

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 154° - Numero 24

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

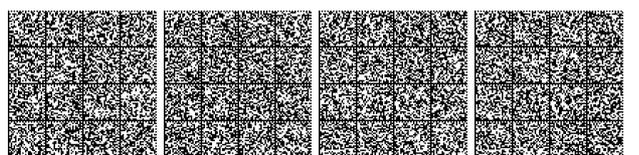
Roma - Mercoledì, 12 giugno 2013

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA, 70 - 00186 ROMA
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - VIA SALARIA, 1027 - 00138 ROMA - CENTRALINO 06-85081 - LIBRERIA DELLO STATO
PIAZZA G. VERDI, 1 - 00198 ROMA

CORTE COSTITUZIONALE





S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 116. Sentenza 3 - 5 giugno 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Intervento in giudizio - Intervento spiegato dal Gruppo Romano Giornalisti Pensionati - Soggetto che non è parte nel giudizio *a quo* e che non è titolare di un interesse qualificato - Inammissibilità.

- Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111), art. 18, comma 22-*bis*, come modificato dall'art. 24, comma 31-*bis*, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214.

Previdenza - Interventi di solidarietà - Trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie, di importo complessivamente superiore a 90.000 euro lordi annui - Assoggettamento, a decorrere dal 1° agosto 2011 e fino al 31 dicembre 2014, ad un contributo di perequazione pari al 5 per cento della parte eccedente il predetto importo fino a 150.000 euro, nonché pari al 10 per cento per la parte eccedente 150.000 euro e al 15 per cento per la parte eccedente 200.000 euro - Natura tributaria della misura perequativa - Violazione del principio della universalità della imposizione - Violazione del principio di ragionevolezza - Violazione del canone di eguaglianza per discriminazione ai danni dei soli pensionati - Illegittimità costituzionale.

- Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111), art. 18, comma 22-*bis*, come modificato dall'art. 24, comma 31-*bis*, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214.
- Costituzione, artt. 3 e 53. Pag. 1

N. 117. Sentenza 3 - 5 giugno 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Energia - Norme della Regione Basilicata - Conferimento di nuovi titoli minerari per la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi - Preventiva e generalizzata previsione legislativa di diniego di intesa, al fine di assicurare processi di sviluppo sostenibile - Contrasto con la *ratio* del principio di leale collaborazione che impone il rispetto, caso per caso, di una procedura articolata, tale da assicurare lo svolgimento di reiterate trattative - Violazione della competenza legislativa statale nelle materie concorrenti della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia e del governo del territorio - Illegittimità costituzionale - Assorbimento degli ulteriori profili.

- Legge della Regione Basilicata 8 agosto 2012, n. 16, art. 37.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, e 117, terzo comma (artt. 41, 97 e 117, commi primo e secondo, lettera *m*). Pag. 12



N. 118. Sentenza 3 - 5 giugno 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Intervento in giudizio - Giudizio di legittimità costituzionale in via principale promosso dal Governo avverso norme della Regione Campania - Intervento *ad adiuvandum* di un consigliere regionale - Soggetto che non è titolare di potestà legislativa - Atto depositato oltre il termine perentorio - Inammissibilità dell'intervento.

- Legge della Regione Campania 11 ottobre 2011, n. 16, artt. 1, 2 e 3, limitatamente alla lettera *a*) del comma 1.

Regioni in genere - Norme della Regione Campania - Consiglieri regionali - Condanna non definitiva per il delitto di cui all'art. 416-bis del codice penale (associazione di tipo mafioso) - Sospensione di diritto dalla carica fino alla sentenza definitiva - Sovrapposizione alla più rigorosa disciplina statale - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordine pubblico e sicurezza - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Campania 11 ottobre 2011, n. 16, artt. 1, 2 e 3, comma 1, lettera *a*).
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera *h*).....

Pag. 16

N. 119. Sentenza 3 - 5 giugno 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Lavoro e occupazione - Ordinanze-ingiunzioni per violazione di norme in materia di lavoro emesse dalla direzione provinciale del lavoro - Proposizione del ricorso amministrativo al Comitato regionale per i rapporti di lavoro - Termine per l'ordinaria opposizione giurisdizionale di cui all'art. 22 della legge n. 689 del 1981 - Prevista sospensione in luogo di interruzione - Asserto eccesso di delega - Insussistenza - Discrezionalità del legislatore delegato esercitata all'interno di un'ampia formulazione della delega - Non fondatezza della questione.

- Decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124, art. 17, comma 3.
- Costituzione, artt. 76 e 77; legge 14 febbraio 2003, n. 30, art. 8, comma 2, lettera *d*).

Lavoro e occupazione - Ordinanze-ingiunzioni per violazione di norme in materia di lavoro emesse dalla direzione provinciale del lavoro - Proposizione del ricorso amministrativo al Comitato regionale per i rapporti di lavoro - Termine per l'ordinaria opposizione giurisdizionale di cui all'art. 22 della legge n. 689 del 1981 - Prevista sospensione in luogo di interruzione - Manifesta irragionevolezza e disparità di trattamento processuale rispetto all'analogia fattispecie del ricorso alla direzione regionale del lavoro - Limitazione della tutela giurisdizionale contro atti sanzionatori della pubblica amministrazione - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124, art. 17, comma 3.
- Costituzione, artt. 3 e 113, secondo comma.

Pag. 21

N. 120. Sentenza 3 - 5 giugno 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Elezioni - Cause di incompatibilità - Incompatibilità tra la carica di parlamentare e quella di sindaco di un Comune con popolazione superiore ai 20.000 abitanti - Mancata previsione - Irragionevole disparità di trattamento rispetto a tutte le altre ipotesi di incompatibilità *ex lege* per il sindaco - Illegittimità costituzionale in parte qua - Assorbimento degli ulteriori profili di censura.

- Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, art. 63.
- Costituzione, artt. 3 e 51 (artt. 67 e 97).....

Pag. 29



N. 121. Sentenza 3 - 5 giugno 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Imposte e tasse - Riscossione dei crediti relativi ai tributi erariali, regionali e locali - Crediti inesigibili per modesta entità dell'importo - Innalzamento della soglia della modesta entità da lire trentaduemila a 30 euro - Ricorso della Regione Veneto - Asserita violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario - Asserita violazione dell'autonomia finanziaria regionale - Asserita violazione del principio di leale collaborazione - Insussistenza - Non fondatezza delle questioni - Assorbimento dell'istanza cautelare.

- Decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (convertito nella legge 26 aprile 2012, n. 44), art. 3, comma 10.
- Costituzione, artt. 97, 117, terzo comma, 118, 119 e 120; decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, art. 11.....

Pag. 35

N. 122. Sentenza 3 - 5 giugno 2013

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

Opere pubbliche - Progettazione e realizzazione del tronco Trento-Valdastico-Piovene dell'autostrada A/31 Trento-Rovigo, meglio noto come Valdastico Nord, insistente sul territorio della Provincia di Trento - Nota del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 19 giugno 2012, n. 5438, che comunica l'inserimento della Valdastico Nord nella nuova rete transeuropea dei trasporti - Ricorso per conflitto di attribuzione fra enti promosso dalla Provincia di Trento - Asserita esclusione della previa intesa con la Provincia, lesiva delle attribuzioni provinciali - Nota non lesiva in sé delle attribuzioni provinciali - Inammissibilità del ricorso.

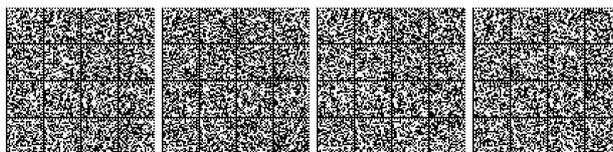
- Nota del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 19 giugno 2012, n. 5438.
- Costituzione, artt. 117 e 118; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, numeri 5), 6), 17) e 18), 14 e 16; d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381, artt. 19 e 20; legge 21 dicembre 2001, n. 443, art. 1.

Opere pubbliche - Progettazione e realizzazione del tronco Trento-Valdastico-Piovene dell'autostrada A/31 Trento-Rovigo, meglio noto come Valdastico Nord, insistente sul territorio della Provincia di Trento - Atti citati nella nota del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 19 giugno 2012, n. 5438 - Ricorso per conflitto di attribuzione fra enti promosso dalla Provincia di Trento - Asserita esclusione della previa intesa con la Provincia, lesiva delle attribuzioni provinciali - Genericità nell'indicazione degli atti oggetto del ricorso - Difetto di motivazione - Inammissibilità del ricorso.

- Atti citati nella nota del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 19 giugno 2012, n. 5438.
- Costituzione, artt. 117 e 118; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, numeri 5), 6), 17) e 18), 14 e 16; d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381, artt. 19 e 20; legge 21 dicembre 2001, n. 443, art. 1.

Opere pubbliche - Progettazione e realizzazione del tronco Trento-Valdastico-Piovene dell'autostrada A/31 Trento-Rovigo, meglio noto come Valdastico Nord, insistente sul territorio della Provincia di Trento - Nota del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 19 giugno 2012, n. 5438, che comunica l'inserimento della Valdastico Nord nella nuova rete transeuropea dei trasporti - Ricorso per conflitto di attribuzione fra enti promosso dalla Provincia di Trento - Asserita esclusione della previa intesa con la Provincia, lesiva delle attribuzioni provinciali - Insussistenza - Erroneità del presupposto interpretativo - Dichiarazione che spettava allo Stato, e per esso al Ministero delle infrastrutture e trasporti, esprimere il definitivo parere favorevole riguardo alla proposta di regolamento COM(2011)650, nei sensi di cui in motivazione.

- Nota del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 19 giugno 2012, n. 5438.
- Costituzione, artt. 117 e 118; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, numeri 5), 6), 17) e 18), 14 e 16; d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381, artt. 19 e 20; legge 21 dicembre 2001, n. 443, art. 1.



Opere pubbliche - Progettazione e realizzazione del tronco Trento-Valdastico-Piovene dell'autostrada A/31 Trento-Rovigo, meglio noto come Valdastico Nord, insistente sul territorio della Provincia di Trento - Atti o attività eventuali, non comunicati, dai quali risulta, mediante l'inserimento nella Rete europea, la definitiva intenzione del Governo di procedere alla realizzazione dell'autostrada Valdastico Nord - Ricorso per conflitto di attribuzione fra enti promosso dalla Provincia di Trento - Asserita esclusione della previa intesa con la Provincia, lesiva delle attribuzioni provinciali - Genericità del ricorso e degli atti oggetto del ricorso - Inammissibilità.

- Atti o attività eventuali, non comunicati, dai quali risulta, mediante l'inserimento nella Rete europea, la definitiva intenzione del Governo di procedere alla realizzazione dell'autostrada Valdastico Nord a prescindere dalla necessaria intesa con la Provincia di Trento.
- Costituzione, artt. 117 e 118; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, numeri 5), 6), 17) e 18), 14 e 16; d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381, artt. 19 e 20; legge 21 dicembre 2001, n. 443, art. 1.....

Pag. 42

N. 123. Ordinanza 3 - 5 giugno 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Commercio - Norme della Regione Marche - Regime di deroga all'obbligo di chiusura domenicale e festiva degli esercizi commerciali - Disciplina difforme da quella statale - Asserita violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza - Ius superveniens che liberalizza le attività commerciali - Necessità che il rimettente verifichi la perdurante rilevanza e non manifesta infondatezza della questione - Restituzione degli atti.

- Legge della Regione Marche 10 novembre 2009, n. 27, art. 55, comma 6.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera e).....

Pag. 53

N. 124. Ordinanza 3 - 5 giugno 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Commercio - Norme della Regione Lombardia - Regime di deroga all'obbligo di chiusura domenicale e festiva degli esercizi commerciali - Disciplina difforme da quella statale - Ius superveniens che liberalizza le attività commerciali - Necessità che il rimettente verifichi la perdurante rilevanza e non manifesta infondatezza della questione - Restituzione degli atti.

- Legge della Regione Lombardia 3 aprile 2000, n. 22, art. 5-bis, comma 10; legge della Regione Lombardia 2 febbraio 2010, n. 6, art. 103, comma 13.
- Costituzione, artt. 3, 24, 41, 97, 103, 113, e 117, secondo comma, lettera e).

Pag. 56

N. 125. Ordinanza 3 - 5 giugno 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Trattamento economico - Riduzione nella misura del 5 per cento per le retribuzioni oltre i 90.000 euro, e nella misura del 10 per cento per le retribuzioni oltre i 150.000 euro, nel periodo dal 1° gennaio 2011 al 31 dicembre 2013 - Disposizione già dichiarata incostituzionale - Questione divenuta priva di oggetto - Manifesta inammissibilità.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 9, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 36, 53, 101 e 104.

Pag. 60



N. 126. Ordinanza 3 - 5 giugno 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ordinamento penitenziario - Funzioni e provvedimenti del magistrato di sorveglianza - Potere di annullamento, in sede di reclamo, dell'atto adottato dall'Amministrazione penitenziaria in autotutela - Mancata previsione - Asserite disparità di trattamento, lesione del diritto di difesa, lesione della tutela giurisdizionale contro gli atti della Pubblica Amministrazione - Difetto di motivazione sulla rilevanza della questione - Manifesta inammissibilità.

- Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 69, comma 5.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 113. Pag. 62

N. 127. Ordinanza 3 - 5 giugno 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Agricoltura - Norme della Regione Calabria - Disposizioni per orientare e sostenere il consumo di prodotti agricoli anche a chilometro zero - Ricorso del Governo - Asse- rito contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario - Sopravvenuta modifica delle norme impugnate in modo conforme ai rilievi - Rinuncia al ricorso in assenza di controparte costituita - Estinzione del processo.

- Legge della Regione Calabria 11 giugno 2012, n. 22, artt. 2, comma 3, lettera a), e 4.
- Costituzione, art. 117, primo comma; trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), artt. 34, 35 e 36. Pag. 65

N. 128. Ordinanza 3 - 5 giugno 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Procedimento civile - Astensione e ricusazione del giudice - Giudice di pace che, a causa del sistema retributivo fondato sul "cottimo", ritiene di non poter essere o di non poter apparire imparziale - Facoltà di astenersi senza autorizzazione del capo dell'ufficio - Omessa previsione - Prospettazione della questione contraddittoria - Genericità delle motivazioni - Richiesta di un intervento non costituzionalmente obbligato - Difetto di rilevanza nel giudizio *a quo* - Manifesta inammissibilità della questione.

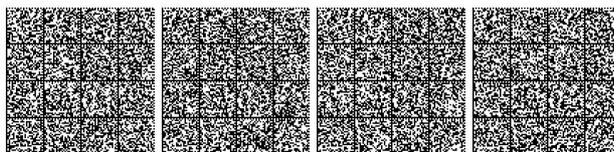
- Codice di procedura civile, art. 51, secondo comma.
- Costituzione, artt. 3, 54, secondo comma, e 111, secondo comma. Pag. 67

N. 129. Ordinanza 3 - 5 giugno 2013

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Parlamento - Immunità parlamentare - Giudizio per il risarcimento dei danni causati da dichiarazioni asseritamente diffamatorie di un deputato rese ad emittenti televisive e ad agenzie di stampa - Deliberazione della Camera dei deputati di insindacabilità delle opinioni espresse dal deputato nell'esercizio delle sue funzioni - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, proposto dal Tribunale ordinario di Firenze in composizione monocratica - Fase di ammissibilità - Sussistenza dei requi- siti soggettivo ed oggettivo - Ammissibilità del conflitto - Comunicazione e notifica- zione conseguenti.

- Deliberazione della Camera dei deputati del 9 maggio 2012, (atti Camera, doc. IV-*quater*, 20).
- Costituzione, art. 68, primo comma. Pag. 70



N. 130. Sentenza 3 - 7 giugno 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Norma della Regione Piemonte - Contratti di collaborazione che non comportano un aggravio per il bilancio regionale e contratti di collaborazione a tempo determinato analiticamente indicati - Prevista derogabilità del divieto, previsto dalla normativa statale, di assumere personale oltre il limite del 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Piemonte 29 aprile 2011, n. 7, art. 14, comma 3.
- Costituzione, art. 117, terzo comma, e secondo comma, lettera e); decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), artt. 9, comma 28, e 14, commi 7 e 9.

Pag. 72

N. 131. Sentenza 3 - 7 giugno 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Obbligazioni - Norme della Regione Calabria - Cessioni dei crediti vantati nei confronti della pubblica amministrazione - Previsione che le cessioni di credito hanno effetto nei confronti della Regione Calabria qualora siano alla stessa notificate presso la sede legale ed accettate con provvedimento del dirigente della struttura regionale competente, prima della liquidazione della correlata spesa - Interferenza con la specifica regolamentazione di diritto privato speciale - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile - Illegittimità costituzionale.

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

Pag. 77

N. 132. Sentenza 3 - 7 giugno 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Norme della Regione Campania - Accredimento con il servizio sanitario regionale - Previsione che la Regione possa concedere l'accredimento definitivo ai soggetti che in virtù di acquisto per il tramite del curatore fallimentare sono subentrati nella titolarità di strutture per le quali si è risolto il rapporto provvisorio - Contrasto con la normativa statale sulla procedura di accreditamento, articolata in una struttura bifasica nei confronti di un medesimo soggetto - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della tutela della salute - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 4, art. 1, comma 237-*vicies* quater, primo periodo, introdotto dall'art. 2 della legge della Regione Campania 21 luglio 2012, n. 23, nel testo vigente anteriormente alla sua abrogazione ad opera della legge regionale 31 dicembre 2012, n. 41.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, art. 8-*quater*.

Pag. 83

N. 133. Sentenza 3 - 7 giugno 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Straniero - Norme della Regione Trentino-Alto Adige - Assegno regionale al nucleo familiare per i figli ed equiparati - Erogazione agli stranieri extracomunitari subordinata al possesso del requisito della residenza nella regione da almeno cinque anni - Discriminazione arbitraria per l'assenza di ragionevole correlazione tra il requisito della residenza e le condizioni di bisogno - Illegittimità costituzionale parziale - Assorbimento di ulteriori censure.



- Legge della Regione Trentino-Alto Adige 18 febbraio 2005, n. 1, art. 3, comma 1, secondo periodo, come modificato dall’art. 3, comma 3, della legge regionale 14 dicembre 2011, n. 8, limitatamente alle parole “da almeno cinque anni”.
- Costituzione, art. 3 (art. 117, secondo comma, lett. b).

Impiego pubblico - Norme della Regione Trentino-Alto Adige - Trattamento economico conseguente a passaggi all’interno dell’area di appartenenza - Ricorso del Governo - Rinuncia al ricorso in assenza di costituzione della controparte - Estinzione del processo.

- Legge della Regione Trentino-Alto Adige 14 dicembre 2011, n. 8, art. 7, commi 1 e 2.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lettera l), e terzo; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 23. Pag. 87

N. 134. Sentenza 3 - 7 giugno 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Intervento in giudizio - Associazione Nazionale Industriali Gas (ANIGAS) - Soggetto estraneo al giudizio incidentale di legittimità costituzionale e che non è portatore di un interesse qualificato inerente in modo diretto e immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio - Inammissibilità dell’intervento.

- Decreto legislativo 1° giugno 2011, n. 93, art. 24, comma 4.

Appalti pubblici - Gare per l’affidamento del servizio di distribuzione di gas naturale - Disciplina del cosiddetto “sistema ambiti” configurato dall’art. 46-bis del decreto-legge n. 159 del 2007 - Previsione che, a far data dall’entrata in vigore del decreto legislativo censurato, le gare siano effettuate unicamente con riferimento agli ambiti territoriali minimi di cui alla predetta disciplina - Asserita mancanza di copertura nei principi e criteri della legge delega - Insussistenza - Coerenza con le finalità indicate dal legislatore delegante della promozione della concorrenza, dell’efficiente funzionamento del mercato e, specificamente, di un dimensionamento della distribuzione che favorisca l’aggregazione delle piccole imprese - Non fondatezza della questione.

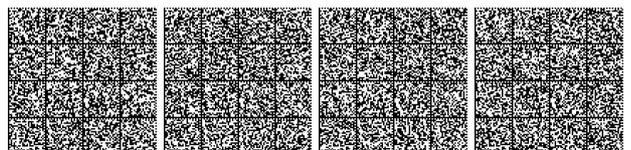
- Decreto legislativo 1° giugno 2011, n. 93, art. 24, comma 4.
- Costituzione, art. 76. Pag. 91

N. 135. Sentenza 3 - 7 giugno 2013

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Ordinamento penitenziario - Ordinanza del Magistrato di sorveglianza di Roma che dichiara in via definitiva che un determinato comportamento dell’Amministrazione penitenziaria è lesivo di un diritto in danno del detenuto - Provvedimento del Ministro della giustizia che dispone la non esecuzione dell’ordinanza - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dal Magistrato di sorveglianza di Roma - Violazione delle attribuzioni costituzionali del potere giudiziario - Dichiarazione che non spettava al Ministro della giustizia disporre, su conforme proposta del Dipartimento dell’Amministrazione penitenziaria, che non fosse data esecuzione all’ordinanza del Magistrato di sorveglianza di Roma n. 3031 del 9 maggio 2011 - Conseguente annullamento del provvedimento del Ministro della giustizia in data 14 luglio 2011, protocollo GDAP-0254681-2011.

- Provvedimento del Ministro della giustizia in data 14 luglio 2011, protocollo GDAP-0254681-2011.
- Costituzione, artt. 2, 3, 24, 110 e 113. Pag. 108



N. 136. Ordinanza 3 - 7 giugno 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Filiazione - Procedura per la verifica dello stato di abbandono di un minore - Apertura d'ufficio da parte del Presidente del Tribunale per i minorenni o di un Giudice da lui delegato - Mancata previsione - *Petitum* eccentrico rispetto al sistema vigente che attribuisce al pubblico ministero il *munus* in questione - Intervento che presenta i connotati di una "novità di sistema", spettante in via esclusiva alle scelte del legislatore - Manifesta inammissibilità della questione

- Legge 4 maggio 1983, n. 184, art. 10, comma 1, nel testo sostituito dall'art. 10 della legge 28 marzo 2001, n. 149.
- Costituzione, artt. 2, 3, 30, secondo comma, 31, secondo comma, e 32, primo comma. . .

Pag. 114

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 6. Ricorso per conflitto di attribuzione tra enti depositato in cancelleria l'8 maggio 2013 (della Regione Friuli-Venezia Giulia).

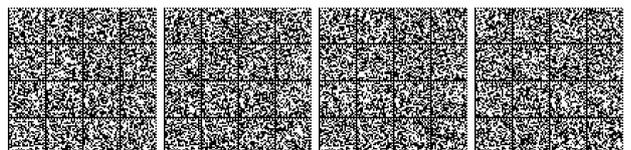
Elezioni - Ufficio elettorale centrale nazionale istituito presso la Corte Suprema di Cassazione per la verifica e proclamazione dei risultati delle elezioni per la Camera dei deputati svoltesi il 24 e 25 febbraio 2013 - Assegnazione alla circoscrizione IX Friuli-Venezia Giulia di 12 seggi, anziché dei 13 spettanti sulla base del d.P.R. 22 dicembre 2012 - Ricorso per conflitto tra enti sollevato dalla Regione Friuli-Venezia Giulia nei confronti dello Stato - Denunciata violazione del principio di ripartizione territoriale della rappresentanza politica - Richiesta alla Corte di sollevare davanti a se stessa questione di legittimità costituzionale dell'art. 83, comma 1, n. 8, del d.P.R. n. 361 del 1957, nella parte in cui, anziché prevedere che le compensazioni eventualmente necessarie si effettuino all'interno della stessa circoscrizione, consente che, in talune situazioni, si operi la sostituzione della circoscrizione nella quale viene assegnato il seggio - Richiesta alla Corte di dichiarare la non spettanza allo Stato e, per esso, all'Ufficio elettorale centrale costituito presso la Corte Suprema di Cassazione di assegnare complessivamente alla circoscrizione IX Friuli-Venezia Giulia dodici seggi, anziché tredici spettanti.

- Verbale dell'Ufficio elettorale centrale nazionale presso la Corte Suprema di Cassazione del 5 marzo 2013.
- Costituzione, artt. 1, 3, primo comma, 5 e 56, comma quarto; decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 2012, Allegato A.

Pag. 121

N. 63. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 27 maggio 2013 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Liguria riguardanti la disciplina urbanistica degli alberghi - Modifica di destinazione (integrale, parziale o in regime transitorio) degli immobili soggetti a vincolo alberghiero - Previsione che i proprietari, ove reputino economicamente non conveniente procedere agli investimenti necessari per riqualificare le strutture, hanno diritto di ottenere dal Comune lo svincolo e la trasformazione della destinazione dell'immobile ad uso residenziale - Previsione, altresì, che, qualora lo strumento urbanistico non consenta la destinazione d'uso che si intende insediare, si applica "lo strumento urbanistico del Comune contiguo" di maggiore superficie - Ricorso del Governo - Denunciata sostanziale abolizione del potere dei Comuni di valutare l'impatto



urbanistico delle modifiche delle destinazioni alberghiere e del correlativo incremento delle destinazioni abitative - Contrasto del nuovo regime con i principi fondamentali della legge statale in materia di governo del territorio relativi alla potestà comunale di disciplinare l'attività edilizia e pianificare le destinazioni d'uso e le lottizzazioni - Invasione della competenza statale esclusiva in materia di ordinamento penale (per interferenza con le norme che prevedono e sanzionano la lottizzazione abusiva).

- Legge della Regione Liguria 18 marzo 2013, n. 4, artt. 2, commi 4, 5, 7, 8 e 13 (che modificano l'art. 2 della legge regionale 7 febbraio 2008, n. 1, rispettivamente sostituendo il comma 2, introducendo il comma 2-bis ed abrogando i commi 5 e 10 del presente articolo), 3 (che introduce l'art. 2-bis nella legge regionale 7 febbraio 2008, n. 1) e 9.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. l), e terzo; d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, artt. 2, comma 4, 30 e 44, comma 1, lett. c); legge 17 agosto 1942, n. 1150, artt. 4 e 7. . .

Pag. 128

N. 130. Ordinanza del Tribunale di Velletri del 21 dicembre 2012.

Lavoro e occupazione - Contratto di lavoro a tempo determinato - Conversione in contratto a tempo indeterminato a causa dell'illegittima apposizione del termine - Condanna del datore di lavoro al risarcimento in favore dei lavoratori - Prevista liquidazione da parte del giudice di un'indennità onnicomprensiva, determinata tra un minimo di 2,5 ed un massimo di 12 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto - Previsione, con norma autoqualificata interpretativa, che l'indennità predetta ristora per intero il pregiudizio subito dal lavoratore, comprese le conseguenze retributive e contributive relative al periodo compreso fra la scadenza del termine e la pronuncia del provvedimento con il quale il giudice abbia ordinato la ricostituzione del rapporto di lavoro - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla normativa comunitaria - Richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 303/2011.

- Legge 4 novembre 2010, n. 183, art. 32, comma 5, come interpretato dall'art. 1, comma 13, della legge 28 giugno 2012, n. 92.
- Costituzione, artt. 11 e 117, in relazione all'Accordo quadro sul lavoro a tempo determinato del 18 marzo 1999, punto 8.3, allegato alla direttiva 99/7/CE del 28 giugno 1999. . .

Pag. 135

N. 131. Ordinanza del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana (del 17 aprile 2012).

Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Personale regionale in servizio o a riposo - Competenze spettanti a titolo di stipendio o pensione - Previsione, per il periodo intercorrente tra la maturazione del diritto e fino alla data di liquidazione dello stesso, degli interessi nella misura legale, nonché della rivalutazione maturata del credito, applicando l'indice dei prezzi previsto dall'art. 150 del d.m. n. 1368 del 1941 e successive modificazioni ed integrazioni - Violazione del principio di uguaglianza - Violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Lesione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica.

- Legge della Regione Siciliana 15 giugno 1988, n. 11, art. 30, commi 1 e 2.
- Costituzione, artt. 3, e 117, commi secondo, lett. l), e terzo; Statuto della Regione Siciliana, art. 14.

Pag. 141



N. 132. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 5 aprile 2013.

Istruzione - Scuole paritarie private - Divieto implicito, secondo l'interpretazione della norma censurata dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato costituente "diritto vivente", di costituire intere sezioni ex novo per le classi paritarie, consentendo solo di costituire la prima classe per l'anno scolastico 2010/2011, la seconda per l'anno scolastico 2011/2012 e così via, a mano a mano che il nuovo ordinamento entri in vigore per tutte le classi - Incidenza sul principio di uguaglianza sotto il profilo dell'ingiustificato deterioro trattamento delle scuole paritarie private rispetto a quelle pubbliche - Incidenza sul principio di libertà di scelta della scuola privata per il limite dell'opzione annuale, anziché quinquennale - Incidenza sul principio di libertà di iniziativa economica privata - Eccesso di delega per il contrasto tra la norma censurata e le direttive della legge di delega.

- Legge 10 marzo 2000, n. 62, art. 1, comma 4, lett. f); decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2010, n. 87, artt. 1, commi 2 e 3, e 8, comma 1; decreto ministeriale 29 novembre 2007, n. 267, art. 1, comma 6, lett. e) ed f); decreto ministeriale 10 ottobre 2008, n. 83, art. 3, punto 3.4, lett. f).
- Costituzione, artt. 3, 33, comma quarto, 41 e 76, in relazione all'art. 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53.

Pag. 149

N. 133. Ordinanza della Corte dei conti del 28 marzo 2013.

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria - Interventi in materia previdenziale - Trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie (nella specie dall'INPDAP ai magistrati) i cui importi superino complessivamente i 90.000 euro lordi - Assoggettamento a decorrere dal 1° agosto 2011 e fino al 31 dicembre 2014 ad un contributo di perequazione pari al 5 per cento per la parte eccedente il predetto importo fino a 150.000 euro, al 10 per cento per la parte eccedente 150.000 euro e al 15 per cento per la parte eccedente 200.000 euro - Lesione del principio di solidarietà sociale - Violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo dell'irragionevolezza e del deterioro trattamento di pensionati del settore pubblico rispetto ai contribuenti titolari di un reddito complessivo superiore a 300.000 euro, tenuti al versamento di un contributo di solidarietà del 3 per cento sulla parte di reddito che eccede il predetto importo, quali che siano le componenti del loro reddito complessivo, ivi compresi i redditi pensionistici - Violazione del principio di capacità contributiva.

- Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 18, comma 22-bis, come successivamente modificato dall'art. 24, comma 31-bis, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214.
- Costituzione, artt. 2, 3 e 53.

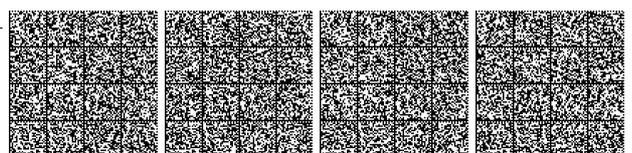
Pag. 155

N. 134. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 22 marzo 2013.

Ordinamento giudiziario - Procedure di trasferimento dei magistrati - Disciplina anteriore all'entrata in vigore del decreto-legge n. 5 del 2012 - Richiesta, ai fini della partecipazione alla procedura di trasferimento, di legittimazione triennale anziché biennale, anche per i magistrati assegnati a sedi disagiate anteriormente all'entrata in vigore del predetto decreto-legge - Violazione del principio di uguaglianza - Lesione dei principi del giusto processo.

- Decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, nella legge 4 aprile 2012, n. 35, art. 35, comma 3.
- Costituzione, artt. 3, 102 e 111, primo comma.

Pag. 163



N. 135. Ordinanza del Tribunale di Milano dell'8 aprile 2013.

Procreazione medicalmente assistita - Accesso alle tecniche - Divieto assoluto di ricorrere alla fecondazione medicalmente assistita di tipo eterologo e previsione di sanzioni nei confronti delle strutture che dovessero praticarla - Incompatibilità con le norme della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU) che stabiliscono il diritto al rispetto della vita privata e familiare e il divieto di discriminazione - Configurabilità del contrasto anche alla stregua dell'interpretazione in materia di fecondazione eterologa enunciata dalla Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo nella sentenza 3 novembre 2011 (*S.H. e altri contro Austria*) - Conseguente violazione di obblighi internazionali - Lesione del diritto delle coppie infertili o sterili alla piena realizzazione della vita privata e familiare, nonché del diritto di autodeterminazione della coppia in ordine alla propria genitorialità - Violazione del diritto di ogni persona a formare una famiglia e concepire figli - Carattere discriminatorio e irragionevole del divieto, anche in relazione alla finalità legislativa di risolvere i problemi riproduttivi della coppia - Trattamento differenziato di coppie con limiti di procreazione, a seconda del grado di sterilità e infertilità di uno dei componenti - Inadeguatezza della disciplina censurata rispetto ai valori di conoscenza scientifica e di condivisa sensibilità sociale - Possibile compromissione dell'integrità fisio-psichica delle coppie in cui uno dei componenti non presenta gameti idonei a procreare - Questione di legittimità costituzionale riproposta in esito alla restituzione degli atti disposta dalla Corte costituzionale con la ordinanza n. 150 del 2012.

- Legge 19 febbraio 2004, n. 40, artt. 4, comma 3, 9, commi 1 e 3, e 12, comma 1.
- Costituzione, artt. 2, 3, 29, 31, 32, commi primo e secondo, e 117 [primo comma] (in relazione agli artt. 8 e 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali).

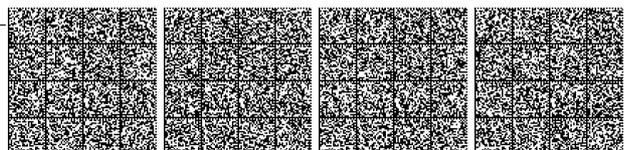
Pag. 173

N. 136. Ordinanza della Corte di cassazione - sez. unite del 6 maggio 2013.

Giurisdizione domestica - Controversie concernenti il rapporto di impiego dei dipendenti delle Camere parlamentari - Disciplina contenuta nel Regolamento del Senato della Repubblica - Attribuzione al Senato stesso (e, in particolare, al Consiglio di Presidenza) dell'autodichia sui propri dipendenti - Ingiustificata esclusione di una categoria di cittadini dalla tutela giurisdizionale in ragione di un elemento (l'essere dipendenti del Senato) non significativo per discriminarli - Lesione del diritto di agire in giudizio e della difesa come "diritto inviolabile" - Violazione del divieto di istituire nuovi giudici speciali - Violazione dei principi del giusto processo e del contraddittorio davanti ad un giudice terzo e imparziale, nonché della garanzia del ricorso in Cassazione contro le "sentenze" per violazione di legge - Contrasto con il diritto alla tutela giurisdizionale contro gli atti e i provvedimenti della pubblica amministrazione - Riferimento alla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo 28 aprile 2009 (*Savino e altri c. Italia*).

- Regolamento del Senato della Repubblica 17 febbraio 1971, «e successive modifiche», art. 12.
- Costituzione, artt. 3, 24, 102, comma secondo, 111, commi primo, secondo e settimo, e 113, primo comma.

Pag. 179





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 116

Sentenza 3 - 5 giugno 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Intervento in giudizio - Intervento spiegato dal Gruppo Romano Giornalisti Pensionati - Soggetto che non è parte nel giudizio a quo e che non è titolare di un interesse qualificato - Inammissibilità.

- Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111), art. 18, comma 22-*bis*, come modificato dall'art. 24, comma 31-*bis*, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214.

Previdenza - Interventi di solidarietà - Trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie, di importo complessivamente superiore a 90.000 euro lordi annui - Assoggettamento, a decorrere dal 1° agosto 2011 e fino al 31 dicembre 2014, ad un contributo di perequazione pari al 5 per cento della parte eccedente il predetto importo fino a 150.000 euro, nonché pari al 10 per cento per la parte eccedente 150.000 euro e al 15 per cento per la parte eccedente 200.000 euro - Natura tributaria della misura perequativa - Violazione del principio della universalità della imposizione - Violazione del principio di ragionevolezza - Violazione del canone di eguaglianza per discriminazione ai danni dei soli pensionati - **Illegittimità costituzionale.**

- Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111), art. 18, comma 22-*bis*, come modificato dall'art. 24, comma 31-*bis*, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214.
- Costituzione, artt. 3 e 53.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Franco GALLO;

Giudici: Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, 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'art. 18, comma 22-*bis*, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, come modificato dall'articolo 24, comma 31-*bis*, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, promossi dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Campania, con ordinanza del 20 luglio 2012, e dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Lazio, con due ordinanze del 25 febbraio 2013, rispettivamente iscritte al n. 254 del registro ordinanze 2012 ed ai nn. 55 e 56 del registro ordinanze 2013 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 45, prima serie speciale, dell'anno 2012 e n. 12, prima serie speciale, dell'anno 2013.



Visti gli atti di costituzione di Bozzi Giuseppe ed altri, dell'INPS, nella qualità di successore *ex lege* dell'INPDAP, nonché gli atti di intervento del Gruppo Romano Giornalisti Pensionati e del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nell'udienza pubblica del 7 maggio 2013 il Giudice relatore Giuseppe Tesauro;
uditi gli avvocati Vincenzo Greco per il Gruppo Romano Giornalisti Pensionati, Giovanni C. Sciacca per Bozzi Giuseppe ed altri, Filippo Mangiapane per l'INPS, nella qualità di successore *ex lege* dell'INPDAP e l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- La Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Campania, in composizione monocratica, con ordinanza del 20 luglio 2012, iscritta al reg. ord. n. 254 del 2012, ha sollevato, in riferimento agli articoli 2, 3, 36, 53, 42, terzo comma, e 97, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 18, comma 22-*bis*, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111.

1.1.- Il rimettente premette che il ricorrente - magistrato Presidente della Corte dei conti in quiescenza dal 21 dicembre 2007, titolare di pensione diretta di importo superiore a euro 90.000,00 annui - ha chiesto il riconoscimento del proprio diritto di percepire il trattamento pensionistico ordinario, privo delle decurtazioni introdotte dall'art. 18, comma 22-*bis*, del d.l. 6 luglio n. 98 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 111 del 2011, nonché la condanna dell'Amministrazione ai conseguenti pagamenti. La Corte ricorda, inoltre, come a sostegno del ricorso sia stata dedotta l'illegittimità costituzionale della citata norma, per violazione degli artt. 2, 3, 24, 36, 41, 42, 53, 97, 100, 101, 108, 111 e 113 Cost.

1.2.- In punto di rilevanza, il rimettente assume in primo luogo che il ricorso ha un petitum separato e distinto dalla questione di costituzionalità, sul quale è chiamato, in ragione della propria competenza, a decidere, trattandosi di una domanda tesa ad ottenere il riconoscimento del diritto a conservare il proprio trattamento pensionistico senza le decurtazioni disposte dal citato comma 22-*bis*. Inoltre, osserva che, laddove non si dubitasse della compatibilità costituzionale della norma, la pretesa dovrebbe senz'altro essere dichiarata infondata, in quanto le decurtazioni stipendiali censurate risultano fissate direttamente ed inderogabilmente dalle «stringenti ed inequivoche disposizioni di legge applicate doverosamente dall'amministrazione datrice di lavoro», senza alcuna possibilità di interpretazioni alternative.

1.3.- Ciò posto, il giudice *a quo* osserva che la disposizione impugnata si colloca nel quadro di una serie di previsioni finalizzate al contenimento della spesa pubblica ed alla stabilizzazione finanziaria, in particolare in materia previdenziale, che impone ai pensionati pubblici sacrifici di considerevole entità.

1.4.- In primo luogo, secondo la Corte dei conti, la norma in questione si configurerebbe come prestazione patrimoniale imposta, ai sensi dell'art. 23 Cost., nonché come prelievo forzoso di natura tributaria, non rispettoso, tuttavia, dei principi di eguaglianza e ragionevolezza (art. 3 Cost.) correlati a quello di capacità contributiva (art. 53 Cost.).

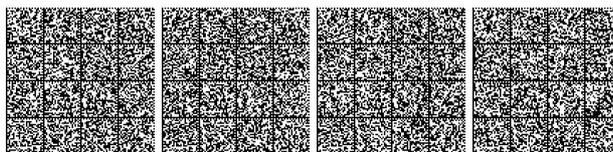
A suo giudizio, infatti, l'imposizione del sacrificio economico individuale avrebbe tutte le caratteristiche del prelievo tributario, perché realizzato attraverso un atto autoritativo di carattere ablatorio, il cui gettito è destinato al fabbisogno finanziario dello Stato sotto forma di risparmio di spesa (richiama in proposito la sentenza di questa Corte n. 11 del 1995).

Al di là del nomen iuris utilizzato, dunque, si tratterebbe di un prelievo forzoso di somme stipendiali, privo di "sinallagmaticità" e destinato a copertura di fabbisogni finanziari indifferenziati dello Stato apparato.

Il rimettente osserva, tuttavia, che tale prestazione graverebbe soltanto su «alcune categorie di pensionati, lasciando inspiegabilmente ed illogicamente indenni tutte le altre categorie dei settori previdenziali privato ed autonomo: categorie tutte caratterizzate dall'unitarietà riconducibile al principio costituzionale di tutela dei pensionati». Non si tratterebbe di una mera rideterminazione o "raffreddamento" dei livelli previdenziali pubblici, in astratto possibile essendo acquisito il principio della possibilità di una disciplina differenziata del rapporto previdenziale pubblico rispetto a quello privato, ma di una vera e propria imposta, gravante non su tutti i pensionati, ma esclusivamente su quelli pubblici.

Tale disciplina si porrebbe in contrasto con il principio solidaristico di cui all'art. 2 Cost., coordinato con i principi di eguaglianza, parità di trattamento e capacità contributiva (artt. 3 e 53 Cost.).

Il rimettente ricorda in proposito che la giurisprudenza di questa Corte, su analoga questione relativa alla "manovra di bilancio" approntata con il decreto-legge 19 settembre 1992, n. 384 (Misure urgenti in materia di previdenza, di sanità e di pubblico impiego, nonché disposizioni fiscali), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 novembre 1992,



n. 438 (ordinanze n. 341 del 2000 e n. 299 del 1999), aveva precisato che il sacrificio economico richiesto dal provvedimento legislativo deve avere carattere eccezionale, transeunte, non arbitrario e consentaneo allo scopo prefisso, sicchè non solo deve essere limitato ad un ristretto periodo di tempo, ma deve anche essere razionalmente ripartito fra categorie diverse di cittadini.

La norma impugnata avrebbe violato, pertanto, i parametri costituzionali invocati (artt. 3, 36 e 53 Cost.) non solo sotto il profilo della sproporzione ed irrazionalità della misura, ma anche specificamente sotto il profilo della disparità di trattamento, in quanto non sarebbero state colpite le altre categorie di pensionati, pur se percettori di elevati trattamenti, e i contribuenti in generale titolari degli stessi redditi.

Il prelievo in questione, in definitiva, non solo non sarebbe idoneo a garantire risparmi di spesa o introiti tali da realizzare significativamente l'obiettivo di stabilizzazione della finanza pubblica, ma si presenterebbe come irrazionale e discriminatorio, essendo diretto a colpire una limitata categoria di soggetti, anzichè la collettività nel suo insieme, nel rispetto del principio di proporzionalità, in violazione quindi sia del principio solidaristico, che di quello di uguaglianza e di assoggettamento al prelievo fiscale in proporzione alla capacità retributiva.

Richiamando, poi, testualmente precedenti ordinanze di rimessione di altri giudici, il rimettente afferma che il legislatore avrebbe «inspiegabilmente ed ingiustificatamente aumentato gli squilibri, trascurando del tutto di colpire le ricchezze evase al fisco e persino gli introiti derivanti da rendite ben conosciute (quali le rendite catastali e finanziarie), per concentrarsi su una fascia specifica di pensionati, colpevoli unicamente di appartenere al settore pubblico e di avere redditi facilmente accertabili ed ancora più facilmente “attaccabili”».

1.5.- La norma censurata infine, secondo il giudice *a quo*, si porrebbe anche in contrasto con gli artt. 42, terzo comma, e 97, primo comma, Cost., in quanto realizzerebbe per via legislativa un intervento ablatorio della proprietà, colpendo una determinata categoria di soggetti, in assenza di previa valutazione degli interessi coinvolti e senza che sia prevista la corresponsione di un'indennità di ristoro, in quanto, «l'accurato esame degli interessi in gioco e la ponderata decisione della misura e delle modalità del sacrificio secondo il principio costituzionale di buon andamento (art. 97 Cost.) non può non valere anche per il legislatore-amministratore».

2.- È intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, concludendo per l'infondatezza della questione.

La manovra di finanza pubblica oggi censurata sarebbe, a suo giudizio, intervenuta in maniera non dissimile dalla manovra del 1993 (art. 7 del d.l. n. 384 del 1992, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 438 del 1992), rispetto alla quale la Corte costituzionale aveva dichiarato analoghe questioni manifestamente infondate (ordinanza n. 299 del 1990). In quelle occasioni questa Corte aveva affermato che norme di tale natura non si ponevano in contrasto con l'art. 3 Cost., in quanto intervenute «in un momento assai delicato per la vita economico-finanziaria del paese».

Inoltre, a sostegno dell'infondatezza della questione, l'Avvocatura dello Stato ricorda altresì che anche la sentenza n. 223 del 2012 ha ribadito la possibilità dell'utilizzo necessario da parte del legislatore di strumenti eccezionali in situazioni di difficoltà economica, «nel difficile compito di contemperare il soddisfacimento degli interessi finanziari e di garantire i servizi e la protezione di cui tutti i cittadini necessitano».

Ciò posto, in questo caso la norma impugnata non si porrebbe in contrasto con l'art. 3 Cost., giacché si tratterebbe di un intervento che non limita la platea dei soggetti passivi ai soli pensionati pubblici, ma si rivolge a tutti i percettori di trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie, e quindi anche ai già dipendenti del settore privato ed alle gestioni pensionistiche dei lavoratori autonomi.

Inoltre, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, anche in riferimento all'art. 53 Cost. l'intervento censurato sarebbe pienamente rispettoso dei criteri di capacità contributiva e di progressività.

Infine, viene contestata la questione sollevata con riferimento all'art. 42 Cost., in quanto, trattandosi di materia tributaria, non sarebbe concepibile alcun indennizzo come ristoro per un prelievo fiscale.

Da ultimo, l'Avvocatura dello Stato rileva che l'impatto sulla finanza pubblica della normativa censurata, alla luce delle relazioni tecniche presentate in Parlamento nel corso dell'*iter* di conversione del d.l. n. 98 del 2011, viene stimato in circa 26 milioni di euro per anno.

3.- Nel giudizio si è costituito l'INPS (Istituto Nazionale della Previdenza Sociale), successore *ex lege* dell'INPDAP (Istituto Nazionale di Previdenza e Assistenza per i Dipendenti dell'Amministrazione Pubblica), ai sensi dell'art. 21 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, eccependo in via pregiudiziale l'inammissibilità della questione per carenza di giurisdizione del giudice rimettente.

Secondo l'ente previdenziale, poiché il prelievo previsto dal citato art. 18, comma 22-*bis*, alla luce della costante giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 421 del 1995, n. 11 del 1995, n. 63 del 1990 e n. 146 del 1972) ha natura



di prestazione patrimoniale imposta, la giurisdizione sarebbe riservata in via esclusiva alle Commissioni tributarie (sentenza della Corte di cassazione civile, sezioni unite, 27 ottobre 2011, n. 22381). La circostanza secondo la quale il prelievo fiscale operato dal sostituto d'imposta determinerebbe una materiale riduzione dell'importo erogato al pensionato, non sarebbe infatti idonea all'individuazione della giurisdizione in capo al Giudice delle pensioni, poiché il trattamento oggetto di prelievo forzoso rimarrebbe integro «tal quale determinato dall'Ente previdenziale, senza alcuna modificazione delle poste contabili già individuate».

