trasferimento di carichi sugli uffici giudiziari limitrofi della stessa provincia e aumento delle dimensioni di questi (Pinerolo si trova infatti in provincia di Torino).

Il principio di decongestionamento dei grandi Tribunali metropolitani (Roma, Milano, Napoli, Torino, Palermo) — unanimemente (e dalla legge-delega) ritenuto obiettivo «prioritario» da perseguirsi nell'ottica della razionalizzazione del servizio giustizia — affonda le proprie radici già nel decreto legislativo 491 del 3 dicembre 1999 (in esecuzione dell'art. 1 legge delega 155 del 5 maggio 1999), a seguito del quale era derivato, nella provincia di Torino, l'ampliamento (con sgravio del Tribunale di Torino) dei due Tribunali sub-provinciali/sub-metropolitani di Ivrea e Pinerolo, i quali costituiscono i due pilastri per realizzare lo scopo legislativo, perseguito da molti anni ed oggi incomprensibilmente disatteso, di ridurre il contenzioso che grava sul Tribunale metropolitano di Torino.

L'obiettivo della riforma di cui oggi ci occupiamo è reso palese in tal senso dalla lettera della legge ed ulteriormente esplicitato nella relazione finale al 12 marzo 2012 del Gruppo di lavoro istituito il 13 ottobre 2011 dal Ministero della Giustizia per la revisione delle circoscrizioni giudiziarie (doc. 3 memoria parte civile), laddove (pag. 34 e ss.) è data contezza alla «specificità delle grandi aree metropolitane, che impone al fine di decongestionare i relativi uffici giudiziari, la ridefinizione dei territori, mediante sdoppiamento degli uffici troppo grandi ed accorpamento delle aree che attualmente gravano sui Tribunali metropolitani agli uffici limitrofi». Detta necessità, che la commissione ministeriale riconosce esser stata da tempo tenuta presente dal legislatore, potrebbe efficacemente (sempre secondo la commissione stessa) esser rispettata «mantenendo i Tribunali sub-provinciali adiacenti alle grandi aree metropolitane, sia pure intervenendo con accorpamenti di territorio a vantaggio dei tribunali sub-provinciali. Una diversa soluzione con soppressione dei suddetti uffici imporrebbe di riversare sull'unico tribunale metropolitano il carico di lavoro dell'ufficio soppresso, con ciò determinando un ulteriore congestionamento di uffici già oltremodo gravati; ciò sarebbe chiaramente in contrasto con gli obiettivi della legge-delega che, tra l'altro, si propone appunto di razionalizzare il servizio delle grandi aree metropolitane» (pag. 36).

Ma non basta. Le finalità perseguite dalla legge n. 148/2011 sono definitivamente acclarate dalla relazione ministeriale allo schema del decreto legislativo licenziato dal Consiglio dei ministri lo scorso 10 agosto 2012 (disponibile sul sito del Ministero: [giustizia.it/strumenti/attività\\_normative](http://giustizia.it/strumenti/attività_normative): doc. 1 parte civile).

Nella detta relazione si legge icasticamente (pag. 7, cap. 1.4, appunto denominato «Le grandi aree metropolitane»):

«La necessità prioritaria in tutte le grandi aree metropolitane è senza dubbio quella di procedere ad un decongestionamento dei carichi. Tale obiettivo, in ottemperanza a quanto specificamente indicato dalla legge delega (art. 1 comma 2 lett. *b)*: «razionalizzare il servizio giustizia nelle grandi aree metropolitane») è stato perseguito attraverso tre fondamentali scelte operative:

*a)* impedire accorpamenti di Tribunali sub-provinciali alle 5 grandi aree metropolitane (Roma, Napoli, Milano, Torino e Palermo);



b) favorire, ove possibile e ragionevole l'accorpamento di territori delle sezioni distaccate metropolitane ai tribunali limitrofi».

c) ... (omissis).

Rispetto a tali enunciati, verrebbe da dire ... *In claris non fit interpretatio*...

Non vi sono invece parole per descrivere — di fronte a siffatte affermazioni scritte del Ministro della Giustizia assolutamente inequivoche (perché inequivoco era il tenore del principio «specificamente indicato» dalla legge-delega) — lo stupore che si prova nel rinvenire, nella lista dei soppressi (tabella A allegata al decreto n. 155/2012) il Tribunale di Pinerolo, che (non si comprende come ciò possa essere inopinatamente sfuggito al Consiglio dei ministri) è uno dei due Tribunali submetropolitani che si trovano nella medesima provincia (Torino) del Tribunale metropolitano di Torino.

Ed appare ancora più sorprendente è che il Governo abbia agito in spregio di tale principio direttivo delle legge-delega (pur dallo stesso Ministro giustamente sottolineato nel suo carattere «specifico» e «vincolante») e abbia deciso la soppressione degli uffici giudiziari di Pinerolo e il loro accorpamento a quelli di Torino ignorando (oltre al già richiamato parere della Commissione consultiva ministeriale) una serie impressionante di pareri contrari alla scelta che qui si censura, essendosi espressi contro la soppressione del Tribunale di Pinerolo (non per apprezzamento di opportunità ma appunto richiamando il Governo al rispetto del principio di decongestionamento delle aree metropolitane):

1) Consiglio Giudiziario presso la Corte di Appello di Torino, adunanza 17 luglio 2012, su richiesta e in funzione del parere della Commissione Giustizia della Camera dei deputati, e recependo integralmente le osservazioni del Presidente del Tribunale di Pinerolo (docc. 4 e 5 memoria parte civile);

2) implicitamente lo stesso CSM, plenum 26 luglio 2012, in particolare ove si richiamano pareri CSM 22 dicembre 1998 e 18 ottobre 1999, in relazione alla necessità di decongestionare i tribunali metropolitani, tra i quali si annovera Torino, con cessione di territorio ai tribunali sub metropolitani, e segnatamente a Pinerolo;

3) Procura della Repubblica di Torino e dalla Procura Generale della Repubblica di Torino (intervento predisposto per le Commissioni Giustizia della Camera dal Procuratore aggiunto dott. Vittorio Nessi; missiva del Procuratore Generale del Piemonte e Valle d'Aosta dott. Marcello Maddalena alla Commissione Giustizia della Camera: citato a punto 3 lett. a) del parere Commissione Giustizia della Camera dei deputati 1° agosto 2012);

4) ANM, v. intervento predisposto per l'audizione in Commissione Giustizia, riportante indicazione criticità della scelta operata con la predisposizione dello schema governativo in ordine alla soppressione del Tribunale di Pinerolo (paragrafo n. 8 pag. 10);

5) CNF v. intervento rassegnato alla Commissione Giustizia Senato, in fase di audizione il 19 luglio 2012 (paragrafo n. 6: «mancato esercizio della legge delega nelle grandi aree metropolitane»);

6) Commissione Giustizia del Senato: parere espresso circa lo schema di decreto legislativo governativo in data 31 luglio 2012 (doc. 13 parte civile);

7) Commissione Giustizia della Camera: parere espresso circa lo schema di decreto legislativo governativo in data 1° agosto 2012 (doc. 12 parte civile).

Ad es., un organo tecnico particolarmente qualificato quale il Consiglio Giudiziario della Corte di appello di Torino (si rammenta composto dal Presidente della Corte di appello di Torino e dal Procuratore Generale presso la medesima Corte di appello) ha espresso, in data 17 luglio 2012, su richiesta della Commissione Giustizia della Camera, parere favorevole sulle scelte operate in relazione alla soppressione di tutti i restanti uffici giudiziari del Piemonte (ben sei: Alba, Saluzzo, Mondovì, Acqui Terme, Tortona e Casale Monferrato), e ha espresso parere contrario soltanto in relazione alla soppressione degli uffici giudiziari di Pinerolo «in quanto contraria ai criteri informativi della legge delega» relativi al decongestionamento delle aree metropolitane, recependo sul punto integralmente le osservazioni dei Dirigenti del Tribunale e della Procura di Pinerolo.

La Commissione Giustizia della Camera, nel già citato parere 1° agosto 2012, scrive testualmente:

«3) Tribunali non suscettibili di essere soppressi in quanto necessari per decongestionare le aree metropolitane: La Commissione ha altresì rilevato che il criterio di delega secondo cui la ridefinizione della geografia giudiziaria doveva essere realizzato, anche mediante trasferimento di territori dall'attuale circondario a circondari limitrofi, anche al fine di razionalizzare il servizio giustizia nelle grandi aree metropolitane, non è stato adeguatamente attuato. In particolare si è rilevato che: a) nel distretto del Piemonte e Valle d'Aosta è necessario il mantenimento del Tribunale di Pinerolo, previo accorpamento dei territori limitrofi ed omogenei».

Infine, anche dopo la pubblicazione del decreto legislativo n. 155/2012, sono state presentate numerose mozioni parlamentari con invito al Governo ad adottare un decreto correttivo urgente ex art. 1 comma 5 decreto legislativo n. 155/2012, con immediato ripristino del Tribunale di Pinerolo illegittimamente soppresso in violazione della legge-



delega e segnatamente del principio di decongestionamento del tribunale metropolitano (Docc. 18, 19, 20 e 21 memoria parte civile):

nella mozione 1/01148 del 25 settembre 2012 (Gruppo Popolo della Libertà) si invita il Governo a dare attuazione all'appena testualmente citato parere 1° agosto 2012 della Commissione Giustizia della Camera, dove si affermava che era obbligatorio il mantenimento del Tribunale di Pinerolo (doc. 19);

nella mozione 1/01178 del 23 ottobre 2012 (Gruppo Popolo e Territorio), si legge che il decreto legislativo n. 155/2012 non ha rispettato — con riferimento alla soppressione del Tribunale di Pinerolo — il principio di decongestionamento delle aree metropolitane sancito dalla legge delega e ribadito nella già citata Relazione di accompagnamento del Ministro della Giustizia;

nella mozione 1/01207 del 20 dicembre 2012 (Gruppo Partito Democratico), si legge testualmente: «La soppressione degli uffici giudiziari di Pinerolo, a differenza delle scelte operate in tutte le altre aree dei tribunali metropolitani — ove si sono mantenuti e in alcuni casi ampliati gli uffici giudiziari submetropolitani — non solo contrasta con i principi della legge-delega con riguardo ai criteri previsti in relazione alla necessità di razionalizzare il servizio giustizia nelle «grandi aree metropolitane», ma è incoerente con tutti i parametri indicati dalla stessa relazione ministeriale che accompagna il provvedimento» (relazione ministeriale il cui contenuto si è già riportato nella presente ordinanza).

In definitiva, lo scrivente, confortato da tutte le unanimesi interpretazioni fornite da tutti coloro che si sono pronunciati sull'applicazione del principio «prioritario» della legge delega relativo alle grandi — aree metropolitane — e soprattutto confortato da quanto affermato nella stessa relazione governativa di accompagnamento — e in assenza anche soltanto di un pronunciamento di segno contrario (in ipotesi favorevole alla scelta soppressiva), ritiene che la prevista soppressione del Tribunale di Pinerolo e della Procura della Repubblica di Pinerolo (con accorpamento al Tribunale e alla Procura della Repubblica di Torino) si ponga in chiaro contrasto con le lett. *B*) e *D*) dell'art. 1 comma 2 legge-delega n. 148/2011.

Al fine di perseguire il decongestionamento del Tribunale metropolitano di Torino, il Governo era obbligato — per effetto del vincolo ineludibile di legge-delega — al mantenimento del Tribunale di Pinerolo e ad aumentarne il bacino di utenza, mentre poteva esercitare la sua discrezionalità soltanto in ordine al tipo di incremento (di competenza, territori e popolazione) e in particolare all'eventuale accorpamento di territori già facenti parte delle sezioni distaccate del Tribunale di Torino: come afferma la relazione ministeriale, la legge delega prevede un criterio rigido e vincolante che «impedisce» l'accorpamento al tribunale metropolitano — nella specie Torino — del tribunale submetropolitano della stessa provincia (Pinerolo); ed un criterio soltanto elastico e discrezionale («ove possibile e ragionevole») di accorpamento al tribunale submetropolitano delle sezioni distaccate ora «in carico» al tribunale metropolitano.

In ogni caso, posto che il quantum di incremento può formare oggetto soltanto di scelta discrezionale del legislatore (delegato), questo giudice deve limitarsi a censurare (chiedendo una pronuncia di accoglimento parziale) la sola scelta ablativa degli uffici giudiziari di Pinerolo, di per sé incontrovertibilmente in contrasto con la legge-delega.

La previsione legislativa di soppressione degli uffici giudiziari di Pinerolo, avvenuta in contrasto con le citate disposizioni della legge-delega, viola dunque l'art. 76 della Costituzione circa l'obbligo di rispetto dei principi direttivi posti nell'esercizio della funzione legislativa delegante (c.d. Incostituzionalità per eccesso o violazione di legge-delega «norma interposta»).

Le impugnate disposizioni del decreto legislativo n. 155/2012 si pongono altresì in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, essendo stata operata una illegittima e irragionevole disparità di trattamento fra situazioni identiche, che si traduce tra l'altro nella violazione di altro criterio della legge-delega (e, per effetto, dell'art. 76 della Costituzione), e in particolare dell'art. 1 comma 2 lett. *B*) legge n. 148/2011 laddove è imposto che l'assetto territoriale degli uffici giudiziari venga ridefinito secondo «criteri oggettivi ed omogenei», fra cui «numero di abitanti, carichi di lavoro, indice delle sopravvenienze»: criteri ritenuti, a buon diritto, preminenti nella relazione del gruppo di studio ministeriale (v. pag. 23) per le loro caratteristiche di «pubblicità, incontrovertibilità e pre-elaborazione» (e nei quali è lapalissiana la preoccupazione del delegante che il delegato si attenga, prima di tutto, al rispetto del supremo principio costituzionale di eguaglianza).

Pinerolo è infatti l'unico ufficio giudiziario sub-provinciale di area metropolitana (Torino) soppresso in Italia, laddove il decreto legislativo n. 155/2012, facendo giusta applicazione dei criteri e dei principi direttivi della legge delega (così come esplicitati e concretizzati nella stessa relazione ministeriale) ha mantenuto e/o addirittura ampliato (mediante accorpamento delle sezioni distaccate) tutti i restanti Tribunali subprovinciali contigui alle altre grandi aree metropolitane (Roma, Milano, Napoli, Palermo).

Per di più, la situazione di totale irragionevolezza del «servizio giustizia» nella provincia di Torino — conseguenza dell'illegittima scelta dell'esecutivo — appare immediatamente apprezzabile da una facile lettura dei numeri.



In primo luogo si deve rilevare come la provincia di Torino abbia un bacino di utenza pari a circa la metà della popolazione della Regione Piemonte: 2.209.593 abitanti su una complessiva utenza su base regionale di 4.494.375 (i dati menzionati — così come gli altri di seguito indicati relativi alla popolazione — sono tratti dalla scheda analitica del distretto di Torino allegata alla relazione accompagnatoria dello schema di decreto legislativo oggi censurato: doc. 2 allegazioni parte civile).

Ed invero, l'attuale «fotografia» (pre-riforma) degli uffici giudiziari della provincia di Torino in considerazione del bacino di utenza è la seguente:

*Tribunale di Torino*

Sede centrale - 1.103.660  
Sez. distaccata di Chivasso - 175.965  
Sez. distaccata di Ciriè - 169.911  
Sez. distaccata di Moncalieri - 236.173  
Sez. distaccata di Susa - 118,064  
Popolazione totale - 1.803.773

*Tribunale di Pinerolo*

Popolazione totale - 216.415

*Tribunale di Ivrea*

Popolazione totale - 189.405

Sulla base della tabella A allegata al decreto delegato, la nuova «fotografia» degli uffici giudiziari provinciali sarebbe invece:

*Tribunale di Torino sede unica centrale*

*(con accorpamento Pinerolo e sezioni distaccate di Moncalieri e Susa)*

Popolazione totale - 1.692.631

*Tribunale di Ivrea*

*(con accorpamento sezioni distaccate di Chivasso e Ciriè)*

Popolazione totale - 516.962

La proposta del Governo, dunque, contempla non soltanto, in linea con la scelta «omogenea» operata sul territorio nazionale, la soppressione delle quattro sedi distaccate del Tribunale di Torino, ma sopprime il secondo Tribunale provinciale per numero di abitanti (attualmente il quarto nel distretto per popolazione dopo Torino, Alessandria e Novara) prevedendo che metà della numerosa popolazione residente nella Regione Piemonte sia ripartita su due soli uffici giudiziari, tra cui uno di dimensioni eccezionali (Torino) che, nella sede centrale, vedrebbe confluire un incremento



di contenzioso relativo ad un bacino di utenza aggiuntivo di circa 590.000 abitanti, e comunque (pur dovendosi tenere conto delle materie già oggi trattate in sede centrale con riferimento alle competenze delle due sezioni distaccate oggi accorpate) un significativo aumento di lavoro rispetto alla situazione esistente.

Trovandosi il Tribunale di Pinerolo nella stessa provincia del Tribunale metropolitano di Torino (con il quale intercorre una relevantissima differenza di dimensioni), una corretta attuazione della delega avrebbe imposto invece il potenziamento del Tribunale sub-metropolitano di Pinerolo mediante riequilibrio della competenza territoriale (e, soprattutto, della popolazione servita) rispetto al Tribunale di Torino (operazione possibile anche mediante semplice accorpamento — parziale o totale — di comuni di sezioni distaccate del Tribunale «limitrofo» di Torino, come previsto dall'art. 1, comma 2, lett. *d*), della legge-delega).

Fermo restando il divieto legislativo di soppressione del Tribunale di Pinerolo, nell'ipotesi più radicale consentita dalla legge-delega e oggetto del parere del Consiglio Giudiziario 17 luglio 2012 (accorpamento al Tribunale di Pinerolo delle sezioni distaccate di Susa e Moncalieri facenti parti del Tribunale di Torino), si sarebbero verificati i seguenti «risultati»:

#### *Tribunale di Torino*

Popolazione totale - 1.121.979

#### *Tribunale di Pinerolo*

*(con ex sezioni distaccate Moncalieri e Susa)*

Popolazione totale - 570.652

#### *Tribunale di Ivrea*

*(con ex sezioni distaccate Chivasso e Ciriè)*

Popolazione totale - 516.962

Col mero mantenimento di Pinerolo (come detto quarto ufficio giudiziario dell'intero distretto), il Tribunale di Torino sezione unica centrale sarebbe passato «soltanto» alle — pur sempre mastodontiche dimensioni — di 1.476.226 abitanti.

In sintesi, con l'irrazionale e discriminatoria scelta soppressiva di Pinerolo (si ribadisce l'unica di ufficio sub-metropolitano in Italia) si è clamorosamente frustrato l'obiettivo di razionalizzare il servizio giustizia nella provincia e nell'area metropolitana di Torino.

Non solo.

Tutti gli studi del CSM hanno sempre individuato come dimensione ottimale di pianta organica per un Tribunale, in quanto idonea a garantire maggiori livelli di «produttività» e di adeguata specializzazione, proprio quella di circa 500.000 abitanti e 21-30 giudici (quale potrebbe appunto essere, al pari di Ivrea, la dimensione degli uffici giudiziari di Pinerolo); la stessa Commissione Ministeriale (relazione Gruppo di Lavoro 12 marzo 2012 pagg. 18 e 26), citando appunto gli studi del CSM, individua nei Tribunali attuali con organico fra 21 e 30 magistrati giudici quelli con maggiore produttività, evidenziando per contro un crollo di produttività per i tribunali con organici superiori a 80 unità. Detta impostazione è stata da ultimo ribadita nella relazione ministeriale allo schema di decreto legislativo (pag. 3) ove il crollo di produttività susseguente allo sfiorare delle 100 unità viene definito «vertiginoso crollo».