3.1.- Nel merito, la parte costituita ritiene la questione infondata, in primo luogo con riferimento all'art. 3 Cost., in quanto la disposizione in esame riguarderebbe l'intera platea dei titolari di trattamenti pensionistici, ivi compresi quelli integrativi, senza l'asserita esclusione degli ordinamenti previdenziali privato ed autonomo. Tale assunto sarebbe, poi, dimostrato dalle modalità applicative seguite dall'INPDAP prima, dall'INPS e dagli enti gestori di forme di previdenza obbligatoria, poi, i quali hanno emanato apposite circolari al fine di regolare le modalità concrete per disporre il prelievo.

Neppure sarebbe sussistente, secondo l'INPS, una discriminazione rispetto alla generalità dei consociati, in quanto secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte, la formulazione dell'art. 53 Cost. andrebbe valutata in termini non assoluti, ma relativi, imponendo di interpretare il principio dell'universalità dell'imposizione in necessario coordinamento con il principio solidaristico e di uguaglianza di cui agli artt. 2 e 3 Cost., essendo ben possibile l'introduzione, per singole categorie di cittadini, di specifici tributi, purché nei limiti della ragionevolezza.

Infine, quanto alla questione relativa alla violazione del principio della espropriabilità della proprietà privata, salva corresponsione di un indennizzo, ai sensi dell'art. 42, terzo comma, Cost., il dubbio sarebbe infondato, in quanto la speciale ablazione della proprietà privata, ordinata al fine del concorso dei consociati alle pubbliche spese di cui all'art. 53 Cost., non prevede, né potrebbe prevedere, alcun indennizzo.

4.- Con le due ordinanze, di identico tenore ed entrambe depositate in data 25 febbraio 2013, iscritte rispettivamente al registro ordinanze con i nn. 55 e 56 del 2013, la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Lazio, ha sollevato, in riferimento agli articoli 2, 3, 53, Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 22-bis, del d.l. n. 98 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 111 del 2011.

4.1.- Il ricorrente premette che i ricorrenti - tutti magistrati ordinari, magistrati della Corte dei conti, magistrati militari titolari di pensione ordinaria diretta, ovvero aventi causa da magistrati della Corte dei conti e da magistrati amministrativi - hanno proposto ricorso avverso il trattamento pensionistico loro attribuito a partire dal mese di agosto 2011, nella parte in cui è assoggettato al "contributo di perequazione" previsto dal comma 22-bis dell'art. 18 del d.l. n. 98 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 111 del 2011, come reintrodotta dall'art. 2, comma 1, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, nelle percentuali ivi stabilite, come risultanti dalle rispettive certificazioni CUD per l'anno 2011.

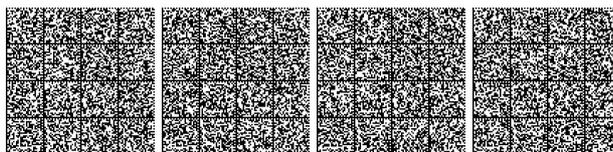
Nell'ordinanza iscritta al reg. ord. n. 55 del 2013, si afferma che i ricorrenti hanno chiesto, altresì, la corresponsione della mancata rivalutazione automatica del loro trattamento pensionistico in applicazione del comma 25 dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011.

Tutti i ricorrenti hanno chiesto, dunque, la corresponsione del proprio trattamento pensionistico senza assoggettamento al predetto "contributo di perequazione" e con conseguente condanna alla restituzione di quanto trattenuto per tali titoli, con rivalutazione monetaria e interessi sino al soddisfo.

4.2.- In particolare, i ricorrenti hanno chiesto alla Corte dei conti, nel giudizio di cui all'ordinanza iscritta al reg. ord. n. 55 del 2013, di rimettere alla Corte costituzionale le questioni di costituzionalità: A) del comma 22-bis dell'art. 18 del d.l. n. 98 del 2011, per contrasto con gli artt. 2, 3, 53, 23 e 97 Cost.; B) del comma 25 dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011, per contrasto con gli artt. 3, 53, 97, 36 e 38 Cost.

Quanto alla questione di legittimità costituzionale di cui al punto B), il giudice *a quo*, ancorché rilevante, la riteneva manifestamente infondata con separato provvedimento.

4.3.- Nel giudizio di cui all'ordinanza iscritta al reg. ord. n. 56 del 2013, i ricorrenti hanno chiesto alla Corte dei conti, di rimettere alla Corte costituzionale le questioni di legittimità costituzionale: A) del comma 22-bis dell'art. 18 del d.l. n. 98 del 2011, per contrasto con gli artt. 2, 3, 53, 23 e 97 Cost.; B) dell'art. 2, commi 1 e 2, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011; C) dell'art. 1, commi 1 e 5, della legge 6 luglio 2012, n. 96 (Norme in materia di riduzione dei contributi pubblici in favore dei partiti e dei movimenti politici, nonché misure per garantire la trasparenza e i controlli dei rendiconti dei medesimi. Delega al Governo per l'adozione di un testo unico delle leggi concernenti il finanziamento dei partiti e dei movimenti politici e per l'armonizzazione del regime relativo alle detrazioni fiscali).



La Corte riteneva irrilevante la questione sub *B*) e manifestamente infondata quella sub *C*).

4.4.- Ciò posto, il giudice *a quo* - dopo aver osservato, in punto di rilevanza, di trovarsi nell'impossibilità di poter definire il giudizio indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale - in ordine alla specifica eccezione sollevata dalla resistente INPS, quale successore *ex lege* dell'INPDAP, afferma la propria giurisdizione sulle domande avanzate.

Secondo il rimettente, la giurisdizione della Corte dei conti in materia di pensioni ha carattere esclusivo, in quanto affidata al criterio di collegamento costituito dalla materia. In essa sono, dunque, comprese tutte le controversie in cui il rapporto pensionistico costituisca elemento identificativo del *petitum* sostanziale ovvero sia comunque in questione la misura della prestazione previdenziale.

La circostanza che il contributo di perequazione sia previsto da una norma "di natura tributaria" non trasformerebbe il rapporto tra enti gestori di forme di previdenza obbligatorie e beneficiari dei relativi trattamenti pensionistici in un rapporto tributario.

Nella fattispecie tale rapporto, al quale è estranea l'Amministrazione finanziaria - coerentemente non evocata in giudizio - non riguarderebbe una contestazione diretta della debenza all'Erario della somma trattenuta, ovvero un rapporto tributario tra contribuente ed Amministrazione. Le controversie relative all'indebito pagamento dei tributi seguirebbero, infatti, la regola della devoluzione alla giurisdizione speciale del giudice tributario soltanto allorchè si debba impugnare uno degli atti previsti dall'art. 19 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413) e il convenuto in senso formale sia uno dei soggetti indicati nell'art. 10 di tale decreto legislativo. Quando la controversia si svolga tra due soggetti privati in assenza di un provvedimento impugnabile soltanto dinanzi al giudice tributario, il giudice ordinario, quindi, si riapproprierebbe della giurisdizione, non rilevando che la composizione della lite necessita della interpretazione di una norma tributaria.

4.5.- Quanto alle questioni sub *A*), il rimettente, con ordinanze identiche quanto a motivazione, premette che questa Corte ha espressamente riconosciuto la natura tributaria della misura in questione. In particolare, viene ricordato che la sentenza n. 241 del 2012 ha affermato che il "contributo di perequazione" di cui comma 22-*bis* dell'art. 18 del d.l. n. 98 del 2011 «ha natura certamente tributaria, in quanto costituisce un prelievo analogo a quello effettuato sul trattamento economico complessivo dei dipendenti pubblici [...] nella parte dichiarata illegittima da questa Corte con la sentenza n. 223 del 2012 e la cui natura tributaria è stata espressamente riconosciuta dalla medesima sentenza». La norma impugnata, infatti, integrerebbe una decurtazione patrimoniale definitiva del trattamento pensionistico, con acquisizione al bilancio statale del relativo ammontare, che presenta tutti i requisiti richiesti dalla giurisprudenza della Corte per caratterizzare il prelievo come tributario, ovvero, indipendentemente dal nomen iuris attribuito dal legislatore, quelli di un prelievo coattivo finalizzato al concorso delle pubbliche spese, posto a carico di un soggetto passivo in base ad uno specifico indice di capacità contributiva che deve esprimere l'idoneità di tale soggetto all'obbligazione tributaria.

Il giudice *a quo*, inoltre, dopo aver richiamato i principi enucleati nella sentenza n. 223 del 2012, assume che l'impugnato art. 18, comma 22-*bis*, del d.l. n. 98 del 2011 si pone in contrasto con gli articoli 3 e 53 Cost.

In primo luogo, infatti, a parità di reddito con la categoria dei lavoratori (pubblici o privati), il prelievo sarebbe ingiustificatamente posto a carico della sola categoria dei pensionati degli enti gestori di forme di previdenza obbligatoria, con conseguente irragionevole limitazione della platea dei soggetti passivi. Il legislatore, affrontando l'eccezionale situazione economica avrebbe utilizzato uno strumento eccezionale, senza tuttavia garantire il rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e, in particolare, del principio di uguaglianza (come specificato dalla citata sentenza n. 223 del 2012, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 2, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante «Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica», convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122).

Peraltro, la norma censurata si porrebbe in contrasto con gli articoli artt. 2, 3 e 53 Cost. anche in quanto lo speciale prelievo di solidarietà si imporrebbe nei confronti dei soli magistrati in pensione, come conseguenza indotta dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'analogo prelievo scrutinato dalla sentenza n. 223 del 2012. Conseguentemente, il principio di uguaglianza in relazione alla capacità contributiva di cui agli artt. 3 e 53 Cost. sarebbe ulteriormente vulnerato, nella specie, in quanto la suddetta categoria di pensionati verrebbe «colpita in misura maggiore rispetto ai titolari di altri redditi e, più specificamente, di redditi da lavoro dipendente» (in analogia con quanto deciso dalla sentenza n. 119 del 1981).



La Corte rimettente, inoltre, assume quale ulteriore motivo di censura anche la stessa entità del contributo di perequazione, posto in comparazione con quello previsto dall'art. 2, comma 2, del decreto-legge n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011. Sarebbe, infatti, irragionevole ed ingiustificato che - con riferimento a interventi di solidarietà connotati da sostanziale identità di *ratio* - i contribuenti titolari di un reddito complessivo superiore a 300.000 euro siano tenuti al versamento di un contributo di solidarietà del 3% sulla parte di reddito che eccede il predetto importo, qualunque siano le componenti del loro reddito complessivo, compresi i redditi pensionistici, mentre i ricorrenti siano tenuti (per far fronte alla medesima eccezionale situazione economica) ad un prelievo maggiore. Sintomatico sarebbe peraltro che, oltre la soglia di reddito di 300.000 euro lordi annui, a parità di reddito, l'una categoria (tendenzialmente universale) subisce un'imposizione del 3%, l'altra (circoscritta ai soli pensionati titolari di trattamenti di quiescenza corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatoria) un'imposizione del 15%, in violazione dei canoni costituzionali dell'eguaglianza e della ragionevolezza stabiliti dall'art. 3 Cost., nonché del canone della capacità contributiva e del criterio di progressività delle imposte sanciti dall'art. 53 Cost.

Secondo la Corte dei conti, quindi, qualora la norma impugnata non venisse espunta dall'ordinamento giuridico, determinerebbe un ulteriore profilo di irrazionalità complessiva del sistema delle imposte speciali, inducendo un correlato irragionevole effetto discriminatorio, tenuto conto che lo stesso contributo di solidarietà di cui citato art. 2, comma 2, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, non si applica sui redditi di cui all'articolo 9, comma 2, del d.l. n. 78 del 2010, con conseguente «irragionevole ed arbitrario disallineamento normativo derivante dall'asimmetricità nel meccanismo impositivo del contributo di solidarietà».

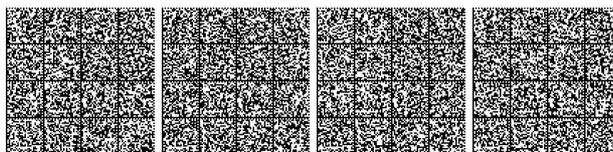
5.- Anche in tali giudizi è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, ribadendo le argomentazioni svolte nell'altro giudizio, in particolare con riferimento alla legittimità di manovre di bilancio poste in essere «in un momento assai delicato per la vita economico-finanziaria del paese» ed alla conseguente infondatezza delle questioni, non trattandosi di un intervento che limita la platea dei soggetti passivi ai soli pensionati pubblici, in quanto si rivolge a tutti i percettori di trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie. Non rileverebbe, infatti, la qualificazione pubblicistica o privatistica del rapporto di lavoro, ma unicamente la natura del trattamento, come sarebbe dimostrato, peraltro, dalla circolare INPS n. 109 del 2011, la quale espressamente dispone che, ai fini dell'individuazione dei soggetti per i quali opera il contributo, devono essere presi in considerazione tutti i trattamenti pensionistici obbligatori e i trattamenti pensionistici integrativi e complementari, sia erogati dall'INPS che da enti diversi dall'INPS.

Inoltre, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, anche in riferimento all'art. 53 Cost. l'intervento censurato sarebbe pienamente rispettoso dei criteri di capacità contributiva e di progressività.

6.- Anche in questi giudizi si è costituito l'INPS, con atto di tenore identico a quello relativo al giudizio iscritto al reg. ord. n. 254 del 2012.

7.- Nel giudizio iscritto al reg. ord. n. 55 del 2013, si sono costituite le parti private ricorrenti nel giudizio *a quo*, che hanno ripercorso pedissequamente le motivazioni dell'ordinanza di rimessione, sostenendo che, alla luce della natura di prestazione imposta del prelievo, la norma censurata sarebbe illegittima perché in contrasto con il principio di uguaglianza tributaria e di capacità contributiva nonché con il principio solidaristico, essendo una misura che colpirebbe soltanto la categoria dei pensionati, anche in considerazione dell'intervenuta pronuncia di illegittimità costituzionale relativa al contributo di cui all'art. 9, comma 2, del d.l. n. 78 del 2010. A giudizio dei ricorrenti, le motivazioni adottate dalla Corte con riferimento a quella norma sarebbero applicabili anche al caso di specie, tenuto conto della pacifica «natura di retribuzione differita» da attribuire alle pensioni (citano in proposito la sentenza n. 30 del 2004).

8.- Nel medesimo giudizio è intervenuto il Gruppo Romano Giornalisti Pensionati, il quale, premesso di essere un'associazione, senza fini di lucro, che intende tutelare i suoi circa 300 soci che hanno subito le decurtazioni pensionistiche, tramite l'INPGI, fra i quali 4 dei 12 che compongono l'attuale consiglio direttivo, e di poter essere dunque annoverato fra gli enti esponenziali di interessi diffusi, conclude per l'accoglimento delle questioni, precisando, quanto all'ordinanza n. 254 del 2012, che il *tertium comparationis* non potrebbe essere individuato nei pensionati privati, alla luce del tenore letterale della disposizione.



Considerato in diritto

1.- Sono sottoposte all'esame della Corte questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 18, comma 22-*bis*, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, nel testo successivamente modificato dall'articolo 24, comma 31-*bis*, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, sollevate dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Campania e per la Regione Lazio, con tre ordinanze depositate rispettivamente il 20 luglio 2012 ed il 22 febbraio 2013, iscritte al reg. ord. n. 254 del 2012 e nn. 55 e 56 del 203.

2.- Secondo la Corte dei conti, sezione giurisdizionale della Campania (ordinanza iscritta al reg. ord. n. 254 del 2012), la norma censurata, disponendo che, a decorrere dal 1° agosto 2011 e fino al 31 dicembre 2014, i trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie, i cui importi complessivamente superino 90.000 euro lordi annui, sono assoggettati ad un contributo di perequazione pari al 5 per cento della parte eccedente il predetto importo fino a 150.000 euro, nonché pari al 10 per cento per la parte eccedente 150.000 euro e al 15 per cento per la parte eccedente 200.000 euro, si porrebbe in contrasto con gli articoli 2, 3, 36 e 53, della Costituzione in quanto tale prelievo, avendo natura tributaria - perché realizzato attraverso un atto autoritativo di carattere ablatorio, con destinazione del gettito al fabbisogno finanziario dello Stato -, sarebbe operato in violazione dei principi di eguaglianza e ragionevolezza, correlati a quello di capacità contributiva. L'intervento censurato, in primo luogo, colpirebbe la sola categoria dei pensionati pubblici, «lasciando inspiegabilmente ed illogicamente indenni tutte le altre categorie dei settori previdenziali privato ed autonomo: categorie tutte caratterizzate dall'unitarietà riconducibile al principio costituzionale di tutela dei pensionati»; in secondo luogo, analoga misura non sarebbe prevista per i contribuenti in generale, titolari degli stessi redditi.

A giudizio della Corte campana, poi, la disciplina in esame recherebbe vulnus anche agli artt. 42, terzo comma, e 97, primo comma, Cost., poichè realizzerebbe per via legislativa un intervento ablatorio della proprietà, colpendo una determinata categoria di soggetti, in assenza di previa valutazione degli interessi coinvolti e senza che sia prevista la corresponsione di un'indennità di ristoro, in quanto «l'accurato esame degli interessi in gioco e la ponderata decisione della misura e delle modalità del sacrificio secondo il principio costituzionale di buon andamento (art. 97 Cost.) non può non valere anche per il legislatore-amministratore».

2.1.- Le ordinanze iscritte al reg. ord. nn. 55 e 56 del 2013, di identico tenore ed entrambe emesse dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale del Lazio, assumono che la norma impugnata violerebbe gli artt. 2, 3 e 53 Cost., poichè, come precisato anche dalla sentenza n. 241 del 2012 di questa Corte, pur avendo il «contributo di perequazione» natura «certamente tributaria, in quanto costituisce un prelievo analogo a quello effettuato sul trattamento economico complessivo dei dipendenti pubblici [...] nella parte dichiarata illegittima dalla Corte con la sentenza n. 223 del 2012», e pur essendo stato adottato in una eccezionale situazione economica, non garantirebbe il rispetto dei principi fondamentali di uguaglianza a parità di reddito con la categoria dei lavoratori (pubblici o privati), essendo ingiustificatamente posto a carico della sola categoria dei pensionati degli enti gestori di forme di previdenza obbligatoria, con conseguente irragionevole limitazione della platea dei soggetti passivi.

Il contributo in questione sarebbe stato adottato, poi, in violazione del principio di uguaglianza in relazione alla capacità contributiva, perché imposto nei confronti dei soli magistrati in pensione, categoria «colpita in misura maggiore rispetto ai titolari di altri redditi e, più specificamente, di redditi da lavoro dipendente», come conseguenza indotta dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'analogo prelievo dichiarato illegittimo dalla sentenza n. 223 del 2012.

Inoltre, posto in comparazione con il contributo previsto dall'art. 2, comma 2, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, il prelievo sarebbe palesemente irragionevole ed ingiustificato, perché - con riferimento a interventi di solidarietà connotati da sostanziale identità di *ratio* - i contribuenti titolari di un reddito complessivo superiore a 300.000 euro sarebbero tenuti al versamento di un contributo di solidarietà del 3% sulla parte di reddito che eccede il predetto importo, qualunque siano le componenti del loro reddito complessivo, compresi redditi pensionistici, mentre i ricorrenti nei giudizi principali, sarebbero tenuti (per far fronte alla medesima eccezionale situazione economica) ad un prelievo maggiore, in violazione non solo dei canoni costituzionali dell'eguaglianza e della ragionevolezza, ma anche di quelli della capacità contributiva e del criterio di progressività delle imposte.

Infine, la disposizione in esame determinerebbe, a giudizio dei rimettenti, un irragionevole effetto discriminatorio, in quanto lo stesso contributo di solidarietà di cui al citato art. 2, comma 2, del d.l. n. 138 del 2011, non trova appli-



cazione sui redditi di cui all'articolo 9, comma 2, 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, con conseguente «irragionevole ed arbitrario disallineamento normativo derivante dall'asimmetricità nel meccanismo impositivo del contributo di solidarietà».

3.- Tutte le ordinanze hanno ad oggetto la stessa norma, censurata con argomentazioni in larga misura coincidenti, e, quindi, va disposta la riunione dei giudizi, ai fini di un'unica trattazione e di un'unica pronuncia.

4.- Preliminarmente, va confermata l'ordinanza letta nella pubblica udienza del 7 maggio 2013, che ha dichiarato inammissibile l'intervento spiegato nel giudizio iscritto al reg. ord. n. 55 del 2013 dal Gruppo Romano Giornalisti Pensionati. L'intervento di soggetti estranei al giudizio principale è ammissibile soltanto per i terzi titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma o dalle norme oggetto di censura (*ex plurimis*: ordinanza letta all'udienza del 23 ottobre 2012, confermata con la sentenza n. 272 del 2012; ordinanza letta all'udienza del 23 marzo 2010, confermata con la sentenza n. 138 del 2010; ordinanza letta all'udienza del 31 marzo 2009, confermata con la sentenza n. 151 del 2009; sentenze n. 94 del 2009, n. 96 del 2008 e n. 245 del 2007).

Nel giudizio, da cui traggono origine le questioni di legittimità costituzionale, i rapporti sostanziali dedotti in causa riguardano profili che possono riguardare le posizioni previdenziali dei soci dell'ente intervenuto, ma non concernono direttamente prerogative o diritti dei medesimi, con conseguente inammissibilità dell'intervento.

5.- Ancora in via preliminare, va respinta l'eccezione, sollevata dall'INPS, di inammissibilità della questione, sotto il profilo che la giurisdizione spetterebbe non al rimettente, ma al giudice tributario.

In considerazione dell'autonomia del giudizio incidentale di costituzionalità rispetto a quello principale, questa Corte ha costantemente affermato che il difetto di giurisdizione può rilevare soltanto nei casi in cui appaia macroscopico, così che nessun dubbio possa aversi sulla sua sussistenza; non anche quando il rimettente abbia motivato in maniera non implausibile in ordine alla sua giurisdizione (da ultimo sentenze n. 279 del 2012 e n. 241 del 2008). Nella specie, i rimettenti, in particolare nelle ordinanze n. 55 e n. 56 del 2013, sulla specifica eccezione sollevata dalla parte costituita in quel giudizio, hanno affermato la propria giurisdizione sulla base di motivazioni del tutto plausibili. A loro giudizio, la natura tributaria della norma che prevede il contributo di perequazione non trasforma il rapporto tra enti gestori di forme di previdenza obbligatorie e beneficiari dei relativi trattamenti pensionistici in un rapporto tributario, in quanto la devoluzione alla giurisdizione speciale del giudice tributario presuppone che sia impugnato uno degli atti previsti dall'art. 19 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413) e che il convenuto in senso formale sia uno dei soggetti indicati nell'art. 10 di tale decreto legislativo.

A fronte di siffatta espressa statuizione, il sindacato di questa Corte non può che arrestarsi, attesa la non implausibilità di una simile motivazione, peraltro in linea con i principi espressi dalle sezioni unite della Corte di cassazione, in sede di regolamento di giurisdizione, richiamati dalle ordinanze di rimessione.

6.- La questione sollevata in riferimento agli articoli 3 e 53 Cost. è fondata.

7.- La norma censurata si inserisce nell'ambito del d.l. n. 98 del 2011, recante disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria, emanato nel quadro di una più articolata manovra di stabilizzazione che ha avuto inizio con il d.l. n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010, recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica, sviluppatasi in seguito attraverso altri interventi, contenuti nel d.l. n. 138 del 2011. In tali manovre sono state contemplate, per quanto attiene specificamente alle situazioni evocate dalle ordinanze in esame, misure dirette a perseguire un generale "raffreddamento" delle dinamiche retributive del pubblico impiego, oltre a interventi temporanei di riduzione delle retribuzioni e ad interventi "di solidarietà", variamente articolati, quanto a diverse categorie di cittadini, posti a carico sia del personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni, sia della generalità di cittadini.

Per quanto qui interessa, con riferimento alla norma censurata, questa Corte ha ricostruito la portata dell'attuale formulazione e dell'attuale vigenza della disposizione. La legge 14 settembre 2011, n. 148, nel non convertire in legge l'originaria formulazione del comma 1 dell'art. 2 del d.l. n. 138 del 2011 (che aveva abrogato il comma 22-*bis* dell'art. 18 del d.l. n. 98 del 2011), ha sostituito, come già osservato nella sentenza n. 241 del 2012, il comma non convertito con una disposizione che si è limitata a riaffermare la perdurante efficacia del comma 22-*bis* dell'art. 18 del d.l. n. 98 del 2011 («le disposizioni di cui agli articoli [...] 18, comma 22-*bis*, del decreto-legge 6 luglio 2011 n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, continuano ad applicarsi nei termini ivi previsti rispettivamente dal 1° gennaio 2011 al 31 dicembre 2013 e dal 1° agosto 2011 al 31 dicembre 2014»). Conseguentemente,



con la mancata conversione, la stessa abrogazione è venuta meno, con effetto retroattivo, ai sensi dell'art. 77, terzo comma, Cost., così da determinare la reviviscenza del comma 22-bis abrogato dal decreto non convertito.

7.1.- Va altresì osservato che, alla luce del chiaro tenore letterale, la disposizione trova applicazione, in relazione alle erogazioni di trattamenti pensionistici obbligatoria, sia in favore del personale del pubblico impiego, sia in relazione a tutti gli altri trattamenti corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie, ivi incluse le forme pensionistiche che garantiscono prestazioni in aggiunta o ad integrazione del trattamento pensionistico obbligatorio (comprese quelle di cui al decreto legislativo 16 settembre 1996, n. 563, recante «Attuazione della delega conferita dall'articolo 2, comma 23, lettera b), della legge 8 agosto 1995, n. 335, in materia di trattamenti pensionistici, erogati dalle forme pensionistiche diverse da quelle dell'assicurazione generale obbligatoria, del personale degli enti che svolgono le loro attività nelle materie di cui all'art. 1 del D.Lgs.C.P.S. 17 luglio 1947, n. 691», al decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 357, recante «Disposizioni sulla previdenza degli enti pubblici creditizi», al decreto legislativo 5 dicembre 2005, n. 252, recante «Disciplina delle forme pensionistiche complementari»), nonché i trattamenti che assicurano prestazioni definite dei dipendenti delle regioni a statuto speciale e degli enti di cui alla legge 20 marzo 1975, n. 70 (Disposizioni sul riordinamento degli enti pubblici e del rapporto di lavoro del personale dipendente), e successive modificazioni.

7.2.- Questa Corte ha già espressamente qualificato l'intervento di perequazione in questione come avente natura tributaria, non solo allorché si è occupata, dichiarandone l'illegittimità costituzionale, dell'analogo intervento di cui all'art. 9, comma 2 del decreto-legge n. 78 del 2010 (sentenza n. 223 del 2012), ma anche e soprattutto allorché ha esaminato la stessa norma oggi impugnata, con la citata sentenza n. 241 del 2012. In tale pronuncia è stato affermato che «il contributo oggetto di censura è previsto a carico dei trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie ed ha natura certamente tributaria, in quanto costituisce un prelievo analogo a quello effettuato sul trattamento economico complessivo dei dipendenti pubblici (sopra descritto al punto 7.3.) previsto dallo stesso comma 1 nella parte dichiarata illegittima da questa Corte con la suddetta sentenza n. 223 del 2012 e la cui natura tributaria è stata espressamente riconosciuta dalla medesima sentenza. La norma impugnata, infatti, integra una decurtazione patrimoniale definitiva del trattamento pensionistico, con acquisizione al bilancio statale del relativo ammontare, che presenta tutti i requisiti richiesti dalla giurisprudenza di questa Corte per caratterizzare il prelievo come tributario (*ex plurimis*, sentenze n. 223 del 2012; n. 141 del 2009; n. 335, n. 102 e n. 64 del 2008; n. 334 del 2006; n. 73 del 2005)».

Nella specie, la Corte ribadisce la natura tributaria della norma impugnata, e pertanto la correttezza della premessa interpretativa che ha condotto i rimettenti ad impugnare la norma per violazione degli artt. 3 e 53 Cost.

7.3.- Le principali censure dei rimettenti individuano nella misura in questione un intervento impositivo irragionevole e discriminatorio ai danni di una sola categoria di cittadini. L'intervento riguarda, infatti, i soli pensionati, senza garantire il rispetto dei principi fondamentali di uguaglianza a parità di reddito, attraverso una irragionevole limitazione della platea dei soggetti passivi, divenuta peraltro ancora più evidente, in conseguenza della dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'analogo prelievo di cui al comma 2 dell'art. 9 del d.l. n. 78 del 2010 (sentenza n. 223 del 2012).

Così correttamente individuato il rapporto di comparazione fra soggetti titolari di trattamenti pensionistici erogati da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie e tutti gli altri titolari di redditi, anche e non solo da lavoro dipendente, come reso palese nelle ordinanze nn. 54 e 55 del 2013, la questione, come con la pronuncia n. 223 del 2012, va scrutinata in riferimento al contrasto con il principio della "universalità della imposizione" ed alla irragionevolezza della sua deroga, avendo riguardo, quindi, non tanto alla disparità di trattamento fra dipendenti o fra dipendenti e pensionati o fra pensionati e lavoratori autonomi od imprenditori, quanto piuttosto a quella fra cittadini.

Va infatti, al riguardo, precisato che i redditi derivanti dai trattamenti pensionistici non hanno, per questa loro origine, una natura diversa e minoris generis rispetto agli altri redditi presi a riferimento, ai fini dell'osservanza dell'art. 53 Cost., il quale non consente trattamenti in pejus di determinate categorie di redditi da lavoro. Questa Corte ha, anzi, sottolineato (sentenze n. 30 del 2004, n. 409 del 1995, n. 96 del 1991) la particolare tutela che il nostro ordinamento riconosce ai trattamenti pensionistici, che costituiscono, nei diversi sistemi che la legislazione contempla, il perfezionamento della fattispecie previdenziale conseguente ai requisiti anagrafici e contributivi richiesti.

A fronte di un analogo fondamento impositivo, dettato dalla necessità di reperire risorse per la stabilizzazione finanziaria, il legislatore ha scelto di trattare diversamente i redditi dei titolari di trattamenti pensionistici: il contributo di solidarietà si applica su soglie inferiori e con aliquote superiori, mentre per tutti gli altri cittadini la misura è ai redditi oltre 300.000 euro lordi annui, con un'aliquota del 3 per cento, salva in questo caso la deducibilità dal reddito.



La giurisprudenza di questa Corte ha precisato che «la Costituzione non impone affatto una tassazione fiscale uniforme, con criteri assolutamente identici e proporzionali per tutte le tipologie di imposizione tributaria; ma esige invece un indefettibile 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)» (sentenza n. 341 del 2000). Il controllo della Corte in ordine alla lesione dei principi di cui all'art. 53 Cost., come specificazione del fondamentale principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., non può, quindi, che essere ricondotto ad un «giudizio sull'uso ragionevole, o meno, che il legislatore stesso abbia fatto dei suoi poteri discrezionali in materia tributaria, al fine di verificare la coerenza interna della struttura dell'imposta con il suo presupposto economico, come pure la non arbitrarietà dell'entità dell'imposizione» (sentenza n. 111 del 1997).

In relazione agli interventi di stabilizzazione della finanza pubblica, nel cui contesto si colloca la disposizione in esame, questa Corte ha evidenziato la sostanziale coincidenza dei prelievi tributari posti in comparazione, ritenendo irragionevole il diverso trattamento fra dipendenti pubblici e contribuenti in generale (sentenza n. 223 del 2012).

Anche in questo caso, è necessario analogamente rilevare l'identità di *ratio* della norma oggi censurata rispetto sia all'analogia disposizione già dichiarata illegittima, sia al contributo di solidarietà (l'art. 2 del d.l. n. 138 del 2011) del 3 per cento sui redditi annui superiori a 300.000 euro, quest'ultimo assunto anche quale *tertium comparationis*.

Al fine di reperire risorse per la stabilizzazione finanziaria, il legislatore ha imposto ai soli titolari di trattamenti pensionistici, per la medesima finalità, l'ulteriore speciale prelievo tributario oggetto di censura, attraverso una ingiustificata limitazione della platea dei soggetti passivi.

Va pertanto ribadito, anche questa volta, quanto già affermato nella citata sentenza n. 223 del 2012, e cioè che tale sostanziale identità di *ratio* dei differenti interventi “di solidarietà”, determina un giudizio di irragionevolezza ed arbitrarietà del diverso trattamento riservato alla categoria colpita, «foriero peraltro di un risultato di bilancio che avrebbe potuto essere ben diverso e più favorevole per lo Stato, laddove il legislatore avesse rispettato i principi di eguaglianza dei cittadini e di solidarietà economica, anche modulando diversamente un “universale” intervento impositivo». Se da un lato l'eccezionalità della situazione economica che lo Stato deve affrontare è suscettibile di consentire il ricorso a strumenti eccezionali, nel difficile compito di contemperare il soddisfacimento degli interessi finanziari e di garantire i servizi e la protezione di cui tutti cittadini necessitano, dall'altro ciò non può e non deve determinare ancora una volta un'obliterazione dei fondamentali canoni di uguaglianza, sui quali si fonda l'ordinamento costituzionale.

Nel caso di specie, peraltro, il giudizio di irragionevolezza dell'intervento settoriale appare ancor più palese, laddove si consideri che la giurisprudenza della Corte ha ritenuto che il trattamento pensionistico ordinario ha natura di retribuzione differita (fra le altre sentenza n. 30 del 2004, ordinanza n. 166 del 2006); sicché il maggior prelievo tributario rispetto ad altre categorie risulta con più evidenza discriminatorio, venendo esso a gravare su redditi ormai consolidati nel loro ammontare, collegati a prestazioni lavorative già rese da cittadini che hanno esaurito la loro vita lavorativa, rispetto ai quali non risulta più possibile neppure ridisegnare sul piano sinallagmatico il rapporto di lavoro.

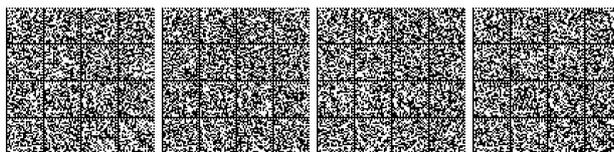
Va, quindi, pronunciata l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, comma 22-*bis*, del d.l. n. 98 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 111 del 2011, come modificato dall'art. 24, comma 31-*bis*, del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 18, comma 22-bis, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, come modificato dall'articolo 24, comma 31-bis, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni



urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 giugno 2013.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*

Giuseppe TESAURO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 5 giugno 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

ALLEGATO:
ordinanza letta all'udienza del 7 maggio 2013

ORDINANZA

Visti gli atti relativi al giudizio di legittimità costituzionale introdotto con ordinanza della Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Lazio, depositata il 25 febbraio 2013 (n. 55 Reg. ordinanze 2013);

rilevato che in detto giudizio di legittimità costituzionale è intervenuto il Gruppo Romano Giornalisti Pensionati, associazione, senza fini di lucro, che intende con tale atto tutelare i suoi soci che hanno subito le decurtazioni pensionistiche, tramite l'INPGI;

che l'ente in questione non è stato parte nel giudizio *a quo*;

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

che, nel giudizio da cui traggono origine le questioni di legittimità costituzionale in discussione, i rapporti sostanziali dedotti in causa concernono profili che possono anche riguardare le posizioni previdenziali dei soci dell'ente intervenuto, ma non concernono direttamente prerogative o diritti dei medesimi;

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

che, pertanto, l'intervento spiegato nel giudizio di legittimità costituzionale sopra indicato deve essere dichiarato inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile l'intervento spiegato dal Gruppo Romano Giornalisti Pensionati nel giudizio di legittimità costituzionale R.O. n. 55 del 2013.

F.to: Franco Gallo, *Presidente*

T_130116



N. 117

Sentenza 3 - 5 giugno 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Energia - Norme della Regione Basilicata - Conferimento di nuovi titoli minerari per la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi - Preventiva e generalizzata previsione legislativa di diniego di intesa, al fine di assicurare processi di sviluppo sostenibile - Contrasto con la *ratio* del principio di leale collaborazione che impone il rispetto, caso per caso, di una procedura articolata, tale da assicurare lo svolgimento di reiterate trattative - Violazione della competenza legislativa statale nelle materie concorrenti della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia e del governo del territorio - Illegittimità costituzionale - Assorbimento degli ulteriori profili.

- Legge della Regione Basilicata 8 agosto 2012, n. 16, art. 37.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, e 117, terzo comma (artt. 41, 97 e 117, commi primo e secondo, lettera *m*).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Franco GALLO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 37 della legge della Regione Basilicata 8 agosto 2012, n. 16 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2012 e del bilancio pluriennale per il triennio 2012/2014), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso spedito per la notifica l'8 ottobre 2012, depositato in cancelleria l'11 ottobre 2012 ed iscritto al n. 140 del registro ricorsi 2012.

Visto l'atto di costituzione della Regione Basilicata;

udito nell'udienza pubblica del 21 maggio 2013 il Giudice relatore Gaetano Silvestri;

uditi l'avvocato dello Stato Lorenzo D'Ascia per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Luigi Manzi per la Regione Basilicata.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso spedito per la notifica l'8 ottobre 2012 e depositato il successivo 11 ottobre, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 37 della legge della Regione Basilicata 8 agosto 2012, n. 16 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2012 e del bilancio pluriennale per il triennio 2012/2014), per violazione degli artt. 3, primo comma, 41, 97, 117, commi primo, secondo, lettera *m*), e terzo, della Costituzione, e del principio di leale collaborazione.



La disposizione impugnata prevede: «1. La Regione Basilicata nell'esercizio delle proprie competenze in materia di governo del territorio ed al fine di assicurare processi di sviluppo sostenibile, a far data dall'entrata in vigore della presente norma non rilascerà l'intesa, prevista dall'art. 1, comma 7, lettera *n*), della legge 23 agosto 2004, n. 239, di cui all'accordo del 24 aprile 2001, al conferimento di nuovi titoli minerari per la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi.

2. Le disposizioni della presente norma si applicano anche ai procedimenti amministrativi in corso per il rilascio dell'intesa sul conferimento di nuovi titoli minerari per la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi.

3. Sono fatte salve le intese relative a titoli minerari in essere».

1.1.- La difesa statale ritiene che la norma impugnata incida sull'ambito materiale della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

Lo Stato avrebbe fissato i principi fondamentali in materia di localizzazione di impianti energetici con la legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia). La legge citata conterrebbe, altresì, disposizioni per il settore energetico che contribuiscono a garantire «la tutela della concorrenza, la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, la tutela dell'incolumità e della sicurezza pubblica fatta salva la disciplina in materia di rischi da incidenti rilevanti, la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema al fine di assicurare l'unità giuridica ed economica dello Stato e il rispetto delle autonomie regionali e locali, dei trattati internazionali e della normativa comunitaria» (art. 1, comma 1).

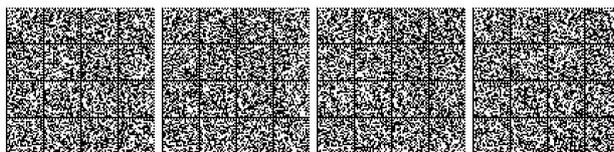
In particolare, il ricorrente richiama l'art. 1, comma 4, della legge n. 239 del 2004, il quale prevede che «Lo Stato e le regioni, al fine di assicurare su tutto il territorio nazionale i livelli essenziali delle prestazioni concernenti l'energia nelle sue varie forme e in condizioni di omogeneità sia con riguardo alle modalità di fruizione sia con riguardo ai criteri di formazione delle tariffe e al conseguente impatto sulla formazione dei prezzi, garantiscono: [...] *d*) l'adeguatezza delle attività energetiche strategiche di produzione, trasporto e stoccaggio per assicurare adeguati standard di sicurezza e di qualità del servizio nonché la distribuzione e la disponibilità di energia su tutto il territorio nazionale», nonché «*f*) l'adeguato equilibrio territoriale nella localizzazione delle infrastrutture energetiche, nei limiti consentiti dalle caratteristiche fisiche e geografiche delle singole regioni, prevedendo eventuali misure di compensazione e di riequilibrio ambientale e territoriale qualora esigenze connesse agli indirizzi strategici nazionali richiedano concentrazioni territoriali di attività, impianti e infrastrutture ad elevato impatto territoriale, con esclusione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili».

Inoltre, il successivo comma 7 dell'art. 1 della legge citata attribuisce allo Stato il compito di provvedere, «anche avvalendosi dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas», alla «identificazione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale con riferimento all'articolazione territoriale delle reti infrastrutturali energetiche dichiarate di interesse nazionale ai sensi delle leggi vigenti» (lettera *g*), nonché «le determinazioni inerenti la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi, ivi comprese le funzioni di polizia mineraria, adottate, per la terraferma, di intesa con le regioni interessate» (lettera *n*) e «l'individuazione, di intesa con la Conferenza unificata, della rete nazionale di gasdotti» (comma 8, lettera *b*, numero 2).

L'Avvocatura generale precisa che l'art. 29 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 legge 15 marzo 1997, n. 59) e l'art. 52-*quinquies* del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità) attribuiscono allo Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, un potere autorizzatorio nella materia in esame, riconoscendo all'amministrazione statale «una competenza amministrativa generale e di tipo gestionale» per far fronte ad esigenze di carattere unitario.

Il necessario coinvolgimento delle Regioni interessate sarebbe assicurato dal d.P.R. n. 327 del 2001 con la previsione di un'intesa in senso forte, che garantirebbe la loro adeguata partecipazione al procedimento di rilascio dell'autorizzazione di cui all'art. 52-*quinquies*, comma 2. È inoltre prevista dal comma 6 del medesimo articolo una procedura alternativa, attivabile in caso di mancato raggiungimento dell'intesa con la Regione interessata.

Pertanto, la norma regionale impugnata, negando a priori il rilascio dell'intesa per il conferimento di nuovi titoli minerari per la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi, si porrebbe in contrasto con i principi generali dettati dallo Stato in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», con conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. Così facendo, la Regione Basilicata paralizzerebbe, senza una preventiva valutazione delle singole situazioni, le funzioni che lo Stato deve esercitare in maniera unitaria nella materia in esame, precludendo, in particolare, le attività che lo Stato stesso è chiamato a compiere ai sensi dell'art. 1, comma 7, lettera *n*), e comma 8, lettera *b*), numero 2, della legge n. 239 del 2004.



1.2.- Sarebbe altresì violato, secondo il ricorrente, il principio di leale collaborazione, richiamato dall'art. 1, comma 3, della legge n. 239 del 2004 unitamente ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. La disposizione legislativa censurata, infatti, conterrebbe «un'affermazione di chiusura verso ogni soluzione prospettata dallo Stato, a prescindere dalle diverse valutazioni che, anche in futuro, potranno essere effettuate».

L'inammissibilità del rifiuto unilaterale, disposto dalla norma impugnata, si evincerebbe anche da quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 331 del 2010.

1.3.- La difesa statale prospetta la violazione dell'ulteriore parametro costituzionale costituito dall'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., in quanto l'art. 37 della legge reg. Basilicata n. 16 del 2012, ostacolando lo sviluppo della rete dei gasdotti di interesse nazionale e con essa l'efficiente erogazione di gas, determinerebbe l'impossibilità di provvedere alle esigenze fondamentali dei cittadini. Ciò a fronte del fatto che la legge n. 239 del 2004 si prefiggerebbe l'obiettivo di «assicurare su tutto il territorio nazionale i livelli essenziali delle prestazioni concernenti l'energia nelle sue varie forme e in condizioni di omogeneità sia con riguardo alle modalità di fruizione sia con riguardo ai criteri di formazione delle tariffe e al conseguente impatto sulla formazione dei prezzi» (art. 1, comma 4).

1.4.- Sarebbe, inoltre, violato l'art. 97 Cost., in quanto la norma impugnata obbligherebbe a ricorrere alla procedura alternativa prevista dal comma 6 dell'art. 52-*quinquies* del d.P.R. n. 327 del 2001, rendendo più gravoso il procedimento di autorizzazione con conseguente violazione del principio di buon andamento dell'azione amministrativa, sancito dall'art. 97 Cost.

Peraltro, il diniego dell'intesa, contenuto nella disposizione regionale, non sarebbe accompagnato da un'adeguata motivazione, frutto di una istruttoria e della valutazione di specifici elementi di fatto. Il legislatore regionale, infatti, si sarebbe limitato ad un generico riferimento alla finalità «di assicurare processi di sviluppo sostenibile», senza alcuna considerazione della pluralità di situazioni eterogenee che potranno essere oggetto di esame da parte dello Stato e delle Regioni.

1.5.- Il ricorrente sostiene che la norma impugnata violi anche l'art. 117, primo comma, Cost., «nella misura in cui esclude il rilascio dell'intesa regionale per il conferimento di titoli minerari relativi ad idrocarburi anche gassosi». Tale preclusione sarebbe incompatibile con il perseguimento dell'obiettivo della sicurezza degli approvvigionamenti di gas naturale, individuato nel punto 22 del preambolo della direttiva 13 luglio 2009, n. 2009/73/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale e che abroga la direttiva 2003/55/CE).

Al riguardo, la difesa statale ritiene che l'intervento normativo regionale, consentendo le sole attività estrattive in corso e quelle relative ai programmi di lavoro già approvati, vanifichi «gli indirizzi di sicurezza degli approvvigionamenti energetici imposti dalla predetta direttiva dell'Unione, che non possono prescindere dallo sviluppo delle ingenti potenzialità produttive del territorio lucano».

1.6.- Da ultimo, il Presidente del Consiglio dei ministri rinviene, nella normativa impugnata, la violazione degli artt. 3, primo comma, e 41 Cost., i quali imporrebbero che le limitazioni all'iniziativa economica privata perseguano finalità di utilità sociale e siano informate ai principi di ragionevolezza e proporzionalità.

Nel caso di specie il «rifiuto aprioristico e totale del rilascio dell'intesa», sebbene astrattamente rivolto a perseguire un fine di utilità sociale, quale la riduzione del consumo del suolo nel contesto del governo del territorio, non potrebbe ritenersi conforme a ragionevolezza e proporzionalità, giacché impedirebbe la ponderazione delle singole istanze, necessaria all'assunzione di misure proporzionate alle concrete fattispecie ad esse sottese.

2.- La Regione Basilicata è intervenuta nel giudizio, chiedendo che il ricorso sia rigettato.

Preliminarmente, la difesa regionale assume che, con l'odierno ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri abbia inteso manifestare «disapprovazione» per la «forma» con cui la Regione ha esternato il proprio dissenso al conferimento di nuovi titoli minerari per la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi.

Al riguardo, la resistente rileva che non è contestata la sua competenza a concorrere con lo Stato alla definizione delle politiche di governo del territorio, al fine di assicurare l'equilibrio nella localizzazione delle infrastrutture energetiche, e che non sussistono dubbi circa la possibilità per la Regione di negare il proprio consenso al conferimento di nuovi titoli, anche sulla scorta di una sua asserita migliore conoscenza del territorio.



In virtù delle considerazioni anzidette, la difesa regionale dichiara di non comprendere le ragioni per le quali il dissenso è legittimo se manifestato “caso per caso” in via amministrativa, mentre non lo sarebbe se contenuto in una norma di legge, quindi «utilizzando uno strumento espressivo di una maggiore rappresentatività democratica».

La resistente richiama in proposito i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, rispetto ai quali risulterebbe coerente la scelta del legislatore regionale, il cui intento non sarebbe quello di opporre un sistematico ed ingiustificato rifiuto all'intesa, ma di affermare e ribadire le prerogative regionali in tema di uso razionale del territorio.

La difesa regionale ritiene, inoltre, che a seguito della norma impugnata le procedure preordinate al rilascio dell'autorizzazione «non potranno che ricevere una sensibile semplificazione [...] atteso che non sarà più necessaria [...] l'osservanza dei vincoli temporali e procedurali richiesti a regime».

La resistente conclude rilevando che la norma impugnata, in quanto limita la sua portata al modo in cui si intende manifestare il dissenso regionale a nuove installazioni, non invade sfere di competenze statali e non sottrae ambiti di efficacia ed efficienza all'azione dello Stato.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 37 della legge della Regione Basilicata 8 agosto 2012, n. 16 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2012 e del bilancio pluriennale per il triennio 2012/2014), per violazione degli artt. 3, primo comma, 41, 97, 117, commi primo, secondo, lettera *m*), e terzo, della Costituzione, e del principio di leale collaborazione.