Sulla base di tali premesse (si ribadisce frutto di studi del CSM e del Governo), risulta difficile negare una possibile violazione del diritto di difesa (art. 24 Cost.) del cittadino che sarebbe costretto a rivolgersi ad un Tribunale ove l'efficienza è vertiginosamente compromessa dalla conclamata improduttività dei tribunali con megaorganici, non essendosi proceduto alla riorganizzazione territoriale degli uffici giudiziari con l'osservanza dei principi e criteri diret-



tivi indicati dalla legge delega, che pone come precipuo fine la realizzazione dell'efficienza giudiziaria. Ad es. è un fatto notorio che da anni gli uffici giudiziari di Torino (anche perché gravati di competenze esclusive «centralizzate»: si pensi a quelle in tema di «tribunale del riesame», di processi con numerosi imputati per criminalità organizzata, di marchi e brevetti, ora anche di tribunale delle imprese, ecc.) non riescono a trattare — a differenza di quanto avviene oggi a Pinerolo — tutti i processi penali (sono state codificate direttive di trattazione prioritaria per tipologia di reato: ad es. «Circolare del dott. Marcello Maddalena») e che una percentuale rilevante si conclude con declaratorie di prescrizione (addirittura già in fase delle indagini, proprio perché tali procedimenti non vengono «mandati avanti»).

Da qualche giorno è stata licenziata la proposta governativa relativa alle nuove piante organiche del Ministro di Giustizia (v. all. n. 14), sottoposta al CSM per l'obbligatorio parere, che, incurante della previsione circa la ridefinizione dei nuovi organici con l'accorpamento degli organici dei tribunali soppressi agli accorpanti, introducendo parametri del tutto nuovi e non previsti dal legislatore, prevede per il Tribunale di Torino post riforma 152 magistrati, ovvero un numero circa doppio rispetto alla soglia (80) indicata critica per il citato crollo della produttività. Si badi, poi, che in organico presso il Tribunale di Torino già ante riforma, considerato che i magistrati presso le sezioni distaccate (Susa, Chivasso, Ciriè, Moncalieri) erano in numero di 9, si avevano 153 magistrati (dei 162 previsti per il Tribunale nel suo complesso); pertanto, è di tutta evidenza che con le nuove disposizioni non si raggiunga nemmeno il prefissato risultato di razionalizzazione ed aumento dell'efficienza, posto che in alcun modo è posto rimedio alla disfunzionalità che reca con sé la previsione di un mega organico, che inevitabilmente reca con sé sacche di scarsa produttività.

Occorre poi aggiungere che la proposta di piante organiche è tale che — all'esito dei rilievi dei Consigli Giudiziari e del CSM — potrà essere variata in aumento (non certo sottraendo ulteriori risorse al Tribunale di Torino), posto che i Dirigenti degli Uffici distrettuali di Torino hanno già levato (giustamente) il loro forte grido di protesta per la sottrazione di risorse nel distretto di Torino (25 magistrati giudicanti) che si riverbera anche sul Tribunale di Torino: sottrazione di giudici non giustificata dal carico di lavoro e dal bacino d'utenza, aumentato per l'accorpamento del Tribunale di Pinerolo ed il mantenimento della competenza in capo alle sezioni distaccate di Moncalieri e Susa.

Sempre con riferimento ai criteri di legge-delega (in questo caso «estensione del territorio»), va evidenziato che il territorio ricompreso nel circondario del Tribunale di Pinerolo è di 152.045 hmq e spazia da Sestriere (altitudine n. 2035) ad Orbassano (altitudine m. 245); tutti i cittadini dei 58 comuni ivi compresi raggiungono con (più o meno relativa) facilità Pinerolo, mentre molti comuni montani distano circa 100 km da Torino; diverse estese vallate alpine hanno sbocco nella pianura dei pinerolese in particolare (Valle Chisone, Val Germanasca e Val Pellice i cui territori giungono sino al confine con la Francia).

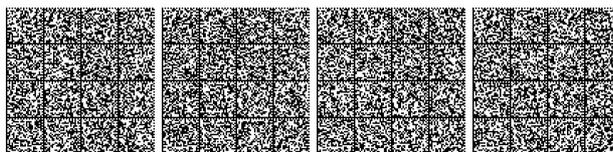
Alla situazione del Tribunale di Pinerolo si attaglia dunque in pieno la raccomandazione contenuta nella relazione del CSM al Parlamento sullo stato della Giustizia del 15 luglio 1996 (richiamata nella delibera del 13 gennaio 2010 sulla revisione delle circoscrizioni giudiziarie e nel cui solco si muove sia la relazione del Gruppo di studio sia lo stesso testo della legge n. 148/2011), affinché nei territori montani caratterizzati da particolari difficoltà di accesso — come «ad esempio nei Tribunali siti nell'arco alpino» — l'ufficio giudiziario sia «conservato comunque...dotandolo di adeguate strutture».

Dal momento che una giustizia inefficiente ed al cui accesso siano frapposti ostacoli rischia di risolversi in denegata giustizia, sussiste parimenti un consistente *fumus* di violazione, da parte delle norme oggi censurate, dell'art. 24 Cost., baluardo del fondamentale diritto alla difesa in giudizio.

Si deve poi rammentare come, ai sensi dell'art. 97 2° comma Cost. i pubblici uffici debbano essere organizzati in modo che sia assicurato il buon andamento dell'amministrazione ed in tal senso si pone lo stesso art. 1 comma 2° della legge delega, laddove, come si è visto, pone tra gli obiettivi primari la realizzazione di risparmi di spesa ed efficienza. È di tutta evidenza il fallimento dell'obiettivo nel caso di specie, laddove viene soppresso un Tribunale che sta in questi giorni terminando i lavori di ampliamento degli uffici giudiziari, finanziati dallo stesso Ministero di Giustizia che oggi lo vuole sopprimere per euro 774.685,35 (cui vanno aggiunti circa 70.000,00 spesi dal Comune di Pinerolo) e che consentirebbero di ospitare almeno 50 nuove unità di personale e magistrati, con possibilità di sfruttamento di ulteriori locali nella medesima sede.

La frustrazione dei più elementari principi di buon andamento della pubblica amministrazione appare lampante sol che si vogliano sommare i costi del trasferimento a quelli necessari ad adeguare (ampliandolo) l'ufficio accorpante onde consentire l'accoglimento del personale e dei fascicoli dell'accorpato, le cui nuove strutture rimarranno inutilizzate.

Emerge, da ultimo, una clamorosa e ulteriore irragionevole disparità di trattamento (che si risolve nell'ennesima violazione dell'art. 3 Cost.) essendo stato violato — oltre che qualsivoglia criterio «omogeneo» — quel fondamentale corollario del principio costituzionale di eguaglianza che impone di trattare alla stessa stregua situazioni giuridiche identiche. In particolare, non si comprende assolutamente (sul piano del diritto) perché, nella provincia di Torino, sia stato soppresso il Tribunale di Pinerolo e mantenuto invece quello (con minor popolazione e minori sopravvenienze) di Ivrea.



Per meglio apprezzare l'irrazionalità della scelta si riportano alcuni dati comparativi «ufficiali» (estratti dagli allegati alle Relazioni del Presidente della Corte di appello per gli ultimi due anni giudiziari).

#### A) Tribunale di Pinerolo

Popolazione residente - 203.804 abitanti (fonte Cosmag censimento 2001) e 216.415 (censimento 2011)  
Magistrati Trib. 10  
Magistrati Procura 4  
Giudici/abitanti 1/20.380  
Cause civili (sopravv.) 6.076 (2009-10) 5.879 (2010-11)  
Cause penali noti (sopravv.) 2.689 (2009-10) 2.529 (2010-11)  
Totale procedimenti 8.765 - 8.408

#### B) Tribunale di Ivrea

Popolazione residente 184.084 abitanti (fonte Cosmag censimento 2001 e 189.405/censimento 2011)  
Magistrati Trib. 11  
Magistrati Procura 4  
Giudici/abitanti 1/16.735  
Cause civili (sopravv.) 5.655 (2009-10) 5493 (2010-11)  
Cause penali (sopravv.) 2.907 (2009-10) 2.748 (2010-11)  
Totale procedimenti 8.562 - 8.241

Da tali dati ufficiali emerge che Pinerolo ha, infatti, un maggiore bacino di utenza per popolazione (oltre 27.000 abitanti) e maggiori indici di sopravvenienze ed un'edilizia giudiziaria maggiormente confacente all'ampliamento. A tal proposito si segnala come gli uffici giudiziari di Ivrea (già sottodimensionati rispetto alle attuali esigenze) siano del tutto inadeguati ad essere ampliati (se non a prezzo di ingentissimi costi) per ospitare le sezioni distaccate accorpate di Ciriè e Chivasso, che, in spregio a quanto disposto dalla legge delega sub art. 1 comma 2° lettera d), dovrebbero rimanere in vita quali sezioni «dislocate» del Tribunale di Ivrea (v. dichiarazioni stampa Presidente dott. Garbellotto - doc. n. 5 parte civile).

Dalla lettura di quanto sopra emerge inconfutabile l'irragionevolezza di un provvedimento che sopprime il primo Tribunale della provincia di Torino (dopo il capoluogo), con uffici dotati di strutture in grado di ospitare l'ampliamento suggerito dal legislatore e mantiene il secondo Tribunale provinciale, del tutto privo di idonea edilizia giudiziaria. Questa è razionalità? Questo è risparmio di spesa? Questa è osservanza dei principi e criteri direttivi (nonché delle finalità) della legge delega?

L'art. 3 della Costituzione avrebbe dunque imposto a fortiori — unitamente al mantenimento del Tribunale di Ivrea — anche quello del più grande — più popoloso e con maggiori sopravvenienze — Tribunale di Pinerolo.