2.- Le questioni sono fondate nei termini di seguito precisati.

2.1.- La disposizione censurata ricade sia nell'ambito della competenza legislativa «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», che in quello del «governo del territorio», compresi nella disciplina di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

La natura concorrente della potestà legislativa relativa ad entrambe le materie dimostra la ragionevolezza della scelta del legislatore statale, che ha previsto l'intesa tra Stato e Regioni interessate per le «determinazioni inerenti la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi». Con l'art. 1, comma 7, lettera *n*), della legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia), il legislatore statale ha preso atto dell'interferenza di competenze di Stato e Regioni ed ha individuato lo strumento per risolvere i possibili conflitti nell'atto maggiormente espressivo del principio di leale collaborazione. Questa Corte ha affermato la necessità dell'intesa con riferimento alla stessa normativa statale che viene in rilievo nel presente giudizio, che si deve intendere implicitamente richiamata in tutte le disposizioni legislative sul medesimo oggetto (sentenza n. 383 del 2005).

2.2.- Il legislatore lucano non contesta la previsione della necessità dell'intesa, di cui al citato art. 1, comma 7, lettera *n*), della legge n. 239 del 2004, ma dispone un diniego preventivo e generalizzato di addivenire, in tutti i casi concreti, ad un accordo.

Tale previsione legislativa si pone in aperto contrasto con la *ratio* stessa del principio di leale collaborazione, che impone il rispetto, caso per caso, di una procedura articolata, tale da assicurare lo svolgimento di reiterate trattative.

La preventiva e generalizzata previsione legislativa di diniego di intesa vanifica la bilateralità della relativa procedura, che deve sempre trovare sviluppo nei casi concreti, e si pone in simmetrica corrispondenza con le norme che hanno introdotto la «drastica previsione» della forza decisiva della volontà di una sola parte - sia essa, di volta in volta, lo Stato, la Regione o la Provincia autonoma - ritenute costituzionalmente illegittime da questa Corte con giurisprudenza costante (*ex plurimis*, sentenze n. 39 del 2013, n. 179 del 2012, n. 33 del 2011, n. 121 del 2010, n. 24 del 2007).

Si deve pertanto dichiarare l'illegittimità costituzionale della norma regionale impugnata.

3.- Restano assorbiti gli altri profili di illegittimità costituzionale segnalati dal ricorrente.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 37 della legge della Regione Basilicata 8 agosto 2012, n. 16 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2012 e del bilancio pluriennale per il triennio 2012/2014).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 giugno 2013.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*

Gaetano SILVESTRI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 5 giugno 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_130117

N. 118

Sentenza 3 - 5 giugno 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Intervento in giudizio - Giudizio di legittimità costituzionale in via principale promosso dal Governo avverso norme della Regione Campania - Intervento *ad adiuvandum* di un consigliere regionale - Soggetto che non è titolare di potestà legislativa - Atto depositato oltre il termine perentorio - Inammissibilità dell'intervento.

– Legge della Regione Campania 11 ottobre 2011, n. 16, artt. 1, 2 e 3, limitatamente alla lettera *a*) del comma 1.

Regioni in genere - Norme della Regione Campania - Consiglieri regionali - Condanna non definitiva per il delitto di cui all'art. 416-bis del codice penale (associazione di tipo mafioso) - Sospensione di diritto dalla carica fino alla sentenza definitiva - Sovrapposizione alla più rigorosa disciplina statale - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordine pubblico e sicurezza - Illegittimità costituzionale.

– Legge della Regione Campania 11 ottobre 2011, n. 16, artt. 1, 2 e 3, comma 1, lettera *a*).

– Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera *h*).

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 della legge della Regione Campania 11 ottobre 2011, n. 16, recante «Modifica ed integrazione dell'articolo 9 della legge regionale 19 gennaio 2007, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - legge finanziaria regionale 2007), modifica ed integrazione dell'articolo 9 della legge regionale 27 marzo 2009, n. 4 (Legge elettorale) e modifica ed integrazione dell'articolo 28 della legge regionale 5 giugno 1996, n. 13 (Nuove disposizioni in materia di trattamento indennitario agli eletti alla carica di consigliere regionale della Campania)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 15 dicembre 2011, depositato in cancelleria il 20 dicembre 2011 ed originariamente iscritto al n. 13 del registro conflitti tra enti 2011.

Visti l'atto di costituzione della Regione Campania nonché l'atto di intervento, fuori termine, di Conte Roberto; udito nell'udienza pubblica del 27 febbraio 2013 il Giudice relatore Giuseppe Frigo;

uditi l'avvocato dello Stato Ettore Figliolia per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Rosanna Panariello per la Regione Campania.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato a mezzo del servizio postale il 15 dicembre 2011 e depositato il successivo 20 dicembre, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha chiesto che sia dichiarata «la non spettanza alla Regione del potere di legiferare nella materia» oggetto della legge della Regione Campania 11 ottobre 2011, n. 16, recante «Modifica ed integrazione dell'articolo 9 della legge regionale 19 gennaio 2007, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - legge finanziaria regionale 2007), modifica ed integrazione dell'articolo 9 della legge regionale 27 marzo 2009, n. 4 (Legge elettorale) e modifica ed integrazione dell'articolo 28 della legge regionale 5 giugno 1996, n. 13 (Nuove disposizioni in materia di trattamento indennitario agli eletti alla carica di consigliere regionale della Campania)», trattandosi di materia attribuita alla competenza legislativa esclusiva dello Stato dall'articolo 117, secondo comma, lettera *h*), della Costituzione, e, conseguentemente, che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale della predetta legge regionale.

Il ricorrente rileva come l'art. 1 della legge regionale censurata, modificando l'art. 9 della legge regionale 19 gennaio 2007, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - legge finanziaria regionale 2007), preveda che i consiglieri regionali che hanno riportato condanna, anche non definitiva, per il delitto di cui all'art. 416-*bis* del codice penale (associazione di tipo mafioso) restano sospesi dalla carica fino alla sentenza definitiva. I successivi artt. 2 e 3 inseriscono il riferimento a tale previsione normativa, rispettivamente, nell'art. 9 della legge regionale 27 marzo 2009, n. 4 (Legge elettorale) e nell'art. 28 della legge regionale 5 giugno 1996, n. 13 (Nuove disposizioni in materia di trattamento indennitario agli eletti alla carica di consigliere regionale della Campania), stabilendo conseguentemente la sostituzione temporanea del consigliere sospeso e la sospensione della corresponsione dell'indennità inerente alla carica.

Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, la legge impugnata - nel prevedere una sospensione di diritto, potenzialmente sine die, dalla carica di consigliere regionale - eccederebbe dall'ambito della competenza legislativa regionale, incidendo sulla materia dell'ordine pubblico e della sicurezza, riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost.

Il legislatore statale ha, in effetti, disciplinato la materia oggetto della legge regionale in esame con l'art. 15 della legge 19 marzo 1990, n. 55 (Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale). Detta disposizione - dopo aver previsto, al comma 1, che non possono essere candidati alle elezioni regionali, provinciali e comunali coloro che hanno riportato condanna definitiva per il delitto di associazione di tipo mafioso - al successivo comma 4-*bis* stabilisce la sospensione di diritto dalla carica consiliare, per un periodo di diciotto mesi, nei confronti di chi abbia riportato una condanna non definitiva per lo stesso reato. La norma aggiunge che la sospensione non cessa se entro il predetto termine interviene una pronuncia, anche non definitiva, di rigetto dell'impugnazione in punto di responsabilità, nel qual caso la sospensione viene meno decorsi dodici mesi dalla sentenza di rigetto.

Secondo quanto affermato dalla giurisprudenza costituzionale, la disciplina ora ricordata risponde a finalità di salvaguardia dell'ordine e della sicurezza pubblica contro i rischi di infiltrazioni delle organizzazioni criminali nelle pubbliche amministrazioni, tutelando, così, interessi fondamentali dello Stato. La legislazione regionale non potrebbe



pertanto derogare alle disposizioni statali in questione, né tramite previsioni più favorevoli, né - come nel caso in esame - introducendo norme di maggior rigore.

2.- Si è costituita la Regione Campania, la quale ha chiesto che il ricorso - qualificato dalla difesa regionale come ricorso per conflitto di attribuzione - sia dichiarato inammissibile o infondato, per le ragioni precisate in una successiva memoria.

In particolare, il ricorso sarebbe inammissibile perché il testo dell'art. 1 della legge impugnata ivi riportato corrisponderebbe a quello antecedente all'avviso di rettifica pubblicato nel Bollettino ufficiale della Regione Campania del 25 ottobre 2011, n. 67, e, quindi, non più in vigore già al momento dell'instaurazione del giudizio. Peraltro, anche gli artt. 2 e 3 della medesima legge, i quali richiamano il contenuto del menzionato art. 1, sarebbero comprensibili solo se letti in correlazione alla disposizione emendata.

Nel merito, la resistente assume che le norme censurate costituirebbero integrazione della preesistente normativa regionale e, segnatamente, delle leggi n. 4 del 2009 e n. 13 del 1996, emanate nel rispetto della legge 2 luglio 2004, n. 165 (Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione). Sarebbe, infatti, illogico consentire al legislatore regionale di determinare le cause di ineleggibilità e di incompatibilità dei consiglieri regionali (art. 122, primo comma, Cost.) e non, invece, di disciplinare le conseguenze della sopravvenienza di quelle stesse cause alla nomina.

Con specifico riferimento agli artt. 2 e 3, che regolano la supplenza e il trattamento indennitario in costanza di una causa di sospensione, non potrebbe comunque evocarsi una competenza legislativa statale in materia di ineleggibilità, discutendosi di disposizioni attinenti a meri profili economici e a meccanismi organizzativi interni all'amministrazione regionale.

3.- Con atto depositato il 29 gennaio 2013 è intervenuto il consigliere regionale Roberto Conte, che ha concluso per l'accoglimento del ricorso.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha chiesto che sia dichiarata la «non spettanza alla Regione» Campania «del potere di legiferare» nella materia oggetto della legge regionale 11 ottobre 2011, n. 16, recante «Modifica ed integrazione dell'articolo 9 della legge regionale 19 gennaio 2007, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - legge finanziaria regionale 2007), modifica ed integrazione dell'articolo 9 della legge regionale 27 marzo 2009, n. 4 (legge elettorale) e modifica ed integrazione dell'articolo 28 della legge regionale 5 giugno 1996, n. 13 (Nuove disposizioni in materia di trattamento indennitario agli eletti alla carica di consigliere regionale della Campania)».

L'art. 1 della legge impugnata, aggiungendo il comma 5 all'articolo 9 della legge regionale 2007, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - legge finanziaria regionale 2007), prevede che i consiglieri regionali che abbiano riportato condanna, anche non definitiva, per il delitto di cui all'art. 416-bis del codice penale restino sospesi dalla carica fino alla sentenza definitiva. I successivi artt. 2 e 3, modificando altre previgenti norme regionali, stabiliscono, rispettivamente, la sostituzione temporanea del consigliere sospeso e la sospensione della corresponsione della relativa indennità.

Secondo il ricorrente, la legge regionale impugnata violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera h), della Costituzione, invadendo la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza: materia alla quale andrebbe ricondotta la prevista ipotesi di sospensione di diritto dei consiglieri regionali, in quanto volta a prevenire e a contrastare le infiltrazioni mafiose nel tessuto regionale.

2.- In via preliminare, va rilevato che - contrariamente a quanto mostra di ritenere la Regione resistente - con il ricorso in esame il Presidente del Consiglio dei ministri ha inteso promuovere una questione di legittimità costituzionale in via principale, e non già un conflitto di attribuzione fra enti: ciò, malgrado l'impropria formulazione del petitum in termini di richiesta della dichiarazione di «non spettanza» alla Regione del potere legislativo esercitato.

Depongono inequivocamente in tal senso la concorrente, espressa richiesta, contenuta nel corpo del ricorso, di dichiarare l'illegittimità costituzionale della legge regionale impugnata, nonché l'articolazione dei motivi, imperniati sulla violazione del riparto delle competenze legislative. Univoca, d'altro canto, è la delibera con la quale il Consiglio dei ministri ha deciso la proposizione dell'impugnativa nel qualificare la medesima come «questione di legittimità costituzionale».



3.- Sempre in via preliminare, va dichiarata l'inammissibilità dell'intervento ad adiuvandum del consigliere regionale Roberto Conte, sia perché depositato oltre il termine - di natura perentoria (*ex plurimis*, sentenze n. 190 e n. 108 del 2006) - stabilito dagli artt. 24 e 34 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), computato secondo quanto previsto dagli artt. 3 e 4 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale; sia perché - per costante giurisprudenza di questa Corte - «il giudizio di costituzionalità delle leggi in via d'azione si svolge esclusivamente tra soggetti titolari di potestà legislativa, fermi restando, per i soggetti privi di tale potestà, i mezzi di tutela delle rispettive posizioni soggettive, anche costituzionali, di fronte ad altre istanze giurisdizionali ed eventualmente anche di fronte a questa Corte in via incidentale» (*ex plurimis*, sentenze n. 33 del 2011 e n. 278 del 2010).

4.- Infondata è l'eccezione di inammissibilità del ricorso formulata dalla difesa della Regione, sul rilievo che l'atto riporta, in premessa, il testo dell'art. 1 della legge impugnata nella versione antecedente all'avviso di rettifica pubblicato nel Bollettino ufficiale della Regione del 25 ottobre 2011, n. 67 e, dunque, non più in vigore già al momento dell'instaurazione del giudizio.

Dopo la premessa, il ricorso riproduce, infatti, il testo normativo così come emendato e ad esso riferisce concretamente le censure.

5.- Nel merito, la questione è fondata, nei termini di seguito specificati.

Come rilevato dal ricorrente, la materia su cui incide la legge regionale impugnata è disciplinata, a livello di legislazione statale, dall'art. 15 della legge 19 marzo 1990, n. 55 (Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale), i cui contenuti risultano attualmente trasfusi, per la parte che interessa, negli artt. 7 e 8 del decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235 (Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190).

In particolare, l'art. 7, comma 1, lettera a), del citato decreto legislativo (corrispondente all'art. 15, comma 1, lettera a, della legge n. 55 del 1990) stabilisce che non possono essere candidati alle elezioni regionali coloro che hanno riportato condanna definitiva per una serie di delitti, tra cui, anzitutto, quello di associazione di tipo mafioso (art. 416-bis cod. pen.). Correlativamente, il successivo art. 8 del d.lgs. n. 235 del 2012 (corrispondente ai commi 4-bis e seguenti dell'art. 15 della legge n. 55 del 1990) prevede la sospensione di diritto del consigliere regionale che abbia riportato una condanna non definitiva per il medesimo reato (comma 1, lettera a). La sospensione cessa automaticamente di produrre effetti decorsi diciotto mesi, salvo che, entro tale periodo, intervenga una decisione, anche non definitiva, di rigetto dell'impugnazione in punto di responsabilità: nel qual caso, la sospensione cessa di produrre effetti decorso il termine di dodici mesi dalla sentenza di rigetto (comma 4). Il passaggio in giudicato della sentenza di condanna provoca, per converso, la decadenza di diritto dalla carica (comma 6).

Pronunciando sul citato art. 15 della legge n. 55 del 1990, questa Corte ha avuto modo di rilevare in più occasioni come le misure ivi previste - ossia l'incandidabilità alle cariche elettive e la decadenza di diritto dalle medesime a seguito di condanna definitiva per determinati reati, nonché la sospensione automatica in caso di condanna non definitiva (che viene qui specificamente in rilievo) - siano dirette «ad assicurare la salvaguardia dell'ordine e della sicurezza pubblica, la tutela della libera determinazione degli organi elettivi, il buon andamento e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche allo scopo di fronteggiare una situazione di grave emergenza nazionale coinvolgente gli interessi dell'intera collettività» (sentenze n. 352 del 2008 e n. 288 del 1993). L'obiettivo perseguito è segnatamente la «prevenzione della delinquenza mafiosa o di altre gravi forme di pericolosità sociale fornite di alta capacità di inquinamento degli apparati pubblici» (sentenza n. 25 del 2002), evitando la loro infiltrazione nel tessuto istituzionale locale (sentenze n. 372 del 2008, n. 288 del 1993 e n. 407 del 1992).

L'evidenziato obiettivo vale a collocare il nucleo essenziale della disciplina in questione nell'ambito della materia «ordine pubblico e sicurezza», di competenza legislativa statale esclusiva (art. 117, secondo comma, lettera h, Cost.): materia che, per costante giurisprudenza di questa Corte, si riferisce «all'adozione delle misure relative alla prevenzione dei reati ed al mantenimento dell'ordine pubblico, inteso quest'ultimo quale complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale» (*ex plurimis*, sentenza n. 35 del 2011).

6.- Alla medesima conclusione si deve pervenire con riguardo alla disposizione dell'art. 1 della legge regionale impugnata, la quale, sovrapponendosi alla ricordata disciplina statale in tema di sospensione di diritto - caratterizzata dalla previsione di termini massimi di durata, in una prospettiva di contemperamento delle esigenze di tutela sottese all'istituto con la presunzione di non colpevolezza (art. 27, secondo comma, Cost.) - introduce una disciplina più rigorosa, a fronte della quale il consigliere regionale condannato con sentenza non definitiva per associazione di tipo mafioso resta sospeso dalla carica sino alla sentenza definitiva (e, dunque, potenzialmente *sine die*).



Al riguardo, non può condividersi l'assunto della Regione resistente, stando al quale la disposizione in esame ricadrebbe nell'ambito della competenza legislativa regionale concorrente in materia di ineleggibilità e incompatibilità dei consiglieri regionali (art. 122, primo comma, Cost.): e ciò, anche riconoscendo che detta competenza comprenda la disciplina delle decadenze connesse alla sopravvenienza delle cause di ineleggibilità dopo l'assunzione del mandato, come pure la disciplina delle ipotesi di sospensione automatica dalla carica collegate, in funzione cautelare e preventiva, alle cause di decadenza. Resta, infatti, dirimente il rilievo che le ragioni che stanno nella contingenza alla base della prevista sospensione di diritto - evitare, come detto, anomale interferenze nel governo regionale dovute a fenomeni di infiltrazione della criminalità organizzata, segnatamente di tipo mafioso - ascrivono comunque il nucleo essenziale della disciplina, sulla base del criterio della prevalenza, alla già indicata materia di competenza statale esclusiva «ordine pubblico e sicurezza».

7.- Le disposizioni degli artt. 2 e 3, comma 1, lettera *a*), della legge impugnata sono strettamente consequenziali a quella dell'art. 1.

Modificando norme regionali previgenti - rispettivamente, l'art. 9, comma 1, della legge regionale 27 marzo 2009, n. 4 (Legge elettorale) e l'art. 28, comma 1, della legge regionale 5 giugno 1996, n. 13 (Nuove disposizioni in materia di trattamento indennitario agli eletti alla carica di consigliere regionale) - le citate disposizioni prevedono, infatti, la sostituzione temporanea del consigliere regionale e la sospensione della corresponsione della relativa indennità anche con riguardo alla nuova ipotesi di sospensione di diritto dalla carica introdotta dal citato art. 1, la quale viene aggiunta ai casi in precedenza richiamati.

Presenta, per converso, autonomi margini di operatività la lettera *b*) dell'art. 3, comma 1, della legge impugnata, che - modificando l'art. 28, comma 3, della legge reg. n. 13 del 1996 - introduce una nuova disciplina dell'affidamento della supplenza, riferibile alla generalità delle ipotesi di sospensione del consigliere regionale ivi considerate, anche diverse da quella oggetto dell'odierno scrutinio: disciplina che resta estranea alle censure del ricorrente.

8.- La legge della Regione Campania n. 16 del 2011 va dichiarata, pertanto, costituzionalmente illegittima con riguardo alle previsioni degli artt. 1, 2 e 3, comma 1, lettera *a*).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile l'intervento spiegato dal consigliere regionale Roberto Conte;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 1, 2 e 3, limitatamente alla lettera a) del comma 1, della legge della Regione Campania 11 ottobre 2011, n. 16, recante «Modifica ed integrazione dell'articolo 9 della legge regionale 19 gennaio 2007, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - legge finanziaria regionale 2007), modifica ed integrazione dell'articolo 9 della legge regionale 27 marzo 2009, n. 4 (Legge elettorale) e modifica ed integrazione dell'articolo 28 della legge regionale 5 giugno 1996, n. 13 (Nuove disposizioni in materia di trattamento indennitario agli eletti alla carica di consigliere regionale della Campania)».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 giugno 2013.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*

Giuseppe FRIGO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 5 giugno 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 119

Sentenza 3 - 5 giugno 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Lavoro e occupazione - Ordinanze-ingiunzioni per violazione di norme in materia di lavoro emesse dalla direzione provinciale del lavoro - Proposizione del ricorso amministrativo al Comitato regionale per i rapporti di lavoro - Termine per l'ordinaria opposizione giurisdizionale di cui all'art. 22 della legge n. 689 del 1981 - Prevista sospensione in luogo di interruzione - Asserito eccesso di delega - Insussistenza - Discrezionalità del legislatore delegato esercitata all'interno di un'ampia formulazione della delega - Non fondatezza della questione.

- Decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124, art. 17, comma 3.
- Costituzione, artt. 76 e 77; legge 14 febbraio 2003, n. 30, art. 8, comma 2, lettera d).

Lavoro e occupazione - Ordinanze-ingiunzioni per violazione di norme in materia di lavoro emesse dalla direzione provinciale del lavoro - Proposizione del ricorso amministrativo al Comitato regionale per i rapporti di lavoro - Termine per l'ordinaria opposizione giurisdizionale di cui all'art. 22 della legge n. 689 del 1981 - Prevista sospensione in luogo di interruzione - Manifesta irragionevolezza e disparità di trattamento processuale rispetto all'analogia fattispecie del ricorso alla direzione regionale del lavoro - Limitazione della tutela giurisdizionale contro atti sanzionatori della pubblica amministrazione - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124, art. 17, comma 3.
- Costituzione, artt. 3 e 113, secondo 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 di legittimità costituzionale dell'articolo 17, comma 3, del decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124 (Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, a norma dell'articolo 8 della legge 14 febbraio 2003, n. 30), promosso dal Tribunale di Brindisi, sezione distaccata di Francavilla Fontana, nel procedimento vertente tra L.M., in proprio e nella qualità di socio dell'azienda Agrituristica Tredicina s.s., e la Direzione provinciale del lavoro di Brindisi, con ordinanza del 26 ottobre 2010, iscritta al n. 188 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell'anno 2011.

Visto l'atto di costituzione di L.M. in proprio e nella qualità di socio dell'azienda Agrituristica Tredicina s.s., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 27 marzo 2013 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo;

uditi l'avvocato Gabriele Di Noi per L.M., in proprio e nella qualità di socio dell'azienda Agrituristica Tredicina s.s., e l'avvocato dello Stato Massimo Bachetti per il Presidente del Consiglio dei ministri.



Ritenuto in fatto

1.- Il Tribunale ordinario di Brindisi, sezione distaccata di Francavilla Fontana, con ordinanza del 26 ottobre 2010 (r.o. n. 188 del 2011), ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 76, 77 e 113, secondo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 17, comma 3, del decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124 (Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, a norma dell'articolo 8 della legge 14 febbraio 2003, n. 30), «nella parte in cui dispone la sospensione anziché l'interruzione del termine di cui all'art. 22 della legge 24 novembre 1981, n. 689, in caso di proposizione di ricorso amministrativo al Comitato regionale per i rapporti di lavoro».

1.1.- Il rimettente premette che il sig. L.M., in proprio e nella qualità di socio della società semplice Azienda Agrituristica Tredicina, con ricorso depositato il 2 dicembre 2009, ha proposto opposizione avverso le ordinanze-ingiunzioni n. 68/09 e n. 68/09-bis emesse, per l'importo di euro 1.968,00 ciascuna, dalla Direzione provinciale del lavoro di Brindisi l'11 giugno 2009 e notificate in data 12 giugno 2009, per violazione, da parte del socio e della società (obbligata in solido), della normativa di settore in tema di assunzione di personale dipendente, di cui: all'art. 9-bis, comma 2, del decreto-legge 1° ottobre 1996, n. 510 (Disposizioni urgenti in materia di lavori socialmente utili, di interventi a sostegno del reddito e nel settore previdenziale), convertito, con modificazioni, dalla legge 28 novembre 1996, n. 608; all'art. 4-bis, comma 2, del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181 (Disposizioni per agevolare l'incontro fra domanda ed offerta di lavoro, in attuazione dell'art. 45, comma 1, lettera a, della legge 17 maggio 1999 n. 144); all'art. 14, comma 2, del decreto legislativo 23 febbraio 2000, n. 38 (Disposizioni in materia di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, a norma dell'art. 55, comma 1, della legge 17 maggio 1999, n. 144); e all'art. 1 della legge 5 gennaio 1953, n. 4 (Norme concernenti l'obbligo di corrispondere le retribuzioni ai lavoratori a mezzo di prospetti paga).

Il giudice *a quo* aggiunge che si è costituita in giudizio la Direzione provinciale del lavoro di Brindisi eccependo, in via preliminare, l'inammissibilità dell'opposizione, in quanto tardiva.

In particolare, poiché gli intimati in data 3 luglio 2009 avevano proposto ricorso al Comitato regionale per i rapporti di lavoro, ai sensi dell'art. 17 del d.lgs. n. 124 del 2004, da tale data, in forza del comma 3 del medesimo articolo, era rimasto sospeso il termine di trenta giorni dalla notificazione della ordinanza-ingiunzione per proporre opposizione ai sensi dell'art. 22 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), per poi riprendere a decorrere dal 6 novembre 2009, data nella quale era stata eseguita la notifica della decisione del Comitato, con conseguente tardività del ricorso in opposizione depositato in data 2 dicembre 2009. A tale eccezione gli opposenti avevano replicato sostenendo che, qualora si volesse accedere all'interpretazione fornita dall'amministrazione resistente, la norma di cui al comma 3 del citato art. 17 sarebbe costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 113 Cost., sotto il profilo della limitazione della tutela giurisdizionale contro gli atti della pubblica amministrazione, e dell'art. 3 Cost., sotto il profilo del principio di uguaglianza in rapporto alla previsione di cui all'art. 16 del medesimo decreto legislativo.

1.2.- In punto di rilevanza, il rimettente osserva che, alla luce dell'art. 17, comma 3, del d.lgs. n. 124 del 2004, che fa riferimento all'istituto della sospensione dei termini per proporre ricorso giurisdizionale in luogo della interruzione, l'opposizione andrebbe dichiarata inammissibile in quanto tardivamente proposta.

1.3.- Quanto alla non manifesta infondatezza, ad avviso del giudice *a quo*, il comma 3 del citato art. 17 violerebbe gli artt. 3, 76, 77 e 113, secondo comma, Cost.

In primo luogo, il giudicante ritiene che la norma censurata contrasti con l'art. 3 Cost. sotto il profilo dei principi di uguaglianza e ragionevolezza, in relazione alla diversa disciplina di cui all'art. 16 del medesimo decreto legislativo, concernente una fattispecie analoga.

Il rimettente pone in evidenza che il d.lgs. n. 124 del 2004 «ha introdotto una nuova duplice fattispecie di ricorso amministrativo avverso le ordinanze-ingiunzioni per violazione di norme in materia di lavoro, da intendersi sempre alternativo (principio del cosiddetto doppio binario) rispetto all'ordinaria opposizione giurisdizionale a norma dell'art. 22 della legge 24 novembre 1981, n. 689». In particolare - prosegue il giudicante - qualora ci si voglia opporre ad una ordinanza-ingiunzione emessa da una direzione provinciale del lavoro, il ricorso va proposto dinanzi alla competente direzione provinciale entro trenta giorni dalla notifica dell'ordinanza (art. 16); mentre, laddove si voglia contestare la sussistenza o la qualificazione del rapporto di lavoro, il ricorso deve essere presentato nel medesimo termine al Comitato regionale per i rapporti di lavoro, istituito ed operante presso ogni direzione regionale, ai sensi del successivo art. 17.

Tuttavia, mentre in relazione alla prima procedura, l'art. 16 al comma 3 prevede che «Il termine di cui all'art. 22 della citata legge n. 689 del 1981 decorre dalla notifica del provvedimento che conferma o ridetermina l'importo dell'ordinanza ingiunzione impugnata ovvero dalla scadenza del termine fissato per la decisione», lasciando dunque intendere che il termine per proporre opposizione dinanzi al tribunale cominci integralmente a decorrere dal momento



finale del procedimento amministrativo, con riferimento alla seconda procedura l'art. 17, comma 3, stabilisce che «Il ricorso sospende i termini di cui agli articoli 14, 18 e 22 della legge 24 novembre 1981, n. 689, ed i termini di legge per i ricorsi giurisdizionali avverso verbali degli enti previdenziali» (testo anteriore alle modifiche apportate con l'art. 34, comma 5, del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150, recante: «Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'art. 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69», modifiche applicabili, ai sensi dell'art. 36 del citato decreto legislativo, ai procedimenti instaurati successivamente alla data di entrata in vigore dello stesso).

Ad avviso del giudice *a quo*, ciò comporta la conseguenza che, per proporre opposizione davanti al tribunale, l'intimato dispone soltanto del termine che residua dopo aver detratto il tempo decorso tra la notifica dell'ordinanza e la proposizione del ricorso al Comitato regionale. Il che, ad avviso del rimettente, concreterebbe una irragionevole disparità di trattamento processuale tra situazioni analoghe, disciplinate dal medesimo testo di legge ed introdotte con la medesima *ratio*, con l'unica differenza costituita dall'organo dinanzi al quale proporre il ricorso amministrativo, stante la composizione più ampia del Comitato regionale per i rapporti di lavoro (facendone parte il direttore della direzione regionale del lavoro, quale presidente, il direttore regionale dell'INPS e il direttore regionale dell'INAIL), presumibilmente a causa della maggiore ampiezza del *thema decidendum* delle opposizioni, vertenti anche sull'esistenza o sulla qualificazione dei rapporti di lavoro.

Il giudice *a quo* ravvisa anche la violazione dell'art. 113, secondo comma, Cost., sotto il profilo della limitazione della tutela giurisdizionale contro atti sanzionatori della pubblica amministrazione, in quanto, stante la decorrenza dalla notifica della ordinanza-ingiunzione di entrambi i termini (di trenta giorni) per proporre ricorso al Comitato regionale o per proporre l'opposizione dinanzi al tribunale, la parte del termine utilizzata per predisporre il ricorso amministrativo andrebbe a discapito di quello per proporre la futura opposizione giurisdizionale, con irrimediabile compressione di quest'ultimo termine. Potrebbe addirittura prospettarsi il caso limite nel quale il ricorso al Comitato regionale sia proposto ritualmente dopo ventinove giorni dalla notifica dell'ordinanza-ingiunzione, residuando quindi all'intimato, in ipotesi di esito sfavorevole per il ricorso stesso, un solo giorno libero per inoltrare l'opposizione davanti al tribunale competente.

Il rimettente deduce, altresì, il contrasto del citato art. 17, comma 3, con gli artt. 76 e 77 Cost. per eccesso di delega, in quanto non sarebbero stati rispettati i criteri direttivi di «semplificazione dei procedimenti sanzionatori amministrativi e possibilità di ricorrere alla direzione regionale del lavoro» di cui all'art. 8, comma 2, lettera *d*), della legge delega 14 febbraio 2003, n. 30, ed, in particolare, in relazione al ricorso dinanzi al Comitato regionale per i rapporti di lavoro, i principi di alternatività e del cosiddetto “doppio binario” tra tutela in sede amministrativa e tutela in sede giurisdizionale, dato che la drastica riduzione del termine di cui all'art. 22 della legge n. 689 del 1981, in caso di esito negativo del procedimento dinanzi al Comitato regionale per i rapporti di lavoro, potrebbe costituire un serio deterrente all'utilizzo di tale innovativo ricorso amministrativo, potendo il soggetto ingiunto preferire il ricorso diretto al tribunale competente in modo tale da avere a disposizione l'integrale termine di trenta giorni dalla notifica della ordinanza-ingiunzione.

Il rimettente richiama, infine, la Circolare del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali del 24 giugno 2004, n. 24, avente ad oggetto «D.Lgs. n. 124 del 23 aprile 2004. Chiarimenti e indicazioni operative», che, nel commentare il censurato comma 3 dell'art. 17, ha concluso nel senso che «il ricorso interrompe i termini di cui agli articoli 14, 18 e 22 della legge 24 novembre 1981, n. 689 e quelli previsti dalla normativa vigente per i ricorsi giurisdizionali avverso verbali degli istituti previdenziali». Ad avviso del rimettente, stante la chiara portata letterale della norma censurata, tale pur autorevole interpretazione da parte di un organo amministrativo non sarebbe idonea a far superare i prospettati dubbi di costituzionalità.

2.- Con memoria depositata il 30 agosto 2011 si è costituito in giudizio il sig. L.M., in proprio e nella qualità di socio della società semplice Azienda Agrituristica Tredicina, chiedendo l'accoglimento della sollevata questione di legittimità costituzionale.

In punto di fatto, il sig. L.M., in proprio e nella qualità, riferisce che, a fronte dell'eccezione sollevata nel giudizio *a quo* dalla direzione provinciale del lavoro circa l'inammissibilità per il carattere tardivo del ricorso in opposizione, aveva addotto l'illegittimità costituzionale del citato art. 17, comma 3, per assunto contrasto con l'art. 3 Cost., sotto il profilo della irragionevole disparità di trattamento processuale rispetto alla analoga fattispecie di cui all'art. 16 del medesimo decreto legislativo, nonché con l'art. 113 Cost., sotto il profilo di una limitazione della tutela giurisdizionale contro gli atti della pubblica amministrazione. In particolare, stante la natura alternativa tra il ricorso in via amministrativa e quello in via giurisdizionale, potendo il soggetto intimato esercitare il diritto a ricorrere al Comitato regionale per i rapporti di lavoro, anche usufruendo dell'ultimo dei trenta giorni decorrenti dalla notifica della ordinanza-ingiunzione,



non residuerebbe alcun termine per proporre, successivamente al rigetto della domanda in via amministrativa, il ricorso giurisdizionale ai sensi dell'art. 22 della legge n. 689 del 1981.

Il sig. L.M., in proprio e nella qualità, nel condividere integralmente le argomentazioni sottese alla ordinanza di rimessione, chiede, pertanto, dichiararsi la illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 3, del d.lgs. n. 124 del 2004, nella parte in cui «dispone la sospensione anziché l'interruzione del termine di cui all'art. 22 della legge 24 novembre 1981, n. 689, in caso di proposizione di ricorso amministrativo al Comitato regionale per i rapporti di lavoro».

3.- Con atto depositato l'11 ottobre 2011, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione di legittimità costituzionale sia dichiarata non fondata.

In merito alla censura mossa in riferimento all'art. 3 Cost., sotto il profilo della disparità di trattamento processuale tra i soggetti che propongono, avverso l'ordinanza-ingiunzione, ricorso amministrativo alla competente direzione regionale del lavoro, ai sensi dell'art. 16 del d.lgs. n. 124 del 2004 - con decorrenza *ex novo* del termine per proporre l'opposizione a norma dell'art. 22 della legge n. 689 del 1981 dalla notifica della decisione da parte della direzione regionale del lavoro e, dunque, con interruzione del detto termine processuale - e i soggetti che propongono ricorso amministrativo al Comitato regionale per i rapporti di lavoro ai sensi dell'art. 17 del medesimo decreto legislativo - con sospensione del termine di cui all'art. 22 della legge n. 689 del 1981 dalla data del detto ricorso - la difesa erariale sottolinea gli elementi di diversità delle due discipline, che giustificerebbero la compressione del termine per proporre l'opposizione ordinaria nella fattispecie di cui al citato art. 17.

In particolare, mentre l'art. 16 del d.lgs. n. 124 del 2004 disciplina il ricorso gerarchico avverso l'ordinanza-ingiunzione per infrazioni amministrative in materia di lavoro, il successivo art. 17 regola il ricorso gerarchico improprio - con un più ampio *spatium deliberandi* di novanta anziché sessanta giorni - al Comitato regionale per i rapporti di lavoro non solo avverso l'ordinanza-ingiunzione, ma anche avverso atti endo-procedimentali, quali atti e verbali di accertamento, con conseguente giustificazione, stante la maggiore chance di tutela per la fattispecie di cui all'art. 17 rispetto a quella di cui all'art. 16, di una meno favorevole disciplina in ordine ai termini processuali per proporre opposizione ordinaria avverso l'ordinanza-ingiunzione.

Da qui l'infondatezza della censura sollevata in riferimento all'art. 3 Cost., rientrando nella discrezionalità del legislatore stabilire, nei limiti della ragionevolezza, diversi regimi sui termini processuali.

Quanto alla assunta violazione dell'art. 113, secondo comma, Cost. sotto il profilo della limitazione della tutela giurisdizionale contro gli atti della pubblica amministrazione, stante la irrimediabile compressione del termine per proporre l'ordinaria opposizione - dal quale verrebbe sottratta la porzione di tempo utilizzata per predisporre il ricorso amministrativo - la difesa erariale osserva che l'istituto del ricorso al Comitato regionale per i rapporti di lavoro non ha limitato ma ampliato la tutela del soggetto intimato avverso gli atti sanzionatori in materia di lavoro e legislazione sociale, aggiungendo al rimedio giurisdizionale della opposizione ad ordinanza-ingiunzione, un rimedio facoltativo di carattere amministrativo, che lascia impregiudicato, in caso di esito negativo, il diritto di proporre il ricorso giurisdizionale.

In particolare, il soggetto intimato, nel momento in cui decide di esperire ricorso amministrativo al Comitato regionale, avrebbe la possibilità di cautelarsi con riferimento all'eventualità dell'esito negativo di tale ricorso, predisponendo il ricorso giurisdizionale nella pendenza del termine di novanta giorni per la decisione del Comitato regionale, essendo verosimilmente gli stessi i motivi da porre a fondamento di entrambi i ricorsi.

Pertanto, ad avviso della difesa erariale, anche qualora il censurato art. 17, comma 3, configurasse un'ipotesi di sospensione "in senso tecnico" del termine per proporre il ricorso giurisdizionale, a fronte della proposizione del ricorso amministrativo, tale sospensione non imporrebbe un sacrificio significativo, sul piano fattuale, al soggetto intimato che volesse esperire entrambi i rimedi di carattere amministrativo e giurisdizionale.

In merito alla censura concernente la violazione degli artt. 76 e 77 Cost., per eccesso di delega, in relazione ai criteri direttivi di «semplificazione dei procedimenti sanzionatori amministrativi e possibilità di ricorrere alla direzione regionale del lavoro», di cui all'art. 8, comma 2, lettera *d*), della legge n. 30 del 2003, la difesa erariale osserva che l'asserita riduzione del termine per proporre opposizione avverso l'ordinanza-ingiunzione, in caso di esito negativo del ricorso al Comitato regionale per i rapporti di lavoro, non costituirebbe un deterrente all'utilizzo di tale ricorso amministrativo, in quanto il soggetto potrebbe, nelle more della decisione del ricorso amministrativo, predisporre il ricorso giurisdizionale, considerata la verosimile identità dei motivi di impugnazione.

4.- In data 22 febbraio 2012 il sig. L.M., in proprio e nella qualità di socio dell'Azienda Agrituristica Tredicina s.s., ha depositato memoria illustrativa, con la quale ha ribadito le argomentazioni di cui all'atto di costituzione, insistendo per la declaratoria di illegittimità costituzionale della norma censurata.



5.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato il 4 marzo 2013 memoria illustrativa, con la quale ha, in sostanza, ribadito le argomentazioni contenute nell'atto di intervento, insistendo per la declaratoria di non fondatezza della questione di legittimità costituzionale.

In particolare, la difesa dello Stato sottolinea come la previsione della sospensione del termine per proporre il ricorso giurisdizionale, ai sensi dell'art. 22 della legge n. 689 del 1981, consentirebbe - dopo l'esito espresso o tacito del ricorso amministrativo - di recuperare la incomprimibile tutela giurisdizionale avverso l'atto lesivo costituito dall'ordinanza-ingiunzione.

Infatti, secondo l'orientamento giurisprudenziale prevalente, l'atto lesivo dei diritti del ricorrente non si identifica con la decisione del ricorso amministrativo di cui all'art. 17 del d.lgs. n. 124 del 2004 (che, se di rigetto, sarebbe meramente confermativa del provvedimento impugnato), ma con il provvedimento originario oggetto di gravame amministrativo.

Pertanto, la non impugnabilità delle decisioni del Comitato - come chiarito anche dalla circolare ministeriale del 28 aprile 2010, n. 16 - costituirebbe un'ulteriore giustificazione della sospensione del termine per proporre il ricorso giurisdizionale.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale ordinario di Brindisi, sezione distaccata di Francavilla Fontana, con l'ordinanza indicata in epigrafe ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 3, 76, 77 e 113, secondo comma, della Costituzione, dell'articolo 17, comma 3, del decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124 (Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, a norma dell'articolo 8 della legge 14 febbraio 2003, n. 30), «nella parte in cui dispone la sospensione, anziché l'interruzione, del termine di cui all'art. 22 della legge 24 novembre 1981, n. 689, in caso di proposizione di ricorso amministrativo al Comitato regionale per i rapporti di lavoro».

Il giudice *a quo* espone che il sig. L.M., agendo in proprio e nella qualità di socio di una società semplice, con ricorso depositato il 2 dicembre 2009 ha proposto opposizione avverso due ordinanze-ingiunzioni, emesse dalla Direzione provinciale del lavoro di Brindisi e notificate il 12 giugno 2009, per violazione, da parte della persona fisica e della società (obbligata in solido), della normativa di settore in tema di assunzione di personale dipendente.

La Direzione provinciale del lavoro di Brindisi si è costituita in giudizio, adducendo, in via preliminare, l'inammissibilità dell'opposizione perché tardiva, in quanto: prima di essa, in data 3 luglio 2009 gli intimati hanno azionato lo speciale ricorso al Comitato regionale per i rapporti di lavoro, ai sensi dell'art. 17 del d.lgs. n. 124 del 2004, ricorso respinto con decisione notificata ai ricorrenti in data 6 novembre 2009; poiché il citato art. 17, al comma 3, prevede (nel testo anteriore alla modifica attuata con decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150, recante: «Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'art. 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69»); non applicabile al caso in esame *ratione temporis*) che la proposizione del ricorso al Comitato sospenda, tra gli altri, il termine di cui all'art. 22 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), detto termine, nel caso di specie, avrebbe iniziato il suo decorso il 12 giugno 2009 (data di notifica delle ordinanze-ingiunzioni), sarebbe rimasto sospeso il 3 luglio 2009 (data di proposizione del ricorso al Comitato regionale) ed avrebbe ripreso a decorrere per la parte residua (nove giorni) a far tempo dal 6 novembre 2009 (data di notificazione della decisione del Comitato), venendo infine a scadere il 15 novembre 2009, mentre l'opposizione alle ordinanze-ingiunzioni è stata depositata in cancelleria il 2 dicembre 2009.

In questo quadro, il rimettente sottopone a questa Corte la seguente questione: se la norma censurata violi: a) l'art. 3 Cost., sotto il profilo dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza, dato che, mentre nel caso di ricorso alla direzione regionale del lavoro, previsto dall'art. 16 del d.lgs. n. 124 del 2004, il termine di cui all'art. 22 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale) decorre dalla notifica del provvedimento che conferma o ride-termina l'importo della ordinanza-ingiunzione impugnata, ovvero dalla scadenza del termine fissato per la decisione (comma 3), nel caso di ricorso al Comitato regionale per i rapporti di lavoro, di cui all'art. 17 del medesimo decreto legislativo, il ricorso sospende i termini stabiliti dagli artt. 14, 18 e 22 della legge n. 689 del 1981 e quelli previsti per i ricorsi avverso i verbali degli enti previdenziali (comma 3), con conseguente irragionevole disparità di trattamento processuale tra situazioni analoghe, disciplinate dal medesimo testo di legge ed introdotte con la medesima *ratio*; b) l'art. 113, secondo comma, Cost., sotto il profilo della limitazione della tutela giurisdizionale contro atti sanzionatori della pubblica amministrazione, in quanto, stante la decorrenza dalla notifica dell'ordinanza-ingiunzione di entrambi i termini (trenta giorni) per proporre ricorso al Comitato regionale per i rapporti di lavoro o per proporre l'opposizione



davanti al tribunale, la parte del termine utilizzata per predisporre il ricorso amministrativo andrebbe a discapito di una parte di quello per proporre la futura opposizione giurisdizionale, con irrimediabile compressione di quest'ultimo termine; c) gli artt. 76 e 77 Cost. per eccesso di delega, in quanto, con la norma censurata, non sarebbero stati rispettati i criteri direttivi di «semplificazione dei procedimenti sanzionatori amministrativi e possibilità di ricorrere alla direzione regionale del lavoro», di cui all'art. 8, comma 2, lettera d), della legge delega 14 febbraio 2003, n. 30 (Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro), e, segnatamente, in relazione al ricorso dinanzi al Comitato regionale per i rapporti di lavoro, i principi di alternatività e del cosiddetto "doppio binario" tra tutela in sede amministrativa e tutela in sede giurisdizionale, considerato che la drastica riduzione del termine di cui all'art. 22 della legge n. 689 del 1981, in caso di esito negativo del procedimento dinanzi al Comitato regionale per i rapporti di lavoro, potrebbe costituire un serio deterrente all'utilizzo di tale innovativo ricorso amministrativo, potendo il soggetto intimato preferire il ricorso diretto al tribunale competente, in modo da avere a disposizione l'integrale termine di trenta giorni dalla notifica dell'ordinanza ingiunzione.

2.- La questione non è fondata, con riferimento ai parametri costituiti dagli «articoli 76 e 77 della Costituzione per eccesso di delega in relazione all'art. 8, comma 2, lett. d) della legge 14 febbraio 2003, n. 30».

Tale norma stabilisce i principi e criteri direttivi, nel rispetto dei quali va esercitata la delega di cui al comma 1, e alla lettera d) del comma 2 prevede la «semplificazione dei procedimenti sanzionatori amministrativi e possibilità di ricorrere alla direzione regionale del lavoro».

Ad avviso del rimettente, la norma censurata non avrebbe pienamente rispettato i detti criteri direttivi ed, in relazione al ricorso dinanzi al Comitato regionale, i principi sopra indicati, in quanto la riduzione del termine di cui all'art. 22 della legge n. 689 del 1981, in caso di esito negativo del procedimento dinanzi al Comitato regionale, potrebbe costituire un serio deterrente all'utilizzo di detto innovativo ricorso amministrativo.

Questa tesi non può essere condivisa.

Secondo costante giurisprudenza della Corte costituzionale, la delega legislativa non esclude ogni discrezionalità del legislatore delegato, che può essere più o meno ampia in relazione al grado di specificità dei criteri fissati nella legge delega. Pertanto, per valutare se il legislatore abbia ecceduto tali (più o meno ampi) margini di discrezionalità, occorre considerare la *ratio* della delega, per verificare se la norma delegata sia con questa coerente (*ex plurimis*: sentenze n. 272 del 2012, n. 230 del 2010; n. 426 e n. 112 del 2008).

Nel caso in esame, in effetti, la delega legislativa è formulata in termini molto ampi. Peraltro, la previsione di due nuove ipotesi di ricorsi amministrativo-previdenziali, di cui agli artt. 16 e 17 del d.lgs. n. 123 del 2004, introduce forme semplificate di procedimenti sanzionatori amministrativi, che si rivelano coerenti con la *ratio* della norma delegante. In particolare, l'istituzione *ad hoc* del Comitato regionale per i rapporti di lavoro, quale organo collegiale, di natura tecnica, con il compito di decidere i ricorsi previsti dall'art. 17, nonché l'ampio ambito oggettivo di tali ricorsi, costituiscono chiari indici di applicazione dei criteri di cui all'art. 8, comma 2, lettera d), della legge n. 30 del 2003. Che, poi, nella strutturazione attuativa del procedimento si siano creati punti critici, suscettibili di violare altri parametri costituzionali (sul punto si tornerà di qui a poco), è profilo non sufficiente a realizzare un eccesso di delega in un complesso normativo di legislazione delegata che amplia gli strumenti di tutela della parte, realizzando le finalità della delega e, quindi, sottraendosi alle censure sul punto formulate dal rimettente.