In ogni caso, se la legge-delega fosse per assurdo interpretabile nel senso di consentire la sopprimibilità di un tribunale submetropolitano (ma si è detto che ciò è da escludersi in assoluto), sfugge appunto, e si risolve nell'ennesima violazione del disposto di cui all'art. 3 Cost., il criterio sottostante la scelta di mantenere il Tribunale di Ivrea in luogo di quello di Pinerolo, posto che, in ragione dei criteri di cui alla legge n. 148/2011 prescelti dallo stesso gruppo di studio incaricato della scrittura del provvedimento (pag. 23, ove si dà atto della scelta di valori «incontrovertibili, pubblici e pre-elaborati,» quali il numero degli abitanti, le sopravvenienze e i carichi di lavoro) sarebbe stato semmai il primo a dover esser falciato.

La violazione della legge delega e degli artt. 76, 3 e 24 della Costituzione pone un dubbio di legittimità costituzionale anche per il contrasto con il disposto di cui all'art. 25 1° comma Cost., in quanto l'applicazione del provvedimento che oggi si censura distoglie il cittadino del Giudice naturale precostituito per legge, che viene soppresso e sostituito in forza di provvedimento illegittimo.



La violazione è ancor più evidente alla luce dell'art. 9 del decreto legislativo n. 155/2012 (disposizione anche questa applicata dal Giudice scrivente nel rinviare il processo al 1° ottobre 2013 avanti al Tribunale di Torino), laddove prevede che le cause pendenti avanti ad un ufficio destinato alla soppressione alla data di entrata in vigore (*rectius*: efficacia) del provvedimento, siano devolute al Tribunale accorpante e, conseguentemente, i rinvii di udienza (quali quello di specie) a data successiva al 13 settembre 2013 siano effettuati — come è stato fatto nel caso di specie — avanti al nuovo Giudice competente in quanto accorpante. La disposizione appare presa disattendendo la necessità, sancita dall'art. 25 1° comma Cost., di precostituzione del Giudice investito del processo, che comporta che il legislatore detti la disciplina della competenza prima del fatto da giudicare e non con come norma sopravveniente addirittura al processo già iniziato.

È noto al riguardo che la giurisprudenza costituzionale ha contribuito alla migliore interpretazione dell'art. 25 comma 1 della Costituzione con sentenze che hanno talvolta richiamato l'attenzione sul «diritto alla certezza che a giudicare non sarà un Giudice creato a posteriori in relazione ad un fatto già verificatosi» (sentenza n. 88 del 1962), e in qualche altro caso hanno manifestato una particolare sensibilità nei confronti degli interventi legislativi che incidono sulla competenza (sentenza n. 452 del 1997) a condizione però che si riesca a contemperare «obiettività ed imparzialità con continuità e prontezza delle funzioni» (sentenza n. 272 del 1998). Qui non si vuole opporre resistenza ad una qualsiasi novella che articoli diversamente la competenza tra gli uffici giudiziari; si contesta, però, un percorso che in più occasioni ha violato diverse disposizioni costituzionali (artt. 3, 24, 76, comma 1, 97) e che nei fatti è irragionevole anche perché incide negativamente sulla «continuità e sulla prontezza delle funzioni» (Corte costituzionale n. 272 del 1998) degli uffici giudiziari senza produrre alcun beneficio per i cittadini né dal punto di vista dell'accesso alla giustizia né per quel che concerne la riduzione dei costi degli apparati giudiziari né in relazione al tema della durata ragionevole del processo.

La costituzione di un nuovo giudice a mezzo di norme non rispettose del dettato costituzionale viola la riserva di legge di cui all'art. 25 1° comma Cost. che è una disposizione costituzionale destinata «a garantire la certezza del cittadino di veder tutelati i propri diritti e interessi da un organo già preventivamente stabilito dall'ordinamento e indipendente da ogni influenza esterna» (Corte costituzionale, sentenza n. 272 del 1998).

Conclusivamente va rilevato che tutte le censure mosse al decreto legislativo n. 155/2012 relative alla soppressione del Tribunale di Pinerolo sono automaticamente estensibili alla soppressione dell'Ufficio di Procura e al suo accorpamento alla Procura della Repubblica di Torino: basti rilevare che per nessun ufficio giudiziario è stata operata la scelta del mantenimento di un tribunale senza il corrispondente ufficio di Procura. Il mancato rispetto di tale «simmetria» creerebbe altrimenti un'ulteriore ingiustificabile disparità di trattamento, lesiva dell'art. 3 Cost..

B) Illegittimità costituzionale del decreto-legge n. 138 del 2011 e la legge di conversione n. 148 del 2011 art. 1 comma 2°: violazione artt. 70, 76 e 77 2° comma Cost.

Con legge 14 settembre 2011, n. 148, è stato convertito in legge, con modificazioni, il decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo ed è stata conferita la «delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari».

In particolare, l'art. 1 della citata legge ha previsto:

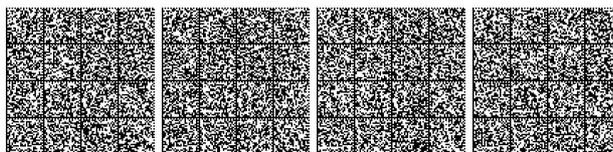
1) al primo comma, la conversione in legge del decreto-legge n. 138/2011;

2) al secondo comma, che «il Governo, anche ai fini del perseguimento delle finalità di cui all'art. 9 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per riorganizzare la distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari al fine di realizzare risparmi di spesa e incremento di efficienza, con l'osservanza di taluni «principi e criteri direttivi», che sono dettagliatamente indicati nelle lettere da a) a g) del medesimo comma secondo.

I commi successivi prevedono che:

3) la riforma realizza il necessario coordinamento con le altre disposizioni vigenti;

4) gli schemi dei decreti legislativi previsti dal comma 2 sono adottati su proposta del Ministro della Giustizia e successivamente trasmessi al Consiglio Superiore della Magistratura e al Parlamento ai fini dell'espressione dei pareri da parte del Consiglio e delle Commissioni competenti per materia. I pareri, non vincolanti, sono resi entro il termine di trenta giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale i decreti sono emanati anche in mancanza dei pareri stessi. Qualora detto termine venga a scadere nei trenta giorni antecedenti allo spirare del termine previsto dal comma 2, o successivamente, la scadenza di quest'ultimo è prorogata di sessanta giorni;



5) il Governo, con la procedura indicata nel comma 4, entro due anni dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi emanati nell'esercizio della delega di cui al comma 2 e nel rispetto dei principi e criteri direttivi fissati, può adottare disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi medesimi.

Il comma 6 dispone, infine, che la legge di conversione entri in vigore dal giorno successivo alla pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale*.

Successivamente, in attuazione della delega, e nel termine fissato di dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge n. 148 del 2011, sono stati emanati — come detto — il decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155 (in Suppl. ordinario n. 185 alla *Gazzetta Ufficiale*, 12 settembre 2012, n. 213), recante la «Nuova organizzazione dei Tribunali ordinari e degli uffici del Pubblico Ministero, a norma dell'art. 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148», e il decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 156 (in Suppl. ordinario n. 185 alla *Gazzetta Ufficiale*, 12 settembre 2012, n. 213), recante la «revisione delle circoscrizioni giudiziarie - Uffici dei Giudici di Pace, a norma dell'art. 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148» (provvedimento quest'ultimo che ovviamente non interessa il presente giudizio).

Ritiene il giudicante che i principi costituzionali relativi all'esercizio della funzione legislativa parlamentare, alla eccezionale attribuzione della funzione legislativa al Governo e ai presupposti degli atti aventi forza di legge del Governo, evidenzino che il decreto-legge n. 138 del 2011 e l'art. 1 comma 2 della legge di conversione n. 148 del 2011 si pongano in verosimile contrasto con gli artt. 70, 76 e 77 2° comma Cost.

Con la sentenza n. 29 del 1995 è stata riconosciuta la possibilità per la Corte costituzionale di giudicare sui vizi dei presupposti del decreto-legge, almeno nei casi di «evidente mancanza», anche dopo l'intervento della legge di conversione. Secondo tale orientamento, la legge di conversione non ha «efficacia sanante» e il difetto dei presupposti della straordinaria necessità ed urgenza (vera e propria carenza di potere) concreta un vizio formale del procedimento normativo, trasmissibile dal decreto-legge alla legge di conversione.

Il predetto orientamento è stato confermato in numerose sentenze (v. Corte Cost. nn. 341 del 2003; 6, 178, 196, 285, 299 del 2004; 2, 62 e 272 del 2005): si è andato dunque consolidando l'indirizzo favorevole alla possibilità del sindacato della Corte costituzionale nei casi di «evidente mancanza» dei presupposti di necessità ed urgenza del decreto-legge, anche dopo l'intervento della legge di conversione.

Sul punto è poi intervenuta la sentenza n. 171/2007 ove la Corte statuisce che «il difetto dei requisiti del “caso straordinario di necessità e d'urgenza” che legittimano l'emanazione del decreto-legge, una volta intervenuta la conversione, si traduce in un vizio in procedendo della relativa legge. Il suddetto principio è funzionale alla tutela dei diritti e caratterizza la configurazione del sistema costituzionale nel suo complesso. Infatti, l'opposto orientamento, secondo cui la legge di conversione sana in ogni caso i vizi del decreto, comporta l'attribuzione in concreto al legislatore ordinario del potere di alterare il riparto costituzionale delle competenze del Parlamento e del Governo quanto alla produzione delle fonti primarie. Inoltre, in considerazione del fatto che in una Repubblica parlamentare, quale quella italiana, il Governo deve godere della fiducia delle Camere e che il decreto-legge comporta una sua particolare assunzione di responsabilità, si deve concludere che le disposizioni della legge di conversione in quanto tali nei limiti, cioè, in cui non incidano in modo sostanziale sul contenuto normativo delle disposizioni del decreto — non possono essere valutate, sotto il profilo della legittimità costituzionale, autonomamente da quelle del decreto stesso. Infatti, l'immediata efficacia del decreto-legge condiziona l'attività del Parlamento, che si trova a compiere le proprie valutazioni e deliberare con riguardo ad una situazione modificata da norme poste da un organo cui di regola, quale titolare del potere esecutivo, non spetta emanare disposizioni aventi efficacia di legge». Orientamento confermato, sempre dal Giudice delle Leggi, con la pronuncia n. 128/2008 di conforme contenuto, ed esteso con la sentenza n. 355/2010 anche agli emendamenti «aggiunti» in sede di conversione dal Parlamento.