3.- La questione, invece, è fondata, con riferimento ai parametri dettati dagli artt. 3 e 113, secondo comma, Cost.

Si deve premettere che il citato d.lgs. n. 124 del 2004 è stato emanato, come si è precisato nel punto precedente, in attuazione dell'art. 8 della legge n. 30 del 2003, recante «Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro». Il suddetto art. 8 concerne, in particolare, la razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro. Il comma 2, lettera d), di tale norma si riferisce alla «semplificazione dei procedimenti sanzionatori amministrativi e possibilità di ricorrere alla direzione regionale del lavoro».

Il capo IV del decreto legislativo qui richiamato è dedicato ai ricorsi amministrativi. In particolare, l'art. 16 (menzionato dal rimettente come *tertium comparationis*) disciplina il ricorso alla direzione regionale del lavoro e prevede, nel comma 1, che «Nei confronti della ordinanza-ingiunzione emessa, ai sensi dell'articolo 18 della legge 24 novembre 1981, n. 689, dalla Direzione provinciale del lavoro, fermo restando il ricorso in opposizione di cui all'art. 22 della medesima legge, è ammesso ricorso in via alternativa davanti al direttore della direzione regionale del lavoro, entro trenta giorni dalla notifica della stessa, salvo che si contesti la sussistenza o la qualificazione del rapporto di lavoro, per i quali si procede ai sensi dell'articolo 17». Nel comma 2 sono regolate le modalità di presentazione e decisione del ricorso. Il comma 3 stabilisce che «Il termine di cui all'articolo 22 della citata legge n. 689 del 1981, decorre dalla notifica del provvedimento che conferma o ridetermina l'importo dell'ordinanza-ingiunzione impugnata ovvero dalla scadenza del termine fissato per la decisione».



Il successivo art. 17, invece, disciplina il ricorso al Comitato regionale per i rapporti di lavoro, costituito presso la direzione regionale del lavoro nella composizione di cui al comma 1 della detta norma.

Il comma 2 dispone che «Tutti i ricorsi avverso gli atti di accertamento e le ordinanze-ingiunzioni delle direzioni provinciali del lavoro e avverso i verbali di accertamento degli istituti previdenziali e assicurativi che abbiano ad oggetto la sussistenza o la qualificazione dei rapporti di lavoro, vanno inoltrati alla direzione regionale del lavoro e sono decisi, con provvedimento motivato, dal Comitato di cui al comma 1 nel termine di novanta giorni dal ricevimento, sulla base della documentazione prodotta dal ricorrente e di quella in possesso dell'Amministrazione. Decorso inutilmente il termine previsto per la decisione il ricorso si intende respinto. Il ricorso non sospende l'esecutività dell'ordinanza -ingiunzione, salvo che la direzione regionale del lavoro, su richiesta del ricorrente, disponga la sospensione».

Infine, il comma 3 dell'art. 17 (norma in parte impugnata) prevede che «Il ricorso sospende i termini di cui agli articoli 14, 18 e 22 della legge 24 novembre 1981, n. 689, ed i termini di legge per i ricorsi giurisdizionali avverso i verbali degli enti previdenziali».

A tale riguardo, si deve chiarire che, come già osservato in narrativa, il citato comma 3 dell'art. 17 è stato sostituito dall'art. 34, comma 5, del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'art. 54 della legge 2009, n. 69), del seguente tenore: «[...] 3. Il ricorso sospende i termini di cui agli articoli 14 e 18 della legge 24 novembre 1981, n. 689, ed all'articolo 6, comma 6, del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150, ed i termini di legge per i ricorsi giurisdizionali avverso verbali degli enti previdenziali.».

Tuttavia, tale nuova disciplina (che, tra l'altro, con l'art. 6 del d.lgs. n. 150 del 2011 ha introdotto nuove regole in tema di opposizione ad ordinanza-ingiunzione), ai sensi dell'art. 36, comma 1, del citato d.lgs. n. 150 del 2011, si applica ai procedimenti instaurati successivamente alla data di entrata in vigore dello stesso decreto (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 21 settembre 2011, n. 220), mentre, a norma dell'art. 36, comma 2, «Le norme abrogate o modificate dal presente decreto continuano ad applicarsi alle controversie pendenti alla data di entrata in vigore dello stesso». Ne deriva che, ai giudizi promossi avverso le ordinanze ingiunzioni di cui in narrativa, con ricorso depositato il 2 dicembre 2009, continua ad applicarsi la normativa precedente sulla quale, dunque, va condotto lo scrutinio di legittimità costituzionale.

Ciò posto, è vero che gli artt. 16 e 17 del d.lgs. n. 124 del 2004 disciplinano due ipotesi di ricorsi amministrativi differenziate per materie e finalità. Infatti, il ricorso al direttore della direzione regionale del lavoro, di cui all'art. 16, è proponibile soltanto avverso ordinanze ingiunzioni emesse, ai sensi dell'art. 18 della legge n. 689 del 1981, dalle direzioni provinciali del lavoro per fatti giuridici diversi dalla contestazione circa la sussistenza e la qualificazione del rapporto di lavoro, e lo *spatium* deliberandi è di sessanta giorni dal ricevimento; mentre il mezzo di cui all'art. 17 è caratterizzato, per un verso, dal soggetto decidente, che è un organo collegiale, cioè il Comitato regionale per i rapporti di lavoro, istituito *ad hoc* con il compito di decidere tali ricorsi e, per altro verso, dall'aver ad oggetto questioni concernenti la sussistenza e la qualificazione del rapporto di lavoro, con uno *spatium* deliberandi di novanta giorni dal ricevimento. È pur vero, però, che tali diversità di discipline giuridiche non spiegano riflessi nel caso in questione, né incidono sia pure indirettamente sullo stesso.

Per entrambi i procedimenti, è previsto invece, avverso l'atto terminale che abbia avuto esito negativo per l'interessato, il ricorso in opposizione ai sensi dell'art. 22 della legge n. 689 del 1981. Tale previsione è contenuta nei commi 1 e 3 dell'art. 16 e nel comma 3 dell'art. 17, del d.lgs. n. 14 del 2004 (testo vigente prima della riforma attuata con il d.lgs. n. 150 del 2011).

Tuttavia, mentre l'art. 16, comma 3, fa decorrere il termine di trenta giorni, di cui all'art. 22 della legge n. 689 del 1981, «dalla notifica del provvedimento che conferma o ridetermina l'importo dell'ordinanza ingiunzione impugnata ovvero dalla scadenza del termine fissato per la decisione», l'art. 17, comma 3, stabilisce che il ricorso al Comitato sospende (tra gli altri) il medesimo termine di cui al citato art. 22.

Le implicazioni di questa diversità di disciplina sono evidenti: l'art. 16, comma 3, facendo decorrere il termine per opporsi all'ordinanza-ingiunzione dalla notifica del provvedimento (che conferma o ridetermina l'importo dell'ordinanza-ingiunzione impugnata) o dalla scadenza del termine fissato per la decisione, garantisce all'interessato la conservazione dell'intero arco cronologico di trenta giorni per proporre l'opposizione giurisdizionale; in altre parole, attribuisce al ricorso alla direzione regionale del lavoro un effetto sospensivo-interruttivo.

Invece, l'art. 17, comma 3 (nel testo applicabile alla fattispecie), stabilendo che il ricorso al Comitato regionale per i rapporti di lavoro sospende il termine in questione, comporta che esso riprenda a decorrere dopo la cessazione dell'effetto sospensivo, detraendo, però, la parte già decorsa prima della presentazione del ricorso (cioè la parte compresa tra la notifica del provvedimento e la proposizione del ricorso al Comitato regionale).

Orbene, la suddetta diversità di disciplina, in presenza di due situazioni palesemente analoghe (per entrambe si tratta del termine di trenta giorni per proporre l'opposizione all'ordinanza-ingiunzione, dopo la parentesi procedimentale amministrativa, ai sensi dell'art. 22 della legge n. 689 del 1981), si rivela del tutto ingiustificata. Premesso che



deve essere esclusa la possibilità di una interpretazione costituzionalmente orientata, stante il testuale riferimento (da ultimo, sentenza n. 1 del 2013) operato dall'art. 17, comma 3, alla sospensione del termine di cui si tratta, risulta palese la disparità di trattamento che viene a crearsi tra il soggetto il quale abbia proposto il ricorso previsto dall'art. 16 e quello che abbia utilizzato il rimedio stabilito dall'art. 17 del d.lgs. n. 124 del 2004.

Tuttavia, ancor più evidente si rivela la manifesta irragionevolezza della sospensione del corso del termine stabilito da quest'ultima norma. Per effetto di essa, la parte che, dopo l'esito negativo del ricorso amministrativo, intenda attivare il rimedio giurisdizionale disciplinato dall'art. 22 della legge n. 689 del 1981, può vedersi ridurre il relativo termine fin quasi alla sua scomparsa (nel caso di specie, alla parte privata residuavano soltanto nove giorni, rispetto ai trenta ordinariamente previsti, per proporre le opposizioni alle ordinanze-ingiunzioni).

La norma censurata, dunque, viene a porsi in contrasto con l'art. 3 Cost., per disparità di trattamento e per manifesta irragionevolezza della disciplina in essa stabilita; ma si pone in contrasto, altresì, con l'art. 113, secondo comma, Cost., sotto il profilo dell'effettività della tutela giurisdizionale, fortemente limitata dalla sospensione del termine per proporre l'opposizione all'ingiunzione.

Né giova addurre il carattere facoltativo del ricorso amministrativo *de quo*, rimesso alla libera scelta della parte intimata, la quale potrebbe anche ricorrere - nello stesso termine di trenta giorni dalla notifica dell'ordinanza-ingiunzione - all'autorità giudiziaria ordinaria, ai sensi dell'art. 22 della legge n. 689 del 1981.

Si deve replicare che rientra, senza dubbio, nella discrezionalità del legislatore organizzare la disciplina del processo e conformare gli istituti processuali (*ex plurimis*: sentenze n. 17 del 2011; n. 230 e n. 50 del 2010). Tuttavia, una volta che tale discrezionalità sia stata esercitata e l'istituto, o gli istituti, siano stati introdotti nell'ordinamento, è anche necessario assicurarne la conformità alla Costituzione, a prescindere dal carattere, facoltativo o meno, della tutela giurisdizionale ad essi affidata.

Conclusivamente, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 3, del d.lgs. n. 124 del 2004 (nel testo vigente prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 150 del 2011), nella parte in cui dispone che il ricorso al Comitato regionale per i rapporti di lavoro sospende anziché interrompe il termine di cui all'art. 22 della legge n. 689 del 1981.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 17, comma 3, del decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124 (*Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, a norma dell'articolo 8 della legge 14 febbraio 2003, n. 30*), nel testo vigente prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (*Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69*), nella parte in cui dispone che il ricorso al Comitato regionale per i rapporti di lavoro sospende anziché interrompe il termine di cui all'art. 22 della legge n. 689 del 1981 (*Modifiche al sistema penale*);

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale del medesimo articolo 17, comma 3, del d.lgs. n. 124 del 2004, sollevata, in riferimento agli articoli 76 e 77 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Brindisi, sezione distaccata di Francavilla Fontana, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 giugno 2013.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*

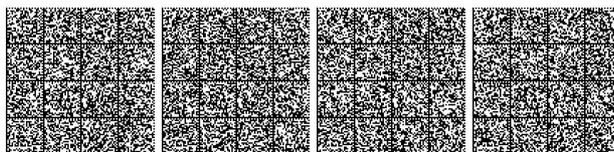
Alessandro CRISCUOLO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 5 giugno 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 120

Sentenza 3 - 5 giugno 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Elezioni - Cause di incompatibilità - Incompatibilità tra la carica di parlamentare e quella di sindaco di un Comune con popolazione superiore ai 20.000 abitanti - Mancata previsione - Irragionevole disparità di trattamento rispetto a tutte le altre ipotesi di incompatibilità *ex lege* per il sindaco - Illegittimità costituzionale in parte qua - Assorbimento degli ulteriori profili di censura.

- Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, art. 63.
- Costituzione, artt. 3 e 51 (artt. 67 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

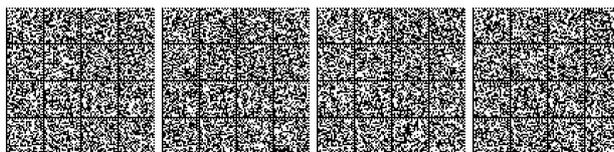
nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 63 e 70 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), promosso dal Tribunale ordinario di Napoli nel procedimento vertente tra Boccellino Giovanni ed altri e Nespoli Vincenzo ed altro, con ordinanza del 14 marzo 2012 iscritta al n. 262 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 47, prima serie speciale, dell'anno 2012.

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

udito nella camera di consiglio del 24 aprile 2013 il Giudice relatore Paolo Grossi.

Ritenuto in fatto

1. - In un giudizio promosso (con ricorso depositato il 5 dicembre 2011) da cittadini elettori nei confronti del Sindaco di Afragola - per accertare la sussistenza in capo a questo della causa di incompatibilità tra tale carica e quella di senatore della Repubblica italiana e dichiararne la decadenza dalla prima - il Tribunale ordinario di Napoli, prima sezione civile, con ordinanza emessa il 14 marzo 2012, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 63 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), «in combinato disposto con l'art. 70 del D.Lgs. n. 267/2000, nella parte in cui il suddetto articolo 63, nel sancire le cause di incompatibilità, non prevede l'incompatibilità tra la carica di parlamentare e quella di Sindaco di un Comune con popolazione superiore ai 20.000 abitanti, non consentendo così l'esercizio dell'azione popolare, per la lesione degli articoli 3, 51, 67 e 97 della Costituzione nonché del principio di ragionevolezza in riferimento agli artt. 1, 2, 3 e 4 della L. n. 53/1960 [recte: n. 60/1953] come dichiarati costituzionalmente illegittimi dalla sentenza n. 277 del 2011 della Corte Costituzionale».



Il rimettente espone che l'elezione a sindaco del convenuto era avvenuta nella tornata elettorale del 13 e 14 aprile 2008 e nel successivo turno di ballottaggio del 28 e 29 aprile 2008 (ed era stata convalidata l'11 giugno 2008), mentre il medesimo rivestiva anche la carica di parlamentare nazionale in quanto eletto al Senato della Repubblica nella XVI legislatura, in data 13 aprile 2008 (proclamato il 24 aprile 2008, con convalida in data 1° luglio 2008), con conseguente contemporanea assunzione delle due cariche.

Ciò premesso - esaminato il quadro normativo vigente in tema di incompatibilità tra cariche pubbliche e di modalità di contestazione e di accertamento, in particolare con riguardo alle cariche di parlamentare e di sindaco -, il Collegio rileva che nel decreto legislativo n. 267 del 2000, tra le disposizioni che prevedono le cause di ineleggibilità ed incompatibilità, anche sopravvenute, non si rinviene alcuna previsione che sancisca l'ineleggibilità del parlamentare a sindaco e l'incompatibilità tra le due cariche, giacché un riferimento ai profili di interferenza tra dette cariche si trova solo nell'art. 62, che disciplina (con previsione coincidente a quella contenuta nell'art. 7 del decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, recante «Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati», e negli artt. 2 e 5 del decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, recante «Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica») il diverso caso in cui la accettazione della candidatura a parlamentare comporta la decadenza dalla carica di sindaco di un Comune con popolazione superiore a 20.000 abitanti.

Richiamate analiticamente le argomentazioni contenute nella sopra citata sentenza di questa Corte n. 277 del 2011, nel respingere le eccezioni del convenuto di inammissibilità del ricorso per difetto di giurisdizione e decadenza dall'azione, il Tribunale osserva, da un lato, che - se va considerato che l'incompatibilità tra la carica di parlamentare e quella di sindaco, enucleata da detta sentenza, non ricade direttamente sull'ambito applicativo del decreto legislativo n. 267 del 2000, ove è disciplinata l'azione popolare - non può non considerarsi che la mancata possibilità di esercitarla, conseguente a questa assenza normativa, determinerebbe una disarmonia ed un disequilibrio del sistema, così da causare una sperequazione tra il diritto di elettorato passivo rispetto al diritto di elettorato attivo, «atteso che la valutazione di una incompatibilità ricadente su due diverse cariche elettive (parlamentare e sindaco) si troverebbe ad essere parzialmente sottratta all'ordinario sistema di accertamento e contestazione previsto per una delle due (sindaco)»; laddove, comunque, la domanda proposta in giudizio non verterebbe in materia coperta dalla riserva di autodichia di cui all'art. 66 Cost., giacché «la qualità di parlamentare non è in nessun caso suscettibile di subire riflessi giuridici, diretti o indiretti, dalla decisione che l'A.G.O. è tenuta ad assumere nel merito dell'azione popolare esperita in relazione alla carica di Sindaco». Dall'altro lato, il Tribunale rileva che secondo il consolidato orientamento della Suprema Corte, l'azione elettorale si colloca su un piano di assoluta autonomia rispetto alla delibera consiliare di convalida dell'elezione, involgendo posizioni di diritto soggettivo perfetto; e che pertanto i pieni poteri di cognizione del giudice ordinario, comprendenti anche quello di correggere il risultato delle elezioni, non sono influenzati da eventuali provvedimenti del consiglio comunale, né il relativo procedimento amministrativo può incidere sulla proponibilità dell'azione giudiziaria, che prescinde sia dalla esistenza di un deliberato consiliare sia dalla correlativa impugnativa di esso.

Escluso che la censurata lacuna normativa possa essere colmata in via di applicazione estensiva o analogica, ovvero di interpretazione costituzionalmente orientata (atteso il principio di tassatività delle cause di ineleggibilità e di incompatibilità), il rimettente osserva, dunque, come la mancata previsione nel decreto legislativo n. 267 del 2000 della incompatibilità (legislativamente prevista, sia pure in altra legge, in ragione della richiamata sentenza n. 277 del 2011) tra la carica di sindaco di un Comune con più di 20.000 abitanti e di parlamentare, non consentendo tra l'altro la utilizzabilità dell'azione popolare, si ponga in contrasto: *a)* con l'art. 3 Cost., «sotto il profilo della ragionevolezza, per la violazione del principio generale secondo cui un soggetto non può assumere e mantenere durante il proprio mandato la carica di parlamentare e di sindaco tra le quali è stata sancita una incompatibilità *ex lege* ex artt. 2, 3 e 4 della legge n. 60/1953 come dichiarati costituzionalmente illegittimi dalla sentenza n. 277 del 2011 della Corte Costituzionale, senza che sia consentito ai cittadini elettori di sottoporre questa situazione al vaglio della giurisdizione ordinaria ai sensi dell'art. 70 del D.Lgs. n. 267/2000, come previsto per tutte le altre ipotesi di incompatibilità dettate *ex lege* per il Sindaco»; e con il «principio di eguaglianza specificamente sancito in materia elettorale dall'art. 51 Cost.»; *b)* con l'art. 67 Cost., «nella parte in cui viene in evidenza una possibile contrapposizione d'interessi tra enti locali, e segnatamente tra Comuni aventi una rilevante popolazione, ed organizzazione statale nazionale, con conseguente vulnus del principio di libertà di mandato» e di imparzialità nell'esercizio delle funzioni; *c)* con l'art. 97 Cost., atteso che il cumulo degli uffici di sindaco di un Comune con rilevante popolazione e di parlamentare nazionale può ripercuotersi negativamente sull'efficienza e imparzialità delle funzioni cumulativamente esercitate, come ripetutamente affermato dalla Corte (di cui cita le sentenze n. 143 del 2010, n. 44 del 1997 e n. 235 del 1988).



2. - È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per la declaratoria di inammissibilità della sollevata questione, in ragione del fatto che - prevista dall'art. 62 del decreto legislativo n. 267 del 2000 la decadenza (azionabile ai sensi del successivo art. 70) dalle cariche elettive ricoperte per i sindaci dei Comuni con popolazione superiore ai 20 mila abitanti ed i presidenti di Provincia che accettino la candidatura a deputato o senatore - il rimettente muoverebbe dall'erroneo presupposto che la mancata previsione nell'impugnato art. 63 della incompatibilità tra le cariche de quibus precluderebbe la possibilità per il cittadino di far valere la decadenza in oggetto. La difesa erariale rileva viceversa che, nel caso in esame, le conseguenze della contemporaneità dell'incarico parlamentare con quello di sindaco sarebbero già previste e disciplinate con la decadenza, che ben può essere fatta valere (come è stata concretamente esercitata) con l'azione prevista dal citato art. 70.

Considerato in diritto

1. - Il Tribunale ordinario di Napoli, prima sezione civile - chiamato a pronunciarsi su una azione popolare promossa da cittadini elettori nei confronti del Sindaco di Afragola, per accertare la sussistenza in capo ad esso della causa di incompatibilità (per contemporanea assunzione all'esito delle rispettive elezioni tenutesi entrambe nel mese di aprile del 2008) tra tale carica e quella di senatore della Repubblica italiana e dichiararne la decadenza dalla prima - censura dell'articolo 63 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), «in combinato disposto con l'art. 70 del D.Lgs. n. 267/2000, nella parte in cui il suddetto articolo 63, nel sancire le cause di incompatibilità, non prevede l'incompatibilità tra la carica di parlamentare e quella di Sindaco di un Comune con popolazione superiore ai 20.000 abitanti, non consentendo così l'esercizio dell'azione popolare, per la lesione degli articoli 3, 51, 67 e 97 della Costituzione nonché del principio di ragionevolezza in riferimento agli artt. 1, 2, 3 e 4 della L. n. 53/1960 [recte: n. 60/1953] come dichiarati costituzionalmente illegittimi dalla sentenza n. 277 del 2011 della Corte Costituzionale», «nella parte in cui non prevedono l'incompatibilità tra la carica di parlamentare e quella di sindaco di Comune con popolazione superiore ai 20.000 abitanti».

Secondo il rimettente - escluso che la censurata lacuna normativa possa essere colmata nel giudizio *a quo* mediante applicazione estensiva o analogica, ovvero interpretazione costituzionalmente orientata, stante il principio di tassatività delle cause di ineleggibilità e di incompatibilità -, la norma impugnata si pone in contrasto: *a)* con gli articoli 3 e 51 della Costituzione, «sotto il profilo della ragionevolezza, per la violazione del principio generale secondo cui un soggetto non può assumere e mantenere durante il proprio mandato la carica di parlamentare e di sindaco tra le quali è stata sancita una incompatibilità *ex lege* [...] senza che sia consentito ai cittadini elettori di sottoporre questa situazione al vaglio della giurisdizione ordinaria ai sensi dell'art.70 del D.Lgs. n. 267/2000, come previsto per tutte le altre ipotesi di incompatibilità dettate *ex lege* per il Sindaco»; e con il «principio di eguaglianza specificamente sancito in materia elettorale»; *b)* con l'art. 67 Cost., «nella parte in cui viene in evidenza una possibile contrapposizione d'interessi tra enti locali, e segnatamente tra Comuni aventi una rilevante popolazione, ed organizzazione statale nazionale, con conseguente vulnus del principio di libertà di mandato» e di imparzialità nell'esercizio delle funzioni; *c)* con l'art. 97 Cost., atteso che il cumulo degli uffici di sindaco di un Comune con rilevante popolazione e di parlamentare nazionale può ripercuotersi negativamente sull'efficienza e imparzialità delle funzioni cumulativamente esercitate.

2. - L'Avvocatura generale dello Stato, intervenuta nel presente giudizio in rappresentanza e difesa del Presidente del Consiglio dei ministri, eccepisce l'inammissibilità della sollevata questione, in ragione di una dedotta erroneità della premessa da cui muove il rimettente, secondo cui la mancata previsione (nell'impugnato art. 63 della incompatibilità) tra le cariche de quibus verrebbe a precludere la possibilità per il cittadino di far valere la decadenza in oggetto. Il rimettente, infatti, non avrebbe considerato che le conseguenze della contemporaneità dell'incarico parlamentare con quello di sindaco sarebbero già previste e disciplinate, con la specifica decadenza sancita dal precedente art. 62, che ben potrebbe essere fatta valere con l'azione popolare.

2.1. - L'eccezione non è fondata.

Essa si basa sull'assunto (privo di fondamento normativo) in base al quale il rimettente (anziché proporre l'incidente di costituzionalità) avrebbe dovuto applicare per la definizione della fattispecie sottoposta al suo giudizio il rimedio disciplinato dall'art. 62 del decreto legislativo n. 267 del 2000 (azionabile anch'esso con la generale azione di cui all'art. 70, la quale dunque, in tesi, non rimarrebbe preclusa al cittadino elettore). Detto articolo dispone che, «Fermo restando quanto previsto dall'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e dall'articolo 5 del decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, l'accettazione della candidatura a deputato o senatore comporta, in ogni caso, per i sindaci dei comuni con popolazione superiore ai 20.000 abitanti e per i presidenti delle



province la decadenza dalle cariche elettive ricoperte». Dalla lettura dell'inequivoco disposto normativo emerge viceversa con chiarezza che la norma richiamata dalla difesa dello Stato regola gli effetti derivanti dalla accettazione di una candidatura a parlamentare nazionale da parte di colui il quale (all'atto della candidatura medesima) sia già sindaco di un grande Comune (ovvero presidente di Provincia).

È vero che la previsione della decadenza dalla carica locale già rivestita in ragione della semplice candidatura (svincolata nella sua immediata operatività da qualunque incidenza della successiva elezione alla carica nazionale) risulta finalizzata a realizzare in anticipo (ed «in ogni caso») l'effetto preclusivo di un eventuale cumulo di cariche. Ed è altrettanto vero che - rammentato che costituisce principio costantemente affermato dalla giurisprudenza costituzionale quello secondo cui la eleggibilità costituisce la regola, mentre la ineleggibilità rappresenta una eccezione; sicché le norme che disciplinano quest'ultima sono di stretta interpretazione, analogamente a quanto avviene per le cause di incompatibilità, introducendo le une e le altre limitazioni al diritto di elettorato passivo (sentenza n. 283 del 2010) - il censurato art. 63 si riferisce a fattispecie di incompatibilità affatto differente rispetto a quella regolata dal richiamato all'art. 62, che quindi costituisce norma inconferente e non applicabile. Ciò, a meno di non attribuire ad essa (con opzione ermeneutica che smentirebbe radicalmente il menzionato consolidato orientamento) un generale effetto decadenziale derivante dalla mera candidatura al Parlamento nazionale (non caratterizzato dal peculiare rapporto di priorità temporale tra la carica locale già rivestita e quella cui il soggetto aspira), così estendendone inammissibilmente la portata limitativa del diritto di elettorato passivo anche alla fattispecie che ha dato origine al giudizio *a quo*, in cui (secondo la prospettazione, non contestata) le cariche oggetto del contenzioso sono state conseguite pressoché contemporaneamente, e comunque senza che si sia verificata in concreto il presupposto richiesto dalla disposizione evocata di una accettazione da parte del convenuto della candidatura alle elezioni del Senato, intervenuta in un momento successivo alla elezione del medesimo a Sindaco del Comune di Afragola.

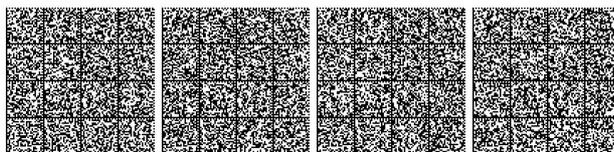
La sottolineata eterogeneità delle fattispecie porta pertanto ad escludere che le lamentate conseguenze della contemporaneità della assunzione dell'incarico parlamentare con quello di sindaco avrebbero potuto essere ovviate dal rimettente attraverso il rimedio di cui all'art. 62 del d.lgs. n. 267 del 2000.

2.2. - Non assume, inoltre, rilevanza ai fini della decisione del presente scrutinio quanto sancito dall'art. 13, comma 3, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, il quale prevede che, «Fermo restando quanto previsto dalla legge 20 luglio 2004, n. 215, e successive modificazioni, le cariche di deputato e di senatore, nonché le cariche di governo di cui all'articolo 1, comma 2, della citata legge n. 215 del 2004, sono incompatibili con qualsiasi altra carica pubblica elettiva di natura monocratica relativa ad organi di governo di enti pubblici territoriali aventi, alla data di indizione delle elezioni o della nomina, popolazione superiore a 5.000 abitanti, fermo restando quanto previsto dall'articolo 62 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Le incompatibilità di cui al primo periodo si applicano a decorrere dalla data di indizione delle elezioni relative alla prima legislatura parlamentare successiva alla data di entrata in vigore del presente decreto. [...]». Come evidenziato dallo stesso rimettente, la espressa posticipazione alla prossima legislatura della operatività della nuova previsione di incompatibilità del parlamentare successivamente eletto sindaco rende la nuova normativa priva di incidenza, *ratione temporis*, sulla sollevata questione; laddove le eventuali problematiche derivanti dalla duplice regolamentazione della medesima materia troveranno evidentemente soluzione nei giudizi a quibus secondo le generali regole della successione di leggi nel tempo.

Altrettanto è a dirsi quanto alle vicende di fatto sopravvenute rispetto alla proposizione dell'odierno scrutinio di costituzionalità, quali la cessazione del mandato parlamentare ricoperto dal convenuto a seguito della intervenuta conclusione della XVI legislatura: infatti, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, tali mutamenti non sono idonei ad esplicare effetti sul giudizio incidentale, in quanto questo, una volta iniziato in seguito ad ordinanza di rinvio del giudice rimettente, non è suscettibile di essere influenzato da successive vicende di fatto concernenti il rapporto dedotto nel processo che lo ha occasionato, come previsto dall'art. 18 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, nel testo approvato il 7 ottobre 2008 (sentenze n. 274 del 2011 e n. 227 del 2010).

3. - Nel merito, la questione è fondata.

3.1. - Va premesso che - sebbene formalmente risulti censurato l'art. 63 del decreto legislativo n. 267 del 2000 «in combinato disposto con l'art. 70» dello stesso testo unico degli enti locali - nella sostanza, per il rimettente, la denunciata impossibilità di avvalersi dell'azione popolare in mancanza di una previsione che sancisca l'incompatibilità tra le cariche de quibus, non deriva dal dettato dell'art. 70 (che, quale norma processuale, in sé non produce alcuno dei



vizi lamentati, trattandosi di un generale rimedio giurisdizionale, utilizzabile per rimuovere tutti i casi in cui siano state violate le regole di ineleggibilità, incompatibilità e incandidabilità previste dall'intero capo II del titolo III del decreto legislativo n. 267 del 2000), ma costituisce un mero effetto della lacuna normativa che il rimettente ravvisa sussistere nella incompleta previsione, appunto, dell'art. 63, richiedendo di colmarla attraverso l'estensione ad essa del dictum di cui alla sentenza n. 277 del 2011.

3.2. - Così individuato il *thema decidendum*, anche in rapporto al petitum formulato dal rimettente (che, depurato dai richiami di valenza meramente argomentativa, va individuato nella richiesta di dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 63 del decreto legislativo n. 267 del 2000, nella parte in cui non prevede l'incompatibilità tra la carica di parlamentare e quella di sindaco di un Comune con popolazione superiore ai 20.000 abitanti), questa Corte rileva, in primo luogo, che nella specie la sollevata questione risulta diretta ad accertare non se debba essere (ri)afferzata l'incompatibilità tra l'ufficio di parlamentare nazionale e la carica di sindaco di un Comune di grandi dimensioni. Piuttosto (una volta riconosciuta, con la sentenza n. 277 del 2011, tale causa di incompatibilità attraverso la dichiarazione di incostituzionalità diretta a rimediare ad una omissione presente nel plesso normativo delle leggi sulle incompatibilità parlamentari) che tale previsione - ove si presenti rispetto ad una fattispecie che il rimettente (mediante motivazione non implausibile né contestata) afferma essere regolata dal differente sistema di leggi sull'ordinamento degli enti locali, che deve trovare applicazione nel giudizio *a quo* in ragione della domanda azionata dai cittadini elettori - venga formalmente ad essere estesa anche a questo, stante la eadem *ratio* fondata sul naturale carattere bilaterale della causa di incompatibilità, attesa la medesima necessità di rimediare ad una omissione, già ritenuta incostituzionale dalla Corte rispetto ad altra legge (sentenza n. 67 del 2012).

Orbene, nella sentenza n. 277 del 2011 - premesso che l'art. 7, primo comma, lettera *c*), del decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361 (Testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati), sancisce che: «Non sono eleggibili: [...] *c*) i sindaci dei Comuni con popolazione superiore ai 20.000 abitanti»; e che, a sua volta, l'art. 5 del decreto legislativo 2 dicembre 1993, n. 533 (Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica), dispone che: «Sono eleggibili a senatori gli elettori che, al giorno delle elezioni, hanno compiuto il quarantesimo anno di età e non si trovano in alcuna delle condizioni d'ineleggibilità previste dagli articoli 7, 8, 9 e 10 del testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione della Camera dei deputati, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361» - questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli articoli 1, 2, 3 e 4 della legge 15 febbraio 1953, n. 60, recante le regolamentazioni delle «Incompatibilità parlamentari» (censurati in quanto nulla disponevano, in termini di incompatibilità, per il caso in cui la identica causa di ineleggibilità fosse sopravvenuta rispetto alla elezione a parlamentare), nella parte in cui non prevedono l'incompatibilità tra la carica di parlamentare e quella di sindaco di Comune con popolazione superiore ai 20.000 abitanti.

Trattandosi in quel contesto decisionale di «verificare la coerenza di un sistema in cui, alla non sindacabile scelta operata dal legislatore (che evidentemente produce in sé una indubbia incidenza sul libero esercizio del diritto di elettorato passivo) di escludere l'eleggibilità alla Camera o al Senato di chi contemporaneamente rivesta la carica di sindaco di grande Comune, non si accompagni la previsione di una causa di incompatibilità per il caso in cui la stessa carica sopravvenga rispetto alla elezione a membro del Parlamento nazionale», questa Corte ha innanzi tutto sottolineato, sotto il profilo sistematico, che la valutazione della mancata previsione della causa di incompatibilità in oggetto deve muoversi non solo sul versante della diversità di *ratio* e di elementi distintivi propri, per causa ed effetti, delle cause di ineleggibilità rispetto a quelle di incompatibilità (le prime tradizionalmente intese a limitare lo jus ad officium, onde evitare lo strumentale insorgere di fenomeni di captatio benevolentiae e di metus publicae potestatis; le altre incidenti sullo jus in officio, per scongiurare l'insorgere di conflitti di interessi: sentenze n. 288 del 2007 e n. 235 del 1988).

Deve, viceversa, essere condotta - in ossequio alla esigenza di ricondurre il sistema ad una razionalità intrinseca altrimenti lesa - alla stregua di un criterio più propriamente teleologico, nel cui contesto va evidenziato «il naturale carattere bilaterale dell'ineleggibilità», il quale inevitabilmente «finisce con il tutelare, attraverso il divieto a candidarsi in determinate condizioni, non solo la carica per la quale l'elezione è disposta, ma anche la carica, il cui esercizio è ritenuto incompatibile con la candidatura in questione» (sentenza n. 276 del 1997).

Ed ha quindi affermato, in primo luogo, che «tale profilo finalistico non può trovare attuazione se non attraverso l'affermazione della necessità che il menzionato parallelismo sia assicurato, allorchando il cumulo tra gli uffici elettivi sia, comunque, ritenuto suscettibile di compromettere il libero ed efficiente espletamento della carica, ai sensi del combinato disposto degli artt. 3 e 51 Cost. (sentenza n. 201 del 2003)»; in secondo luogo, che - poiché in



ultima analisi le cause di ineleggibilità e di incompatibilità si pongono quali strumenti di protezione non soltanto del mandato elettivo, ma anche del pubblico ufficio che viene ritenuto causa di impedimento del corretto esercizio della funzione rappresentativa - il potere discrezionale del legislatore di introdurre (o mantenere) dei temperamenti alla esclusione di cumulo tra le due cariche «trova un limite nella necessità di assicurare il rispetto del principio di divieto del cumulo delle funzioni, con la conseguente incostituzionalità di previsioni che ne rappresentino una sostanziale elusione (sentenza n. 143 del 2010)».

Sulla base di tali argomentazioni, anche nella specie va ribadito che, in assenza di una causa normativa (enucleabile all'interno della legge impugnata ovvero dal più ampio sistema in cui la previsione opera) idonea ad attribuirne ragionevole giustificazione, la previsione della non compatibilità di un munus pubblico rispetto ad un altro preesistente, cui non si accompagni, nell'uno e nell'altro, una disciplina reciprocamente speculare, si pone in violazione della naturale corrispondenza biunivoca della cause di ineleggibilità e di incompatibilità, che vengono ad incidere necessariamente su entrambe le cariche coinvolte dalla relativa previsione, anche a prescindere dal dato temporale dello svolgimento dell'elezione.

Tanto più, allorquando «la regola della esclusione "unidirezionale" viene in concreto fatta dipendere, quanto alla sua effettiva operatività, dalla circostanza - meramente casuale - connessa alla cadenza temporale delle relative tornate elettorali ed alla priorità o meno della assunzione della carica elettiva "pregiudicante" a tutto vantaggio della posizione del parlamentare; da ciò la lesione non soltanto del canone di uguaglianza e ragionevolezza ma anche della stessa libertà di elettorato attivo e passivo» (sentenza n. 277 del 2011; nonché sentenza n. 67 del 2012).

3.3 - Pertanto, la sussistenza di un'identica situazione di incompatibilità derivante dal cumulo tra la carica di parlamentare nazionale e quella di sindaco di Comune con popolazione superiore a ventimila abitanti - in assenza di un peculiare motivo (enucleabile all'interno delle disposizioni impuginate ovvero nel più ampio sistema in cui esse operano) idoneo ad attribuirne ragionevole giustificazione ed a prescindere dal momento di assunzione delle cariche medesime - porta (stante l'assoluta identità di *ratio*) alla declaratoria di illegittimità costituzionale della mancata specifica previsione di tale incompatibilità nella norma impugnata.

3.4. - Restano assorbiti gli ulteriori profili di censura formulati dal rimettente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 63 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), nella parte in cui non prevede l'incompatibilità tra la carica di parlamentare e quella di sindaco di un Comune con popolazione superiore ai 20.000 abitanti.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 giugno 2013.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*

Paolo GROSSI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 5 giugno 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 121

Sentenza 3 - 5 giugno 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Imposte e tasse - Riscossione dei crediti relativi ai tributi erariali, regionali e locali - Crediti inesigibili per modesta entità dell'importo - Innalzamento della soglia della modesta entità da lire trentaduemila a 30 euro - Ricorso della Regione Veneto - Asserita violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario - Asserita violazione dell'autonomia finanziaria regionale - Asserita violazione del principio di leale collaborazione - Insussistenza - Non fondatezza delle questioni - Assorbimento dell'istanza cautelare.

- Decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (convertito nella legge 26 aprile 2012, n. 44), art. 3, comma 10.
- Costituzione, artt. 97, 117, terzo comma, 118, 119 e 120; decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, art. 11.

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. 3, comma 10, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento), convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 2012, n. 44, promosso dalla Regione Veneto, con ricorso notificato il 27 giugno 2012, depositato in cancelleria il 5 luglio 2012 ed iscritto al n. 102 del registro ricorsi 2012.

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

udito nell'udienza pubblica del 26 marzo 2013 il Giudice relatore Aldo Carosi;

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

Ritenuto in fatto

1.- La Regione Veneto, con ricorso notificato il 27 giugno 2012, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 10, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento), convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 2012, n. 44. Detta disposizione prevede che «A decorrere dal 1° luglio 2012, non si procede all'accertamento, all'iscrizione a ruolo e alla riscossione dei crediti relativi ai tributi erariali, regionali e locali, qualora l'ammontare dovuto, comprensivo di sanzioni amministrative e interessi, non superi, per ciascun credito, l'importo di euro 30, con riferimento ad ogni periodo d'imposta».



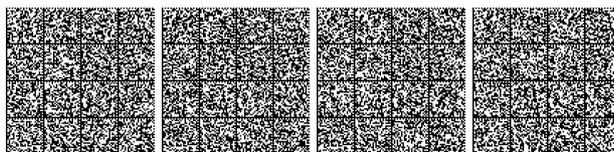
Le questioni sono promosse in riferimento: *a)* all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, sotto il profilo del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; *b)* all'art. 119 Cost., in combinato disposto con gli artt. 97 e 118 Cost., e con l'art. 11 del decreto legislativo 6 maggio 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), quale norma interposta; *c)* all'art. 120 Cost., sotto il profilo del principio di leale collaborazione.

1.1.- Con riguardo alla questione sub *a)*, la ricorrente premette che la previgente normativa stabiliva che non si procedesse all'accertamento dei tributi erariali, regionali e locali, qualora l'ammontare dovuto, per ciascun credito, con riferimento ad ogni periodo di imposta, non superasse l'importo stabilito, fino al 31 dicembre 1997, di lire trentaduemila (corrispondenti ad euro 16,53); somma che rappresentava la soglia al di sotto della quale il credito era qualificato di «modesta entità» e, pertanto, non era esigibile, i versamenti non erano dovuti e non erano effettuati i rimborsi (art. 1 del d.P.R. 16 aprile 1999, n. 129, recante «Regolamento recante disposizioni in materia di crediti tributari di modesta entità, a norma dell'articolo 16, comma 2, della legge 8 maggio 1998, n. 146», emesso in attuazione dell'art. 16, comma 2, della legge 8 maggio 1998, n. 146, a sua volta recante «Disposizioni per la semplificazione e la razionalizzazione del sistema tributario e per il funzionamento dell'Amministrazione finanziaria, nonché disposizioni varie di carattere finanziario»). La disposizione impugnata - prosegue la Regione - è intervenuta dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione apportata dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), quando era ormai venuta meno la competenza legislativa esclusiva dello Stato a provvedere in materia di tributi regionali e locali. La ricorrente ne trae la conclusione dell'illegittimità del suddetto innalzamento della soglia della «modesta entità» dei crediti tributari da euro 16,53 ad euro 30,00, in quanto la norma statale censurata che lo dispone integra non un «principio fondamentale di coordinamento del sistema tributario», ma una statuizione di dettaglio di immediata applicazione nei confronti delle Regioni e degli enti locali, come tale non consentita allo Stato nella suddetta materia di potestà legislativa concorrente.

A sostegno di questa conclusione, la Regione invoca l'autorità della sentenza n. 30 del 2005, con la quale questa Corte ha dichiarato l'illegittimità, per violazione dell'articolo 117, terzo comma, Cost., di una normativa che la ricorrente ritiene analoga a quella in esame, cioè dell'articolo 25 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2003), nella parte in cui prevedeva che, con appositi decreti ministeriali, fosse regolata la riscossione dei crediti di modesto ammontare e di qualsiasi natura, anche tributaria, benché di competenza di altre amministrazioni. Secondo la ricorrente, detta normativa è stata dichiarata in contrasto con la Costituzione in quanto di dettaglio e di immediata applicazione nei confronti delle Regioni e degli enti locali e, perciò, non integrante un principio fondamentale nella materia, di competenza legislativa concorrente, del «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario».

1.2.- Con riguardo alla questione sub *b)*, relativa alla denunciata violazione dell'art. 119 Cost., in combinato disposto con gli artt. 97 e 118 Cost. e con l'art. 11 del d.lgs. n. 68 del 2011, invocato quale parametro interposto, la ricorrente lamenta che la norma impugnata, precludendole la possibilità di introitare gli importi dovuti per crediti tributari «regionali», qualora essi siano di ammontare inferiore al limite stabilito, costituisce un ostacolo al corretto esercizio delle attribuzioni regionali, così invadendo la sfera di autonomia finanziaria riconosciuta dalla Costituzione.

La Regione, infatti, evidenzia che l'ampiezza della formulazione letterale della impugnata normativa include nella sua portata applicativa anche i tributi regionali individuati dal comma 1, lettera *b)*, dell'art. 7 (rubricato «Principi e criteri direttivi relativi ai tributi delle regioni e alle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali») della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione), riguardante sia i tributi propri derivati istituiti e regolati da leggi statali il cui gettito è attribuito alle Regioni, sia le addizionali sulla base imponibili dei tributi erariali. Per la ricorrente, tali tributi, benché istituiti con legge statale, generano un gettito di spettanza regionale, con la conseguenza che l'innalzamento della soglia di esigibilità dei corrispondenti crediti tributari, stabilito dalla impugnata disposizione, comporterebbe una riduzione del suddetto gettito. La ricorrente aggiunge che l'indicato effetto negativo si produrrebbe, ad esempio, con le tasse di concessione regionale relative alla licenza di pesca di tipo B o quelle concernenti le farmacie rurali. La vigenza della disposizione impugnata, con decorrenza dal 1° luglio 2012, - soggiunge la Regione - potrebbe comportare un minor gettito regionale stimabile in circa 9 milioni di euro su base annua. Da tale riduzione delle entrate e dalla mancata previsione di un meccanismo compensativo deriverebbe, sempre secondo la ricorrente, l'impossibilità di fronteggiare i costi connessi all'esercizio delle funzioni amministrative di attribuzione regionale, con correlativa lesione dell'art. 118 Cost., soprattutto nella fase attuale, nella quale non è stata ancora pienamente attuata la capacità impositiva regionale. Di conseguenza, si afferma nel ricorso, tale situazione comporta la violazione anche del principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost., il quale, richiedendo che ciascuna amministrazione provveda rapidamente ed efficacemente all'espletamento delle proprie funzioni, esige che l'esercizio di queste ultime sia adeguatamente sorretto da beni e risorse, anche finanziarie.



La ricorrente, nel ribadire la necessità che alla riduzione del gettito si accompagnino misure compensative (nella specie non disposte), richiama l'art. 11 del d.lgs. n. 68 del 2011, il quale prevede che «gli interventi statali sulle basi imponibili e sulle aliquote dei tributi regionali [...] sono possibili, a parità di funzioni amministrative conferite, solo se prevedono la contestuale adozione di misure per la completa compensazione tramite modifica di aliquota o attribuzione di altri tributi». Viene citata, in proposito, la giurisprudenza di questa Corte, secondo cui, pur potendosi determinare riduzioni nella disponibilità finanziaria delle Regioni a seguito di manovre di finanza pubblica, è comunque indispensabile che tali manovre non comportino uno squilibrio incompatibile con le complessive esigenze di spesa regionale, che renda insufficienti i mezzi finanziari dei quali ciascuna Regione dispone per l'adempimento dei propri compiti (sentenze n. 145 del 2008, n. 431 e n. 381 del 2004). La Regione Veneto ribadisce che lo Stato dovrebbe garantire l'invarianza delle entrate regionali rispetto alla situazione precedente anche nel caso di intervento sia sui tributi derivati (cioè istituiti con legge statale, ma con gettito attribuito alle Regioni), sia sulle addizionali sulle basi imponibili di tributi erariali, effettuato mediante modifica delle basi imponibili o delle aliquote.

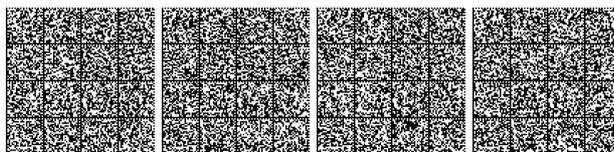
La medesima Regione rileva che non potrebbe essere ritenuto strumento idoneo ad ovviare alla suddetta riduzione del gettito di spettanza regionale il potere delle regioni di deliberare aumenti dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote di tributi ad esse attribuiti con legge dello Stato, previsto dall'art. 1, comma 7, del decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93 (Disposizioni urgenti per salvaguardare il potere di acquisto delle famiglie), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 126, articolo recentemente ripristinosi per effetto dell'abrogazione dell'art. 77-ter, comma 19, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, che aveva invece sospeso temporaneamente l'esercizio di tale potere «per il triennio 2009-2011, ovvero sino all'attuazione del federalismo fiscale se precedente all'anno 2011». Infatti, questo «potere delle regioni», prosegue la ricorrente, costituisce una mera facoltà e la norma impugnata non potrebbe trasformarlo sostanzialmente in un obbligo per le Regioni, costrette ad esercitarlo per ovviare al decremento del gettito complessivo: in tal modo verrebbe menomato un tratto determinante dell'autonomia regionale costituzionalmente tutelata e garantita. Si sottolinea nel ricorso che - per effetto dell'impugnata normativa - la soglia della «modesta entità» del credito, autonomamente fissata dalla Regione Veneto in euro 16,53 (art. 7 della legge della Regione Veneto 21 dicembre 2006, n. 27, recante «Disposizioni in materia di tributi regionali») non può più essere applicata a decorrere dal 1° luglio 2012, con gravissimo pregiudizio finanziario per l'amministrazione regionale. Analogo discorso, si soggiunge, vale per le altre Regioni che hanno disciplinato con proprie leggi i «crediti di modesta entità» (sono citati, esemplificativamente: l'art. 29 della legge della Regione Piemonte 11 aprile 2001, n. 7, recante «Ordinamento contabile della Regione Piemonte»; l'art. 42 della legge della Regione Marche 11 dicembre 2001, n. 31, recante «Ordinamento contabile della Regione Marche e strumenti di programmazione»; l'art. 14 della legge della Regione Toscana 18 febbraio 2005, n. 31, recante «Norme generali in materia di tributi regionali relativa ai crediti tributari di modesto ammontare»).

1.3.- Con riguardo alla questione sub *c*), concernente la violazione del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., la Regione Veneto deduce che la decisione dello Stato di estendere anche ai tributi regionali la medesima disciplina dei tributi statali in tema di crediti di «modesta entità» è avvenuta inopinatamente e senza alcun raccordo con la Regione, non essendo stato previsto ed adottato (diversamente da altre leggi statali) alcun momento di concertazione (come la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica prevista dagli artt. 2, comma 2, lettera *t*), e 5 della legge delega n. 42 del 2009).

1.4.- La ricorrente, infine, chiede in via cautelare - ai sensi dell'art. 35 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) - la sospensione dell'esecuzione della norma impugnata in considerazione del pregiudizio finanziario grave ed irreparabile derivante «alla cittadinanza veneta» per l'impossibilità di riscuotere i crediti tributari regionali di importo fino a 30 euro.

2.- Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo dichiararsi non fondata la questione.

2.1.- Il Presidente del Consiglio - citando la sentenza di questa Corte n. 123 del 2010 e la giurisprudenza costituzionale in essa menzionata - premette che, in forza del combinato disposto del secondo comma, lettera *e*), del terzo e del quarto comma dell'art. 117 Cost., nonché dell'art. 119 Cost.: *a*) la piena esplicazione di potestà regionali autonome in materia tributaria presuppone una legislazione statale di coordinamento; *b*) in difetto di tale legislazione è precluso alle Regioni il potere di istituire e disciplinare tributi propri aventi gli stessi presupposti dei tributi dello Stato e di legiferare sui tributi esistenti istituiti e regolati da leggi statali; *c*) va considerato statale e non già «proprio» della Regione, nel senso di cui al vigente art. 119 Cost., il tributo istituito e regolato da una legge statale, ancorché il relativo gettito



sia devoluto alla Regione stessa; d) la disciplina, anche di dettaglio, dei tributi statali è riservata alla legge statale e l'intervento del legislatore regionale è precluso, se non nei limiti stabiliti dalla legislazione statale stessa.

Il Presidente del Consiglio premette, altresì, che la Regione Veneto non ha istituito tributi propri e che, pertanto, le sue entrate tributarie derivano da tributi regionali derivati, cioè da tributi istituiti e disciplinati da legge statale ed il cui gettito è attribuito alle Regioni.

Poste tali premesse, la difesa dello Stato osserva che la normativa impugnata - nell'elevare la soglia dei crediti di «modesta entità» (in precedenza disciplinata dall'art. 12-*bis* del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, recante «Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito», e, successivamente, dal combinato disposto dell'art. 16 della legge n. 146 del 1998 e del d.P.R. n. 129 del 1999), in considerazione del fisiologico incremento dei costi complessivi dell'attività di controllo e riscossione - persegue l'obiettivo di evitare, in un'ottica di risparmio della spesa pubblica, che i costi di riscossione ed accertamento superino i benefici dell'entrata nelle casse della pubblica amministrazione: la misura di tale soglia dovrebbe, cioè, contemperare l'interesse degli enti creditori a riscuotere quanto dovuto con la necessità di contenere i costi di gestione. Tale esigenza, secondo il Presidente del Consiglio, prescinderebbe dall'assetto federalista dei rapporti tra Stato, Regioni ed autonomie: la disposizione in esame, infatti, sancirebbe un principio fondamentale nell'armonizzazione dei bilanci pubblici e nel coordinamento della finanza pubblica, trovando applicazione anche per quei tributi derivati che, seppur produttivi di un gettito di spettanza regionale, sono stati istituiti e devono essere disciplinati con legge statale. Inoltre, ad avviso della medesima parte resistente, il censurato art. 3, comma 10, del d.l. n. 16 del 2012 sarebbe coerente anche con i principi dettati dall'art. 2, comma 2, lettera c), della legge n. 42 del 2009, tra i cui criteri direttivi sono indicati la «razionalità e coerenza dei singoli tributi e del sistema tributario nel suo complesso» e l'«efficienza nell'amministrazione dei tributi».

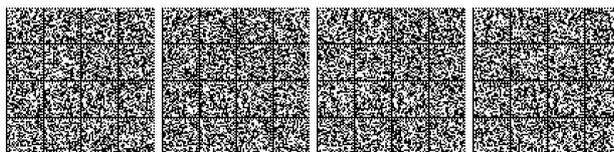
La difesa dello Stato afferma, poi, che - contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente - non è pertinente al caso in esame la sentenza di questa Corte n. 30 del 2005, la quale ha motivato la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 25 della legge n. 289 del 2002, in materia di riscossione di crediti di modesto ammontare, non con la natura di dettaglio di tale disposizione, ma con l'illegittimità del rinvio da essa operato, in materia di potestà legislativa concorrente, a regolamenti di delegificazione per determinare la misura minima dei crediti esigibili. Anzi, prosegue l'Avvocatura generale dello Stato, proprio in tale sentenza la Corte ha riconosciuto che lo stesso art. 25, nella parte in cui stabiliva che, in sede di prima applicazione, l'importo minimo non poteva essere inferiore a euro 12,00, costituiva «norma di principio» e, quindi, era riconducibile alla competenza statale, con conseguente non fondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata sul punto. Nella specie, l'impugnato art. 3, comma 10, del d.l. n. 16 del 2012, nell'elevare la «soglia» di esigibilità dei crediti, si sarebbe limitato a modificare direttamente un principio fondamentale di coordinamento, senza rinviare ad alcun regolamento di delegificazione e, quindi, senza incorrere nell'illegittimità rilevata in quella sentenza.

2.2.- Quanto alla dedotta violazione dell'art. 11 del d.lgs. n. 68 del 2011, per la mancata previsione nella legge statale di misure compensative della riduzione delle entrate regionali causata dall'applicazione della norma impugnata, la difesa dello Stato rileva che non ricorrono i presupposti per l'applicazione di detto articolo, in quanto la norma statale impugnata non interviene «sulle basi imponibili e sulle aliquote dei tributi regionali», come invece richiesto dal citato art. 11. Inoltre, sempre secondo la parte resistente, la Regione Veneto non avrebbe dimostrato che la riduzione delle entrate regionali derivante dalla disposizione impugnata ha provocato uno squilibrio incompatibile con le complessive esigenze di spesa regionale (viene citata la sentenza di questa Corte n. 289 del 2009), tanto più che, anche a volere considerare l'entità della riduzione di gettito indicata dalla ricorrente (nove milioni di euro), la parte non ha tenuto conto né del risparmio dei costi di accertamento e riscossione né del notevole importo del gettito complessivo della Regione Veneto (circa 16 miliardi di euro di entrate tributarie in base al bilancio di previsione per l'anno 2012).

2.3.- Infine, il Presidente del Consiglio afferma l'insussistenza della dedotta violazione del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost. ed osserva al riguardo che, secondo la giurisprudenza costituzionale, l'esercizio dell'attività legislativa sfugge alle procedure di leale collaborazione (sono richiamate le sentenze n. 371 del 2008, n. 222 del 2008, n. 401 del 2007). In ogni caso, rileva che la disposizione censurata, in quanto contenuta in un decreto-legge emanato in presenza di casi straordinari di necessità e urgenza art. 77 Cost.), non poteva essere preceduta da un coinvolgimento delle Regioni.

3.- Con memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica, la Regione Veneto ha replicato alla difesa dello Stato.

In primo luogo, la Regione, con riferimento alla sentenza di questa Corte n. 30 del 2005, osserva che: a) mentre l'art. 25 della legge n. 289 del 2002, oggetto della suddetta sentenza, si riferiva a crediti di qualsiasi natura, compresi quelli tributari, e rientrava nella materia, di competenza legislativa concorrente, «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica» (come affermato in detta sentenza), la disciplina impugnata, invece, fa riferi-



mento ai soli crediti tributari e, pertanto, dovrebbe ritenersi rientrare nella materia, anch'essa di competenza legislativa concorrente, «coordinamento del sistema tributario»; *b*) la sentenza ha riconosciuto che l'entità della "modestia del credito" può essere stabilita con intervento regolamentare per lo Stato e con legislazione concorrente («armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica») per le Regioni ed ha attribuito carattere di principio al comma 4 del predetto art. 25, il quale stabiliva che, in sede di prima applicazione, l'importo dei crediti "modesti" non poteva essere inferiore a euro 12,00 e consentiva, perciò, alle Regioni di fissare limiti più elevati; *c*) dalla sentenza si desume, perciò, la competenza della Regione ad emanare atti esecutivi attuativi della citata norma di principio contenuta nel menzionato comma 4 dell'art. 25; *d*) la disposizione impugnata, a differenza del ricordato art. 25, non lascia alla Regione alcun margine per l'eventuale esercizio della potestà legislativa di dettaglio ed impone un mero limite contabile, come tale avulso da qualsiasi margine di apprezzamento decisionale (viene citata, per analogia, la sentenza di questa Corte n. 156 del 2010, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, perché di dettaglio, dell'art. 9, comma 1-bis, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, recante «Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini», in materia di «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica»).

In secondo luogo, la ricorrente rileva che la *ratio* del denunciato art. 3, comma 10, del d.l. n. 16 del 2012, indicata dal resistente nel risparmio della spesa pubblica derivante da una disciplina che eviti l'eccedenza dei costi di riscossione e di accertamento rispetto all'entrata tributaria, vale anche per l'art. 7 della legge reg. Veneto n. 27 del 2006, che, appunto, individua la soglia del credito di modesta entità in euro 16,53.

In terzo luogo, nella memoria depositata, viene sottolineato che la riduzione del gettito derivante dalla norma impugnata corrisponde, in sostanza, alla riduzione derivante dagli interventi statali sulle basi imponibili o aliquote dei tributi previsti dall'art. 11 del d.lgs. n. 68 del 2011.

In quarto luogo, in riferimento alla quantificazione dell'impatto che la disposizione impugnata genererebbe sulle risorse finanziarie regionali della ricorrente, la Regione produce una nota della Direzione regionale delle risorse finanziarie, datata 1° marzo 2013, nella quale si espongono in dettaglio, in relazione al denunciato assetto normativo, l'ammontare delle minori entrate per l'anno 2011, il depauperamento del gettito disponibile ed il consistente incremento della quota riservata allo Stato (in difetto di qualsiasi misura di compensazione).

In quinto luogo, infine, con riguardo alla denunciata lesione del principio di leale collaborazione, la Regione ribadisce che la mera attività consultiva svoltasi presso le sedi dedicate alla concertazione durante l'*iter* di conversione del decreto-legge non rispetta l'indicato principio, il quale - in considerazione dell'attuale riparto costituzionale delle competenze legislative tra Stato e Regioni - richiederebbe un'intesa in sede di attuazione della normativa statale.

Considerato in diritto

1.- La Regione Veneto ha impugnato l'art. 3, comma 10, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento), convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 2012, n. 44, secondo cui «A decorrere dal 1° luglio 2012, non si procede all'accertamento, all'iscrizione a ruolo e alla riscossione dei crediti relativi ai tributi erariali, regionali e locali, qualora l'ammontare dovuto, comprensivo di sanzioni amministrative e interessi, non superi, per ciascun credito, l'importo di euro 30, con riferimento ad ogni periodo d'imposta».

La ricorrente premette che detta disposizione si inserisce nel quadro normativo costituito dall'art. 16, comma 2, della legge 8 maggio 1998, n. 146 (Disposizioni per la semplificazione e la razionalizzazione del sistema tributario e per il funzionamento dell'Amministrazione finanziaria, nonché disposizioni varie di carattere finanziario), e dall'art. 1 del d.P.R. 16 aprile 1999, n. 129 (Regolamento recante disposizioni in materia di crediti tributari di modesta entità, a norma dell'articolo 16, comma 2, della legge 8 maggio 1998, n. 146). In particolare, l'art. 16 prevedeva che un apposito regolamento ministeriale, tenuto conto dei costi per l'accertamento e la riscossione, stabilisse gli importi minimi al di sotto dei quali i versamenti non erano dovuti e non erano effettuati i rimborsi. Tale regolamento, all'art. 1 del predetto d.P.R. n. 129 del 1999, stabiliva che non si procedesse all'accertamento dei tributi erariali, regionali e locali, qualora l'ammontare dovuto per ciascun credito, con riferimento ad ogni periodo di imposta, non superasse l'importo stabilito, fino al 31 dicembre 1997, di «lire trentaduemila» (corrispondenti ad euro 16,53); somma che rappresentava la soglia al di sotto della quale l'importo poteva essere qualificato di «modesta entità» e, come tale, non esigibile.

Secondo la Regione Veneto, la norma impugnata, nell'innalzare la soglia della «modesta entità» dei crediti tributari da «lire trentaduemila» (euro 16,53) ad «euro 30», violerebbe: *a*) l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, sotto il profilo del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; *b*) l'art. 119 Cost., in combinato disposto con



gli artt. 97 e 118 Cost. e, quale norma interposta, con l'art. 11 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); c) l'art. 120 Cost., sotto il profilo del principio di leale collaborazione.

La ricorrente chiede altresì, in via cautelare, la sospensione dell'esecuzione della norma impugnata in considerazione del pregiudizio finanziario grave ed irreparabile che le deriverebbe dall'applicazione di detta norma.

2.- Nessuno di tali tre motivi di impugnazione può essere accolto e, pertanto, le corrispondenti questioni vanno dichiarate non fondate, con assorbimento dell'istanza cautelare.

2.1.- Con la prima questione, la ricorrente deduce la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto la disposizione impugnata conterrebbe non un «principio fondamentale di coordinamento del sistema tributario», ma una statuizione di dettaglio di immediata applicazione nei confronti delle Regioni e degli enti locali, non rientrante nella competenza dello Stato nella suddetta materia di potestà legislativa concorrente.

La questione non è fondata.

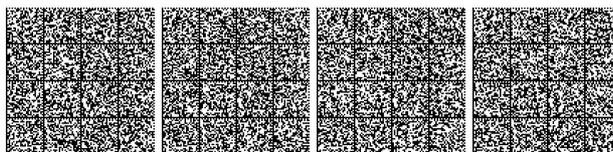
2.1.1.- Al riguardo, va preliminarmente rilevato che l'impugnato comma 10 dell'art. 3 del d.l. n. 16 del 2012 riguarda esclusivamente i «crediti tributari» e che il ricorso della Regione Veneto si riferisce soltanto alla riduzione che l'applicazione di tale comma apporterebbe al gettito sia dei tributi regionali cosiddetti «derivati» (cioè istituiti e disciplinati dalla legge statale ed il cui gettito è attribuito alle Regioni), sia delle addizionali regionali (e locali) sulle basi imponibili di tributi definibili come erariali in senso stretto (nel senso di tributi il cui gettito è attribuito allo Stato). Sotto il primo profilo, la natura tributaria dei crediti si desume dall'inequivoco tenore letterale della disposizione («crediti tributari»). Sotto il secondo profilo, la limitazione della richiesta della ricorrente si evince chiaramente dal contenuto del ricorso, nel quale si lamenta la riduzione del gettito - nell'ambito dei «tributi delle regioni» di cui al comma 1, lettera b), dell'art. 7 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione) - solo dei «tributi propri derivati istituiti e regolati da leggi statali, il cui gettito è attribuito alle Regioni» (lettera b, numero 1) e delle «addizionali sulle basi imponibili dei tributi erariali» (lettera b, numero 2), nel senso di addizionali regionali (e locali), senza che venga fatta menzione dei «tributi propri istituiti dalle regioni con proprie leggi in relazione ai presupposti non già assoggettati ad imposizione erariale» (lettera b, numero 3).

2.1.2.- Così delimitato il *thema decidendum*, deve osservarsi che è erroneo il presupposto interpretativo da cui muove la ricorrente, secondo il quale la disciplina dei crediti relativi a «tributi regionali derivati» è ascrivibile alla materia, di competenza legislativa concorrente, «coordinamento del sistema tributario» di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost.

In base alla costante giurisprudenza di questa Corte, infatti, i suddetti tributi regionali derivati e le indicate addizionali, in quanto istituiti e regolati dalla legge statale, rientrano nella materia «ordinamento tributario dello Stato», che l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. riserva alla competenza legislativa statale, a nulla rilevando che il gettito sia attribuito alle Regioni. Può qui soggiungersi (anche se il punto non rientra strettamente nel *thema decidendum*) che osservazioni analoghe valgono per i tributi locali «derivati», istituiti e regolati dalla legge statale ed il cui gettito è attribuito agli enti locali. La disciplina dei suddetti tributi «derivati» - analogamente a quella delle addizionali regionali, istituite con leggi statali, sulle basi imponibili di tributi erariali - è riservata, dunque, alla legge statale, con la conseguenza che, da un lato, il legislatore statale può introdurre norme non solo di principio, ma anche di dettaglio, e, dall'altro, l'intervento del legislatore regionale può integrare detta disciplina solo entro i limiti stabiliti dalla legislazione statale stessa (sentenze n. 123 del 2010, n. 298 e n. 216 del 2009, n. 2 del 2006, n. 397 del 2005, n. 241 e n. 37 del 2004, n. 311, n. 297 e n. 296 del 2003). Dall'erroneità del suddetto presupposto interpretativo della ricorrente discende la non fondatezza della censura in esame.

2.1.3.- A sostegno di una diversa conclusione non può essere invocata - come invece fa la Regione Veneto - la sentenza di questa Corte n. 30 del 2005.

Va innanzitutto rilevato che tale pronuncia ha ad oggetto l'art. 25 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2003), nella parte in cui prevedeva che, con appositi decreti ministeriali (costituenti regolamenti di delegificazione), fosse regolata la riscossione dei crediti «di modesto ammontare» di qualsiasi natura, anche tributaria, benché di competenza di altre amministrazioni. Detto art. 25 fissava direttamente anche alcuni criteri per la riscossione di tali crediti e, in particolare, con il comma 4 disponeva che, in sede di prima applicazione, l'importo dei crediti «di modesto ammontare» non poteva essere inferiore ad euro 12,00, consentendo così alle Regioni di fissare limiti più elevati. La sentenza n. 30 del 2005, nel riferirsi ad una norma riguardante i crediti di qualsiasi natura, deve qui essere esaminata limitatamente alle sue affermazioni in tema di crediti tributari. Nella pronuncia si precisa, quanto alla disciplina dei tributi «dello Stato», che questa rientra nella potestà legislativa esclusiva statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., e si afferma, quanto alla disciplina dei tributi «degli altri enti», che per essa non può «che venire in considerazione la materia “[...] coordinamento della finanza pubblica”» (evidentemente intesa in senso ampio, comprensiva del «coordinamento del sistema



tributario)), rientrando nella potestà legislativa concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. Ne segue che la pronuncia in discorso, là dove considera norma di principio la parte dell'art. 25 della legge n. 289 del 2002 secondo cui l'importo dei crediti "di modesto ammontare" non poteva essere inferiore ad euro 12,00, si riferisce chiaramente alla materia di competenza legislativa concorrente «coordinamento del sistema tributario» e, quindi, riguarda - per quanto attiene ai crediti di natura tributaria - la disciplina dei tributi non «dello Stato», ma «degli altri enti».

Poiché oggetto del presente giudizio di costituzionalità è una norma relativa ai tributi «derivati» e, quindi, a tributi indubbiamente «dello Stato» (cioè istituiti e regolati dallo Stato), la disciplina dei quali è di competenza legislativa esclusiva statale, non è pertinente (contrariamente a quanto affermato dalla ricorrente) il richiamo alla citata sentenza n. 30 del 2005, nella parte in cui si riferisce a tributi non statali e ad una competenza legislativa concorrente.

Per le stesse ragioni non è pertinente il richiamo della medesima sentenza là dove questa dichiara l'illegittimità costituzionale del sopra menzionato art. 25 della legge n. 289 del 2002, nella parte in cui tale articolo rinvia, in materia di potestà legislativa concorrente, a regolamenti di delegificazione (decreti ministeriali) la determinazione della misura minima dei crediti esigibili. Anche in questo caso, infatti, la sentenza si riferisce ad una ipotesi di competenza legislativa concorrente e, quindi, con riguardo ai crediti tributari, a tributi non dello Stato, istituiti e regolati da leggi regionali, cioè ad un tema estraneo a quello del presente giudizio di costituzionalità.

2.2.- Con la seconda questione, la Regione Veneto deduce la violazione dell'art. 119 Cost., in combinato disposto con gli artt. 97 e 118 Cost. e, quale «parametro interposto», con l'art. 11 del d.lgs. n. 68 del 2011, perché - in mancanza delle misure compensative previste dal citato art. 11 per il caso di diminuzione di entrate tributarie - la disposizione impugnata ridurrebbe il gettito dei tributi regionali di un importo tale (che la ricorrente indica in nove milioni di euro su base annua) da impedire il corretto esercizio delle attribuzioni della Regione (art. 118 Cost.), così violando la sua autonomia finanziaria (art. 119 Cost.) ed il principio di buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.). In particolare, l'art. 11 del d.lgs. n. 68 del 2011, viene evocato dalla ricorrente in quanto prevede che «gli interventi statali sulle basi imponibili e sulle aliquote dei tributi regionali [...] sono possibili, a parità di funzioni amministrative conferite, solo se prevedono la contestuale adozione di misure per la completa compensazione tramite modifica di aliquota o attribuzione di altri tributi»

Tale censura non è fondata.

La Regione, infatti, non ha fornito la prova del presupposto della censura, cioè del fatto che l'applicazione della norma impugnata determinerebbe una diminuzione del gettito dei tributi regionali «derivati» (e delle addizionali regionali su tributi erariali), in misura tale da compromettere lo svolgimento delle sue funzioni.

La ricorrente, in particolare, non ha dimostrato che la riscossione dei suddetti crediti tributari regionali di importo compreso tra euro 16,53 (già inesigibili in base alla previgente normativa) ed euro 30,00 (soglia introdotta dalla disposizione impugnata) non sarebbe antieconomica per l'entità dei costi di riscossione coattiva o spontanea. È appena il caso di osservare, a titolo esemplificativo, che la ricorrente non ha indicato né l'entità e le caratteristiche del gettito di ciascun tributo, in una con la dinamica delle sanzioni e con riferimento alla dedotta impossibilità di superare la soglia della franchigia; né la peculiarità delle fasi di accertamento e liquidazione dei vari tributi, con particolare riguardo ai costi di accertamento e di controllo; né la serie storica delle percentuali degli esiti negativi delle procedure di riscossione in relazione ad ogni prelievo fiscale regionale. Ciò implica che non risulta provato dalla difesa della Regione né l'an né il quantum della riduzione del gettito, restando, così, indimostrato l'assunto della ricorrente circa l'incidenza negativa della riduzione del gettito sugli equilibri della finanza della Regione Veneto e sull'esercizio delle funzioni regionali.

L'evocazione a parametro dell'art. 11 del d.lgs. n. 68 del 2011, poi, è inammissibile, perché tale disposizione non costituisce norma di rango costituzionale e perché, versandosi in materia di competenza legislativa statale esclusiva (come sopra evidenziato), non costituisce neppure parametro interposto. E ciò a prescindere dal fatto che la norma impugnata non solo non comporta la riduzione delle basi imponibili o delle aliquote dei tributi regionali, cioè la condizione che, sola, legittimerebbe l'applicazione del citato art. 11; ma non ha neppure - come visto - l'effetto di provocare una significativa diminuzione del gettito dei medesimi tributi.

2.3.- Con la terza ed ultima questione, la ricorrente lamenta la violazione dell'art. 120 Cost., perché il denunciato comma 10 dell'art. 3 del d.l. n. 16 del 2012, quale convertito, con modificazioni, dalla legge n. 44 del 2012, non è stato preceduto da alcuna adeguata forma di leale collaborazione.

Neppure tale questione è fondata.

Come è stato sopra rilevato, infatti, la norma impugnata è stata adottata nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva statale in materia di «sistema tributario dello Stato», per la quale la Costituzione non impone alcun coinvolgimento delle Regioni. Inoltre, come osservato dalla parte resistente, l'esercizio dell'attività legislativa sfugge, in ogni caso, alle procedure di leale collaborazione (*ex plurimis*, sentenze n. 371 e n. 222 del 2008, n. 401 del 2007).



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 10, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento), convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 2012, n. 44, promosse, in riferimento agli articoli 117, terzo comma, 97, 118, 119 e 120 della Costituzione, nonché all'art. 11 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), dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 giugno 2013.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*Aldo CAROSI, *Redattore*Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 5 giugno 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_130121

N. 122

Sentenza 3 - 5 giugno 2013

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

Opere pubbliche - Progettazione e realizzazione del tronco Trento-Valdastico-Piovene dell'autostrada A/31 Trento-Rovigo, meglio noto come Valdastico Nord, insistente sul territorio della Provincia di Trento - Nota del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 19 giugno 2012, n. 5438, che comunica l'inserimento della Valdastico Nord nella nuova rete transeuropea dei trasporti - Ricorso per conflitto di attribuzione fra enti promosso dalla Provincia di Trento - Asserita esclusione della previa intesa con la Provincia, lesiva delle attribuzioni provinciali - Nota non lesiva in sé delle attribuzioni provinciali - Inammissibilità del ricorso.

- Nota del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 19 giugno 2012, n. 5438.
- Costituzione, artt. 117 e 118; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, numeri 5), 6), 17) e 18), 14 e 16; d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381, artt. 19 e 20; legge 21 dicembre 2001, n. 443, art. 1.

Opere pubbliche - Progettazione e realizzazione del tronco Trento-Valdastico-Piovene dell'autostrada A/31 Trento-Rovigo, meglio noto come Valdastico Nord, insistente sul territorio della Provincia di Trento - Atti citati nella nota del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 19 giugno 2012, n. 5438 - Ricorso per conflitto di attribuzione fra enti promosso dalla Provincia di Trento - Asserita esclusione della previa intesa con la Provincia, lesiva delle attribuzioni provinciali - Genericità nell'indicazione degli atti oggetto del ricorso - Difetto di motivazione - Inammissibilità del ricorso.

- Atti citati nella nota del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 19 giugno 2012, n. 5438.
- Costituzione, artt. 117 e 118; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, numeri 5), 6), 17) e 18), 14 e 16; d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381, artt. 19 e 20; legge 21 dicembre 2001, n. 443, art. 1.



Opere pubbliche - Progettazione e realizzazione del tronco Trento-Valdastico-Piovene dell'autostrada A/31 Trento-Rovigo, meglio noto come Valdastico Nord, insistente sul territorio della Provincia di Trento - Nota del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 19 giugno 2012, n. 5438, che comunica l'inserimento della Valdastico Nord nella nuova rete transeuropea dei trasporti - Ricorso per conflitto di attribuzione fra enti promosso dalla Provincia di Trento - Asserita esclusione della previa intesa con la Provincia, lesiva delle attribuzioni provinciali - Insussistenza - Erroneità del presupposto interpretativo - Dichiarazione che spettava allo Stato, e per esso al Ministero delle infrastrutture e trasporti, esprimere il definitivo parere favorevole riguardo alla proposta di regolamento COM(2011)650, nei sensi di cui in motivazione.

- Nota del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 19 giugno 2012, n. 5438.
- Costituzione, artt. 117 e 118; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, numeri 5), 6), 17) e 18), 14 e 16; d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381, artt. 19 e 20; legge 21 dicembre 2001, n. 443, art. 1.

Opere pubbliche - Progettazione e realizzazione del tronco Trento-Valdastico-Piovene dell'autostrada A/31 Trento-Rovigo, meglio noto come Valdastico Nord, insistente sul territorio della Provincia di Trento - Atti o attività eventuali, non comunicati, dai quali risulta, mediante l'inserimento nella Rete europea, la definitiva intenzione del Governo di procedere alla realizzazione dell'autostrada Valdastico Nord - Ricorso per conflitto di attribuzione fra enti promosso dalla Provincia di Trento - Asserita esclusione della previa intesa con la Provincia, lesiva delle attribuzioni provinciali - Genericità del ricorso e degli atti oggetto del ricorso - Inammissibilità.

- Atti o attività eventuali, non comunicati, dai quali risulta, mediante l'inserimento nella Rete europea, la definitiva intenzione del Governo di procedere alla realizzazione dell'autostrada Valdastico Nord a prescindere dalla necessaria intesa con la Provincia di Trento.
- Costituzione, artt. 117 e 118; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, numeri 5), 6), 17) e 18), 14 e 16; d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381, artt. 19 e 20; legge 21 dicembre 2001, n. 443, art. 1.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Franco GALLO;

*Giudici :*Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, 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 enti sorto a seguito della nota del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 19 giugno 2012, prot. n. 5438, promosso dalla Provincia autonoma di Trento con ricorso notificato il 9 agosto 2012, depositato in cancelleria il 17 agosto 2012 ed iscritto al n. 8 del registro conflitti tra enti 2012.

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

udito nell'udienza pubblica del 7 maggio 2013 il Giudice relatore Gaetano Silvestri;

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



Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 9 agosto 2012 e depositato il successivo 17 agosto, la Provincia autonoma di Trento, in persona del Presidente *pro tempore*, ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri in relazione: *a)* alla nota del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 19 giugno 2012, prot. n. 5438, ricevuta dalla Presidenza della Provincia il 27 giugno 2012; *b)* agli «atti in essa citati, e tra questi in particolare [all]’atto, formale o informale, del Ministro delle infrastrutture e trasporti, citato nella predetta nota e mai prima reso noto alla ricorrente Provincia, attraverso il quale “in sede di esame in prima lettura da parte del Consiglio trasporti e telecomunicazioni del 22 marzo u.s., l’Italia ha espresso il definitivo parere favorevole riguardo alla proposta di regolamento COM(2011)650”, nella parte in cui tale proposta comprende la realizzazione della “Valdastico Nord”»; *c)* a «tutti gli eventuali altri atti o attività, mai comunicati alla ricorrente Provincia, dai quali risulta, mediante l’inserimento nella Rete europea, la definitiva intenzione del Governo di procedere alla realizzazione dell’autostrada “Valdastico Nord” a prescindere dalla necessaria intesa con la Provincia di Trento».

Secondo la ricorrente, gli atti impugnati violerebbero gli articoli 117 e 118 della Costituzione; l’art. 8, numeri 5), 6), 17) e 18), e gli artt. 14 e 16 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); gli artt. 19 e 20 del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di urbanistica ed opere pubbliche); l’art. 1 della legge 21 dicembre 2001, n. 443 (Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive); infine, il principio di leale collaborazione.

1.1.- Preliminarmente, la difesa provinciale ricostruisce le vicende relative alla realizzazione dell’autostrada “Valdastico Nord”, ricordando come la Corte costituzionale sia già stata investita di questione analoga a quella odierna con due conflitti di attribuzione (reg. confl. enti n. 5 e n. 6 del 2010) decisi con la sentenza n. 62 del 2011. Entrambi i conflitti, pur avendo ad oggetto atti differenti, attenevano «alla progettazione e alla realizzazione del tronco Trento-Valdastico-Piovene Rocchette (cosiddetto Valdastico Nord) dell’autostrada A/31», e in entrambi i giudizi la Provincia autonoma ricorrente si doleva «del suo mancato coinvolgimento nella fase di individuazione e progettazione dell’opera».

Con la sentenza citata la Corte costituzionale ha, tra l’altro, dichiarato cessata la materia del contendere in quanto, nelle more del giudizio, «lo Stato ha dichiarato, per mezzo del Ministero delle infrastrutture, in un documento ufficiale, che l’autostrada in questione non può essere realizzata senza previa intesa, sia in quanto l’opera è inserita nel Programma Infrastrutture Strategiche (per il quale l’intesa stessa è prescritta dall’art. 1, comma 1, della legge n. 443 del 2001), sia, più in generale, per il rispetto dovuto allo statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol ed alle sue norme di attuazione. Di conseguenza, nessun organo o soggetto riconducibile allo Stato - e quindi la stessa ANAS - può procedere alla realizzazione dell’opera suddetta senza acquisire preventivamente l’intesa della Provincia autonoma di Trento».

Quest’ultima sottolinea altresì come la Corte abbia precisato che «non sono richieste due intese, ma che la medesima intesa è necessaria a doppio titolo, sia per effetto della norma di attuazione citata sia per effetto dell’art. 1, comma 1, della legge n. 443 del 2001».

La ricorrente richiama, inoltre, quanto affermato dalla Corte in relazione al bando di concorso per la progettazione provvisoria e definitiva dell’opera, impugnato in via consequenziale nei conflitti definiti con la sentenza n. 62 del 2011: «si deve ritenere che lo stesso non possieda una lesività attuale, come affermato peraltro dal giudice amministrativo adito dalla stessa Provincia autonoma di Trento. Solo se alla programmazione e progettazione dovessero seguire concreti atti di realizzazione dell’opera sarebbe indispensabile l’intesa con la Provincia stessa, la cui mancanza avrebbe l’effetto di arrestare il procedimento».

In definitiva, la difesa provinciale assume che, a seguito della richiamata decisione, si possa ritenere «acquisita e riconosciuta a tutti i livelli la necessità dell’intesa [con la Provincia] al fine della realizzazione della Valdastico Nord».

1.2.- La ricorrente aggiunge che la necessità di siffatta intesa è stata ulteriormente confermata in una serie di atti posti in essere successivamente alla pronuncia della Corte costituzionale. Sono richiamati, in particolare, il verbale della conferenza di servizi svoltasi presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti in data 24 aprile 2012 e le osservazioni predisposte dalla Provincia autonoma di Trento in occasione di questa conferenza, trasmesse con nota del 23 aprile 2012.

1.3.- A fronte di siffatte univoche indicazioni circa la necessità dell’intesa con la Provincia ricorrente, quest’ultima sottolinea come la nota 19 giugno 2012, prot. n. 5438, oggetto dell’odierno conflitto, si ponga in termini di netta discontinuità con tali indicazioni.



In particolare, con la nota impugnata, la Direzione Generale per lo sviluppo del territorio, la programmazione ed i progetti internazionali del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha comunicato alla Provincia autonoma di Trento che, nell'ambito del processo di definizione dei nuovi regolamenti TEN-T, e segnatamente del regolamento COM(2011)650 e del regolamento COM(2011)655, il Ministero «ha identificato, a livello nazionale, gli elementi costitutivi della rete TEN-T da sottoporre alla Commissione europea, per ciascuna modalità di trasporto».

La nota in oggetto richiama ulteriori documenti (allegati alla medesima ma non al ricorso per conflitto), fra cui una precedente nota ministeriale del 22 luglio 2010, la proposta dell'ANAS dell'8 settembre 2010 (di inserimento della Valdastico Nord nella nuova rete *TEN*) e la nota della Direzione Generale per le infrastrutture stradali del Ministero del 6 dicembre 2010, con cui sono stati richiesti all'ANAS i dati necessari e sono state indicate le proposte da inserire nella comprehensive network (rete globale).

La nota 19 giugno 2012, prot. n. 5438, riassume, altresì, le tappe fondamentali dei negoziati con la Commissione europea aventi ad oggetto la predetta questione, e sottolinea che «in sede di esame in prima lettura da parte del Consiglio trasporti e telecomunicazioni del 22 marzo [2012], l'Italia ha espresso il definitivo parere favorevole riguardo alla proposta di regolamento COM(2011)650, sulla quale è attualmente in corso l'istruttoria da parte delle competenti commissioni del Parlamento europeo».

La Provincia autonoma di Trento stigmatizza, in particolare, le seguenti affermazioni contenute nella nota: «Per effetto delle attività sopra sommariamente descritte, nella cartografia che correda il regolamento COM(2011)650, e, segnatamente nella mappa n. 8 "stradale", è presente la sezione relativa all'autostrada A/31 Valdastico come sezione autostradale pianificata all'interno della rete comprehensive TEN-T nazionale».

In relazione a quanto appena riportato, la ricorrente si duole di non essere mai stata coinvolta durante il processo decisionale, come risulta, peraltro, nella parte conclusiva della nota stessa. Tutto ciò determinerebbe, nella prospettiva della Provincia, la lesione delle sue prerogative costituzionali.

1.4.- Quanto alla lesività della nota 19 giugno 2012, prot. n. 5438, la difesa provinciale ritiene che essa contenga «una chiara manifestazione di volontà [...] nel senso di ritenere non necessaria l'intesa della Provincia di Trento per la manifestazione al livello europeo della determinazione italiana di realizzare la Valdastico Nord».

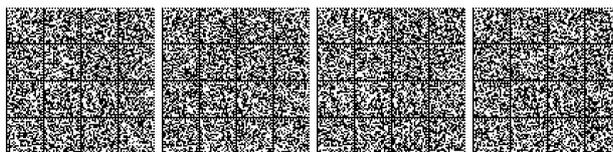
Al riguardo, la ricorrente sottolinea che, qualora «al livello europeo venisse sancito l'obbligo di realizzare compiutamente la rete, il sorgere di tale obbligo verrebbe a contraddire la necessità della previa intesa con la ricorrente Provincia»; sarebbe significativa, in proposito, la determinazione di sostituire la precedente disciplina, dettata da una decisione, con una recata da un regolamento, approvato seguendo la procedura legislativa ordinaria, al fine dichiarato di «garantire che gli orientamenti siano vincolanti per tutti».

In questo contesto, il mancato coinvolgimento della Provincia autonoma costituirebbe una illegittima lesione delle sue competenze. Sussisterebbero, pertanto, i presupposti per l'instaurazione di un conflitto di attribuzione, che, per costante giurisprudenza, può essere innescato da «qualsiasi comportamento significativo, imputabile allo Stato o alla Regione, che sia dotato di efficacia e rilevanza esterna e che - anche se preparatorio o non definitivo - sia comunque diretto "ad esprimere in modo chiaro ed inequivoco la pretesa di esercitare una data competenza, il cui svolgimento possa determinare una invasione nella altrui sfera di attribuzioni o, comunque, una menomazione altrettanto attuale delle possibilità di esercizio della medesima"» (è richiamata la sentenza n. 332 del 2011 della Corte costituzionale).

1.5.- In merito ai parametri costituzionali asseritamente violati, la Provincia autonoma sottolinea di essere dotata di potestà legislativa primaria in materia di urbanistica e piani regolatori (art. 8, numero 5, del d.P.R. n. 670 del 1972), tutela del paesaggio (art. 8, numero 6), viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse provinciale (art. 8, numero 17), comunicazioni e trasporti di interesse provinciale, compresi la regolamentazione tecnica e l'esercizio degli impianti di funivia (art. 8, numero 18). Nelle medesime materie la Provincia è altresì titolare delle relative competenze amministrative.

Inoltre, l'art. 14 dello statuto speciale prevede l'obbligatorietà del parere della Provincia «per le concessioni in materia di comunicazioni e trasporti riguardanti linee che attraversano il territorio provinciale».

Le norme statutarie anzidette hanno trovato attuazione con il d.P.R. n. 381 del 1974, il cui art. 19, primo comma, lettera *b*), fa salva «la competenza degli organi statali in ordine alle autostrade che si estendono oltre il territorio della provincia, salva la necessità dell'intesa con la provincia interessata per quelle il cui tracciato interessi soltanto il territorio provinciale e quello di una regione finitima». Il successivo art. 20 aggiunge che «Ai fini dell'attuazione del piano urbanistico provinciale e dei piani territoriali di coordinamento, nel rispetto delle relative competenze, gli interventi di spettanza dello Stato in materia di viabilità, linee ferroviarie e aerodromi, anche se realizzati a mezzo di aziende autonome, sono effettuati previa intesa con la provincia interessata».



Peraltro, la violazione delle competenze costituzionali della Provincia sarebbe rinvenibile anche qualora si ritenessero applicabili a quest'ultima le norme di cui agli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., in virtù della clausola di maggior favore recata dall'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

La difesa provinciale aggiunge che le anzidette competenze della ricorrente hanno trovato esplicito riconoscimento nella sentenza n. 62 del 2011, ove la Corte costituzionale ha ribadito la necessità dell'intesa «a doppio titolo», cioè sia per effetto delle norme statutarie e di attuazione statutaria, sia per effetto di quanto previsto dall'art. 1 della legge n. 443 del 2001.

In particolare, l'art. 1, comma 1, di quest'ultima legge stabilisce che l'individuazione delle infrastrutture pubbliche e private, e degli insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale è operata, a mezzo di un programma predisposto dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, d'intesa con i Ministri competenti e le Regioni o Province autonome interessate. Al comma 2 del medesimo articolo si individua, tra i principi e criteri direttivi, la necessità dell'intesa, con la Regione o la Provincia autonoma competente, per la localizzazione dell'opera. Infine, il comma 5 fa salve le competenze delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome previste dagli statuti speciali e dalle relative norme di attuazione.

La ricorrente - dopo aver ricordato che la necessità dell'intesa «a doppio titolo» è stata riconosciuta anche dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti nella dichiarazione del 2010 citata nella sentenza n. 62 del 2011 - sostiene che il coinvolgimento della Regione o della Provincia autonoma interessata, nel caso di realizzazione di un'infrastruttura, sia stato ritenuto necessario dalla Corte costituzionale nelle sentenze n. 163 del 2012, n. 79 del 2011 e n. 278 del 2010, oltre che nella più volte citata sentenza n. 62 del 2011.

È richiamata, inoltre, la sentenza n. 303 del 2003, la quale, secondo la difesa provinciale, ha chiarito che l'intesa con la Regione interessata è condizione di efficacia dell'inserimento dell'opera nel programma delle infrastrutture strategiche (in tal senso sono citate anche le sentenze n. 233 e n. 6 del 2004).

In definitiva, il mancato coinvolgimento della Provincia autonoma di Trento, nelle attività poste in essere dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, sarebbe illegittimo e lesivo delle prerogative costituzionali della ricorrente, «alla luce sia delle norme statutarie e di attuazione sia delle norme costituzionali e legislative sopra richiamate, oltre che del principio di leale collaborazione».

Un particolare pregiudizio deriverebbe dall'affermazione, contenuta nella parte finale della nota impugnata, secondo cui non sarebbe necessario consultare gli enti territoriali interessati, in quanto gli «eventuali confronti» dovrebbero svolgersi «nelle sedi ove tali amministrazioni sono costituite unitariamente presso le istituzioni europee».

Da ultimo, la difesa provinciale rileva che il Comitato delle Regioni, con parere del 3-4 maggio 2012, si è espresso sulla proposta di regolamento COM(2011)650, insistendo sul rispetto delle competenze degli enti locali e regionali a livello sia decisionale sia di pianificazione e di finanziamento.

Quanto appena detto, nella prospettiva della ricorrente, dimostrerebbe la necessità del previo coinvolgimento delle comunità locali ed in particolare di quelle titolari, come la Provincia autonoma di Trento, di un potere di codecisione.

2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito in giudizio chiedendo che il ricorso per conflitto di attribuzione sia dichiarato infondato in fatto ed in diritto.

2.1.- Preliminarmente, la difesa statale ritiene necessario riassumere la complessiva vicenda in cui si inserisce l'odierno conflitto. Al riguardo, precisa che, a partire dal 2014, la rete di trasporto europea si articolerà in due distinti livelli di pianificazione: da un lato, la cosiddetta rete estesa o globale (comprehensive network) che concorre agli obiettivi di coesione sociale ed economica delle regioni europee; dall'altro, la cosiddetta rete prioritaria o centrale (core network), di interesse strategico europeo. Ai fini dell'aggiornamento delle cartografie nonché della revisione della rete infrastrutturale nazionale, lo Stato italiano ha fornito alla Commissione europea, su sua esplicita richiesta, formulata a tutti gli Stati membri, una proposta nazionale per la comprehensive network.

Per quanto riguarda la rete stradale, il resistente ricorda che il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha, da tempo, inviato la relativa documentazione, che comprende, tra gli assi di rilevanza locale, la sezione dell'autostrada A/31 Valdastico, come sezione autostradale pianificata all'interno della rete comprehensive TEN-T nazionale. Il lavoro svolto, quindi, sarebbe stato mirato a fornire alla Commissione europea «una proposta che riflettesse, in una visione nazionale, il massimo significato e valore aggiunto per una dimensione di rete di trasporto a scala europea»; siffatta attività si collocherebbe nell'ambito di una procedura di revisione da cui dipende la possibilità di accedere ai contributi TEN-T per il periodo 2014-2020.



Da ultimo, la difesa statale conferma che, in sede di esame in prima lettura da parte del Consiglio trasporti e telecomunicazioni del 22 marzo 2012, l'Italia ha espresso il definitivo parere favorevole riguardo alla proposta di regolamento COM(2011)650, sulla quale è in corso l'istruttoria da parte delle competenti commissioni del Parlamento europeo.

2.2.- In relazione al richiesto annullamento della nota 19 giugno 2012, prot. n. 5438, il resistente osserva che questa, contrariamente a quanto asserito dalla Provincia ricorrente, «ha mero carattere esplicativo delle procedure adottate e con essa non viene manifestata alcuna pretesa di esercitare competenze che rientrano nelle prerogative costituzionali della controparte, né di limitare l'esercizio delle medesime, per giunta con atti aventi carattere non definitivo (si ricorda infatti che la proposta di rete TEN-T di che trattasi è tuttora all'esame del Parlamento europeo)».

In particolare, l'Avvocatura generale precisa che agli Stati membri è stato chiesto di fornire, «peraltro all'interno di un arco temporale di breve durata», una proposta recante una visione unitaria della rete nazionale di interesse europeo, articolata in base ai suddetti livelli di rete globale e di rete centrale.

Il resistente contesta, inoltre, che dalla nota impugnata si deduca il carattere non necessario della consultazione degli enti territoriali interessati; al contrario, nella nota stessa si ricorda che il confronto su dette proposte è previsto nelle sedi europee in cui le amministrazioni regionali e gli altri enti territoriali sono unitariamente costituite (in primis, in seno al Comitato delle Regioni).

In generale, la difesa statale rileva che l'attività del Governo si è svolta in conformità a quanto previsto dagli artt. 170, 171 e 172 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE); pertanto, sarebbe pacifica la competenza statale, ex art. 117, secondo comma, lettera a), Cost.

Per le considerazioni che precedono, l'Avvocatura generale ritiene che le censure avversarie non meritino condanna: l'attività del Governo non solo non è illegittima, in quanto volta alla realizzazione di obiettivi di coesione territoriale, ma «è posta a presidio della salvaguardia di interessi generali, anche futuri, per la crescita economica e la coesione territoriale».