La giurisprudenza costituzionale è quindi assai rigorosa nell'accertare l'avvenuto rispetto dell'art. 77, comma 2, della Costituzione con particolare riguardo ai presupposti che nel nostro sistema costituzionale legittimano la decretazione d'urgenza del Governo. È significativo che la legge n. 400 del 1988 all'art. 15, comma 1, richieda all'esecutivo di indicare nel preambolo le «circostanze straordinarie di necessità ed urgenza che ne giustificano l'adozione».

Orbene: la lettura della clausola che accompagna l'adozione del decreto-legge n. 138 del 2011 (che testualmente recita: «ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di emanare disposizioni per la stabilizzazione finanziaria e per il contenimento della spesa pubblica al fine di garantire la stabilità del Paese con riferimento all'eccezionale situazione di crisi internazionale e di instabilità dei mercati e per rispettare gli impegni assunti in sede di Unione Europea, nonché di adottare misure dirette a favorire lo sviluppo e la competitività del Paese e il sostegno dell'occupazione») fa emergere *ictu oculi* che non si è dato per nulla conto dell'esistenza dei presupposti di cui all'art. 77, comma 2 Cost. rispetto al tema della riforma della geografia giudiziaria, originariamente del tutto estraneo nella genesi del provvedimento di urgenza [e che è stato introdotto solo successivamente all'approvazione parlamentare di un emendamento governativo proposto in sede di conversione del decreto-legge n. 138 del 2011].



È pertanto, evidente il mancato rispetto sostanziale della disciplina costituzionale della decretazione d'urgenza. Infatti non è sufficiente un'indicazione generica di un qualsiasi presupposto, ma vi deve essere un nesso, un collegamento fra presupposti e disciplina del decreto-legge. Diversamente opinando il Governo potrebbe giustificare il ricorso al decreto-legge su presupposti generici e quindi non idonei a giustificare la legittimità costituzionale della disciplina d'urgenza. È di tutta evidenza che nel momento dell'adozione del decreto-legge n. 138 del 2011 il preambolo implicitamente rinvia alle competenze legislative statali indicate nell'art. 117 della Costituzione. Gli ambiti materiali in cui il decreto-legge opera sono il coordinamento della finanza pubblica (art. 117, comma 3), o quelli indicati alla lettera *a*) ed *e*) dell'art. 117, comma 2; non vi è alcun cenno alla materia indicata alla lettera *l*) del suddetto comma («giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa»).

In altre parole: la c.d. «geografia giudiziaria» non è minimamente connessa con i presupposti di necessità ed urgenza del decreto-legge n. 138 del 2011, salvo a voler ammettere che quei presupposti possano legittimare l'approvazione in sede di conversione di una qualsiasi disposizione solo perché esiste una grave crisi finanziaria che affligge il nostro Paese. Con riferimento, infatti, ad altro decreto-legge, la Corte costituzionale ha avuto modo di affermare che «il principio *salus rei publicae suprema lex oste* non può essere invocato al fine di sospendere le garanzie costituzionali di autonomia degli enti territoriali stabilite dalla Costituzione. Lo Stato, pertanto, deve affrontare l'emergenza finanziaria predisponendo rimedi che siano consentiti dall'ordinamento costituzionale» (Corte costituzionale sentenza n. 151 del 2012).

In ogni caso la disciplina della «geografia giudiziaria» non riguarda una manovra che si prefigge la stabilizzazione finanziaria ed il contenimento della spesa pubblica, che paradossalmente non ottiene alcun risparmio dalla paventata soppressione di sedi giudiziarie e che, al contrario assume nuovi costi per traslochi, indennità per trasferimento magistrati, nuova edilizia giudiziaria ed incrementa disagi e costi per i cittadini (non a caso il Ministro della Giustizia in più occasioni ha ribadito che falsamente si ascrive il tema della revisione delle circoscrizioni alla *spending review*, perché in realtà si tratta soprattutto di guadagno d'efficienza, a cui si accompagnerà un risparmio). Ne consegue che l'omessa indicazione dei presupposti di necessità ed urgenza determina un vizio in procedendo della legge di conversione e conferma l'assunto dell'illegittimità delle disposizioni aggiunte in sede di conversione che sono estranee alla struttura originaria del decreto-legge ed approvate in dispregio di quanto disposto dagli articoli 70, 72 e 77 della Costituzione.

Appare, così, palese, il *vulnus* inflitto alla norma procedimentale prevista dalla Costituzione che limita l'adozione del decreto-legge ai soli casi di straordinaria necessità ed urgenza (si badi la delega concerne una riforma di sistema tanto da indurre il Governo a definirla «riforma strutturale» e a prevedere un tempo di un anno per l'emanazione del decreto legislativo — tempo che, ovviamente, è stato completamente utilizzato dall'Esecutivo e che peraltro pare difficilmente compatibile con la natura di provvedimento emergenziale straordinario e urgente) e sancisce la perdita di efficacia dello stesso decreto in caso di mancata conversione parlamentare entro i 60 gg. successivi alla pubblicazione.

Ma vi è di più.

La delega al riordino della geografia giudiziaria è stata introdotta *ex novo* con un emendamento in sede di conversione dell'originario decreto-legge, e appare *ictu oculi* del tutto eterogenea rispetto al corpo del decreto-legge convertito, tale da potersi definire una «norma intrusa», ovvero che introduce una nuova disciplina (e, propriamente, una delega al Governo a legiferare con successivi decreti legislativi in materia di riorganizzazione della distribuzione degli uffici giudiziari sul territorio), evidentemente estranea all'insieme delle altre disposizioni del decreto-legge che il primo comma dell'art. 1 legge n. 148/2011 provvede a convertire.

Sul punto specifico si è recentemente espressa la Corte costituzionale con la sentenza n. 22 del 16 febbraio 2012. Il giudice delle leggi ha testualmente affermato: «La semplice immissione di una disposizione nel corpo di un decreto-legge oggettivamente o teleologicamente unitario non vale a trasmettere, per ciò solo, alla stessa il carattere di urgenza proprio delle altre disposizioni, legate tra loro dalla comunanza di oggetto o di finalità. Ai sensi del II comma dell'art. 77 Cost., i presupposti per l'esercizio senza delega della potestà legislativa da parte del Governo riguardano il decreto-legge nella sua interezza, inteso come insieme di disposizioni omogenee per la materia o per lo scopo. L'inserimento di norme eterogenee all'oggetto o alla finalità del decreto, spezza il legame logico-giuridico tra la valutazione fatta dal Governo dell'urgenza del provvedere ed i «provvedimenti provvisori con forza di legge», di cui alla norma costituzionale citata. Il presupposto del «caso» straordinario di necessità e urgenza inerisce sempre e soltanto al provvedimento inteso come un tutto unitario, atto normativo fornito di intrinseca coerenza, anche se articolato e differenziato al suo interno. La scomposizione atomistica della condizione di validità prescritta dalla Costituzione si pone in contrasto con il necessario legame tra il provvedimento legislativo urgente ed il «caso» che lo ha reso necessario, trasformando il decreto-legge in una congerie di norme assemblate soltanto da mera casualità temporale... I cosiddetti decreti «mille proroghe», che vengono convertiti in legge dalle Camere, sebbene attengano ad ambiti materiali diversi ed eterogenei, devono obbedire alla *ratio* unitaria di intervenire con urgenza sulla scadenza di termini il cui decorso sarebbe dannoso



per interessi ritenuti rilevanti dal Governo e dal Parlamento, o di incidere su situazioni esistenti — pur attinenti ad oggetti e materie diversi — che richiedono interventi regolatori di natura temporale. Del tutto estranea a tali interventi è la disciplina «a regime» di materie o settori di materie, rispetto alle quali non può valere il medesimo presupposto della necessità temporale e che possono quindi essere oggetto del normale esercizio del potere di iniziativa legislativa, di cui all'art. 71 Cost. Ove le discipline estranee alla *ratio* unitaria del decreto presentassero, secondo il giudizio politico del Governo, profili autonomi di necessità e urgenza, le stesse ben potrebbero essere contenute in atti normativi urgenti del potere esecutivo distinti e separati. Risulta invece in contrasto con l'art. 77 Cost. la commistione e la sovrapposizione, nello stesso atto normativo, di oggetti e finalità eterogenei, in ragione di presupposti, a loro volta, eterogenei. La necessaria omogeneità del decreto-legge, la cui interna coerenza va valutata in relazione all'apprezzamento politico operato dal Governo e controllato dal Parlamento, del singolo caso straordinario di necessità e urgenza, deve essere osservata dalla legge di conversione di un decreto-legge è pienamente recepito dall'art. 96-bis, comma 7 del regolamento della Camera dei Deputati, che dispone: «Il Presidente dichiara inammissibili gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi che non siano strettamente attinenti alla materia del decreto-legge». Pertanto, è costituzionalmente illegittimo l'art. 2 comma 2-*quater*, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie), convertito in legge, con modifiche, dall'art. 1 comma 1 della legge 26 febbraio 2011, n. 10, nella parte in cui introduce i commi 5-*quater* e 5-*quinquies*, primo periodo, nell'art. 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225 (Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile), in quanto le norme impugnate, inserite nel corso del procedimento di conversione del decreto-legge n. 225/2010, sono del tutto estranee alla materia e alle finalità del medesimo».

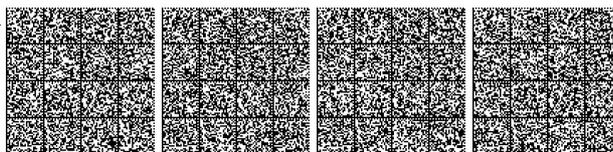
In definitiva i giudici costituzionali escludono che il Parlamento possa utilizzare un procedimento legislativo di conversione in legge di un decreto-legge per inserire contenuti normativi non aventi gli stessi presupposti di necessità ed urgenza dell'originario provvedimento.