Al contempo, il resistente afferma che l'eventuale realizzazione dell'opera pubblica dovrà essere preceduta dall'intesa tra lo Stato e la Provincia autonoma di Trento, secondo quanto stabilito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 62 del 2011. Con la stessa decisione - aggiunge la difesa statale - è stato riconosciuto il carattere non lesivo del bando di concorso per la progettazione provvisoria e definitiva dell'opera, e, se la Corte ha negato la portata lesiva di un atto di progettazione, «a maggior ragione non può considerarsi lesivo un atto di pianificazione di rete di trasporto nazionale, formulato in ambito europeo, nel pieno rispetto delle competenze previste» nel TFUE (è richiamata anche la sentenza n. 303 del 2003).

In virtù delle argomentazioni sopra riportate, la parte statale contesta l'attualità e l'effettività dell'interesse al ricorso, in quanto né l'approvazione, in sede di prima lettura, della proposta di reti TEN-T da parte del Consiglio trasporti del 22 marzo 2012, né l'impugnata nota 19 giugno 2012, prot. n. 5438, hanno una portata lesiva nei confronti della Provincia autonoma di Trento, non ponendo, tra l'altro, alcun obbligo di realizzazione dell'opera.

Con riferimento a quest'ultima affermazione, l'Avvocatura generale ribadisce che l'inserimento della Valdastico Nord, come di tutte le altre infrastrutture viarie, nella regolamentazione comunitaria, ha carattere vincolante per il periodo 2014-2020 «nel senso che lo Stato membro non può aggiungere altre tratte stradali oltre a quelle individuate al momento della predisposizione» della suddetta regolamentazione. Da tale inserimento non discenderebbe, però, l'obbligo di realizzazione dell'opera ma solo, eventualmente, la sua suscettibilità di finanziamento pro quota con le risorse dell'Unione europea per l'ipotesi in cui si decida di intraprenderne la realizzazione.

Pertanto, la nota impugnata non costituirebbe, in alcun modo, la manifestazione di una volontà dell'amministrazione statale di disattendere il contenuto dell'art. 1 della legge n. 443 del 2001.

Per le ragioni anzidette, il resistente esclude che, nel caso di specie, ricorra l'asserita violazione dei parametri costituzionali evocati. In particolare, alcuni di essi, come gli artt. 8, 14 e 16 dello statuto speciale e l'art. 118 Cost., sarebbero del tutto inconfidenti rispetto alla vicenda dedotta nel presente giudizio; mentre altri risulterebbero «forzatamente richiamati», in quanto la loro asserita violazione sarebbe fondata su un erroneo presupposto, costituito dalla confusione del tema della localizzazione e della realizzazione dell'opera con quello della sua inclusione in uno strumento pianificatorio di livello europeo.

3.- In prossimità dell'udienza, la Provincia autonoma di Trento ha depositato una memoria nella quale contesta le affermazioni di parte avversa e ribadisce le conclusioni già rassegnate nel ricorso.

3.1.- In particolare, la difesa provinciale insiste sulla lesività degli atti impugnati, sottolineando come la nota in oggetto esprima «una chiara manifestazione di volontà nel senso di ritenere non necessaria l'intesa con la Provincia autonoma di Trento per l'espressione al livello europeo della determinazione italiana di realizzare la Valdastico Nord».



Quanto alla presunta maggiore lesività degli atti di progettazione rispetto a quelli di pianificazione, la ricorrente precisa che i secondi determinano l'an dell'opera, ed in relazione ad essi, dunque, si impone l'intesa con la Provincia; gli atti di progettazione, invece, non possono comunque portare alla realizzazione dell'opera, in assenza di intesa.

3.2.- Nel merito, la difesa provinciale ritiene che la consultazione del Comitato delle Regioni non sia equiparabile all'intesa con la Provincia.

Inoltre, il richiamo agli artt. 170, 171 e 172 del TFUE non sarebbe pertinente, in quanto le norme citate non incidono affatto sul riparto interno di competenze in relazione alla realizzazione delle opere pubbliche.

Più in generale, la Provincia autonoma assume che le presunte finalità di interesse generale perseguite dalle proposte statali, avanzate in sede europea, non possono «spostare» le competenze costituzionali e quindi vanificare la necessità dell'intesa (sono richiamate le sentenze n. 39 del 2013 e n. 179 del 2012).

Quanto alla tesi secondo la quale dalla regolamentazione europea non discenderebbe l'obbligo di realizzare l'opera ma solo l'eventuale finanziamento pro quota, la ricorrente sostiene che si tratti di «una mera affermazione, priva di qualunque supporto di documentazione». Al riguardo, è richiamato il testo originario della citata proposta di regolamento, in cui si prevedeva il completamento della rete europea di trasporti entro il 2050.

Al contempo, la difesa provinciale rileva che il testo della suddetta proposta è stato modificato dal Consiglio dell'Unione europea (nella seduta del 15 marzo 2012), nel senso di prevedere che la realizzazione dei progetti di interesse comune dipenda «dal loro grado di maturità, dalla conformità con le procedure giuridiche nazionali e dell'U.E. e dalla disponibilità di risorse finanziarie». Inoltre, sarebbe previsto un generico impegno ad adoperarsi per il completamento della rete globale entro il 2050.

Secondo la medesima difesa, il testo del regolamento, così riformulato, sarebbe «compatibile con il rispetto delle procedure interne, e dunque anche con la subordinazione della realizzazione dell'opera all'intesa con la ricorrente Provincia autonoma di Trento», la quale espressamente dichiara di non avere «alcuna obiezione all'inserimento della Valdastico Nord nella rete TEN-T, qualora tale inserimento avesse il solo scopo ed effetto di consentire il cofinanziamento europeo dell'opera, una volta che attraverso l'intesa se ne fosse decisa la realizzazione».

Tuttavia, la Provincia ritiene che non esista alcuna garanzia giuridica che il testo finale del regolamento corrisponda a quanto sopra riportato, «né il Governo italiano ha provveduto ad assicurare che l'inserimento della Valdastico Nord nella rete globale avvenga in tale contesto meramente facoltizzante».

Per queste ragioni, la ricorrente insiste per l'accoglimento del ricorso.

Considerato in diritto

1.- La Provincia autonoma di Trento, in persona del Presidente *pro tempore*, ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri in relazione: *a)* alla nota del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 19 giugno 2012, prot. n. 5438, ricevuta dalla Presidenza della Provincia il 27 giugno 2012; *b)* agli «atti in essa citati, e tra questi in particolare [all]'atto, formale o informale, del Ministro delle infrastrutture e trasporti, citato nella predetta nota e mai prima reso noto alla ricorrente Provincia, attraverso il quale “in sede di esame in prima lettura da parte del Consiglio trasporti e telecomunicazioni del 22 marzo u.s., l'Italia ha espresso il definitivo parere favorevole riguardo alla proposta di regolamento COM(2011)650”, nella parte in cui tale proposta comprende la realizzazione della “Valdastico Nord”»; *c)* a «tutti gli eventuali altri atti o attività, mai comunicati alla ricorrente Provincia, dai quali risulta, mediante l'inserimento nella Rete europea, la definitiva intenzione del Governo di procedere alla realizzazione dell'autostrada “Valdastico Nord” a prescindere dalla necessaria intesa con la Provincia di Trento».

Secondo la ricorrente, gli atti impugnati violerebbero gli articoli 117 e 118 della Costituzione, gli artt. 8, numeri 5), 6), 17) e 18), 14 e 16 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), gli artt. 19 e 20 del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di urbanistica ed opere pubbliche), l'art. 1 della legge 21 dicembre 2001, n. 443 (Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive) ed il principio di leale collaborazione.

2.- La Provincia autonoma di Trento promuove, quindi, un conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, riguardo agli atti poco sopra elencati, in quanto gli stessi vanificherebbero la necessità dell'intesa con la ricorrente al fine della progettazione e realizzazione del tronco Trento-Valdastico-Piovene dell'autostrada A/31 Trento-Rovigo, meglio noto come Valdastico Nord, che insiste sul territorio provinciale.



Il riparto di competenze in merito al completamento del tratto autostradale in questione è già stato oggetto di due conflitti di attribuzione, promossi in relazione agli stessi parametri evocati nel presente giudizio e definiti con la sentenza n. 62 del 2011. In questa decisione, la Corte ha affermato che «L'autostrada Trento-Rovigo, ed in particolare il tronco Trento-Valdastico-Piovene Rocchette, rientra a pieno titolo nella prescrizione contenuta nell'art. 19, lettera b), d.P.R. n. 381 del 1974, che in quanto norma di attuazione dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, costituisce parametro di legittimità costituzionale delle leggi statali e regionali ricadenti nel suo ambito di disciplina. La disposizione citata stabilisce che, per quanto riguarda le autostrade, il cui tracciato interessa soltanto il territorio provinciale e quello di una Regione finitima, è necessaria l'intesa con la Provincia interessata, salvo che non si tratti di "provvedimenti successivi all'atto di concessione che sia stato emanato anteriormente all'entrata in vigore [della stessa norma di attuazione], anche se relativi a varianti, completamenti e prolungamenti del tracciato originario"» (sentenza n. 62 del 2011, punto 6 del Considerato in diritto).

Nella medesima decisione è stato altresì precisato che «non sono richieste due intese, ma che la medesima intesa è necessaria a doppio titolo, sia per effetto della norma di attuazione citata, sia per effetto dell'art. 1, comma 1, della legge n. 443 del 2001» (punto 7 del Considerato in diritto).

Da ultimo, questa Corte ha aggiunto: «Quanto al bando di concorso per la progettazione provvisoria e definitiva dell'opera, impugnato in via consequenziale dalla ricorrente, si deve ritenere che lo stesso non possieda una lesività attuale, come affermato peraltro dal giudice amministrativo adito dalla stessa Provincia autonoma di Trento. Solo se alla programmazione e progettazione dovessero seguire concreti atti di realizzazione dell'opera sarebbe indispensabile l'intesa con la Provincia stessa, la cui mancanza avrebbe l'effetto di arrestare il procedimento» (sentenza n. 62 del 2011, punto 8 del Considerato in diritto).

Le precedenti affermazioni mantengono inalterata la loro validità e pertanto devono essere assunte quali presupposti dell'odierno giudizio per conflitto.

3.- La stessa Provincia autonoma riconosce che la necessità dell'intesa è stata ulteriormente confermata in una serie di atti posti in essere successivamente alla citata pronuncia di questa Corte.

La nota 19 giugno 2012, prot. n. 5438, oggetto dell'odierno conflitto, si porrebbe, invece, in linea di discontinuità con la ritenuta necessità dell'intesa. Infatti, la nota impugnata e gli atti in essa richiamati, disponendo l'inserimento della Valdastico Nord nella nuova rete transeuropea dei trasporti (ed in particolare nella rete comprensive TEN-T nazionale) senza la previa intesa con la Provincia autonoma, avrebbero prodotto una lesione delle prerogative costituzionali e statutarie di quest'ultima.

La ricorrente si duole, pertanto, di non essere mai stata coinvolta durante il processo decisionale che ha portato i rappresentanti del Governo italiano ad esprimere, in data 22 marzo 2012, il definitivo parere favorevole riguardo alla proposta di regolamento COM(2011)650, relativa alla suddetta rete dei trasporti.

4.- La pluralità degli atti impugnati rende necessario un esame separato di questi e delle relative censure.

4.1.- Il conflitto di attribuzione promosso in relazione alla nota del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 19 giugno 2012, prot. n. 5438, è inammissibile.

La nota impugnata costituisce la risposta fornita dalla Direzione Generale per lo sviluppo del territorio, la programmazione ed i progetti internazionali del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ad una precisa richiesta di documenti, avanzata dalla Provincia autonoma in data 8 giugno 2012 e ricevuta dal Ministero in data 15 giugno 2012. In questa nota il dirigente competente indica tutti gli atti posti in essere dal Ministero nell'ambito del processo di definizione dei nuovi regolamenti dell'Unione europea TEN-T, e, segnatamente, del regolamento COM(2011)650 e del regolamento COM(2011)655. Viene, quindi, ricostruita la successione degli adempimenti che si sono resi necessari a tal fine (fra i quali, la nota ANAS del 10 settembre 2010); sono, inoltre, richiamate le tappe salienti del negoziato con la Commissione europea.

Il dirigente dà, inoltre, notizia del fatto che «in sede di esame in prima lettura da parte del Consiglio trasporti e telecomunicazioni del 22 marzo u.s., l'Italia ha espresso il definitivo parere favorevole riguardo alla proposta di regolamento COM(2011)650, sulla quale è attualmente in corso l'istruttoria da parte delle competenti commissioni del Parlamento europeo».

La nota impugnata si conclude con le seguenti affermazioni: «Per effetto delle attività sopra sommariamente descritte, nella cartografia che correda il regolamento COM(2011)650, e, segnatamente nella mappa n. 8 "stradale", è presente la sezione relativa all'autostrada A31 Valdastico come sezione autostradale pianificata all'interno della rete comprensive TEN-T nazionale. In conclusione, giova precisare che durante tutto il processo decisionale che ha condotto alla definizione dell'attuale proposta di regolamenti TEN-T, la Commissione europea ha chiesto ai singoli Stati membri di formulare proposte che riflettessero, in una visione nazionale, il massimo significato e valore aggiunto



per una dimensione di rete di trasporto a scala europea. Per questo motivo, non sono state aperte consultazioni con le amministrazioni regionali né con altri enti territoriali, rinviando eventuali confronti nelle sedi ove tali amministrazioni sono costituite unitariamente presso le istituzioni europee».

Da quanto sopra riportato si deduce che la nota non è in sé lesiva delle attribuzioni provinciali ma costituisce il documento con il quale la ricorrente ha ufficialmente appreso che la Valdastico Nord è stata inserita nella rete comprensive TEN-T nazionale.

Né può sostenersi - come fa, invece, la ricorrente - che il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti abbia dichiarato che non è necessario il coinvolgimento della Provincia autonoma di Trento nell'adozione degli atti volti alla realizzazione, nella stessa Provincia, della sezione dell'Autostrada A/31 Valdastico Nord. Infatti, negli ultimi due capoversi della nota impugnata non si nega la necessità dell'intesa ma si precisa che «non sono state aperte consultazioni con le amministrazioni regionali né con altri enti territoriali, rinviando eventuali confronti nelle sedi ove tali amministrazioni sono costituite unitariamente presso le istituzioni europee».

Quest'ultima affermazione non può, senza dubbio, consentire l'elusione della necessità dell'intesa, derivante dal quadro costituzionale e statutario ricostruito nella sentenza n. 62 del 2011. Tuttavia essa, nel presente giudizio, non vale a far acquisire alla nota impugnata un'idoneità lesiva di cui la stessa, in sé e per sé, è priva per le ragioni sopra indicate.

Deve pertanto concludersi, relativamente all'atto in questione, per l'inammissibilità del ricorso per conflitto.

4.2.- Se, dunque, la nota 19 giugno 2012, n. 5438, non è in sé lesiva, occorre valutare se lo siano gli atti in essa richiamati, il cui contenuto è stato ufficialmente conosciuto dalla ricorrente solo il 27 giugno 2012.

4.2.1.- Preliminarmente, deve essere dichiarato inammissibile il ricorso per conflitto in relazione alla generica indicazione degli «atti citati nella suddetta nota». La Provincia ricorrente avrebbe dovuto, infatti, indicare gli atti asseritamente lesivi e, soprattutto, motivare adeguatamente sul punto. L'assoluta genericità nell'indicazione sia degli atti sia delle ragioni di illegittimità degli stessi conduce ad una pronuncia di inammissibilità.

4.2.2.- L'unico atto, richiamato nella nota e specificamente censurato, è l'atto, «formale o informale», del Ministro delle infrastrutture e trasporti, attraverso il quale «in sede di esame in prima lettura da parte del Consiglio trasporti e telecomunicazioni del 22 marzo u.s., l'Italia ha espresso il definitivo parere favorevole riguardo alla proposta di regolamento COM(2011)650», nella parte in cui tale proposta comprende la realizzazione della Valdastico Nord.

A prescindere dalla generica individuazione («formale o informale») dell'atto impugnato, deve ritenersi censurato in generale il comportamento del Governo italiano, che, nella prospettazione della ricorrente, avrebbe inteso superare la necessità dell'intesa con la Provincia, proponendo l'inserimento della Valdastico Nord nella rete transeuropea dei trasporti, da approvarsi con un regolamento dell'Unione europea.

Questa Corte ha più volte ribadito che «costituisce atto idoneo ad innescare un conflitto intersoggettivo di attribuzione qualsiasi comportamento significativo, imputabile allo Stato o alla Regione, che sia dotato di efficacia e rilevanza esterna e che - anche se preparatorio o non definitivo - sia comunque diretto "ad esprimere in modo chiaro ed inequivoco la pretesa di esercitare una data competenza, il cui svolgimento possa determinare una invasione nella altrui sfera di attribuzioni o, comunque, una menomazione altrettanto attuale delle possibilità di esercizio della medesima" (*ex plurimis*, sentenze n. 382 del 2006, n. 211 del 1994 e n. 771 del 1988)» (sentenza n. 332 del 2011).

Quanto al merito, è necessario ricostruire l'oggetto del dibattito in corso a livello europeo e, soprattutto, il contenuto delle proposte di regolamento TEN-T.

Al riguardo, entrambe le parti affermano che, a partire dal 2014, la rete di trasporto europea si articolerà in due distinti livelli di pianificazione: da un lato, la cosiddetta rete estesa o globale (comprehensive network) che concorre agli obiettivi di coesione sociale ed economica delle regioni europee; dall'altro, la cosiddetta rete prioritaria o centrale (core network), di interesse strategico europeo. Ai fini dell'aggiornamento delle cartografie nonché della revisione della rete infrastrutturale nazionale, lo Stato italiano ha fornito alla Commissione europea, su sua esplicita richiesta, formulata a tutti gli Stati membri, una proposta nazionale per la comprehensive network.

Per quanto riguarda la rete stradale, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha inviato la relativa documentazione, che comprende, tra gli assi di rilevanza locale, la sezione dell'autostrada A/31 Valdastico, come sezione autostradale pianificata all'interno della rete comprensive TEN-T nazionale.

Secondo la difesa statale, il lavoro svolto sarebbe mirato a fornire alla Commissione europea una proposta che rifletta, in una visione nazionale, «il massimo significato e valore aggiunto per una dimensione di rete di trasporto a scala europea»; tale attività si collocherebbe nell'ambito di una procedura di revisione da cui dipende la possibilità di accedere ai contributi TEN-T per il periodo 2014-2020.



Da ultimo, lo stesso resistente conferma che, in sede di esame in prima lettura da parte del Consiglio trasporti e telecomunicazioni del 22 marzo 2012, l'Italia ha espresso il definitivo parere favorevole riguardo alla proposta di regolamento COM(2011)650, sulla quale è in corso l'istruttoria da parte delle competenti commissioni del Parlamento europeo.

Dunque, ricorrente e resistente concordano nella ricostruzione dei fatti, con la precisazione (operata dal Governo) che l'inserimento della Valdastico Nord sarebbe necessario per accedere ai contributi TEN-T nel caso in cui si decidesse di realizzare l'opera in questione.

In sostanza, la realizzazione della Valdastico Nord non sarebbe imposta dal suo inserimento nella rete transeuropea dei trasporti, ma quest'ultimo sarebbe soltanto una condizione per accedere, eventualmente, ai finanziamenti dell'Unione.

Quanto al contenuto della proposta di regolamento COM(2011)650, essa è volta a stabilire «orientamenti per lo sviluppo di una rete transeuropea dei trasporti comprendente una struttura a doppio strato, vale a dire la rete globale sulla quale è istituita la rete centrale» (art. 1, comma 1, sia nella versione recata dal Documento del Consiglio dell'Unione europea, 15 marzo 2012, n. 7537/12, sia in quella, successiva, del Documento del Consiglio dell'Unione europea, 28 marzo 2012, n. 8047/12).

In entrambe le versioni della proposta di regolamento è, inoltre, contenuto un comma 4 dell'art. 1, dal seguente tenore: «Il regolamento prevede misure per la realizzazione della rete transeuropea. La realizzazione dei progetti di interesse comune dipende dal loro grado di maturità, dalla conformità con le procedure giuridiche nazionali e dell'UE e dalla disponibilità di risorse finanziarie, fatto salvo l'impegno finanziario di uno Stato membro o dell'Unione».

È la stessa difesa della Provincia che, nella memoria depositata in prossimità dell'udienza, riferisce dell'inserimento di questo comma e soprattutto dell'inciso che condiziona la realizzazione dei progetti alla «conformità con le procedure giuridiche nazionali», precisando che, così formulato, il testo del regolamento sarebbe compatibile con la subordinazione della realizzazione dell'opera all'intesa con la stessa Provincia.

Quest'ultima, sempre nella memoria, aggiunge di non avere «alcuna obiezione» all'inserimento della Valdastico Nord nella rete TEN-T qualora tale inserimento sia finalizzato a consentire l'accesso ai finanziamenti europei e la realizzazione dell'opera sia subordinata al raggiungimento dell'intesa.

D'altra parte, dagli atti allegati al ricorso si apprende che, in occasione della Conferenza di servizi del 24 aprile 2012, la Provincia autonoma di Trento ha manifestato una generica disponibilità alla realizzazione dell'opera, sempre previa intesa.

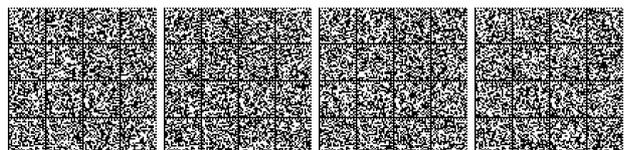
La Provincia si duole invece (e per questa ragione insiste nel chiedere l'accoglimento del ricorso per conflitto) del fatto che «non esiste alcuna garanzia giuridica che il testo finale del regolamento [...] corrisponda a quanto sopra riportato, né il Governo italiano ha provveduto ad assicurare che l'inserimento della Valdastico Nord nella rete globale avvenga in tale contesto meramente facoltizzante».

Quanto alla proposta di regolamento, occorre aggiungere che, alla data odierna, essa non risulta definitivamente approvata, anzi l'iter si è arrestato all'acquisizione del parere del Comitato delle Regioni, reso il 3 maggio 2012 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* dell'Unione europea del 27 luglio 2012. Il parere è favorevole con alcune proposte di emendamento che però non toccano il citato art. 1, comma 4.

Dunque quest'ultima norma, nella prima come nella seconda delle versioni proposte, contiene una clausola che esplicitamente subordina «la realizzazione dei progetti di interesse comune» alla loro «conformità con le procedure giuridiche nazionali e dell'UE», oltre che al «loro grado di maturità» e alla «disponibilità di risorse finanziarie». Risulta evidente, allora, come non sia affatto pregiudicata la necessità dell'intesa con la ricorrente Provincia autonoma al fine della realizzazione della Valdastico Nord.

Pertanto, l'assunto della difesa provinciale si fonda su un erroneo presupposto interpretativo, che determina il rigetto del conflitto promosso con riferimento ai sopra indicati parametri costituzionali e statutari relativi al riparto di competenze tra Stato e Provincia autonoma. D'altra parte, non viene qui in rilievo - in quanto non espressamente richiamata dalla ricorrente - la problematica connessa al ruolo delle Regioni e delle Province autonome nella fase ascendente del diritto dell'Unione europea (di recente oggetto di una nuova disciplina ad opera della legge 24 dicembre 2012, n. 234 «Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea»).

Deve essere, quindi, dichiarato che spettava allo Stato proporre l'inserimento del tratto autostradale Valdastico Nord nella rete transeuropea dei trasporti, in quanto tale inserimento non pregiudica la necessaria acquisizione dell'intesa con la Provincia autonoma.



4.3.- Da ultimo, la ricorrente solleva conflitto di attribuzione in relazione a «tutti gli eventuali altri atti o attività», dai quali risulta, mediante l'inserimento nella rete transeuropea, la definitiva intenzione del Governo di procedere alla realizzazione dell'autostrada Valdastico Nord a prescindere dalla necessaria intesa con la Provincia di Trento.

Il conflitto deve essere dichiarato inammissibile con riferimento a quest'ultima categoria indefinita di atti impugnati, a causa dell'estrema genericità del ricorso sul punto. Manca, infatti, la stessa individuazione degli atti impugnati, che è preliminare rispetto alla valutazione dell'idoneità lesiva degli stessi e alla verifica della sussistenza delle ragioni di censura.

Per le ragioni anzidette, il ricorso si presenta, in questa parte, inammissibile per l'insufficiente individuazione degli atti impugnati e per l'estrema genericità che lo connota (*ex plurimis*, sentenze n. 62 del 2011, n. 105 del 2009, n. 329 del 2008, n. 380 del 2007).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile il conflitto di attribuzione promosso dalla Provincia autonoma di Trento in relazione alla nota del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 19 giugno 2012, n. 5438, ricevuta dalla Presidenza della Provincia il 27 giugno 2012;

2) dichiara inammissibile il conflitto di attribuzione promosso dalla Provincia autonoma di Trento in relazione agli «atti citati nella suddetta nota»;

3) dichiara inammissibile il conflitto di attribuzione promosso dalla Provincia autonoma di Trento in relazione a «tutti gli eventuali altri atti o attività, mai comunicati alla ricorrente Provincia, dai quali risulta, mediante l'inserimento nella Rete europea, la definitiva intenzione del Governo di procedere alla realizzazione dell'autostrada Valdastico Nord a prescindere dalla necessaria intesa con la Provincia di Trento»;

4) dichiara che spettava allo Stato, e per esso al Ministro delle infrastrutture e trasporti, esprimere il definitivo parere favorevole riguardo alla proposta di regolamento COM(2011)650, nei sensi di cui in motivazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 giugno 2013.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*

Gaetano SILVESTRI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 5 giugno 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 123

Ordinanza 3 - 5 giugno 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Commercio - Norme della Regione Marche - Regime di deroga all'obbligo di chiusura domenicale e festiva degli esercizi commerciali - Disciplina difforme da quella statale - Asserita violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza - Ius superveniens che liberalizza le attività commerciali - Necessità che il rimettente verifichi la perdurante rilevanza e non manifesta infondatezza della questione - Restituzione degli atti.

- Legge della Regione Marche 10 novembre 2009, n. 27, art. 55, comma 6.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera e).

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 di legittimità costituzionale dell'articolo 55, comma 6, della legge Regione Marche 10 novembre 2009, n. 27 (Testo Unico in materia di Commercio), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per le Marche nel giudizio vertente tra la Oviesse s.p.a. e il Comune di Porto San Giorgio ed altri, con ordinanza del 9 novembre 2011, iscritta al n. 57 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 16, prima serie speciale, dell'anno 2012.

Visti l'atto di costituzione di Oviesse s.p.a., nonché l'atto di intervento della Regione Marche; udito nell'udienza pubblica del 23 aprile 2013 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano; uditi gli avvocati Cecilia Martelli per Oviesse s.p.a. e Stefano Grassi per la Regione Marche.

Ritenuto che il Tribunale amministrativo regionale (TAR) per le Marche con ordinanza del 9 novembre 2011 ha sollevato - in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione - questione di legittimità costituzionale dell'art. 55, comma 6, della legge Regione Marche 10 novembre 2009, n. 27 (Testo Unico in materia di Commercio), nella parte in cui individua il regime di deroga all'obbligo di chiusura domenicale e festiva degli esercizi commerciali in modo difforme da quanto previsto dall'art. 12 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59);

che il Tribunale rimettente, dopo aver richiamato la giurisprudenza costituzionale in materia di orari degli esercizi commerciali, afferma che la norma censurata, per quanto concerne i Comuni a prevalente economia turistica, diverge fortemente da quanto stabilito dalla legge statale citata e produce effetti negativi per la concorrenza;

che risulterebbe palese come il regime delle deroghe fissato dalla Regione Marche si allontani sensibilmente da quello stabilito dalla legge statale, la quale prevede la possibilità, per gli esercenti delle città a economia prevalentemente turistica, di derogare all'obbligo di chiusura nei giorni festivi;

che, in particolare, la norma della Regione Marche individua le zone per le quali sono previste ulteriori deroghe, indicando i centri storici, i piccoli Comuni di montagna e una fascia ristretta del lungomare;



che il legislatore regionale consente ai Comuni l'aumento delle deroghe per i centri storici (anche a non prevalente economia turistica), per i piccoli Comuni, per i Comuni montani e per una stretta fascia del lungomare (150 mt.), di fatto abolendo la distinzione normativa tra Comuni a prevalente economia turistica e gli altri;

che, tuttavia, la norma impugnata esclude dal regime di deroga tutte le aree dei Comuni a prevalente economia turistica che non rientrano nel centro storico o nel lungomare, in maniera, ad avviso del rimettente, fortemente limitativa in rapporto alla citata norma statale;

che con la nuova normativa la Regione avrebbe rinunciato al regime differenziato previsto per i Comuni a prevalente economia turistica, operando, di fatto, una penalizzazione di tutti gli esercizi che non rientrino nella zona del centro storico o in una stretta fascia del lungomare;

che, in conclusione, l'art. 55, comma 6, della legge reg. n. 27 del 2009 si porrebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.;

che in data 7 maggio 2012 si è costituita la Regione Marche concludendo nel senso dell'inammissibilità o dell'infondatezza delle questioni sollevate dal TAR;

che, in via pregiudiziale, la resistente evidenzia che, successivamente alla pubblicazione dell'ordinanza di rimesione, il quadro legislativo nazionale in materia è radicalmente mutato a seguito di quanto disposto dall'art. 31, comma 1, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, che ha stabilito che le attività commerciali, come individuate dal d.lgs. n. 114 del 1998, e di somministrazione di alimenti e bevande sono svolte senza il limite del rispetto degli orari di apertura e di chiusura, l'obbligo della chiusura domenicale e festiva, nonché quello della mezza giornata di chiusura infrasettimanale dell'esercizio;

che, pertanto, secondo la Regione Marche si imporrebbe una restituzione degli atti al giudice rimettente per una nuova valutazione in ordine alla rilevanza della questione;

che, inoltre, la resistente eccepisce la manifesta inammissibilità della questione per difetto di motivazione sulla rilevanza, in quanto il Giudice rimettente avrebbe ommesso del tutto di indicare i numerosi e articolati motivi proposti dal ricorrente nel giudizio principale;

che la questione sarebbe inammissibile anche perché si richiede una sentenza additiva senza che si sia in presenza delle cosiddette «rime obbligate» rispetto all'invocato parametro di costituzionalità;

che, nel merito, la questione sarebbe anche infondata, in quanto non sussisterebbe alcun contrasto tra la norma impugnata e l'art. 12 del d.lgs. n. 114 del 1998;

che, in data 8 maggio 2012, si è costituita la società Oviessa s.p.a., ricorrente nel giudizio principale, concludendo per l'accoglimento della questione di costituzionalità sollevata dal TAR per le Marche;

che la parte privata ritiene, con argomenti analoghi a quelli spesi dal rimettente, che la norma regionale violi la competenza statale in materia di tutela della concorrenza e si ponga in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

che, con memoria depositata in prossimità dell'udienza, la Regione Marche ha ribadito le proprie argomentazioni insistendo per la richiesta di restituzione degli atti al giudice rimettente e, in subordine, per la richiesta di declaratoria di inammissibilità o di infondatezza della questione sollevata.

Considerato che il Tribunale amministrativo regionale per le Marche con ordinanza del 9 novembre 2011 ha sollevato - in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione - questione di legittimità costituzionale dell'art. 55, comma 6, della legge Regione Marche 10 novembre 2009, n. 27 (Testo Unico in materia di Commercio), nella parte in cui individua il regime di deroga all'obbligo di chiusura domenicale e festiva degli esercizi commerciali in modo difforme da quanto previsto dall'art. 12 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59);

che, secondo il rimettente, la norma impugnata, escludendo dal regime di deroga all'obbligo di chiusura domenicale e festiva gli esercizi commerciali che, pur essendo presenti nei Comuni a prevalente economia turistica, non sono ubicati nel centro storico o nel lungomare, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., ponendosi in evidente contrasto con la disciplina statale in materia, costituita dal citato art. 12 del d.lgs. n. 114 del 1998;

che la disciplina degli orari degli esercizi commerciali e della chiusura domenicale e festiva ha subito rilevanti modifiche ad opera del legislatore statale;



che un primo intervento si è avuto con l'art. 35, comma 6, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, che ha aggiunto la lettera *d-bis* al comma 1 dell'art. 3 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale);

che la nuova lettera *d-bis* del comma 1 del citato art. 3 del d.l. n. 223 del 2006 ha aggiunto all'elenco degli ambiti normativi per i quali espressamente è escluso che lo svolgimento di attività commerciali possa incontrare limiti e prescrizioni anche la disciplina degli orari e della chiusura domenicale o festiva degli esercizi commerciali sia pure solo in via sperimentale e limitatamente agli esercizi ubicati nei Comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte;

che, successivamente all'ordinanza di rimessione, l'art. 31 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, ha ulteriormente modificato l'art. 3, comma 1, lettera *d-bis*, del d.l. n. 223 del 2006, eliminando dal testo della norma il riferimento ai Comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte ed alla sperimentality della nuova disciplina, così estendendo la liberalizzazione della disciplina degli orari degli esercizi commerciali e della chiusura domenicale e festiva a tutte le attività commerciali, come individuate dal d.lgs. n. 114 del 1998;

che, pertanto, attualmente la normativa statale prevede che tali attività commerciali non possano più incontrare limiti o prescrizioni relativi agli orari di apertura e chiusura e alle giornate di chiusura obbligatoria;

che compete al rimettente verificare se la motivazione in ordine alla rilevanza e alla non manifesta infondatezza della questione, prospettata nell'ordinanza di rimessione, resti valida alla luce del novum normativo;

che, pertanto, occorre restituire gli atti al giudice rimettente, perché operi una nuova valutazione della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione (ordinanza n. 59 del 2012).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

ordina la restituzione degli atti al Tribunale amministrativo regionale per le Marche.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 giugno 2013.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*

Paolo Maria NAPOLITANO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 5 giugno 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 124

Ordinanza 3 - 5 giugno 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Commercio - Norme della Regione Lombardia - Regime di deroga all'obbligo di chiusura domenicale e festiva degli esercizi commerciali - Disciplina difforme da quella statale - Ius superveniens che liberalizza le attività commerciali - Necessità che il rimettente verifichi la perdurante rilevanza e non manifesta infondatezza della questione - Restituzione degli atti.

- Legge della Regione Lombardia 3 aprile 2000, n. 22, art. 5-bis, comma 10; legge della Regione Lombardia 2 febbraio 2010, n. 6, art. 103, comma 13.
- Costituzione, artt. 3, 24, 41, 97, 103, 113, e 117, secondo comma, lettera e).

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 di legittimità costituzionale dell'articolo 5-bis, comma 10, della legge della Regione Lombardia 3 aprile 2000, n. 22 (Disciplina delle vendite straordinarie e disposizioni in materia di orari degli esercizi commerciali), e dell'articolo 103, comma 13, della legge della Regione Lombardia 2 febbraio 2010, n. 6 (Testo unico delle leggi regionali in materia di commercio e fiere), promosso dal Consiglio di Stato nei giudizi riuniti tra il Comune di Erbusco ed altra e Le Porte Franche s.c. a r.l. ed altri, con ordinanza del 29 novembre 2011, iscritta al n. 65 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 17, prima serie speciale, dell'anno 2012.

Visto l'atto di costituzione della Le Porte Franche s.c. a r.l. ed altri;

udito nell'udienza pubblica del 23 aprile 2013 il Giudice relatore Paolo Grossi;

uditi gli avvocati Ettore Ribolzi e Mariano Protto per Le Porte Franche s.c. a r.l. ed altri.

Ritenuto che, nel corso di più giudizi riuniti di appello avverso sentenze del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione staccata di Brescia - che avevano accolto le impugnazioni proposte da operatori di due centri polifunzionali e commerciali (ubicati rispettivamente nei territori dei Comuni di Erbusco e Corte Franca) riguardo ai provvedimenti con i quali i Comuni competenti avevano negato l'autorizzazione all'apertura generalizzata degli esercizi nei giorni festivi, in ragione della non inclusione del territorio di detti Comuni nel novero degli «ambiti territoriali a forte attrattività» per i quali è invece prevista la deroga al generale divieto di apertura festiva e domenicale -, il Consiglio di Stato, con ordinanza emessa il 29 novembre 2011, ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 24, 41, 97, 103, 113 e 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 5-bis, comma 10, della legge della Regione Lombardia 3 aprile 2000, n. 22 (Disciplina delle vendite straordinarie e disposizioni in materia di orari degli esercizi commerciali), riprodotto dall'articolo 103, comma 13, della legge della Regione Lombardia 2 febbraio 2010, n. 6 (Testo unico delle leggi regionali in materia di commercio e fiere), anch'esso censurato;



che - rilevato che i territori di entrambi i Comuni interessati erano stati originariamente qualificati «ad economia prevalentemente turistica», e quindi ammessi a godere della deroga all'obbligo di chiusura domenicale prevista dall'art. 12 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59) - il rimettente osserva che la Regione Lombardia, con la legge regionale 28 febbraio 2007, n. 30 (Normativa in materia di orari degli esercizi commerciali), ha modificato la legge regionale n. 22 del 2000, eliminando ogni riferimento, nella regolamentazione delle aperture domenicali, ai Comuni ad economia prevalentemente turistica e limitando le deroghe (sempre consentite agli esercizi commerciali di vendita al dettaglio in sede fissa aventi superficie fino a 250 metri quadrati) ai soli «ambiti territoriali a forte attrattività», così definiti in modo puntuale dal censurato comma 10 dell'art. 5-*bis* con un elenco che comprende, alla lettera *b*), i «Comuni rivieraschi dei laghi lombardi di cui all'allegato A della legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio)»;

che la norma in questione, peraltro, è stata abrogata dall'art. 155, comma 1, lettera *f*), della legge regionale 2 febbraio 2010, n. 6 (Testo unico delle leggi regionali in materia di commercio e fiere), ed è stata integralmente trasfusa nell'art. 103 di detta ultima legge, il cui comma 13 disciplina appunto le aperture degli esercizi ubicati nei territori dei Comuni a forte attrattività;

che - dedotta l'impossibilità di seguire l'interpretazione costituzionalmente orientata attribuita dal giudice di primo grado alle norme censurate, e sottolineato il carattere puntuale e tassativo della individuazione dei territori per i quali è consentita, in via generale, l'apertura al pubblico nelle giornate domenicali e festive - il rimettente ritiene che le norme censurate suscitino dubbi di costituzionalità, «nella parte in cui fissa[no] un elenco tassativo che non lascia spazio all'individuazione amministrativa di ulteriori situazioni qualificate», così escludendo l'operatività nei Comuni in causa dalla deroga all'obbligo di chiusura festiva degli esercizi in questione;

che, in particolare, il rimettente rimarca la diversità della odierna tematica rispetto a quella su cui è intervenuta la sentenza di questa Corte n. 288 del 2010 (allora riguardante il regime generale delle aperture domenicali e festive, rimessa alla discrezionalità del Comune interessato, nel rispetto della competenza regionale in materia di commercio), osservando che la normativa regionale qui impugnata, ponendosi in linea di discontinuità rispetto alla legge nazionale che demandava ad un'indagine amministrativa concreta l'individuazione dei Comuni ad economia prevalentemente turistica esonerati dalla regola della chiusura domenicale e festiva, ha sostituito la nozione statale dei Comuni ad economia prevalente turistica con quella degli ambiti territoriali a forte attrattività, accedendo ad una aprioristica tipizzazione legislativa;

che, da ciò, il rimettente deduce la violazione: *a*) degli artt. 3 e 97 Cost., poiché - una volta sancito, a livello nazionale come in campo regionale, il principio secondo cui gli esercizi commerciali operanti in bacini territoriali caratterizzati da una speciale attrattività debbono godere dell'esenzione dalla generale regola della chiusura festiva onde corrispondere alla più intensa domanda di mercato - è illogica e foriera di immotivate sperequazioni la fissazione (con una legge-provvedimento) di una presunzione *juris et de jure*, che finisce per vincolare il potere sindacale di fissazione del calendario di apertura degli esercizi commerciali e, soprattutto, per sostituirsi alle statuizioni provvedimentali previste dall'art. 12 del decreto legislativo n. 114 del 1998, senza il supporto di una specifica istruttoria finalizzata ad analizzare le realtà territoriali e ad effettuare una ponderazione comparativa di interessi in relazione a criteri orientativi previamente definiti; *b*) degli artt. 24, 103 e 113 Cost., in quanto l'invasione legislativa della sfera amministrativa si riflette negativamente sulla tutela giurisdizionale delle posizioni soggettive incise; *c*) degli artt. 41 e 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., poiché l'introduzione di una normativa regionale di fatto più restrittiva di quella previgente, che si distacchi in *peius* dai parametri di riferimento dettati dal decreto legislativo n. 114 del 1998, determina un'irragionevole lesione del principio di tutela della libertà di iniziativa economica collegata all'incisione delle scelte organizzative degli operatori economici e si riflette negativamente sui livelli di tutela della concorrenza (invadendo la competenza riservata alla legislazione statale), in quanto finisce per deprimere le potenzialità competitive degli esercizi commerciali siti in Comuni che, pur essendo a forte attrattività turistica secondo i parametri della legge nazionale, non sono compresi nel *numerus clausus* dei bacini territoriali presi in considerazione dal legislatore regionale;

che, con un unico atto, si sono costituite nel presente giudizio le società operatrici del centro polifunzionale sito nel comune di Erbusco, che concludono chiedendo la declaratoria di illegittimità costituzionale delle norme censurate, sulla



base di argomentazioni conformi a quelle svolte dal Collegio rimettente; e che, in una memoria illustrativa (ribadite le rassegnate conclusioni e le relative argomentazioni a sostegno) sottolineano come il sopravvenuto art. 31 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 abbia fatto venire meno le limitazioni relative agli orari ed ai giorni di apertura degli esercizi commerciali individuati nella legislazione regionale ad esso precedente, oltre che nel decreto legislativo n. 114 del 1998, sicché ogni norma regionale che preveda tali limiti deve ritenersi implicitamente abrogata, secondo la regola desumibile dall'art. 10 della legge 10 febbraio 1953, n. 62.

Considerato che il Consiglio di Stato dubita della legittimità costituzionale dell'articolo 5-bis, comma 10, della legge della Regione Lombardia 3 aprile 2000, n. 22 (Disciplina delle vendite straordinarie e disposizioni in materia di orari degli esercizi commerciali) - rubricato «Orari delle attività di vendita al dettaglio in sede fissa», secondo cui, «Nel rispetto dei limiti di cui ai commi 2, 3 e 11, l'apertura al pubblico nelle giornate domenicali e festive è consentita negli ambiti territoriali a forte attrattività, così individuati: [...] b) i comuni rivieraschi dei laghi lombardi di cui all'allegato A della legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (legge per il governo del territorio), con esclusione dei capoluoghi di provincia e limitatamente ai laghi in cui è presente un servizio pubblico di navigazione di linea per il trasporto di persone e cose; [...]» -, nonché dell'articolo 103, comma 13, della legge della Regione Lombardia 2 febbraio 2010, n. 6 (Testo unico delle leggi regionali in materia di commercio e fiere) in cui (a seguito della abrogazione della legge regionale n. 22 del 2000, ai sensi dell'art. 155, comma 1, lettera f, della legge regionale n. 6 del 2010), è stato trasfuso il testo dell'art. 5-bis, comma 10;

che, in sintesi, il rimettente fonda le proprie censure sul presupposto che la normativa regionale impugnata - nel sostituire la nozione statale dei Comuni «ad economia prevalente turistica» con quella degli «ambiti territoriali a forte attrattività» - determinerebbe una aprioristica tipizzazione legislativa, ponendosi in linea di discontinuità rispetto all'art. 12 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), che viceversa demandava ad un'indagine amministrativa l'individuazione dei Comuni ad economia prevalentemente turistica, esonerati dalla regola della chiusura domenicale e festiva;

che ciò, secondo il rimettente, provocherebbe la violazione: a) degli artt. 3 e 97 Cost., per illogicità della fissazione (con una legge-provvedimento) di una presunzione *juris et de jure*, che finisce per vincolare il potere sindacale di fissazione del calendario di apertura degli esercizi commerciali e, soprattutto, per sostituirsi alle statuizioni provvedimentali previste dal menzionato art. 12 del decreto legislativo n. 114 del 1998, senza il supporto di una specifica istruttoria finalizzata ad analizzare le realtà territoriali e ad effettuare una ponderazione comparativa di interessi in relazione a criteri orientativi previamente definiti; b) degli artt. 24, 103 e 113 Cost., in quanto l'invasione legislativa della sfera amministrativa si riflette negativamente sulla tutela giurisdizionale delle posizioni soggettive incise; c) degli artt. 41 e 117, secondo comma, lettera e), Cost., per l'introduzione di una normativa regionale più restrittiva di quella vigente, che determinerebbe un'irragionevole lesione del principio di tutela della libertà di iniziativa economica collegata all'incisione delle scelte organizzative degli operatori economici, riflettendosi negativamente sui livelli di tutela della concorrenza e finendo per deprimere le potenzialità competitive degli esercizi commerciali siti in Comuni che, pur essendo a forte attrattività turistica secondo i parametri della legge nazionale, non sono compresi nel *numerus clausus* dei bacini territoriali presi in considerazione dal legislatore regionale;

che, dopo la proposizione della odierna questione (sollevata con ordinanza emessa il 29 novembre 2011), è sopravvenuta la previsione del comma 1 dell'art. 31 del decreto-legge 6 dicembre del 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, che - nel disporre che, «in materia di esercizi commerciali, all'articolo 3, comma 1, lettera d-bis, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, sono soppresse le parole: "in via sperimentale" e dopo le parole "dell'esercizio" sono soppresse le seguenti "ubicato nei comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte"» - ha radicalmente riformulato il dettato di tale ultima norma, la quale (ponendo le regole di tutela della concorrenza nel settore della distribuzione commerciale), nel testo attualmente vigente, è dunque venuta a stabilire che, «ai sensi delle disposizioni dell'ordinamento comunitario in materia di tutela della concorrenza e libera circolazione delle merci e dei servizi ed al fine di garantire la libertà di concorrenza secondo condizioni di pari opportunità ed il corretto ed uniforme funzionamento del mercato, nonché di assicurare ai consuma-



tori finali un livello minimo ed uniforme di condizioni di accessibilità all'acquisto di prodotti e servizi sul territorio nazionale, ai sensi dell'articolo 117, comma secondo, lettere *e*) ed *m*), della Costituzione, le attività commerciali, come individuate dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, e di somministrazione di alimenti e bevande, sono svolte senza i seguenti limiti e prescrizioni: [...] *d-bis*) il rispetto degli orari di apertura e di chiusura, l'obbligo della chiusura domenicale e festiva, nonché quello della mezza giornata di chiusura infrasettimanale dell'esercizio [...]»;

che tale previsione rappresenta il momento finale della evoluzione della disciplina degli orari degli esercizi commerciali e della chiusura domenicale e festiva, che ha subito rilevanti modifiche ad opera del legislatore statale, già intervenuto con l'art. 35, comma 6, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, inserendo la lettera *d-bis*) nel comma 1 dell'art. 3 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 4 agosto 2006, n. 248, che, in aggiunta all'elenco degli ambiti normativi per i quali è espressamente escluso che lo svolgimento di attività commerciali possa incontrare limiti e prescrizioni, aveva indicato anche la disciplina degli orari e della chiusura domenicale o festiva degli esercizi commerciali, sia pure solo in via sperimentale e limitatamente agli esercizi ubicati nei comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte;

che, dunque, l'eliminazione (ad opera dello *ius superveniens*) dal testo della norma novellata del riferimento ai Comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte estende la liberalizzazione della disciplina degli orari degli esercizi commerciali e della chiusura domenicale e festiva a tutte le attività commerciali, come individuate dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59);

che, infatti, sulla base della modifica operata dal menzionato art. 31 del decreto-legge n. 201 del 2011 - in attuazione di un principio dinamico di liberalizzazione, finalizzato alla creazione di un mercato più aperto all'ingresso di nuovi operatori, anche a beneficio dei consumatori, attraverso misure coerenti con l'obiettivo di promuovere la concorrenza (sentenze n. 27 del 2013 e n. 299 del 2012) - oggi dette attività commerciali non possono più incontrare limiti o prescrizioni relativi agli orari di apertura e chiusura e alle giornate di chiusura obbligatoria;

che compete al rimettente (cui, pertanto, occorre restituire gli atti) verificare se la motivazione in ordine alla rilevanza e alla non manifesta infondatezza della questione, prospettata nell'ordinanza di rimessione, resti valida alla luce del novum normativo e della incidenza di questo sulla definizione del giudizio principale (ordinanza n. 59 del 2012).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

ordina la restituzione degli atti al Consiglio di Stato rimettente.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 giugno 2013.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*

Paolo GROSSI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 5 giugno 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 125

Ordinanza 3 - 5 giugno 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Trattamento economico - Riduzione nella misura del 5 per cento per le retribuzioni oltre i 90.000 euro, e nella misura del 10 per cento per le retribuzioni oltre i 150.000 euro, nel periodo dal 1° gennaio 2011 al 31 dicembre 2013 - Disposizione già dichiarata incostituzionale - Questione divenuta priva di oggetto - Manifesta inammissibilità.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 9, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 36, 53, 101 e 104.