Dell'illegittimità del procedimento *de quo* si sono resi conto anche i tecnici della stessa Assemblea legislativa al punto che, nel dossier della Camera dei Deputati n. 317 dell'8 settembre 2012 (Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale), è stato precisato come il Comitato per la legislazione abbia costantemente ritenuto che «l'inserimento in un disegno di legge di conversione di disposizioni di carattere sostanziale, soprattutto se recanti disposizioni di delega, non appare corrispondente ad un corretto utilizzo dello specifico strumento normativo rappresentato da tale tipologia di legge»; e, nel Parere reso dallo stesso Comitato per la legislazione nella seduta dell'8 settembre 2011, proprio con riferimento al testo della legge n. 148/2011, era stata avanzata la condizione che «siano soppresse le disposizioni di cui ai commi da 2 a 5 — volte a conferire una delega al Governo in materia di riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari — in quanto non appare corrispondente ad un corretto utilizzo dello specifico strumento normativo rappresentato dal disegno di legge di conversione di un decreto-legge, l'inserimento al suo interno di una disposizione di carattere sostanziale, in particolare se recante disposizioni di delega, integrandosi in tal caso, come precisato in premessa, una violazione del limite di contenuto posto dal già citato art. 15, comma 2, lett. a) della legge n. 400 del 1988».

In conclusione, nella fattispecie appare evidente come sia stato compiuto un vero e proprio «stravolgimento» dei procedimenti di produzione di atti aventi forza di legge, indicati nella Costituzione, che qui sono «invertiti» e «piegati» per giustificare esigenze certamente diverse da quelle di straordinaria necessità ed urgenza che invece sono le sole che legittimano il ricorso al decreto-legge.

Appare così palese la violazione, da parte del decreto-legge n. 138/2011 e della legge di conversione n. 148/2011, degli artt. 70, 76 e 77 Cost. attraverso l'utilizzo di un procedimento parlamentare particolare (la conversione in legge del decreto-legge) per raggiungere finalità prive di qualsiasi riferimento all'urgenza del provvedere che avrebbe dovuto realizzarsi attraverso il procedimento legislativo ordinario ponderato, visto anche il carattere di riforma di sistema che connota il provvedimento *de quo*, inerente la riorganizzazione degli uffici giudiziari del Paese.

Tra l'altro, l'illegittimità della procedura adottata nel caso di specie è stata più volte censurata dai Presidenti della Repubblica. Ultima in ordine cronologico la lettera inviata nel febbraio 2011 dal Presidente Napolitano ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio, nella quale il «Garante della Costituzione» ha assunto una posizione netta circa l'approvazione di leggi di conversione che riscrivono i decreti-legge: «molte di queste disposizioni aggiunte in sede di conversione sono estranee all'oggetto quando non alla stessa materia del decreto, eterogenee e di assai dubbia coerenza con i principi e le norme della Costituzione. È appena il caso di ricordare che questo modo di procedere, come ho avuto modo in diverse occasioni di far presente fin dall'inizio del settennato ai Presidenti delle Camere e ai Governi che si sono succeduti a partire dal 2006, si pone in contrasto con i principi sanciti dall'art. 77 della Costituzione e dall'art. 15, comma 3 della legge di attuazione costituzionale n. 400 del 1988 recepiti dalle stesse norme dei regolamenti parlamentari. L'inserimento nei decreti di disposizioni non strettamente attinenti ai loro contenuti, etero-



genee e spesso prive dei requisiti di straordinarietà necessità e urgenza, elude il vaglio preventivo spettante al Presidente della Repubblica in sede di emanazione dei decreti-legge. Inoltre l'eterogeneità e l'ampiezza delle materie non consentono a tutte le commissioni competenti di svolgere l'esame referente richiesto dal primo comma dell'art. 72 della Costituzione e costringono la discussione da parte di entrambe le camere nel termine tassativo di 60 giorni. Si aggiunga che il frequente ricorso alla posizione della questione di fiducia realizza una ulteriore pesante compressione del ruolo del Parlamento».

C) Illegittimità costituzionale della legge di conversione n. 148 del 2011, art. 1 comma 2 e ss.: per violazione art. 70 e 72 commi 1° e 4° Cost..

Com'è noto, l'art. 72 4° comma Cost. impone per i disegni di legge di delegazione legislativa il ricorso alla «procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera», che, ai sensi del 1° comma della norma consiste nel previo esame in commissione (sede referente) e successivo passaggio in Aula, dove il disegno viene approvato «articolo per articolo e con votazione finale».

Sul punto appare di pregnante rilievo la Circolare del Presidente del Senato in data 10 gennaio 1997, ove, in tema di istruttoria legislativa nelle commissioni, ha affermato: «l'art. 72 della Costituzione prevede che ogni disegno di legge sia esaminato da una Commissione prima di esser sottoposto al vaglio dell'Assemblea. La procedura in sede referente insieme con l'attività consultiva ad essa collegata costituisce perciò la fase istruttoria obbligatoria del procedimento legislativo. I principi che regolano tale fase sono differenziati da quelli propri delle procedure deliberanti, le quali sono dirette alla definitiva approvazione del testo legislativo. La fase istruttoria è, invece, finalizzata alla acquisizione degli elementi utili alla decisione e alla conseguente elaborazione del testo per consentire la deliberazione dell'Assemblea. In vista dell'adempimento di tale compito, l'esame in sede referente è caratterizzato dalla flessibilità e dalla informalità della procedura in contrapposizione con la rigidità propria delle fasi deliberanti».

Sul punto autorevole dottrina ha insegnato che «rimane fermo, comunque, che sarebbe violata una norma costituzionale sul procedimento legislativo se venisse omessa l'attività preparatoria sul procedimento legislativo» (così L. Elia, Commissioni parlamentari, in Enc. Dir. 1960, Milano Giuffrè, pag. 899).

La delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari è stata approvata in prima lettura al Senato della Repubblica il 7 settembre 2011, durante l'*iter* del procedimento di conversione in legge del decreto-legge n. 138/2011; il procedimento legislativo si è poi concluso con la successiva deliberazione della Camera dei Deputati ed entrambi i passaggi parlamentari sono stati caratterizzati dal fatto che il Governo ha posto la questione di fiducia.

In particolare, al Senato, il Governo ha presentato l'emendamento 1900 interamente sostitutivo dell'articolo unico del disegno di legge n. 2887 ponendovi la questione di fiducia; nel detto emendamento è stato stravolto il testo del decreto-legge originario, è stato modificato il titolo dell'originario disegno di legge ed è stata introdotta la delega al Governo in tema di geografia giudiziaria.

Orbene, una semplice lettura del resoconto stenografico della seduta d'aula del Senato del 7 settembre 2011 consente di censurare come non conforme al disposto dell'art. 72 1° e 4° comma Cost. l'*iter* legislativo seguito dalla Camera *de qua*.

In particolare dal resoconto della seduta della commissione Bilancio del 7 settembre 2011, emerge inconfutabilmente come l'emendamento in questione sia stato presentato in Aula per la discussione senza previo passaggio nella competente Commissione in sede referente (Giustizia), ivi sia stato votato unitamente alla fiducia e sia stato successivamente trasmesso alla sola commissione Bilancio per il parere circa i profili di copertura finanziaria. Si legge infatti nel predetto resoconto come il Presidente della Commissione abbia informato che «durante la discussione in Assemblea del disegno di legge n. 2887, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo, il Governo ha presentato l'emendamento n. 1900 sul quale ha posto la questione di fiducia. L'emendamento stesso è stato trasmesso dal Presidente del Senato affinché, in relazione all'art. 81 della Costituzione e nel rispetto delle prerogative costituzionali del Governo la commissione bilancio possa informare l'assemblea circa i profili di copertura finanziaria».

Il procedimento così delineato viola le previsioni dell'art. 72 1° comma Cost. In tema di legge ordinaria e si risolve altresì in una violazione dell'art. 72 4° comma Cost., che impone, come si detto, l'*iter* ordinario per i disegni di legge contenenti deleghe legislative al Governo. Una diversa conclusione finirebbe svuotare di contenuto lo stesso art. 72 4° comma Cost. consentendo di aggirare *ad libitum* la riserva di legge formale e di fatto consentendo un'indebita sovrapposizione tra delegante e delegato (in dottrina v. A. Manzella, Il Parlamento, Bologna, il Mulino, 2003, 353, G. Piccirilli, L'emendamento nel processo di decisione parlamentare, Padova, Cedam 2008, 292).



Sul punto si era espresso anche l'allora Presidente della Repubblica Ciampi, in occasione del suo messaggio di rinvio alle Camere della legge delega sulla riforma dell'ordinamento giudiziario (16 dicembre 2004), ove ritenne opportuno «richiamare l'attenzione del Parlamento su un modo di legiferare — invalso da tempo — che non appare coerente con la *ratio* delle norme costituzionali che disciplinano il procedimento legislativo e, segnatamente, con l'art. 72 della Costituzione, secondo cui ogni legge deve essere approvata articolo per articolo e con una votazione finale».

D) Illegittimità costituzionale dell'art. 1 co. 2 della legge di conversione e di delega n. 148 del 2011: violazione artt. 3 e 24 Cost.

Il decreto-legge n. 138/2011 (come modificato dalla L. 148/2011) pone un procedimento di revisione integrale della spesa pubblica che concerne anche la «razionalizzazione dell'organizzazione giudiziaria civile, penale, amministrativa, militare e tributaria a rete», e la previsione dell'ampia delega sulla geografia giudiziaria prescinde completamente da quel procedimento previsto e disciplinato dalla stessa L. 148/2011 (e da questa introdotto nel decreto-legge n. 138/2011).

In realtà lo scopo del previsto risparmio della spesa pubblica con la riduzione della geografia giudiziaria appare irrazionalmente perseguito con la previsione di risparmi ondivaghi che non tengono conto dei costi diretti e indiretti (recentemente riconosciuti dallo stesso Ministero) ben maggiori derivanti dall'operazione posta in essere con la chiusura d'ogni singolo ufficio giudiziario (spese per traslochi, indennità magistrati, reperimento nuove sedi, ...).