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 di legittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 2, 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, promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Veneto nel procedimento vertente tra Bruni Bruno ed altri e il Ministero della giustizia ed altri, con ordinanza del 28 luglio 2012, iscritta al n. 220 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 41, prima serie speciale, dell'anno 2012.

Udito nella camera di consiglio del 24 aprile 2013 il Giudice relatore Giuseppe Tesaurò.

Ritenuto che il Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, con ordinanza del 28 luglio 2012, ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 36, 53, 101 e 104 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 2, 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;

che il rimettente è investito di ricorsi proposti da magistrati ordinari e censura l'art. 9, comma 2, il quale, piuttosto che caratterizzarsi come una riduzione stipendiale (*melius*, come una riduzione dei trattamenti economici), avrebbe natura tributaria, ricorrendone i due elementi fondamentali dell'imposizione di un sacrificio economico individuale realizzata attraverso un atto autoritativo di carattere ablatorio, nonché della destinazione del gettito scaturente da tale ablazione ad integrare la finanza pubblica;

che, a suo giudizio, la disposizione impugnata violerebbe gli artt. 23 e 53 Cost., in quanto le decurtazioni previste, imponendo un sacrificio economico individuale non "transeunte", in forza di un atto autoritativo di carattere ablatorio, avente la finalità di reperire risorse all'erario, ed avendo quindi natura tributaria, colpirebbe solo una specifica categoria di contribuenti, indipendentemente dalla capacità contributiva complessiva, così alterando il principio di progressività delle imposte;



che risulterebbe violato anche l'art. 3 Cost., perché determinerebbe un'evidente disparità di trattamento fra contribuenti, nonché gli artt. 101, secondo comma, e 104, primo comma, Cost., in quanto violerebbe il principio per cui il trattamento economico dei magistrati non sarebbe nella libera disponibilità del potere legislativo o del potere esecutivo, trattandosi di un aspetto essenziale per l'attuazione del precetto costituzionale dell'indipendenza della magistratura;

che, infine, la disposizione impugnata si porrebbe in contrasto con l'art. 36 della Costituzione, in quanto violerebbe il principio costituzionale di proporzionalità e adeguatezza della retribuzione, mediante un provvedimento a carattere continuativo e sostanzialmente stabile.

Considerato che il rimettente dubita della legittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 2, 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 relazione agli interventi normativi che riguardano i magistrati ricorrenti nel giudizio *a quo*;

che questa Corte, con la sentenza n. 223 del 2012, successiva alla pubblicazione dell'ordinanza di rimessione, ha già dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 2, del d.l. n. 78 del 2010, nella parte in cui dispone che a decorrere dal 1° gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2013 i trattamenti economici complessivi dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, previsti 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'art. 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), superiori a 90.000 euro lordi annui siano ridotti del 5% per la parte eccedente il predetto importo fino a 150.000 euro, nonché del 10% per la parte eccedente 150.000 euro;

che, dunque, la questione va dichiarata manifestamente inammissibile, essendo divenuta priva di oggetto.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 2, 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, sollevata, in riferimento agli articoli 3, 36, 53, 101, 104 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 giugno 2013.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*

Giuseppe TESAURO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 5 giugno 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 126

Ordinanza 3 - 5 giugno 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ordinamento penitenziario - Funzioni e provvedimenti del magistrato di sorveglianza - Potere di annullamento, in sede di reclamo, dell'atto adottato dall'Amministrazione penitenziaria in autotutela - Mancata previsione - Asserite disparità di trattamento, lesione del diritto di difesa, lesione della tutela giurisdizionale contro gli atti della Pubblica Amministrazione - Difetto di motivazione sulla rilevanza della questione - Manifesta inammissibilità.

- Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 69, comma 5.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 113.

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 di legittimità costituzionale dell'articolo 69, comma 5, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), promosso dal Magistrato di sorveglianza di Lecce nel procedimento di sorveglianza sul reclamo proposto da R.C., con ordinanza del 27 marzo 2012, iscritta al n. 239 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell'anno 2012.

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

udito nella camera di consiglio del 24 aprile 2013 il Giudice relatore Giuseppe Frigo.

Ritenuto che, con ordinanza depositata il 27 marzo 2012, il Magistrato di sorveglianza di Lecce ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 24 e 113 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 69, comma 5, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), nella parte in cui non riconosce al magistrato di sorveglianza il potere di annullare, in sede di reclamo, il provvedimento adottato dall'amministrazione penitenziaria in autotutela;

che il giudice *a quo* premette di essere investito del reclamo proposto da un detenuto, avente ad oggetto la sua richiesta di utilizzare un computer portatile personale per motivi di studio: richiesta inizialmente accolta dalla direzione della casa circondariale di Lecce, che aveva, in particolare, autorizzato l'uso dell'apparecchio presso la sala biblioteca dell'istituto;

che, peraltro, a seguito di richiesta formulata dal comandante di reparto, la direzione dell'istituto aveva dapprima condizionato l'impiego dell'apparecchio alla rimozione del modem interno (operazione eseguita da un tecnico di fiducia del detenuto) e quindi revocato l'autorizzazione, proponendo all'interessato di avvalersi del computer di proprietà dell'amministrazione posto nella sala biblioteca;

che la revoca era motivata col rilievo che l'esecuzione del provvedimento autorizzativo avrebbe costituito un «precedente» atto a stimolare la presentazione di numerose richieste analoghe, dando così luogo ad una situazione «non gestibile»: a causa del sovraffollamento dell'istituto penitenziario, non sarebbe stato, infatti, possibile consentire l'uso



dei computer nelle camere di pernottamento, ma solo nella sala biblioteca, la quale non era, tuttavia, attrezzata per l'uso simultaneo di numerosi apparecchi;

che la revoca sarebbe stata, inoltre, imposta da ragioni di sicurezza, legate ad un eventuale «uso improprio» dell'apparecchio, e dalla «non corretta osservanza» delle procedure di controllo del computer dell'interessato da parte di tecnici esterni, stabilite da una circolare del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria;

che, con il reclamo, il detenuto aveva lamentato la «violazione di legge, per la mancata osservanza dell'art. 40» del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230 (Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà);

che, tanto premesso, il giudice *a quo* rileva come la posizione giuridica azionata dal reclamante non abbia natura di diritto soggettivo, ma di interesse legittimo: il citato art. 40 del d.P.R. n. 230 del 2000 stabilisce, infatti, che spetta al direttore dell'istituto, nell'esercizio di un potere discrezionale («può»), autorizzare l'uso del personal computer da parte dei detenuti, anche nelle camere di pernottamento;

che anche detta posizione giuridica rientrerebbe, peraltro, tra quelle tutelabili tramite lo strumento del reclamo al magistrato di sorveglianza, deciso secondo la procedura prevista dall'art. 14-ter della legge n. 354 del 1975: come chiarito dalle Sezioni unite della Corte di cassazione (sentenza 26 febbraio 2003-10 giugno 2003, n. 25079), il magistrato di sorveglianza è infatti investito, nei confronti degli atti dell'amministrazione penitenziaria collegati al trattamento penitenziario, di una giurisdizione piena, che copre anche le posizioni di interesse legittimo;

che, ad avviso del rimettente, tuttavia, in una fattispecie quale quella oggetto del procedimento *a quo*, il magistrato di sorveglianza non disporrebbe di strumenti adeguati per assicurare il soddisfacimento della pretesa del reclamante;

che, alla luce di quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 266 del 2009, l'art. 69, comma 5, della legge n. 354 del 1975 consentirebbe, bensì, al magistrato di sorveglianza di adottare prescrizioni vincolanti nei confronti dell'amministrazione penitenziaria e, dunque, in sostanza, di condannare la stessa ad un fare;

che, nella specie, peraltro, le ragioni del detenuto non potrebbero essere soddisfatte ordinando alla direzione dell'istituto di dare esecuzione al provvedimento di autorizzazione all'uso del personal computer, giacché il medesimo è stato rimosso dalla stessa amministrazione con altro provvedimento, emesso in autotutela: ai fini della salvaguardia dell'interesse legittimo del reclamante, occorrerebbe pertanto eliminare quest'ultimo provvedimento;

che, in assenza di una norma che espressamente lo preveda (in ossequio all'art. 113, terzo comma, Cost.), il magistrato di sorveglianza non potrebbe, tuttavia - in quanto giudice ordinario - annullare l'atto amministrativo, ma solo disapplicarlo, nei termini previsti dagli artt. 4 e 5 della legge 20 marzo 1865, n. 2248 (Legge sul contenzioso amministrativo), allegato E;

che, al di là dei possibili dubbi circa la configurabilità, nel caso in esame, delle ipotesi regolate dai citati artt. 4 e 5, la semplice disapplicazione del provvedimento di cui si discute non basterebbe comunque neppure essa a soddisfare l'interesse del reclamante, non potendo quest'ultimo chiedere una successiva esecuzione della decisione;

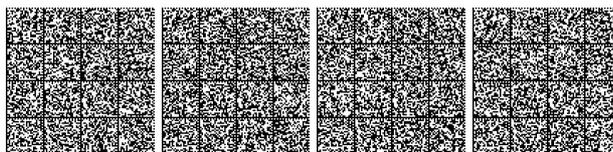
che il magistrato di sorveglianza non potrebbe neanche disapplicare l'atto, ordinando nel contempo alla direzione dell'istituto di permettere al reclamante l'uso del personal computer, giacché una simile soluzione «non consentirebbe il corretto utilizzo di quella potestà che il legislatore ha voluto riservare in capo all'amministrazione»: solo l'annullamento del provvedimento di autotutela varrebbe ad eliminare i relativi effetti negativi sul precedente provvedimento di autorizzazione, permettendo all'amministrazione di scegliere se dare esecuzione a tale provvedimento, ovvero di intervenire - tenuto conto dei profili di illegittimità emersi nel corso del procedimento giurisdizionale - con un nuovo eventuale provvedimento di autotutela, qualora emergessero nuove ragioni di pubblico interesse;

che il giudice *a quo* dubita, di conseguenza, della legittimità costituzionale dell'art. 69, comma 5, ord. penit., ravvisandone il contrasto con l'art. 3 Cost., in ragione del difforme trattamento riservato a soggetti parimenti interessati a dolersi di un atto di autotutela illegittimo della pubblica amministrazione, a seconda che si tratti di persone detenute o in stato di libertà: non essendo riconosciuti alle prime efficaci strumenti di reazione processuale, di cui fruiscono invece le seconde, quale l'azione di annullamento;

che sarebbe leso, altresì, l'art. 24 Cost., giacché il detenuto titolare di un interesse legittimo o di un diritto soggettivo non avrebbe la possibilità di farlo valere utilmente in giudizio, rimanendo la tutela giurisdizionale invocata priva di effettività;

che la norma censurata violerebbe, infine, l'art. 113 Cost., in forza del quale contro gli atti della pubblica amministrazione deve essere sempre consentita la tutela giurisdizionale;

che è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha chiesto che la questione sia dichiarata inammissibile per omessa motivazione in ordine alla non manifesta infondatezza o, in subordine, rigettata nel merito.



Considerato che il Magistrato di sorveglianza di Lecce dubita, in riferimento agli articoli 3, 24 e 113 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'articolo 69, comma 5, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), nella parte in cui non conferisce al magistrato di sorveglianza il potere di annullare, in sede di decisione sul reclamo proposto da un detenuto, il provvedimento adottato dall'amministrazione penitenziaria in via di autotutela;

che - a prescindere da ogni rilievo circa la reale validità dell'assunto posto a base del dubbio di costituzionalità, stando al quale il magistrato di sorveglianza non disporrebbe di poteri sufficienti ad assicurare un'effettiva tutela della posizione giuridica del detenuto nella specifica ipotesi della quale si discute - è pregiudiziale e dirimente la constatazione che il rimettente non ha fornito un'adeguata motivazione in ordine alla rilevanza della questione nel procedimento principale;

che il giudice *a quo* chiede, infatti, alla Corte di ampliare i poteri del magistrato di sorveglianza nell'ipotesi di accoglimento del reclamo, con l'ovvia conseguenza che in tanto la questione può rilevare nel caso concreto, in quanto l'impugnativa del detenuto risulti fondata: riconoscere al rimettente il richiesto potere di annullamento, in luogo di quello di semplice disapplicazione dell'atto amministrativo, modificherebbe l'esito del giudizio *a quo* solo se vi fossero i presupposti per esercitarlo;

che, a tale riguardo, il rimettente ha indicato in modo puntuale le ragioni, organizzative e di sicurezza, addotte dall'amministrazione penitenziaria a sostegno del contestato provvedimento di revoca in autotutela della precedente autorizzazione all'uso di un computer portatile personale da parte dell'interessato;

che, sull'altro fronte, nessuna indicazione è stata invece fornita dal giudice *a quo* riguardo alla fondatezza delle doglianze del reclamante - peraltro neppure specificate, al di là del semplice riferimento alla denuncia della «violazione di legge» - né, comunque e più in generale, in ordine all'esistenza di elementi idonei ad inficiare le valutazioni poste a base dell'atto di autotutela dell'autorità penitenziaria: con il risultato di precludere alla Corte la necessaria verifica in ordine alla rilevanza della questione;

che il riscontrato difetto di motivazione sulla rilevanza determina la manifesta inammissibilità della questione (*ex plurimis*, ordinanze n. 130 del 2012, n. 284 e n. 220 del 2011), rimanendo assorbita la diversa eccezione di inammissibilità formulata dall'Avvocatura dello Stato.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 69, comma 5, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), sollevata, in riferimento agli articoli 3, 24 e 113 della Costituzione, dal Magistrato di sorveglianza di Lecce con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 giugno 2013.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*

Giuseppe FRIGO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 5 giugno 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 127

Ordinanza 3 - 5 giugno 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Agricoltura - Norme della Regione Calabria - Disposizioni per orientare e sostenere il consumo di prodotti agricoli anche a chilometro zero - Ricorso del Governo - Asserito contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario - Sopravvenuta modifica delle norme impugnate in modo conforme ai rilievi - Rinuncia al ricorso in assenza di controparte costituita - Estinzione del processo.

- Legge della Regione Calabria 11 giugno 2012, n. 22, artt. 2, comma 3, lettera *a*), e 4.
- Costituzione, art. 117, primo comma; trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), artt. 34, 35 e 36.

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 di legittimità costituzionale degli articoli 2, comma 3, lettera *a*), e 4 della legge della Regione Calabria 11 giugno 2012, n. 22 (Modifiche alla legge regionale 14 agosto 2008 n. 29, recante: «Norme per orientare e sostenere il consumo di prodotti agricoli anche a chilometri zero»), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso spedito per la notifica il 31 luglio 2012, depositato in cancelleria il 3 agosto 2012 ed iscritto al n. 109 del registro ricorsi 2012.

Udito nella camera di consiglio del 24 aprile 2013 il Giudice relatore Giuseppe Frigo.

Ritenuto che, con ricorso notificato il 31 luglio 2012 e depositato il successivo 3 agosto (r. ric. n. 109 del 2012), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento all'articolo 117, primo comma, della Costituzione ed in relazione agli articoli da 34 a 36 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), questioni di legittimità costituzionale in via principale degli articoli 2, comma 3, lettera *a*), e 4 della legge della Regione Calabria 11 giugno 2012, n. 22 (Modifiche alla legge regionale 14 agosto 2008 n. 29, recante: «Norme per orientare e sostenere il consumo di prodotti agricoli anche a chilometri zero»);

che il ricorrente, dopo aver premesso il contenuto delle disposizioni impugnate e delle norme modificate in virtù di dette disposizioni, assume che esse sarebbero lesive dell'evocato parametro perché contrasterebbero con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario in materia;

che, infatti, nella formulazione introdotta dalla disposizione impugnata, l'art. 1, comma 4, lettera *a*), della legge reg. Calabria n. 29 del 2008, come modificato dall'art. 2, comma 3, lettera *a*), della legge regionale in esame, definisce «a chilometri zero» i prodotti agricoli e agroalimentari destinati all'alimentazione umana che rispondano a determinate caratteristiche e che siano stati ottenuti e trasformati sul territorio della Regione Calabria;

che, dunque, la legge regionale non promuoverebbe tutte le merci caratterizzate da una limitata distanza tra il luogo di produzione e il luogo di consumo, ma esclusivamente quelle di origine calabrese: requisito, tuttavia, da un canto non rispondente agli obiettivi di tutela dell'ambiente e della salute insiti nella denominazione «a chilometro zero» e, dall'altro, contrario al principio di proporzionalità al quale, in base ai trattati istitutivi dell'Unione europea, devono rispondere le restrizioni dirette o indirette alla libera circolazione delle merci, anche se giustificate dal perseguimento di ragioni imperative di interesse pubblico;



che, in particolare, inammissibili effetti discriminatori sarebbero provocati dall'art. 3 della legge regionale calabrese n. 29 del 2008, come modificato dall'art. 1 della legge regionale impugnata, secondo il quale l'impiego di prodotti di origine regionale costituisce titolo preferenziale ai fini dell'aggiudicazione di appalti pubblici di servizi di ristorazione;

che, dunque, la nuova disciplina ostacolerebbe gli scambi intracomunitari, in contrasto con le disposizioni del TFUE (artt. da 34 a 36), favorendo la commercializzazione dei prodotti regionali ed avvantaggiando le aziende agricole locali, dalle quali i gestori dei servizi di ristorazione collettiva saranno indotti a rifornirsi per conseguire l'aggiudicazione dell'appalto;

che per le medesime ragioni sarebbe illegittimo anche l'art. 4 della legge reg. Calabria n. 22 del 2012, che ha modificato l'art. 4 della legge reg. Calabria n. 29 del 2008, il quale, al fine di valorizzare i prodotti agricoli regionali, assegna alle imprese di ristorazione o di vendita al pubblico operanti sul territorio che utilizzano almeno il trenta per cento di prodotti «a chilometro zero», un contrassegno con lo stemma della Regione, da collocare all'esterno dell'esercizio, utilizzabile nell'attività promozionale;

che anche tale disposizione avrebbe l'effetto di indurre le imprese a privilegiare l'acquisto di prodotti locali, al fine di fregiarsi del citato contrassegno, da considerarsi alla stregua di un vero e proprio marchio illegittimo;

che, in definitiva, le norme impugnate sarebbero illegittime per ragioni analoghe a quelle enunciate da questa Corte nelle recenti sentenze n. 191 e n. 86 del 2012, relative a leggi istitutive di marchi regionali con finalità di promozione della produzione locale, ove si è ribadito che gli artt. da 34 a 36 del TFUE vietano agli Stati membri di porre in essere restrizioni quantitative all'importazione e all'esportazione e qualsiasi misura di effetto equivalente e che, in base alla giurisprudenza della Corte di giustizia, la «misura di effetto equivalente» deve essere intesa in senso ampio, tale da ricomprendere ogni normativa commerciale degli Stati che possa ostacolare, direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari;

che la Regione Calabria non si è costituita.

Considerato che, con atto notificato il 25 febbraio 2013, l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato, giusta l'allegata e richiamata delibera del Consiglio dei ministri dell'11 dicembre 2012, atto di rinuncia al ricorso, in quanto «sono venute meno le motivazioni del ricorso», dal momento che la Regione Calabria, con legge 1° ottobre 2012, n. 43 (Modifiche alla legge regionale 11 giugno 2012, n. 22 e alla legge regionale 14 agosto 2008, n. 29, in materia di consumo dei prodotti agricoli a chilometro zero), ha modificato le disposizioni impugnate in modo conforme ai rilievi;

che, in mancanza di costituzione della parte resistente, ai fini dell'estinzione del giudizio non occorre l'accettazione della rinuncia ad opera di quest'ultima;

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara estinto il processo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 giugno 2013.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*

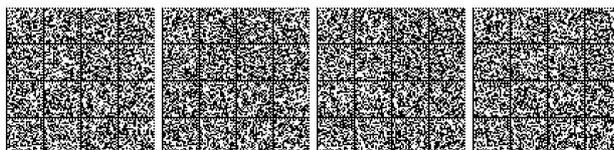
Giuseppe FRIGO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 5 giugno 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 128

Ordinanza 3 - 5 giugno 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Procedimento civile - Astensione e ricusazione del giudice - Giudice di pace che, a causa del sistema retributivo fondato sul “cottimo”, ritiene di non poter essere o di non poter apparire imparziale - Facoltà di astenersi senza autorizzazione del capo dell’ufficio - Omessa previsione - Prospettazione della questione contraddittoria - Genericità delle motivazioni - Richiesta di un intervento non costituzionalmente obbligato - Difetto di rilevanza nel giudizio *a quo* - Manifesta inammissibilità della questione.

- Codice di procedura civile, art. 51, secondo comma.
- Costituzione, artt. 3, 54, secondo comma, e 111, secondo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Franco GALLO;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell’articolo 51, secondo comma, del codice di procedura civile, promosso dal Giudice di pace di Milano nel giudizio vertente tra la Suisse s.r.l. e la Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Milano con ordinanza del 2 maggio 2012, iscritta al n. 242 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell’anno 2012.

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

udito nella camera di consiglio dell’8 maggio 2013 il Giudice relatore Aldo Carosi.

Ritenuto che con ordinanza depositata il 2 maggio 2012 il Giudice di pace di Milano ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 54, secondo comma, e 111, secondo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell’art. 51 (*rectius*: 51, secondo comma) del codice di procedura civile, nella parte in cui non prevede che il giudice di pace - che ritenga di non poter essere o di non poter apparire imparziale a causa del proprio trattamento economico fondato sul “cottimo”, ai sensi dell’art. 11, comma 2, della legge 21 novembre 1991, n. 374 (Istituzione del giudice di pace), cioè basato su un certo compenso per ogni procedimento definito o cancellato dal ruolo - possa astenersi senza autorizzazione del capo dell’ufficio;

che il rimettente, adito da una società di capitali con ricorso in opposizione ad un’ordinanza ingiunzione emessa dalla Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Milano a sanzione della tardiva comunicazione della ricostituzione della pluralità dei soci, dovendo decidere l’eccezione d’incompetenza per materia, proposta dalla parte resistente, ritiene di dover sollevare preliminarmente la suddetta questione di legittimità costituzionale;

che il giudice *a quo* evidenzia che, ai sensi dell’art. 111, secondo comma, Cost., ogni processo deve svolgersi davanti «a giudice terzo e imparziale», il quale dovrebbe non solo essere, ma anche apparire tale;

che, a suo avviso, quanto previsto dell’art. 11, comma 2, della legge n. 374 del 1991 - secondo cui «Ai magistrati onorari che esercitano la funzione di giudice di pace è corrisposta un’indennità [...] di euro 56,81 per ogni altro processo assegnato e comunque definito o cancellato dal ruolo» - farebbe sorgere nel giudicante un interesse personale a decidere, nel minor tempo possibile, il maggior numero di cause, circostanza che ne pregiudicherebbe l’imparzialità;



che, dichiarandosi consapevole del difetto di rilevanza di una questione di legittimità costituzionale della norma sul trattamento economico dei giudici di pace, con riferimento alla quale sollecita comunque questa Corte ad esercitare il potere di autorimessione, il rimettente precisa che la questione da lui sollevata riguarda solo l'art. 51 cod. proc. civ., nella parte in cui, al di fuori dei casi espressamente previsti, non consentirebbe al giudice di astenersi senza autorizzazione del capo dell'ufficio, autorizzazione, questa, assolutamente discrezionale e che potrebbe essere negata;

che quanto alla non manifesta infondatezza, secondo il rimettente, l'art. 51 cod. proc. civ. - nella parte censurata - violerebbe, oltre all'art. 111, secondo comma, Cost., anche l'art. 3 Cost. (in quanto irragionevole) e l'art. 54, secondo comma, Cost. (in quanto i cittadini a cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore);

che, con specifico riferimento al giudizio principale, osserva il giudice *a quo* che, pronunciando sull'eccezione d'incompetenza, potrebbe accoglierla - nel qual caso riceverebbe il «compenso» di euro 56,81 - o rigettarla, senza ricevere alcunché;

che, pertanto, a suo avviso, nel decidere sull'eccezione, non potrebbe «obiettivamente» essere o, quantomeno, apparire imparziale, ragione per cui considererebbe doveroso astenersi;

che, tuttavia, una sua eventuale istanza di astensione non verrebbe accolta;

che da tutto ciò deriverebbe la rilevanza della questione;

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo l'inammissibilità e l'infondatezza della questione;

che, ad avviso della difesa dello Stato, le norme sul trattamento economico dei giudici non assumerebbero rilevanza alcuna nella decisione delle controversie loro sottoposte né inciderebbero sull'indipendenza degli organi giudiziari dagli altri poteri, con conseguente irrilevanza della questione sollevata;

che, rammenta inoltre il Presidente del Consiglio, accanto ai casi tipici in cui ha già espresso la valutazione di esistenza di un pregiudizio all'imparzialità dell'organo giudicante, il legislatore ha previsto la possibilità di situazioni che rendono opportuna l'astensione per «gravi ragioni di convenienza», espressione così generica da comportare, in sede applicativa, una valutazione concreta di ricorrenza dei presupposti idonei ad integrarla, trattandosi di ragioni prettamente soggettive ed anormali che non potrebbero essere rappresentate dal trattamento economico riservato alla categoria;

che, infine, secondo l'intervenuto, la motivazione dell'ordinanza sarebbe illogica, non considerando che, quand'anche la questione fosse accolta ed il rimettente potesse dichiarare di astenersi, la controversia verrebbe assegnata ad un altro giudice di pace, che verserebbe nella medesima situazione di pregiudizio all'imparzialità dedotta dal rimettente;

che, pertanto, il Presidente del Consiglio dei ministri chiede che la questione sia dichiarata inammissibile o, comunque, infondata.

Considerato che il Giudice di pace di Milano ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 54, secondo comma, e 111, secondo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 51 (*rectius*: 51, secondo comma) del codice di procedura civile, nella parte in cui non prevede che il giudice di pace - che ritenga di non poter essere o apparire imparziale a causa del proprio trattamento economico fondato sul "cottimo" ai sensi dell'art. 11, comma 2, della legge 21 novembre 1991, n. 374 (Istituzione del giudice di pace), cioè basato su un certo compenso per ogni procedimento definito o cancellato dal ruolo - possa astenersi senza autorizzazione del capo dell'ufficio;

che, a suo avviso, quanto previsto dell'art. 11, comma 2, della legge n. 374 del 1991 - secondo cui «Ai magistrati onorari che esercitano la funzione di giudice di pace è corrisposta un'indennità [...] di euro 56,81 per ogni altro processo assegnato e comunque definito o cancellato dal ruolo» - farebbe sorgere nel giudicante un interesse personale a decidere, nel minor tempo possibile, il maggior numero di cause, circostanza che ne pregiudicherebbe l'imparzialità;

che, sostiene il rimettente, pronunciando sull'eccezione d'incompetenza per materia del giudice di pace, sollevata nel giudizio principale, potrebbe accoglierla - nel qual caso riceverebbe il «compenso» di euro 56,81 - o rigettarla, senza ricevere alcunché;

che, nel deciderla, afferma di non poter essere o, quantomeno, apparire imparziale, circostanza per cui considererebbe doveroso astenersi, facoltà che riterrebbe preclusa dal diniego del capo del suo ufficio;

che, conseguentemente, a suo avviso l'art. 51, secondo comma, cod. proc. civ. - nella parte denunciata - violerebbe l'art. 111, secondo comma, Cost., nonché l'art. 3 Cost. (in quanto irragionevole) e l'art. 54, secondo comma, Cost. (in quanto i cittadini a cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore);



che il rimettente ha sollevato la questione di legittimità costituzionale senza aver preventivamente formulato al capo dell'ufficio richiesta di autorizzazione all'astensione;

che ove a ciò avesse provveduto ed essa fosse stata accolta, il giudice si sarebbe spogliato del processo, ossia avrebbe ottenuto il medesimo risultato che auspica di realizzare attraverso la pronuncia invocata;

che conseguentemente la questione è priva di rilevanza, rivestendo il carattere dell'attualità solo a seguito dell'eventuale reiezione della richiesta;

che non sono sufficienti a giustificare la mancata presentazione dell'istanza né il fatto che l'autorizzazione avrebbe potuto essere respinta né la personale prognosi del rimettente circa il non accoglimento di tale istanza;

che la prospettazione della questione è, poi, contraddittoria, in quanto, in base alle stesse argomentazioni del rimettente, anche la richiesta di autorizzazione all'astensione sarebbe contrastata dall'interesse economico del giudicante a non astenersi per non perdere il compenso;

che un ulteriore profilo d'inammissibilità va ravvisato nella genericità delle argomentazioni con le quali il rimettente deduce la violazione dell'art. 3 Cost., espressivo del canone di «ragionevolezza», e dell'art. 54, secondo comma, Cost., di cui si limita a richiamare l'*incipit* «I cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore»;

che, infine, in un ambito, quale quello della disciplina del processo e della conformazione degli istituti processuali - caratterizzato dall'ampia discrezionalità spettante al legislatore col solo limite della manifesta irragionevolezza delle scelte compiute - la questione risulta altresì inammissibile perché diretta a chiedere a questa Corte un intervento non costituzionalmente obbligato, oltre che largamente creativo, come tale riservato al legislatore (*ex plurimis*, ordinanza n. 240 del 2012);

che pertanto la questione di legittimità costituzionale sollevata è manifestamente inammissibile, restando assorbito ogni altro profilo.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 51, secondo comma, del codice di procedura civile, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 54, secondo comma, e 111, secondo comma, della Costituzione, dal Giudice di pace di Milano con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 giugno 2013.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*

Aldo CAROSI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 5 giugno 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 129

Ordinanza 3 - 5 giugno 2013

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Parlamento - Immunità parlamentare - Giudizio per il risarcimento dei danni causati da dichiarazioni asseritamente diffamatorie di un deputato rese ad emittenti televisive e ad agenzie di stampa - Deliberazione della Camera dei deputati di insindacabilità delle opinioni espresse dal deputato nell'esercizio delle sue funzioni - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, proposto dal Tribunale ordinario di Firenze in composizione monocratica - Fase di ammissibilità - Sussistenza dei requisiti soggettivo ed oggettivo - Ammissibilità del conflitto - Comunicazione e notificazione conseguenti.

- Deliberazione della Camera dei deputati del 9 maggio 2012, (atti Camera, doc. IV-*quater*, 20).
- Costituzione, art. 68, primo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Franco GALLO;

Giudici : Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, 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 poteri dello Stato sorto a seguito della deliberazione della Camera dei deputati del 9 maggio 2012 (atti Camera, doc. IV-*quater*, 20), relativa alla insindacabilità, ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, delle opinioni espresse dall'on. Lucio Barani nei confronti del dott. Enrico Rossi promosso dal Tribunale ordinario di Firenze con ricorso del 17 ottobre 2012, depositato in cancelleria il 3 gennaio 2013 ed iscritto al n. 1 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2013, fase di ammissibilità.

Udito nella camera di consiglio dell'8 maggio 2013 il Giudice relatore Giuseppe Tesauro.

Ritenuto che, il Tribunale ordinario di Firenze in composizione monocratica, con ordinanza-ricorso del 17 ottobre 2012, depositata il 3 gennaio 2013, ha sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato in ordine alla deliberazione del 9 maggio 2012 (atti Camera, doc. IV-*quater*, 20), con cui la Camera dei deputati ha affermato che le dichiarazioni in relazione alle quali, nel giudizio civile pendente davanti a detto giudice, è stata avanzata domanda risarcitoria da parte di Enrico Rossi nei confronti del deputato Lucio Barani, concernono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni e sono, pertanto, insindacabili ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione;

che, secondo quanto riferito dal medesimo giudice: *a)* il dottor Rossi ha proposto domanda di risarcimento dei danni derivati dalle affermazioni, lesive della sua immagine e diffamatorie, rilasciate dal convenuto deputato alle emittenti televisive RTV 38, Tele 37, ITA 7, nonché ai quotidiani Toscana Oggi (del 17 ottobre 2010), Corriere Fiorentino (del 26 ottobre 2010), Il Tirreno (del 12-13 novembre 2010), il Giornale (del 13 novembre 2010), nonché all'agenzia ANSA (3 marzo 2011) e al periodico Panorama (17 febbraio 2011); *b)* in particolare, secondo l'attore, l'on. Barani avrebbe accusato il dott. Rossi, all'epoca assessore regionale con delega alla Sanità, di essere stato a conoscenza di un disavanzo di bilancio dell'ASL 1, ma di averlo dolosamente celato, al fine di poter concorrere alle successive elezioni alla carica di presidente; di essere un mentitore e di aver concorso ai reati di falso in bilancio, falso ideologico e pecu-



lato, in seno ad un'associazione a delinquere; di aver proceduto ad un ingente numero di assunzioni ed al rinnovo di migliaia di contratti, secondo logiche clientelari e, divenuto presidente, di aver proceduto al commissariamento della USL come ritorsione contro i dirigenti che si erano opposti a metodi ed interessi mafiosi nella gestione di appalti ed assunzioni; *c*) l'on. Barani ha negato di aver mai pronunciato frasi a contenuto diffamatorio ed ha ricordato di essere membro della commissione parlamentare di inchiesta sulle causa dei disavanzi sanitari, invocando per ciò l'applicazione dell'art. 68 Cost., trattandosi di opinioni espresse nell'esercizio delle sue funzioni; *d*) a séguito della trasmissione degli atti alla Camera dei deputati, quest'ultima ha comunicato che l'Assemblea, nella seduta del 9 maggio 2012, aveva deliberato che le suddette dichiarazioni costituivano opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni ed erano, perciò, insindacabili, ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost.;

che, per il giudice *a quo*, non vi sarebbero, nella specie, i presupposti della prerogativa di insindacabilità deliberata dalla Camera dei deputati, perché non risulterebbe alcun atto tipico della funzione parlamentare riferibile al deputato Barani che possa far ritenere sussistere tra tale funzione e le dichiarazioni (rese extra moenia) il "nesso funzionale" richiesto dalla giurisprudenza costituzionale per l'applicabilità dell'art. 68, primo comma, Cost.;

che, infatti, alla luce degli atti indicati dalla Camera, il giudice ricorrente osserva che il parlamentare non solo non avrebbe sollevato dubbi al riguardo dell'attività svolta dal dott. Rossi, ma addirittura avrebbe elogiato la sua relazione resa alla commissione parlamentare di inchiesta;

che il ricorrente conclude chiedendo l'annullamento della impugnata delibera di insindacabilità.

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

che la forma dell'ordinanza rivestita dall'atto introduttivo può ritenersi idonea ad instaurare il giudizio ove sussistano, come nella specie, gli estremi sostanziali di un valido ricorso;

che, sotto il profilo del requisito soggettivo, va riconosciuta la legittimazione del ricorrente Tribunale ordinario di Firenze a sollevare conflitto, in quanto organo giurisdizionale, in posizione di indipendenza costituzionalmente garantita, competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartiene nell'esercizio delle funzioni attribuitegli;

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

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

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara ammissibile, ai sensi dell'articolo 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87, il conflitto di attribuzione proposto dal giudice del Tribunale ordinario di Firenze nei confronti della Camera dei deputati con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dispone:

a) che la cancelleria della Corte costituzionale dia immediata comunicazione della presente ordinanza al ricorrente Giudice civile del Tribunale ordinario di Firenze;



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

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 giugno 2013.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*

Giuseppe TESAURO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 5 giugno 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_130129

N. 130

Sentenza 3 - 7 giugno 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Norma della Regione Piemonte - Contratti di collaborazione che non comportano un aggravio per il bilancio regionale e contratti di collaborazione a tempo determinato analiticamente indicati - Prevista derogabilità del divieto, previsto dalla normativa statale, di assumere personale oltre il limite del 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Piemonte 29 aprile 2011, n. 7, art. 14, comma 3.
- Costituzione, art. 117, terzo comma, e secondo comma, lettera e); decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), artt. 9, comma 28, e 14, commi 7 e 9.

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'articolo 14, comma 3, della legge della Regione Piemonte 29 aprile 2011, n. 7, recante «Modifiche alla legge regionale 28 luglio 2008, n. 23 (Disciplina dell'organizzazione degli uffici regionali e disposizioni concernenti la dirigenza e il personale) in attuazione del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, e adeguamento al decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, in materia di organizzazione e contenimento della spesa del personale», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso spedito per la notifica il 4 luglio 2011, depositato in cancelleria l'11 luglio 2011, ed iscritto al n. 66 del registro ricorsi 2011.

Visto l'atto di costituzione della Regione Piemonte;

udito nell'udienza pubblica del 10 aprile 2013 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

uditi l'avvocato dello Stato Luca Ventrella per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giovanna Scollo per la Regione Piemonte.

Ritenuto in fatto

Con ricorso depositato in cancelleria l'11 luglio 2011, il Presidente del Consiglio dei ministri ha chiesto, tra l'altro, che sia dichiarata, con riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., l'illegittimità costituzionale dell'articolo 14, comma 3, della legge della Regione Piemonte 29 aprile 2011, n. 7, recante «Modifiche alla legge regionale 28 luglio 2008, n. 23 (Disciplina dell'organizzazione degli uffici regionali e disposizioni concernenti la dirigenza e il personale) in attuazione del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, e adeguamento al decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, in materia di organizzazione e contenimento della spesa del personale».

Riferisce il ricorrente che la norma censurata prevede, al comma 3, che il precedente comma 1 (che dispone l'applicazione del citato art. 14, comma 9, del d.l. n. 78 del 2010, il quale prevede, a sua volta, che le Regioni possano procedere ad assunzioni di personale nel limite del 20% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente) non si applica ai contratti che non comportano un aggravio per il bilancio regionale o ai contratti di diritto privato relativi allo svolgimento di incarichi e funzioni previsti per legge quali quelle elencate nell'art. 14, comma 3.

Orbene, poiché la citata disposizione di legge costituirebbe principio fondamentale della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, la disposizione regionale, stabilendo alcune esplicite deroghe all'applicazione di tale principio, violerebbe la competenza legislativa concorrente dello Stato, di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Si è costituita nel giudizio la Regione Piemonte, con atto depositato in data 4 agosto 2011, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile per la sua genericità e indeterminatezza - dato che il ricorrente formula un unico motivo di incostituzionalità della norma, senza entrare nel merito della specificità dei casi ivi previsti.

Nel merito, secondo la Regione Piemonte, nessuno dei casi elencati nella norma regionale impugnata rappresenterebbe una deroga al principio statale, dato che il suo ambito di applicazione attiene al personale disciplinato dalla contrattazione collettiva del comparto regioni-enti locali, nonché ai contratti flessibili di diritto privato a carattere occasionale ed in relazione ai quali vi sia un aggravio per il bilancio regionale oltre i limiti previsti dalla norma statale.

Quanto alla lettera *a)* della norma impugnata, si tratterebbe di assunzioni finanziate con fondi dell'Unione europea, risorse statali o private, per cui non sarebbe logico ricomprendere nel computo delle spese di personale da assoggettare al limite di contenimento quelle oggetto di specifico finanziamento (comunitario, statale o privato). Quanto alle lettere *b)*, *c)*, *d)* ed *e)*, si tratterebbe di uffici di diretta collaborazione con gli organi politici di cui a diverse leggi regionali del Piemonte, in sostanza, dunque, di contratti già previsti e disciplinati da norme speciali, di personale già assunto in regime privatistico di supporto e funzionale all'organo politico e di spesa definita con budget predeterminato e che, se non pienamente utilizzato, non potrebbe comunque essere distolto dalle spese di funzionamento del gruppo. Quanto alla lettera *f)*, tale tipologia di reclutamento sarebbe funzionale ad una modalità di conferimento degli incarichi dirigenziali avallata dal legislatore nazionale e da questa stessa Corte, per cui un ulteriore improprio limite inciderebbe anch'esso sulle prerogative legislative regionali in materia di organizzazione degli uffici. Quanto, infine, alla lettera *g)*, si tratterebbe di assunzioni negli enti strumentali e dipendenti della Regione, effettuate, ai sensi dell'art. 7, comma 1, lettera *b)*,



del C.C.N.L. Regioni ed autonomie locali - area non dirigenziale del 14 settembre 2000, per le sostituzioni di personale assente per gravidanza e puerperio, giustificata dal fatto che, a causa delle ridotte dimensioni di detti enti, non sempre è possibile, solo con la riorganizzazione dei carichi di lavoro, garantirne il normale funzionamento.

Con memoria del 31 gennaio 2012, la Regione Piemonte ha illustrato le proprie conclusioni ed ha segnalato l'avvenuta modifica della disposizione censurata, chiedendo che sia dichiarata la cessazione della materia del contendere.

Con memoria depositata in data 1° febbraio 2012, il Presidente del Consiglio ricorrente ha ulteriormente illustrato le proprie richieste, insistendo per l'accoglimento delle stesse.

Con successiva memoria, la Regione Piemonte ha segnalato un'ulteriore innovazione legislativa che determinerebbe, a suo avviso, la cessazione della materia del contendere: l'art. 2, comma 1, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012).

Considerato in diritto

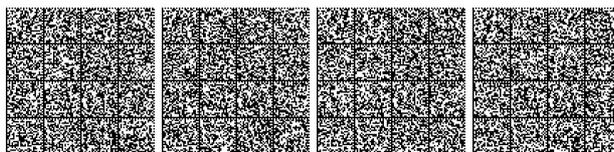
1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha chiesto, tra l'altro, che sia dichiarata, con riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., l'illegittimità costituzionale dell'articolo 14, comma 3, della legge della Regione Piemonte 29 aprile 2011, n. 7, recante «Modifiche alla legge regionale 28 luglio 2008, n. 23 (Disciplina dell'organizzazione degli uffici regionali e disposizioni concernenti la dirigenza e il personale), in attuazione del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 e adeguamento al decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 in materia di organizzazione e contenimento della spesa del personale».

La trattazione delle questioni di legittimità costituzionale relative alla predetta disposizione viene qui separata da quella relativa alle altre questioni proposte con il medesimo ricorso, che viene riservata a separate pronunce.

L'art. 14, comma 3, della legge reg. Piemonte, n. 7, del 2011, dispone che il comma 1 dello stesso articolo (norma che, a sua volta, richiama e dispone l'attuazione del principio dettato dall'art. 9, comma 28, e dell'art. 14, commi 7 e 9, del decreto-legge 31 maggio 2010 n. 78, recante «Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica», convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122), non si applica, in primo luogo, ai contratti che non comportano un aggravio per il bilancio regionale e, in secondo luogo, a una serie di contratti di diritto privato relativi allo svolgimento di incarichi e funzioni previsti per legge quali: *a)* le assunzioni finanziate con fondi dell'Unione europea, risorse statali o private; *b)* gli uffici di diretta collaborazione con gli organi politici di cui alla legge regionale 8 giugno 1981, n. 20 (Assegnazione di personale ai gruppi consiliari); *c)* gli uffici di comunicazione di cui alla legge regionale 1° dicembre 1998, n. 39 (Norme sull'organizzazione degli uffici di comunicazione e sull'ordinamento del personale assegnato); *d)* il portavoce di cui all'articolo 12 della legge regionale 26 ottobre 2009, n. 25 (Interventi a sostegno dell'informazione e della comunicazione istituzionale via radio, televisione, cinema e informatica); *e)* le professionalità esterne di cui alla legge regionale n. 23 del 2008 previste a supporto degli organi di vertice della Giunta regionale e del Consiglio regionale; *f)* le assunzioni di diritto privato, a tempo determinato, per le strutture di vertice di Capo di Gabinetto e di Direttore regionale di cui agli articoli 10, 14 e 15 della L.R. n. 23/2008; *g)* le assunzioni negli enti strumentali e dipendenti della Regione, effettuate, ai sensi dell'articolo 7, comma 1, lettera *b)* del CCNL Regioni ed autonomie locali - area non dirigenziale - del 14 settembre 2000, per le sostituzioni di personale assente per gravidanza e puerperio».

Il ricorrente deduce l'illegittimità della norma per contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in materia di coordinamento della finanza pubblica, senza entrare nel merito della specificità dei casi ivi previsti, appunto, da *a)* a *g)*, desumendola dalla semplice circostanza - comune a tutte le ipotesi elencate nella legge regionale - che le stesse costituiscono, per l'esplicita autoqualificazione effettuata dalla stessa legge regionale, una deroga ai principi contenuti nella legislazione statale di cui l'art. 1 (peraltro, pleonasticamente), in apertura della legge, dispone solennemente l'attuazione.

L'art. 14, comma 9, del decreto-legge n. 78 del 2010, richiamato in ricorso come norma interposta al parametro costituzionale di coordinamento della finanza pubblica di cui si assume la violazione, intervenendo sull'art. 76 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), fa divieto di assumere personale oltre il limite del 20% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente.



2.- Va, in primo luogo, rigettata l'eccezione di inammissibilità del ricorso sollevata dalla difesa della Regione, fondata sulla dedotta genericità delle argomentazioni spese dal Presidente del Consiglio, a fronte del carattere eterogeneo della norma regionale censurata.

Il ricorrente deduce l'illegittimità della norma per contrasto con principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica e, dunque, con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, senza entrare nel merito della specificità dei casi previsti dalla norma censurata - da *a*) a *g*) - desumendo tale contrasto dalla semplice circostanza - comune a tutte le ipotesi elencate nella legge regionale - che le stesse costituiscono deroga ai principi contenuti nella legislazione statale, per esplicita ammissione del legislatore regionale.

Va, per converso, rilevato che, sebbene riferita a tipologie di contratti di collaborazione eterogenee tra loro, la censura statale fa riferimento ad un vizio che le accomuna tutte, ossia alla circostanza che esse, per esplicita e dichiarata intenzione del legislatore regionale, derogherebbero ai principi stabiliti da due disposizioni di legge statale: l'art. 9, comma 28, e l'art. 14, commi 7 e 9, del decreto-legge n. 78 del 2010. Ed invero, la legge regionale censurata, dopo avere, all'art. 1, disposto l'attuazione delle norme statali invocate quali principi fondamentali, all'art. 3, elenca una serie di contratti che esulano dall'applicazione del principio della legislazione statale testé richiamato.

3.- Vanno, inoltre, respinte le due successive richieste di cessazione della materia del contendere, effettuate dalla difesa della Regione nelle memorie illustrative.

Nella prima, la Regione Piemonte segnala l'avvenuta modifica della norma statale interposta (l'art. 14, comma 9) ad opera dell'art. 4, comma 103, della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2012). Invero, mentre con riguardo alla prima parte della norma novellata, riferita agli enti nei quali l'incidenza delle spese per il personale è pari o superiore al 40 %, la nuova disposizione si è limitata a elevare la percentuale delle spese dal 40 al 50%, la seconda parte della norma, riferita agli altri enti, ha subito una modifica sostanziale, essendo riferita, per effetto dell'intervenuta modifica, ai soli contratti di lavoro a tempo indeterminato. La Regione ha chiesto la cessazione della materia del contendere sul presupposto che le deroghe disposte al predetto principio fondamentale dalla norma regionale sono, ormai, riferite esclusivamente a contratti di lavoro precario.