Un'altra distorsione insita nella disposizione normativa, riguarda il dato prettamente sostanziale di uno dei fondamentali criteri sottesi alla manovra, tale da porsi in verosimile contrasto sia con i profili di ragionevolezza ed uguaglianza di cui all'art. 3 Cost. sia con i principi tesi ad assicurare l'effettività dell'esercizio del diritto difensivo ex art. 24 Cost..

Difatti, il legislatore (*rectius*: il Governo) ha scelto di concentrare il riordino degli uffici giudiziari sulle città capoluogo di provincia (art. 1 lettera *a*), dimenticando tuttavia che tali centri non assicurano la necessaria «centralità» rispetto al territorio di riferimento, accentuando il rischio (anzi, la certezza) che grandi territori possano venire a trovarsi completamente sprovvisti di uffici giudiziari. Una concentrazione nel solo capoluogo di provincia porta inevitabilmente alla produzione di fenomeni di grave disagio per i cittadini, con conseguente «denegata giustizia», considerato che, secondo la giurisprudenza costituzionale, l'oggettiva difficoltà di esercizio di un diritto equivale a negazione del medesimo.

Sempre sul criterio di cui all'art. 1 comma 2° lettera *a*) sia consentito, ancora, censurare l'ondivago e irrazionale comportamento del legislatore, laddove impone di mantenere in vita i Tribunali di capoluoghi di province che con lo stesso decreto si vanno a sopprimere (definitivamente sancita con il decreto-legge n. 188 del 5 novembre 2012) e non a caso menzionati nella disposizione testé censurata con espresso riferimento alla data del 30 giugno 2011.

Altrettante censurabili conseguenze sono derivate dal criterio indicato nell'art. 1 lett. *f*) legge-delega, secondo cui la manovra deve «garantire che, all'esito degli interventi di riorganizzazione, ciascun distretto di Corte d'Appello, incluse le sue sezioni distaccate, comprenda non meno di tre degli attuali Tribunali con relative Procure della Repubblica».

La presenza di almeno tre Tribunali a prescindere dall'estensione del Distretto, della Regione e dalla relativa popolazione nonché dei carichi di lavoro e delle sopravvenienze, pone una palese e potenziale disparità di trattamento, laddove una qualsiasi Regione avente nel relativo distretto di Corte d'Appello tre Tribunali mantiene tale numero di Uffici a prescindere dalla sua estensione, popolazione, cause pendenti e dove il medesimo numero potrebbe coincidere anche per Regioni più estese e con maggiore popolazione, ledendo i principi di uguaglianza e proporzionalità che avrebbero dovuto sottendere l'esplicazione dei criteri direttivi.

Gli effetti nefasti ed irrazionali dell'applicazione della norma non possono esser taciuti. Si pensi a casi estremi, come il Piemonte, che sconta il fatto di avere una sola Corte di Appello in uno con la Valle d'Aosta, a fronte di una popolazione complessiva di 4.585.856 abitanti (dati censimento Istat 2011) e si ritrova, conseguentemente a spartire la Provincia di Torino (popolazione circa 2.210.000) in soli due Tribunali (di cui Torino, tribunale metropolitano con circa 1.700.000 utenti). *A contrariis* si pensi alla Sicilia, che con quattro Corti di Appello mantiene ben 16 tribunali o al Molise che (sempre grazie alla cd. «regola del tre») spartisce in tre tribunali un territorio di soli 319.780 abitanti.

Da ultimo si evidenzia come il criterio di cui alla lettera *f*), le cui incongruenze sono immediatamente percepibili alla sola lettura dei Tribunali rimasti in vita comprendenti realtà di poche migliaia di abitanti a fronte di soppressioni clamorose quali quella degli Uffici Giudiziari di Pinerolo e lo stesso criterio di cui alla lettera *a*) — che consente il «salvataggio» in maniera aprioristica i Tribunali sede di capoluogo di provincia indipendentemente dalle loro dimensioni come sopra considerate — si ponga in contrasto con altri ben più razionali principi contenuti nella legge stessa che impongono di «ridefinire... l'assetto territoriale degli uffici giudiziari secondo criteri oggettivi ed omogenei che tengano conto dell'estensione del territorio, del numero degli abitanti, dei carichi di lavoro e dell'indice delle sopravvenienze, della specificità territoriale del bacino di utenza anche con riguardo alla situazione infrastrutturale e del tasso



di criminalità organizzata ecc...». L'incongruenza tra le disposizioni della delega rende (ed ha di fatto reso) impossibile per il delegato il perseguimento dello scopo principale, ovvero una giusta riorganizzazione sul territorio degli uffici giudiziari «al fine di realizzare risparmi di spesa e incrementi di efficienza».

In ultima analisi la legge medesima, nel dettare criteri tra loro incompatibili, evidenzia la sua intrinseca irragionevolezza e il conseguente *vulnus* del diritto di difesa del cittadino.

E) Illegittimità costituzionale dell'art. co. 2 della legge di conversione e di delega L. n. 148 del 2011 e del decreto legislativo n. 155/2012: violazione ed elusione dell'art. 81 Cost..

L'art. 81 della Costituzione, prima della riforma intervenuta con legge costituzionale 20 aprile 2012 n. 1, stabiliva che «ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte» (4° comma).

L'art. 81 della Costituzione nuova stesura prescrive: «ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte».

La normativa costituzionale si preoccupava e si preoccupa che il Parlamento, quando approvi una legge, consideri ed indichi i mezzi per dare ad essa attuazione, per il necessario equilibrio di bilancio, oggi richiesto in modo più rigoroso a seguito delle prescrizioni dell'Unione europea, tradotte nella legge costituzionale 20 aprile 2012 n. 1 che ha sostituito, con l'art. 1, il precedente testo dell'art. 81.

È in possibile violazione o, comunque, elusione delle disposizioni costituzionali una legge la quale affermi che non derivino nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, pur essendo tali spese necessarie per l'attuazione della legge e, quindi, non provvedendo sui mezzi per farvi fronte.

L'art. 1, comma 2, lett. q), della L. 14 settembre 2011, n. 148 prevede: «dall'attuazione delle disposizioni di cui al presente comma non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica».

L'art. 10 del decreto legislativo n. 155/2012, («Clausola di invarianza»), recita: «Dal presente provvedimento non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. All'attuazione si provvede nell'ambito delle risorse umane strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente».

Quest'ultima previsione già in sé appare contrastare e non osservare le prescrizioni della delega.

In ogni caso sussiste un apprezzabile *fumus* di violazione o, comunque, di elusione dell'art. 81 della Costituzione da parte della L. n. 148/2011 e del decreto legislativo n. 155/2012, sia per il precedente 4° comma che per l'attuale 3° comma, ovvero con riguardo alla primigenia che attuale formulazione. E ciò perché:

a) il solo spostamento dei fascicoli dai Tribunali soppressi (nel caso di specie da Pinerolo a Torino) ai Tribunali accorpanti richiede l'utilizzo, quanto meno, di mezzi di trasporto e di personale, che non sono in dotazione agli uffici giudiziari, con conseguente esternalizzazione ed appalto del servizio;

b) bisogna trasferire mobili, computer, suppellettili, altri oggetti d'ufficio necessari per le cancellerie e per i magistrati ed anche qui il trasporto dei beni non potrà avvenire con il personale presente negli uffici giudiziari ed i mezzi in loro dotazione, ma corrispondendo l'importo per lo svolgimento di questo servizio; l'alternativa è procedere a nuovi acquisti che, evidentemente, richiedono nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica;

c) sono indispensabili interventi edilizi sulle strutture che devono ricevere il personale degli uffici giudiziari soppressi ovvero l'individuazione di altre strutture edilizie;

d) sarà necessario operare interventi per mettere in rete tutti i computer e procedere alla messa in rete di tutti i dati, potenziando il sistema informatico;

e) occorrerà che le finanze pubbliche sopportino (in aggiunta a quanto spese sino ad ora) le indennità di trasferimento dovute *ex lege* ai magistrati che entrano a far parte dell'organico degli Uffici Giudiziari accorpanti, qualora ricorrano le condizioni di legge; l'art. 5 del decreto legislativo n. 155/2012 prevede infatti: «I magistrati assegnati agli uffici giudiziari soppressi entrano di diritto a far parte dell'organico dei tribunali e delle procure della Repubblica cui sono trasferite le funzioni, anche in soprannumero riassorbibile con le successive vacanze. I magistrati che esercitano le funzioni, anche in via non esclusiva, presso le sezioni distaccate sopresse si intendono assegnati alla sede principale del tribunale. I magistrati già assegnati a posti di organico di giudice del lavoro, nei tribunali divisi in sezioni fanno parte della sezione incaricata della trattazione delle controversie in materia di lavoro e di previdenza e assistenza obbligatorie. 2. L'assegnazione prevista dal comma 1 non costituisce assegnazione ad altro ufficio giudiziario o destinazione ad altra sede ai sensi dell'art. 2, terzo comma, del regio decreto legislativo 31 maggio 1946, n. 511, né costituisce trasferimento ad altri effetti e, in particolare, agli effetti previsti dall'art. 194 del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, e dall'art. 13 della legge 2 aprile 1979, n. 97, come sostituito dall'art. 6 della legge 19 febbraio 1981, n. 27. Sono tuttavia fatti salvi i diritti attribuiti dalla legge 18 dicembre 1973, n. 836, e dalla legge 26 luglio 1978, n. 417, alle condizioni ivi stabilite, nel caso di fissazione della residenza in una sede di servizio diversa da quella precedente determinata



dall'applicazione delle disposizioni del presente decreto». La relazione tecnica che accompagna lo schema di decreto legislativo non può non menzionare del tutto tale aspetto, pertanto nel suo ultimo periodo si legge: «Per quanto riguarda le spese per indennità di trasferimento si applicano le norme che a legislazione vigente regolano i trasferimenti a richiesta dell'Amministrazione e pertanto alle stesse si fa fronte nel limite degli ordinari stanziamenti di bilancio che recano adeguate disponibilità». Locuzione che riconosce le spese aggiuntive per le indennità (e solo per tale voce di spesa), i cui costi non vengono nemmeno preventivati, tanto che l'indicazione generica innanzi riportata non può certo ritenersi realmente indicante i mezzi per farvi fronte, secondo quanto previsto dall'art. 81 Cost., riferendosi agli ordinari stanziamenti di bilancio che recano adeguate disponibilità (?!).

Ma la L. n. 148/2012 non aveva imposto: «dall'attuazione delle disposizioni di cui al presente comma non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica»? La domanda è retorica. La risposta impone di dichiarare il mancato rispetto dei principi della legge delega, con palese violazione dell'art. 76 Cost., e nel contempo la violazione dell'art. 81 c.4ª Cost., posto che con il provvedimento di revisione della geografia giudiziaria s'impongono nuove e maggiori spese senza provvedere ai mezzi per farvi fronte.

Questi sono costi e spese che si rilevano in via di primo acchito e ad un esame anche solo superficiale, ma certamente vi sono altre voci che facilmente un esperto potrà individuare e che certo il ministero avrebbe dovuto individuare e conteggiare, rendendo trasparente (e veritiera) l'operazione.

Per il caso di Torino si pensi che l'attuale Palazzo di Giustizia «Bruno Caccia» non è in grado di ospitare tutti gli uffici già presenti ante riforma decreto legislativo n. 155/2012, tanto da aver già trasferito gli uffici UNEP e parte dell'archivio presso locali reperiti presso gli immobili Ex Carceri Nuove, traslochi eseguiti proprio nel 2012. È di tutta evidenza che l'allocazione del personale amministrativo e dei magistrati della Procura ed il Tribunale di Pinerolo, così come dei fascicoli degli arredi e delle strumentazioni, alle quali si sommano magistrati, personale amministrativo, fascicoli, arredi e strumentazioni delle sezioni distaccate di Susa e di Moncalieri soppresse ed aggregate a Torino, comporterà necessariamente il reperimento di nuovi locali (con i relativi costi) e/o l'esecuzione di lavori che consentano effettivamente l'accorpamento d'organico, dei fascicoli e dei beni strumentali.

Come ha potuto la legge delega affermare che non derivino «nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica»?

L'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR), allegata alla relazione del Governo alle commissioni parlamentari, a pag. 5, sezione n. 5 lett. E) (v. all. n. 10), rileva che «l'attuazione del provvedimento non comporta nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e di possibili fattori incidenti sulla regolare attuazione del provvedimento (essenzialmente quelli concernenti le possibili carenze di adeguamento logistico degli uffici accorpanti) possono essere superati nel tempo, anche grazie ai risparmi di spesa ed alla ottimizzazione delle risorse, e comunque sono fronteggiabili nell'immediato con l'attuazione di specifiche disposizioni in materia di edilizia giudiziaria».

Anche l'analisi eseguita dal Ministero della Giustizia non può nascondere che ci saranno spese legate all'adeguamento logistico degli uffici accorpanti, che richiedono specifico impegno nella legge, tuttavia non si capisce cosa possa significare che tali oneri vengano affrontati «con l'attuazione di specifiche disposizioni in materia di edilizia giudiziaria», né è accettabile sul piano costituzionale che maggiori oneri possano essere coperti con previsti e non certi risparmi di spesa, legati a una serie di elementi.

L'analisi dell'impatto della regolamentazione, però, nemmeno accenna e trascura del tutto le indispensabili spese necessarie per gli adempimenti innanzi indicati sub lettere a), b), d) ed e).

Ma v'è di più! L'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) (oltre a tralasciare tutti gli aspetti di esternalizzazione dei costi che ricadranno direttamente sui cittadini, sul personale amministrativo e sul ceto forense per i disagi e le spese aggiuntive che dovranno affrontare) afferma che comporterà maggiori vantaggi in termini di economicità secondo il dettaglio riportato dalla relazione tecnica allegata allo schema di decreto legislativo. Tale dettaglio nella menzionata relazione è del tutto inesistente (v. all. 11).

Sempre nell'AIR si legge nel paragrafo B) che i complessivi risparmi di spesa saranno pari a: € 2.889.597 per l'anno 2012, € 17.337.581 per l'anno 2013, € 31.358.999 per l'anno 2014, determinati con riferimento alle sole spese di gestione e delle strutture, con esclusione delle spese incompressibili del personale dell'amministrazione giudiziaria, personale per il quale è prevista la riallocazione in uffici di maggiori dimensioni.

Le somme indicate senza riscontro alcuno appaiono incomprensibili. Non solo. Vien spontaneo domandare da dove derivino i risparmi di spesa per il 2012 posto che la riforma avrà efficacia dal 13 settembre 2013 (!!!) e come possano conteggiarsi i risparmi di gestione considerato che anche per questa voce di spesa non può giungersi ad un azzeramento (posto che il personale dovrà utilizzare strumentazioni comportanti spese per utenze insopprimibili — energia elettrica, linee telefoniche ecc. —), per non parlare poi dell'insufficiente edilizia giudiziaria delle sedi accorpanti e comunque della necessità d'adeguamento delle stesse con i relativi costi.



La violazione dell'art. 81 della Costituzione (nelle due formulazioni) apre a spese non previste e alle voragini nei conti pubblici. Anche sotto questi aspetti, la legge delega e quella delegata paiono verosimilmente incostituzionali.

In conclusione, va rilevato che tutti i profili di possibile illegittimità costituzionale della legge delega (art. 1 legge n. 148/2011) si riverberano sul decreto legislativo delegato n. 155 del 7 settembre 2012) che da tale provvedimento trae esistenza [e che tuttavia presenta specifici vizi suoi propri relativi alla soppressione degli uffici giudiziari di Pinerolo] alla luce delle osservazioni svolte.

#### 4. Rilevanza delle questioni.

Le questioni sollevate appaiono rilevanti nel giudizio *a quo*, dal momento che le stesse investono la normativa dalla quale dipende l'individuazione del giudice (Tribunale di Torino ovvero Tribunale di Pinerolo) avanti al quale dovrebbe essere rinviato il processo penale per la sua prosecuzione.

In particolare lo scrivente — come risulta dal verbale di udienza — deve fare applicazione dell'art. 9 del decreto legislativo n. 155/2012 in combinato disposto con l'art. 1 in relazione alla tabella A) per rinviare il processo avanti al Tribunale di Torino; secondo l'art. 9, infatti, le udienze successive al 13 settembre 2013 devono tenersi avanti al nuovo giudice competente, nello specifico, il Tribunale di Torino, risultando il Tribunale di Pinerolo, a tale data, soppresso in base all'art. 1; se, invece, se le disposizioni della legge delega e del decreto legislativo non saranno riconosciute conformi alla Costituzione, l'udienza dovrebbe essere celebrata avanti a questo ufficio giudiziario.

Le questioni di costituzionalità sollevate, pertanto, si pongono in rapporto di pregiudizialità rispetto all'individuazione del giudice chiamato a definire l'attuale processo penale e davanti al quale il processo deve essere rinviato all'individuata udienza del 1° ottobre 2013.

P. Q. M.

Visto l'art. 23 legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara rilevanti e non manifestamente infondate:

la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 del decreto legislativo n. 155/2012, nella parte in cui include il Tribunale e la Procura della Repubblica di Pinerolo nell'elenco di cui alla tabella A) allegata [e cioè nella parte in cui è prevista la soppressione del Tribunale e della Procura della Repubblica di Pinerolo e il loro accorpamento al Tribunale e alla Procura della Repubblica di Torino]; e dell'art. 9 comma 1 decreto legislativo n. 155/2012 nella parte in cui prevede che le udienze successive alla data di efficacia del decreto legislativo n. 155/2012 (13 settembre 2013) siano tenute avanti al Tribunale di Torino anziché avanti a quello di Pinerolo: entrambe le questioni per contrarietà all'art. 1 c. 2 lett. b) d) ed e) della legge delega n. 148/2011, con conseguente violazione dell'art. 76 Cost., nonché per contrarietà agli artt. 3, 24, 25 c. 1 Cost., e 97 c. 2 Cost., nei termini di cui in motivazione;

la questione di legittimità costituzionale del decreto-legge n. 138/2011 e dell'art. 1 comma 2 della legge n. 148/2011 recante la conversione, con modifiche, del decreto-legge n. 138/2011, nonché del decreto legislativo n. 155/2012, per contrasto con gli artt. 70, 72 c. 1 e 4, 77 e 81 Cost. nei termini di cui in motivazione;

Sospende il procedimento in corso;

Ordina la trasmissione della presente ordinanza e degli atti del processo alla Corte costituzionale;

Manda alla Cancelleria per la notifica della presente ordinanza alle parti e alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e per la comunicazione ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

Pinerolo, 19 marzo 2013

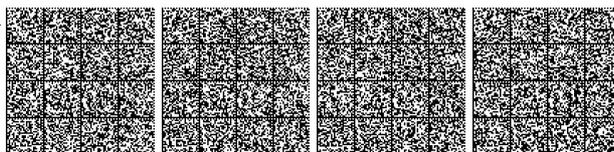
Il giudice: GIANNONE

12C00152

MARCO MANCINETTI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2013-GUR-018) Roma, 2013 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



  
**GAZZETTA UFFICIALE**  
 DELLA REPUBBLICA ITALIANA

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

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)**

	<b>CANONE DI ABBONAMENTO</b>
<b>Tipo A</b> Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: <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**

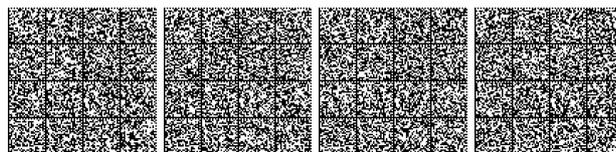
Abbonamento annuo € **190,00**  
 Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5% € **180,50**  
 Volume separato (oltre le spese di spedizione) € 18,00  
 I.V.A. 4% a carico dell'Editore

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.





€ 8,00