Deve, tuttavia, osservarsi che la nuova disposizione statale, nel circoscrivere il limite alla spesa alle sole assunzioni a tempo indeterminato, per sua stessa esplicita indicazione è destinata ad avere effetto a decorrere dal 1° gennaio 2013. Ne consegue che, avendo la disposizione regionale avuto attuazione a partire dal maggio 2011, la portata lesiva della stessa non può ritenersi venuta meno, atteso che non è stato né allegato né dimostrato che la stessa non abbia avuto, medio tempore, attuazione.

Quanto alla seconda richiesta di cessazione, fondata sull'approvazione dell'art. 2, comma 1, del decreto-legge n. 174 del 2012, basti osservare che la norma indicata come *ius novum* si limita a prevedere lo sblocco dell'erogazione delle somme erariali già stanziare per le Regioni in base alle vigenti norme, nella misura dell'80%, a condizione che le Regioni stesse dimostrino di aver ottemperato ad una serie di comportamenti virtuosi (totalmente estranei alla previsione della norma interposta), tra i quali, alla lettera *h*), l'aver definito l'ammontare delle spese per il personale dei gruppi consiliari secondo un parametro omogeneo, tenendo conto del numero dei consiglieri, delle dimensioni del territorio e dei modelli organizzativi della Regione. Come è evidente, si tratta di modifiche del tutto estranee al *thema decidendum*, dato che la nuova norma, di carattere finanziario, si limita a prevedere ulteriori condizioni per lo sblocco di una parte delle erogazioni previste per le Regioni in materia di spese del personale, e dei quali neppure si afferma che siano stati effettivamente adempiuti dalla Regione Piemonte.

4.- Nel merito, la disposizione regionale censurata introduce una serie di deroghe a due norme del decreto-legge n. 78 del 2010, l'art. 9, comma 28, e l'art. 14, commi 7 e 9, che il comma 1 dello stesso articolo esplicitamente richiama.

L'art. 14, comma 9, del decreto-legge n. 78 del 2010 - l'unico dei due principi richiamato esplicitamente nel ricorso e nella delibera come norma interposta - intervenendo sull'art. 76 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), fa divieto di assumere personale oltre il limite del 20% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente.

Con la disposizione censurata, il legislatore piemontese stabilisce che detto limite non troverà applicazione, da un lato, per tutti i contratti che non comportino un aggravio per il bilancio regionale, dall'altro, in una serie di tipologie di contratti - tutti a tempo determinato - che la disposizione elenca analiticamente.



Quanto ai primi, la Regione ha sostenuto che essi, non comportando spesa, sembrerebbero non esser soggetti al limite (del 20% della spesa dell'esercizio precedente) stabilito dal legislatore statale.

Quanto alla successiva elencazione di contratti di collaborazione, la difesa della Regione Piemonte ha sostenuto la legittimità costituzionale della legge regionale, facendo leva, quanto alle spese di cui alla lettera *a)*, sulla circostanza che si tratterebbe di spese finanziate con fondi europei, pertanto inidonee a incidere negativamente sul rispetto del patto di stabilità e, quanto alle altre spese di personale, indicate da *b)* a *g)*, che non si tratterebbe di assunzioni vere e proprie, bensì di contratti di collaborazione esterna a tempo determinato. Secondo la Regione, infatti, le stesse sarebbero legittime perché sarebbero destinate a cessare, quelle da *a)* ad *f)*, con il decadere dalla carica dell'organo a cui supporto sono previste, e quella di cui alla lettera *g)*, con la cessazione della gravidanza e/o del puerperio.

Nella parte in cui è riferibile alle spese del personale di diretta collaborazione di vari uffici della Regione, la norma avrebbe, poi, la finalità di assicurare, in deroga alla legislazione statale, il pieno funzionamento di organi costituzionali e, in ultima analisi, di evitare la compressione della autonomia politica della stessa Regione che deriverebbe, invece, dalla pedissequa applicazione dei principi stabiliti dalla norma statale richiamata.

5. - La questione è fondata.

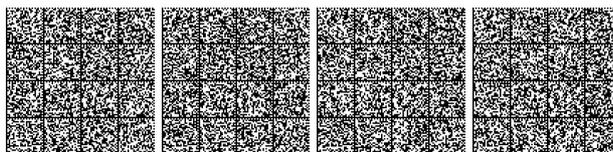
Quanto ai contratti che «non comportano un aggravio per il bilancio regionale», va rilevato che la norma censurata, dichiaratamente, si pone come una deroga all'osservanza di un principio fondamentale della legislazione statale, determinando una evidente lesione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile, di cui all'art. 117, secondo comma, lett. *e)* Cost.

Circa i contratti analiticamente elencati dal legislatore regionale si osserva: la circostanza che le spese di personale siano finanziate dall'Unione europea non fa venire meno l'incidenza di tali assunzioni sul bilancio regionale, dal momento che esse immancabilmente, impongono un contributo di spesa anche a carico dell'ente pubblico beneficiario del finanziamento comunitario o dello Stato. La norma regionale, invero, autorizza contratti finanziati solo in parte con fondi dell'Unione europea e consente, pertanto, alla Regione di procedere ad assunzioni anche qualora le stesse comportino oneri aggiuntivi a carico della stessa o dello Stato. Essa, anzi, esplicitamente, autorizza tali assunzioni quando debbano avvenire, oltre che con fondi privati e comunitari, con risorse statali; e fa riferimento anche alle spese scaturenti da «contratti di diritto privato, relativi allo svolgimento di incarichi e funzioni previsti per legge». In tal modo allarga la sua stessa sfera di applicazione ben oltre i confini delle spese di personale interamente finanziate dall'Unione europea e senza aggravio per la Regione.

Le restanti tipologie contrattuali prevedono contratti di collaborazione con uffici e organi regionali, nonché l'ipotesi di sostituzione di lavoratrici temporaneamente assenti per gravidanza e puerperio. Il limite alle «assunzioni» fissato dalla disposizione statale invocata dal ricorrente - nella versione antecedente alla modifica introdotta con l'art. 4, comma 103, della legge n. 183 del 2011 - non riguarda, come vorrebbe la Regione, solo le assunzioni a tempo indeterminato. Essa, nel porre un limite percentuale complessivo a un comparto di spesa (quello del personale), per l'esercizio in corso, entro una percentuale dell'esercizio precedente, si riferisce a qualsiasi spesa di personale, a prescindere dalla forma contrattuale civilistica prescelta dall'ente pubblico, e comprende anche i contratti di collaborazione a tempo determinato; come del resto dimostrato dalla circostanza che, successivamente, il legislatore statale, volendo far sì che il limite del 20 % riguardasse, per l'avvenire, i soli contratti di lavoro a tempo indeterminato, ha ritenuto necessario modificare la portata letterale della norma, precisando in modo esplicito (con norma non interpretativa) tale diversa portata.

Quanto alla presunta finalità della norma regionale di assicurare il funzionamento degli uffici di diretta collaborazione mediante l'esenzione dal rispetto dei limiti di spesa stabiliti a livello nazionale, si deve ritenere che la particolare rilevanza del carattere necessariamente fiduciario nella scelta del personale, a tempo determinato, degli uffici di diretta collaborazione, se può autorizzare deroghe al principio del pubblico concorso nella scelta dei collaboratori, non consente deroghe ai principi fondamentali dettati dal legislatore statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, tra i quali va ricompreso anche l'art. 14, comma 9, del decreto-legge n. 78 del 2010.

Ed invero, tale disposizione di legge statale, ben lungi dall'interferire con le determinazioni della Regione sulla scelta dei suoi collaboratori - che potrà avvenire nel pieno rispetto della sua autonomia organizzativa, ancorché all'interno dei limiti di spesa stabiliti - pone validamente un limite ad un particolare aggregato di spesa, qual è quello relativo al comparto per il personale, cui vanno soggette tutte le pubbliche amministrazioni (*ex plurimis*, sentenza n. 169 del 2007).



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 14, comma 3, della legge della Regione Piemonte 29 aprile 2011, n. 7, recante «Modifiche alla legge regionale 28 luglio 2008, n. 23 (Disciplina dell'organizzazione degli uffici regionali e disposizioni concernenti la dirigenza e il personale) in attuazione del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 e adeguamento al decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 in materia di organizzazione e contenimento della spesa del personale».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 giugno 2013.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*

Luigi MAZZELLA, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 7 giugno 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_130130

N. 131

Sentenza 3 - 7 giugno 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Obbligazioni - Norme della Regione Calabria - Cessioni dei crediti vantati nei confronti della pubblica amministrazione - Previsione che le cessioni di credito hanno effetto nei confronti della Regione Calabria qualora siano alla stessa notificate presso la sede legale ed accettate con provvedimento del dirigente della struttura regionale competente, prima della liquidazione della correlata spesa - Interferenza con la specifica regolamentazione di diritto privato speciale - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile - Illegittimità costituzionale.

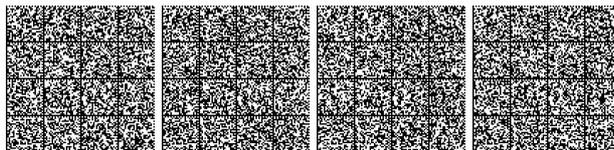
- Legge della Regione Calabria 4 febbraio 2002, n. 8, art. 46.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera l).

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'articolo 46 della legge della Regione Calabria 4 febbraio 2002, n. 8 (Ordinamento del bilancio e della contabilità della Regione Calabria), promosso dal Tribunale ordinario di Catanzaro nel giudizio vertente tra la Regione Calabria ed altro e la Publiday s.a.s. di I.A. & C., con ordinanza del 22 novembre 2010, iscritta al n. 275 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 49, prima serie speciale, dell'anno 2012.

Udito nella camera di consiglio del 24 aprile 2013 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo.

Ritenuto in fatto

1.- Il Tribunale ordinario di Catanzaro, in composizione monocratica, con l'ordinanza indicata in epigrafe, ha sollevato, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 46 della legge della Regione Calabria 4 febbraio 2002, n. 8 (Ordinamento del bilancio e della contabilità della Regione Calabria).

In punto di fatto, il rimettente premette che: a) con atto pubblico del 24 luglio 2007, M.F.G., quale titolare della omonima impresa individuale, cedeva alla Publiday s.a.s. di I.A. & C. il credito di euro 69.211,92 vantato nei confronti della Regione Calabria, in corrispettivo di lavori di somma urgenza eseguiti per conto di tale ente ed in relazione ai quali era stato emesso certificato di regolare esecuzione; b) l'atto di cessione era notificato all'amministrazione regionale, dipartimento lavori pubblici, in data 8 agosto 2007; c) in difetto di pagamento, la società cessionaria richiedeva la pronuncia di decreto ingiuntivo, emesso il 10 luglio 2008; d) la Regione Calabria proponeva opposizione, eccependo, in via preliminare, l'inefficacia della cessione di credito non accettata dalla amministrazione regionale; e) la società creditrice si costituiva nel giudizio di opposizione, insistendo nella domanda proposta in via monitoria e chiedendo di essere autorizzata a chiamare in causa il sig. V.A., responsabile dei procedimenti amministrativi dai quali era sorto il credito poi ceduto, affinché, in via subordinata, fosse accertata la validità del rapporto contrattuale intercorso tra la ditta M.F.G. ed il sig. V.A., e quest'ultimo fosse condannato al pagamento integrale del debito nascente dalle fatture di cui agli ordinativi oggetto della controversia; f) autorizzata la chiamata in causa del terzo, quest'ultimo si costituiva eccependo, tra l'altro, l'inefficacia della cessione di credito; g) autorizzato lo scambio di memorie ai sensi dell'art. 183 del codice di procedura civile, all'udienza dell'8 luglio 2010 era sollecitato il contraddittorio tra le parti sulla possibile esistenza di dubbi di legittimità costituzionale dell'art. 46 della legge della Regione Calabria n. 8 del 2002, autorizzando lo scambio, sul punto, di ulteriori memorie difensive.

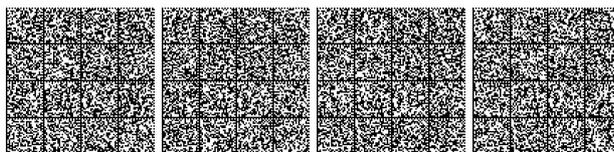
Il giudice *a quo* trascrive il testo dell'art. 46 della legge ora citata, ai sensi del quale: «Le cessioni di credito hanno effetto nei confronti della Regione qualora siano alla stessa notificate presso la sede legale ed accettate con provvedimento del dirigente della struttura regionale competente, prima della liquidazione della correlata spesa».

Il rimettente rileva che dalla citata norma risulta come non abbiano effetto nei confronti della Regione Calabria le cessioni di credito che non siano state accettate, prima della liquidazione della spesa, dal dirigente della struttura regionale competente.

In punto di rilevanza, il giudicante osserva che occorre fare applicazione del detto art. 46, al fine di risolvere la questione preliminare di merito relativa all'efficacia, nei confronti dell'amministrazione pubblica regionale, della cessione del credito verso la Regione Calabria, intervenuta tra M.F.G. e la Publiday s.a.s. di I.A. & C.

Preliminarmente, il giudice *a quo* rileva che il giudizio di opposizione a decreto ingiuntivo, di cui è investito, non è improcedibile, benché la causa sia stata iscritta a ruolo il settimo giorno dalla notificazione del relativo atto. Sul punto, afferma di non condividere il mutato orientamento di cui alla sentenza della Corte di cassazione, resa a sezioni unite, il 9 settembre 2010, n. 19246, in tema di improcedibilità dell'opposizione a decreto ingiuntivo per costituzione dell'opponente oltre il quinto giorno dalla notificazione ed afferma di condividere il consolidato orientamento giurisprudenziale precedente, secondo il quale il termine di iscrizione della causa a ruolo, nell'ipotesi di concessione all'opposto di termini a comparire non inferiori a quelli ordinari, era di dieci giorni.

Il rimettente, al fine di verificare come la norma censurata incida sulla risoluzione della questione di merito, ricostruisce la disciplina in materia di opponibilità della cessione dei crediti, con particolare riferimento ai crediti vantati nei confronti dell'amministrazione pubblica.



Egli richiama la regola iuris di carattere generale di cui all'art. 1260 del codice civile, ai sensi del quale «Il creditore può trasferire a titolo oneroso o gratuito il suo credito, anche senza il consenso del debitore, purché il credito non abbia carattere strettamente personale o il trasferimento non sia vietato dalla legge».

Aggiunge che, in base all'art. 1264 cod. civ., la cessione ha effetto nei confronti del debitore ceduto quando questi l'abbia accettata o, in alternativa, quando gli sia stata notificata, fermo restando che il debitore il quale paga al cedente prima della notificazione o dell'accettazione non è liberato dal debito, se si dia dimostrazione che era a conoscenza dell'avvenuta cessione.

Il giudicante sottolinea come, al momento dell'emanazione del codice civile, era presente nell'ordinamento una specifica disciplina in ordine alla cessione dei crediti vantati nei confronti delle amministrazioni pubbliche.

L'art. 9, allegato E, della legge 20 marzo 1865, n. 2248 (Legge sul contenzioso amministrativo-Allegato E) e successive modificazioni, stabiliva, in materia di contratti pubblici, che «Sul prezzo dei contratti in corso non potrà avere effetto alcun sequestro, né convenirsi cessione, se non vi aderisca l'amministrazione interessata».

L'art. 339, allegato F, della legge 20 marzo 1865, n. 2248 (Legge sui lavori pubblici-Allegato F) - abrogato dal decreto del Presidente della Repubblica 21 dicembre 1999, n. 554 (Regolamento di attuazione della legge 11 febbraio 1994, n. 109-legge quadro in materia di lavori pubblici e successive modificazioni) - sanciva: «È vietata qualunque cessione di credito e qualunque procura, le quali non siano riconosciute».

Il giudice *a quo* evidenzia come una più generale disciplina della cessione dei crediti vantati nei confronti delle amministrazioni pubbliche fosse contenuta nel regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440 (Nuove disposizioni sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato), di cui richiama gli artt. 69 e 70.

Il Tribunale sottolinea come, in questo contesto normativo, sorgesse, in primo luogo, la questione se la disposizione originaria dell'art. 9, allegato E, della legge n. 2248 del 1865, concernente tutti i contratti, fosse stata confermata da quella successiva dell'art. 70 r.d. n. 2440 del 1923, oppure se il legislatore avesse così inteso restringere la portata della prima, limitando la necessità dell'adesione dell'amministrazione pubblica soltanto per determinati crediti, cioè per quelli derivanti dall'esecuzione di contratti di somministrazione, di appalto o di fornitura.

Il rimettente prosegue esponendo che quest'ultima tesi è stata ritenuta preferibile dalla Corte di cassazione, sezione terza civile, con la sentenza 28 gennaio 2002, n. 981, in forza del principio di cui all'art. 14 delle disposizioni sulla legge in generale, essenzialmente in base al rilievo che la disciplina speciale in questione deroga a quella ordinaria, secondo la quale la cessione ha effetto nei confronti del debitore ceduto in conseguenza della semplice accettazione o notificazione.

La Corte suddetta, inoltre, ha ritenuto tale soluzione conforme al principio per cui, nei rapporti nei quali lo Stato agisce *iure privatorum*, le disposizioni che definiscono l'area di incidenza dei privilegi della pubblica amministrazione, comportanti una restrizione dell'autonomia negoziale dei privati, devono essere interpretate in senso restrittivo, in linea con il precetto di cui all'art. 41, primo comma, Cost.

Ciò ha comportato, ad avviso della Corte di cassazione, l'abrogazione del citato art. 9, ai sensi dell'art. 15 delle disposizioni sulla legge in generale, per tutti i casi in cui non è espressamente richiamato dall'art. 70 del r.d. n. 2440 del 1923.

Il rimettente sottolinea come, alla stregua di quanto esposto, il divieto di cessione senza l'adesione della pubblica amministrazione si applicasse, in definitiva, solo ai rapporti di durata come l'appalto e la somministrazione (o la fornitura), rispetto ai quali il legislatore aveva ravvisato, in deroga al principio generale della cedibilità dei crediti anche senza il consenso del debitore (art. 1260 cod. civ.), l'esigenza di garantire con questo mezzo la regolare esecuzione, evitando che, durante la medesima, potessero venire meno le risorse finanziarie al soggetto obbligato e, così, potesse essere compromessa l'ulteriore regolare prosecuzione del rapporto (Cassazione, sezione prima civile, sentenza 18 novembre 1994, n. 9789).

Il giudice *a quo* evidenzia come, secondo la giurisprudenza di legittimità (Cassazione, sezione terza civile, sentenza 21 settembre 2005, n. 18610), la disciplina sopra richiamata trovasse applicazione non solo nei confronti delle amministrazioni dello Stato, ma anche degli altri enti pubblici, in tal senso deponendo sia la portata generale di tali disposizioni - confermata dal riferimento delle predette leggi anche ai beni ed alle attività di enti diversi dallo Stato, nonché dalle norme secondarie che le estendevano ai Comuni ed alle Province - sia il comune scopo delle norme in questione, consistente nel garantire la regolare esecuzione dei contratti di durata in esse considerati, impedendo che, nel corso degli stessi, l'appaltatore potesse privarsi dei mezzi finanziari erogatigli dalla pubblica amministrazione secondo lo stato di avanzamento dei lavori e lo sviluppo delle forniture.



Il rimettente richiama, altresì, l'orientamento giurisprudenziale (Cassazione, sezione prima civile, sentenza 8 maggio 2008, n. 11475; sezione terza civile, sentenza 6 febbraio 2007, n. 2541) secondo cui la deroga al principio della libera cedibilità dei crediti, essendo intesa ad evitare che, durante l'esecuzione del contratto, potessero venire a mancare i mezzi finanziari al soggetto obbligato alla prestazione in favore della pubblica amministrazione, cessava alla conclusione del rapporto contrattuale - come si desumeva dall'inciso «contratti in corso» - con la conseguenza che risultavano opponibili all'amministrazione le cessioni di credito fatte valere e realizzate senza la preventiva adesione, purché intervenute dopo la conclusione del rapporto.

Peraltro, ad avviso della giurisprudenza di legittimità, in tema di appalto di opere pubbliche il contratto cessa di essere considerato in corso soltanto a seguito dell'espletamento e dell'approvazione del collaudo da parte della pubblica amministrazione, costituendo tale approvazione lo strumento legale con il quale le conclusioni dell'appaltatore sono accettate dalla amministrazione con conseguente obbligo della medesima di liquidare il corrispettivo sulla base dell'importo determinato in quella sede. Solo in tale momento può ritenersi esaurito il rapporto contrattuale e superata la ragione della deroga.

Il Tribunale rileva come, in questo contesto normativo, sia stato introdotto l'art. 26, comma 5, della legge 11 febbraio 1994, n. 109 (Legge quadro in materia di lavori pubblici), ai sensi del quale «Le disposizioni di cui alla legge 21 febbraio 1991, n. 52, sono estese ai crediti verso le pubbliche amministrazioni derivanti da contratti di appalto di lavori pubblici, di concessione di lavori pubblici e da contratti di progettazione nell'ambito della realizzazione di lavori pubblici».

Il decreto del Presidente della Repubblica 21 dicembre 1999, n. 554 (Regolamento di attuazione della legge quadro in materia di lavori pubblici 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni) disponeva: «Ai sensi dell'articolo 26, comma 5, della legge, le cessioni di crediti vantati nei confronti delle amministrazioni pubbliche a titolo di corrispettivo di appalto possono essere effettuate dagli appaltatori a banche o intermediari finanziari disciplinati dalle leggi in materia bancaria e creditizia, il cui oggetto sociale preveda l'esercizio dell'attività di acquisto di crediti di impresa.

La cessione deve essere stipulata mediante atto pubblico o scrittura privata autenticata e deve essere notificata all'amministrazione debitrice.

La cessione del credito da corrispettivo di appalto è efficace ed opponibile alla pubblica amministrazione qualora questa non la rifiuti con comunicazione da notificarsi al cedente ed al cessionario entro quindici giorni dalla notifica di cui al comma 2.

L'amministrazione pubblica, al momento della stipula del contratto o contestualmente, può preventivamente riconoscere la cessione da parte dell'appaltatore di tutti o di parte dei crediti che devono venire a maturazione.

In ogni caso, l'amministrazione ceduta può opporre al cessionario tutte le eccezioni opponibili al cedente in base al contratto di appalto».

Il giudice *a quo* rileva come la disciplina risultante dalla legge e dal regolamento sia stata sostanzialmente integrata nel decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), peraltro ritenuto non applicabile al caso di specie in quanto successivo all'avvenuta cessione di credito.

Il Tribunale sottolinea che la giurisprudenza di legittimità, coordinando l'innovativa disciplina dettata a partire dal 1994 in materia di appalti pubblici con quella già in vigore, ha concluso nel senso che l'estensione ai crediti vantati nei confronti delle pubbliche amministrazioni (derivanti da contratti di appalto di lavori pubblici) delle previsioni della legge 21 febbraio 1991, n. 52 (Disciplina della cessione dei crediti di impresa), derogatorie rispetto alla disciplina comune prevista dal codice civile ed applicabili a condizione che il cessionario sia una banca o un intermediario finanziario, non avrebbe significato l'abrogazione delle norme speciali che regolavano in precedenza la cessione dei crediti nei confronti della pubblica amministrazione. Pertanto, continuerebbe ad essere applicabile la normativa speciale di cui all'art. 9, allegato E, della legge n. 2248 del 1865, nonché, trattandosi di contratto della pubblica amministrazione, quella di cui agli artt. 69 e 70 del r.d. n. 2440 del 1923 (Cassazione, sezione prima civile, sentenza 24 settembre 2007, n. 19571).

Il giudice *a quo*, schematizzando quanto sopra enunciato, precisa che, in ragione delle norme di diritto privato speciale applicabili all'amministrazione pubblica, si possono avere le seguenti ipotesi: 1) cessione a soggetto non qualificato, ai sensi della legge n. 52 del 1991, di crediti vantati nei confronti della pubblica amministrazione, derivanti da contratti non relativi a "somministrazioni, forniture ed appalti" ovvero, pur rientranti in tale categoria, non più in corso di esecuzione: la cessione, ai sensi dell'art. 69 del r.d. n. 2440 del 1923, ha efficacia quando, redatta in forma solenne, è notificata all'amministrazione centrale ovvero all'ente, ufficio o funzionario cui spetta ordinare il pagamento; 2) cessione a soggetto non qualificato, ai sensi della legge n. 52 del 1991, di crediti vantati nei confronti della pubblica amministrazione derivanti da contratti relativi a "somministrazioni, forniture ed appalti" ancora in corso di esecuzione: la



cessione, ai sensi dell'art. 70 del r.d. n. 2240 del 1923 e dell'art. 9, allegato E della legge n. 2248 del 1865, ha efficacia solo a seguito dell'accettazione da parte dell'amministrazione pubblica; 3) cessione a soggetto qualificato, ai sensi della legge n. 52 del 1991, di crediti vantati nei confronti della pubblica amministrazione derivanti da contratti di servizi, forniture e lavori: la cessione, ai sensi dell'art. 117 del d.lgs. n. 163 del 2006, ha efficacia se è stata preventivamente accettata dall'amministrazione nel contratto di appalto o in altro atto separato e contestuale ovvero, se stipulata in forma solenne e notificata all'amministrazione, non sia da questa rifiutata nel termine normativamente previsto; 4) cessione a soggetto qualificato, ai sensi della legge n. 52 del 1991, di crediti vantati nei confronti della pubblica amministrazione non derivanti da contratti di servizi, forniture e lavori: è applicabile la disciplina di cui all'art. 69 del r.d. n. 2240 del 1923, per cui la cessione redatta in forma solenne deve essere semplicemente notificata all'amministrazione.

Il rimettente osserva che la norma regionale censurata deroga al complesso normativo delineato, "appiattendo" l'articolata regolamentazione di diritto privato speciale. Infatti, ai sensi della detta norma, le cessioni dei crediti, qualunque sia la loro origine, in ogni tempo ed indipendentemente dalla natura del cessionario, non risultano opponibili all'amministrazione regionale se non accettate da questa per il tramite del dirigente del competente settore e sempre che la spesa non sia stata già liquidata.

Il Tribunale ritiene rilevante la questione, dato che, nella fattispecie concreta devoluta alla sua cognizione, la cessione del credito a soggetto non qualificato, ai sensi della legge n. 52 del 1991, in mancanza della censurata norma regionale derogatoria, sarebbe stata certamente opponibile alla Regione Calabria, in quanto - pur essendo il credito relativo ad opere pubbliche - i sottostanti rapporti negoziali erano esauriti al momento della cessione, peraltro regolarmente notificata all'amministrazione regionale.

In punto di non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* dubita della legittimità costituzionale dell'art. 46 della legge della Regione Calabria n. 8 del 2002, in riferimento all'evocato parametro costituzionale.

Il rimettente richiama una serie di pronunce della Corte costituzionale, nelle quali si è precisato che è sottratta alla potestà legislativa regionale l'emanazione di norme di diritto privato (così intendendosi le norme oggetto di codificazione, ma anche le norme extravagantes regolanti i rapporti tra le parti che si pongano su un piano paritario) e, in particolare, di regole inerenti alla disciplina dei contratti, delle obbligazioni, della proprietà intellettuale e delle garanzie patrimoniali.

Alla luce di tale giurisprudenza, il giudicante sottolinea come il censurato art. 46 della legge della Regione Calabria n. 8 del 2002 - al contrario di quanto sostenuto, nel giudizio *a quo*, dalla difesa regionale - pone una regola che non si riferisce alla materia dell'ordinamento contabile della Regione, ovvero alla «gestione finanziaria ed economica della Regione» (art. 1, comma 2, della medesima legge regionale n. 8 del 2002), ma incide direttamente sull'efficacia della cessione dei crediti verso l'amministrazione ed è, pertanto, volta a disciplinare i rapporti privatistici.

Il rimettente esclude che, attraverso un'interpretazione adeguatrice e costituzionalmente orientata, la norma censurata possa essere diversamente intesa, attribuendole un significato tale che essa non vada ad esplicare effetti sull'ordinamento civile, ma su ambiti diversi.

Infine, il giudice *a quo* sottolinea la legittimazione del giudice comune a sollevare la questione di legittimità costituzionale anche in relazione al parametro costituzionale che disciplina il riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, benché il Governo non abbia proposto detta questione in via principale, ai sensi dell'art. 127, primo comma, Cost. (sul punto, è richiamata la sentenza n. 370 del 2008).

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale ordinario di Catanzaro, in composizione monocratica, con l'ordinanza indicata in epigrafe, dubita, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'articolo 46 della legge della Regione Calabria 4 febbraio 2002, n. 8 (Ordinamento del bilancio e della contabilità della Regione Calabria), il quale disciplina le cessioni di credito.

Ad avviso del rimettente, detta disposizione violerebbe l'evocato parametro, nella materia dell'ordinamento civile, riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Infatti - premesso che è sottratta alla potestà legislativa regionale la emanazione di norme di diritto privato e, in particolare, di regole inerenti alla disciplina dei contratti, delle obbligazioni e delle garanzie patrimoniali - la disposizione censurata, nel disporre che non hanno effetto nei confronti della Regione Calabria le cessioni di credito che non siano accettate, prima della liquidazione della correlata spesa, dal dirigente della struttura regionale competente, verrebbe ad incidere in via diretta, "appiattendo" l'articolata regolamentazione del cosiddetto diritto privato speciale,



sull'efficacia della cessione dei crediti vantati nei confronti della pubblica amministrazione e, pertanto, sulla disciplina dei rapporti privatistici, sottratti alla potestà legislativa regionale.

2.- In via preliminare, si deve osservare che, come il rimettente rileva, la causa di opposizione a decreto ingiuntivo è stata iscritta a ruolo sette giorni dopo la notificazione del relativo atto. Il Tribunale, però, «ritiene che essa non sia improcedibile (secondo quanto invece ritenuto in un obiter dictum da Cassazione civile, sezioni unite, 9 settembre 2010, n. 19246), nel qual caso si porrebbe nell'oblio dell'irrelevanza la questione che quivi si solleva. Infatti, la posizione della Suprema Corte - non vincolante - non appare condivisibile [in tal senso, nella giurisprudenza di questa Autorità giudiziaria: Tribunale di Catanzaro, sezione seconda civile, ordinanza del 4 novembre 2010 (...)] e, comunque, tale da non comportare un giudizio di tardività della costituzione della parte opponente che confidava sul precedente, costante orientamento giurisprudenziale per il quale il termine di iscrizione a ruolo, nell'ipotesi di concessione all'opposto di termini a comparire non inferiori a quelli ordinari, era di dieci giorni (sull'overruling della giurisprudenza di legittimità e sulla non imputabilità degli errori di diritto commessi sulla base dell'orientamento smentito *cfr.* Cass. civ., Sez. II, 17 giugno 2010 n. 14627)».

Al riguardo, va rilevato che, in epoca successiva all'ordinanza di rimessione, è entrata in vigore, in data 20 gennaio 2012, la legge 29 dicembre 2011, n. 218 (Modifica dell'articolo 645 e interpretazione autentica dell'articolo 165 del codice di procedura civile in materia di opposizione a decreto ingiuntivo). In particolare, l'art. 1 della citata legge, intitolato «Modifica all'articolo 645 del codice di procedura civile», ha disposto la soppressione nel secondo comma di detta norma delle parole «ma i termini di comparizione sono ridotti a metà». Inoltre, l'art. 2 della legge medesima, recante «Disposizione transitoria», ha previsto che «Nei procedimenti pendenti alla data di entrata in vigore della presente legge, l'art. 165, primo comma, del codice di procedura civile si interpreta nel senso che la riduzione del termine di costituzione dell'attore ivi prevista si applica, nel caso di opposizione a decreto ingiuntivo, solo se l'opponente abbia assegnato all'opposto un termine di comparizione inferiore a quello di cui all'articolo 163-*bis*, primo comma, del medesimo codice».

Nel caso in esame, il giudizio *a quo* era certamente pendente alla data di entrata in vigore della citata legge, mentre, come si desume dall'ordinanza di rimessione, all'opposto erano stati concessi termini a comparire non inferiori a quelli ordinari. Ne deriva che al detto giudizio è applicabile la normativa sopravvenuta, sicché il profilo messo in luce dal rimettente non ha più ragion d'essere.

3.- Nel merito, la questione è fondata.

La disposizione censurata, sotto la rubrica «Cessioni di credito», stabilisce che: «Le cessioni di credito hanno effetto nei confronti della Regione qualora siano alla stessa notificate presso la sede legale ed accettate con provvedimento del dirigente della struttura regionale competente, prima della liquidazione della correlata spesa».

Al riguardo, si deve osservare che la cessione dei crediti è un istituto proprio del diritto civile e trova la sua prima fonte di disciplina nel relativo codice (artt. da 1260 a 1267). Essa rientra nel novero delle modificazioni soggettive del rapporto obbligatorio dal lato attivo e risponde all'esigenza di regolare le fattispecie nelle quali si debba trasferire non una cosa ma un diritto di credito. Dalla stessa esigenza è nata la possibilità di incorporare il credito in un documento, attuando la cessione con la semplice dazione del documento stesso: è il caso dei titoli di credito e, segnatamente, della cambiale.

In particolare, l'art. 1260, primo comma, cod. civ., dispone che «Il creditore può trasferire a titolo oneroso o gratuito il suo credito, anche senza il consenso del debitore, purché il credito non abbia carattere strettamente personale o il trasferimento non sia vietato dalla legge». L'art. 1264, primo comma, cod. civ. stabilisce che «La cessione ha effetto nei confronti del debitore ceduto quando questi l'ha accettata o quando gli è stata notificata».

A fianco della citata disciplina generale del codice, l'ordinamento civile prevede varie normative speciali, dirette a regolare determinate categorie di crediti. Si possono ricordare, oltre al settore dei titoli di credito cui dianzi si è fatto cenno, i crediti d'impresa per i quali la cessione è disciplinata dalla legge 21 febbraio 1991, n. 52 (Disciplina della cessione dei crediti di impresa), le cui disposizioni sono richiamate dall'art. 117 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE) e l'articolata regolamentazione statale della cessione dei crediti vantati nei confronti della pubblica amministrazione (richiamata nell'ordinanza di rimessione e in narrativa).

Con riferimento a tale ultima categoria di crediti, si deve sottolineare che le loro caratteristiche peculiari non giovano a sottrarli alla materia dell'ordinamento civile. Tali caratteristiche, infatti, attengono alla necessità di particolari requisiti di forma, oppure a talune deroghe alla disciplina stabilita dalle norme del codice civile, ma non incidono sullo schema legale della cessione e, soprattutto, non fanno venir meno la natura negoziale di essa.



Orbene, questa Corte ha più volte affermato che l'ordinamento del diritto privato si pone quale limite alla legislazione regionale, in quanto fondato sull'esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire sul territorio nazionale l'uniformità della disciplina dettata per i rapporti tra privati. Il limite dell'ordinamento civile, quindi, identifica un'area riservata alla competenza esclusiva della legislazione statale e comprende i rapporti tradizionalmente oggetto di codificazione (*ex plurimis*: sentenze n. 123 del 2010, n. 295 e n. 160 del 2009, n. 326 e n. 51 del 2008).

La disposizione censurata, introducendo - per le cessioni di credito vantate nei confronti della Regione Calabria - una apposita disciplina, supera il suddetto limite dell'ordinamento civile e, quindi, viola l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Di essa, pertanto, va dichiarata l'illegittimità costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 46 della legge della Regione Calabria 4 febbraio 2002, n. 8 (Ordinamento del bilancio e della contabilità della Regione Calabria).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 giugno 2013.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*

Alessandro CRISCUOLO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 7 giugno 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_130131

N. 132

Sentenza 3 - 7 giugno 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Norme della Regione Campania - Accreditamento con il servizio sanitario regionale - Previsione che la Regione possa concedere l'accREDITAMENTO definitivo ai soggetti che in virtù di acquisto per il tramite del curatore fallimentare sono subentrati nella titolarità di strutture per le quali si è risolto il rapporto provvisorio - Contrasto con la normativa statale sulla procedura di accreditamento, articolata in una struttura bifasica nei confronti di un medesimo soggetto - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della tutela della salute - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 4, art. 1, comma 237-*vicies* quater, primo periodo, introdotto dall'art. 2 della legge della Regione Campania 21 luglio 2012, n. 23, nel testo vigente anteriormente alla sua abrogazione ad opera della legge regionale 31 dicembre 2012, n. 41.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, art. 8-*quater*.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Franco GALLO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 237-*vicies* quater, primo periodo, della legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2011), introdotto dall'articolo 2 della legge della Regione Campania 21 luglio 2012, n. 23, recante «Modifiche alla legge regionale 3 novembre 1994, n. 32 (decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 e successive modifiche ed integrazioni, riordino servizio sanitario regionale) ed alla legge regionale 15 marzo 2011, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2011)» nel testo vigente anteriormente alla sua abrogazione ad opera della legge 31 dicembre 2012, n. 41, promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso spedito per la notifica il 28 settembre 2012, depositato in cancelleria il 4 ottobre 2012 ed iscritto al n. 130 del registro ricorsi 2012.

Udito nell'udienza pubblica del 7 maggio 2013 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

udito l'avvocato dello Stato Giacomo Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato, con il ricorso in epigrafe, l'articolo 1, comma 237-*vicies* quater [*rectius*: l'art. 1, comma 237-*vicies* quater, primo periodo], della legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2011), introdotto dall'articolo 2 della legge della Regione Campania 21 luglio 2012, n. 23 recante «Modifiche alla legge regionale 3 novembre 1994, n. 32 (decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 e successive modifiche ed integrazioni, riordino servizio sanitario regionale) ed alla legge regionale 15 marzo 2011, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2011)», denunciandone il contrasto con l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione.

2.- In particolare il ricorrente deduce che la disposizione censurata - nel prevedere che «ai soggetti che [...] in virtù di acquisto per il tramite del curatore fallimentare sono subentrati nella titolarità di strutture per le quali si è risolto il rapporto di provvisorio accreditamento con il servizio sanitario regionale» la Regione possa direttamente concedere l'accreditamento definitivo - si porrebbe in contrasto con i principi fondamentali in materia di tutela della salute di cui all'articolo 8-*quater* 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) ed all'articolo 1, comma 796, lettere *s*) e *t*), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2007), con conseguente violazione dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione.

3.- La Regione non si è costituita nel giudizio innanzi alla Corte.



Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'articolo 1, comma 237-*vicies* quater [rectius: l'art. 1, comma 237-*vicies* quater, primo periodo], della legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2011), introdotto dall'articolo 2 della legge della Regione Campania 21 luglio 2012, n. 23, recante «Modifiche alla legge regionale 3 novembre 1994, n. 32 (decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 e successive modifiche ed integrazioni, riordino servizio sanitario regionale) ed alla legge regionale 15 marzo 2011, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2011)».

Ad avviso del ricorrente, la disposizione censurata recherebbe vulnus all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, per contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di tutela della salute di cui all'articolo 8-*quater* 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) ed all'articolo 1, comma 796, lettere *s*) e *t*), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2007).

2.- Successivamente alla proposizione del ricorso, la legge della Regione Campania 31 dicembre 2012, n. 41, recante «Modifiche ed abrogazioni di norme alla legge regionale 15 marzo 2011, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale del 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2011) e modifiche alla legge regionale 24 novembre 2001, n. 12 (Disciplina ed armonizzazione delle attività funerarie)», in sede di riformulazione dell'articolo 1 della citata legge regionale n. 4 del 2011, ha espunto dallo stesso la disposizione censurata.

Il correlativo effetto abrogativo decorre, per altro, solo dal giorno successivo a quello (7 gennaio 2013) della pubblicazione della legge nel Bollettino Ufficiale della Regione Campania (art. 4 della legge regionale n. 41 del 2012).

Non potendo escludersi che la disposizione impugnata abbia avuto medio tempore applicazione, non può, quindi, dichiararsi cessata la materia del contendere (*ex plurimis*, sentenze n. 235, n. 153 e n. 89 del 2011).

3.- In relazione alla dedotta violazione dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione per contrasto della norma denunciata con l'art. 1, comma 796, lettere *s*) e *t*), della legge n. 296 del 2006, quale parametro interposto, la questione va ritenuta inammissibile, per assenza di specifica motivazione, nel ricorso, su tal profilo di censura (sentenze n. 401 del 2007, n. 450 del 2005; ordinanze n. 123 del 2012 e n. 135 del 2009).

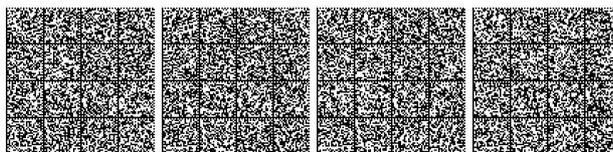
4.- La residua questione - formulata in ragione del prospettato contrasto della impugnata disposizione regionale con la disciplina dell'accreditamento di strutture sanitarie, recata dall'art. 8-*quater* del d. lgs. n. 502 del 1992, considerato come norma interposta - è, invece, fondata.

4.1.- Nella giurisprudenza di questa Corte è stato ripetutamente affermato, ed anche di recente ribadito (sentenze n. 292 e n. 262 del 2012), che la competenza regionale in materia di autorizzazione ed accreditamento di istituzioni sanitarie private deve essere inquadrata nella più generale potestà legislativa concorrente in materia di tutela della salute, che vincola le Regioni al rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato (sentenze n. 134 del 2006 e n. 200 del 2005).

4.2.- La natura di principi fondamentali nella materia *de qua* è stata del pari già riconosciuta ai requisiti per l'accreditamento di strutture sanitarie private fissati dall'art. 8-*quater* del d. lgs. n. 502 del 1992, richiamato dal ricorrente come norma interposta ai fini della violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. (sentenze n. 292 del 2012 e n. 361 del 2008).

4.3.- Nella riferita disciplina di principio, è previsto, in particolare (art. 8-*quater*, comma 7, del d. lgs. n. 502 del 1992), che «nel caso di richiesta di accreditamento da parte di nuove strutture o per l'avvio di nuove attività in strutture preesistenti, detto accreditamento può essere concesso, in via provvisoria, per il tempo necessario alla verifica del volume di attività svolto e della qualità dei suoi risultati», e che «l'eventuale verifica negativa comporta la sospensione automatica dell'accreditamento temporaneamente concesso».

4.4.- La disposizione regionale censurata, invece, stabilisce, dichiaratamente «in deroga ai requisiti di legge per l'accreditamento definitivo», che «ai soggetti che hanno presentato domanda di accreditamento [...] e che, in



virtù di acquisto per il tramite del curatore fallimentare, sono subentrati nella titolarità di strutture per le quali si è risolto il rapporto di provvisorio accreditamento con il servizio sanitario regionale [...], la Regione concede l'accREDITAMENTO definitivo qualora all'esito delle verifiche effettuate dalle Commissioni locali ASL risulti confermato l'assetto organizzativo e tecnologico della precedente struttura ed il possesso dei requisiti ulteriori per l'accREDITAMENTO definitivo».

4.5.- Nella ipotesi, peculiare, di nuova attività in struttura preesistente, disciplinata dalla norma regionale in esame, viene, per l'effetto, così introdotta una sostanziale variante alla struttura bifasica della procedura di accREDITAMENTO consentendosi che i due segmenti dell'accREDITAMENTO provvisorio e dell'accREDITAMENTO definitivo possano realizzarsi in modo soggettivamente disgiunto, in quanto l'accREDITAMENTO provvisorio del soggetto la cui attività è cessata per fallimento viene posto direttamente in correlazione con quello definitivo concedibile al soggetto subentrante che mantenga inalterato l'assetto organizzativo e tecnologico della precedente struttura e sia, ovviamente, in possesso dei requisiti per l'accREDITAMENTO.

Ma, con ciò, risulta irrimediabilmente impedita, nei confronti della nuova attività avviata nella struttura preesistente, la «verifica», «per il tempo [a questa] necessario [...] del volume di attività svolto e della qualità dei suoi risultati», quale, invece, prescritta dalla disciplina statale di principio, anche ai fini del riscontro di compatibilità dell'eventuale nuovo accREDITAMENTO con il fabbisogno regionale di assistenza.

5.- Deve, quindi, ritenersi costituzionalmente illegittimo l'art. 1, comma 237- vices quater, primo periodo, della legge della Regione Campania n. 4 del 2011, introdotto dall'articolo 2 della legge della regione Campania n. 23 del 2012, per contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 237-vices quater, primo periodo, della legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2011), introdotto dall'articolo 2 della legge della Regione Campania 21 luglio 2012, n. 23, recante «Modifiche ed abrogazioni di norme alla legge regionale 15 marzo 2011, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale del 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2011) e modifiche alla legge regionale 24 novembre 2001, n. 12 (Disciplina ed armonizzazione delle attività funerarie)», nel testo vigente anteriormente alla sua abrogazione ad opera della legge regionale 31 dicembre 2012, n. 41.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 giugno 2013.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*

Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 7 giugno 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 133

Sentenza 3 - 7 giugno 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Straniero - Norme della Regione Trentino-Alto Adige - Assegno regionale al nucleo familiare per i figli ed equiparati - Erogazione agli stranieri extracomunitari subordinata al possesso del requisito della residenza nella regione da almeno cinque anni - Discriminazione arbitraria per l'assenza di ragionevole correlazione tra il requisito della residenza e le condizioni di bisogno - Illegittimità costituzionale parziale - Assorbimento di ulteriori censure.

- Legge della Regione Trentino-Alto Adige 18 febbraio 2005, n. 1, art. 3, comma 1, secondo periodo, come modificato dall'art. 3, comma 3, della legge regionale 14 dicembre 2011, n. 8, limitatamente alle parole “da almeno cinque anni”.
- Costituzione, art. 3 (art. 117, secondo comma, lett. *b*).

Impiego pubblico - Norme della Regione Trentino-Alto Adige - Trattamento economico conseguente a passaggi all'interno dell'area di appartenenza - Ricorso del Governo - Rinuncia al ricorso in assenza di costituzione della controparte - Estinzione del processo.

- Legge della Regione Trentino-Alto Adige 14 dicembre 2011, n. 8, art. 7, commi 1 e 2.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lettera *l*), e terzo; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 23.

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 3, comma 3, e 7, commi 1 e 2, della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol 14 dicembre 2011, n. 8 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol - Legge finanziaria), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 17-22 febbraio 2012, depositato in cancelleria il 23 febbraio 2012 ed iscritto al n. 30 del registro ricorsi 2012.

Udito nell'udienza pubblica del 12 marzo 2013 il Giudice relatore Giuseppe Frigo;

udito l'avvocato dello Stato Maria Vittoria Lumetti per il Presidente del Consiglio dei ministri.



Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso spedito per la notificazione il 17 febbraio 2012, notificato il 22 febbraio 2012 e depositato il successivo 23 febbraio, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale in via principale:

a) dell'articolo 3, comma 3, della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/ Südtirol 14 dicembre 2011, n. 8 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol - Legge finanziaria), in riferimento agli articoli 3 e 117, secondo comma, lettera b), della Costituzione;

b) dell'articolo 7, commi 1 e 2, della medesima legge regionale, in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione.

1.1.- Il ricorrente rileva come l'art. 3, comma 3, della citata legge regionale, modificando l'art. 3, comma 1, della legge reg. 18 febbraio 2005, n. 1 (Pacchetto famiglia e previdenza sociale), introduca una distinzione tra i cittadini italiani e gli stranieri extracomunitari ai fini dell'erogazione dell'«assegno regionale al nucleo familiare per i figli ed equiparati», disciplinato dalla norma novellata. Mentre, infatti, ai cittadini italiani è richiesta la semplice residenza nella Regione, la corresponsione dell'assegno ai cittadini extracomunitari è condizionata al «possesso della residenza in regione da almeno cinque anni».

Ad avviso della difesa dello Stato, tale ultima previsione non sarebbe in linea con il disposto dell'art. 41 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) e dell'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001), che, ai fini della fruizione delle prestazioni e delle provvidenze, anche economiche, di assistenza sociale, equiparano ai cittadini italiani gli stranieri titolari di carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore a un anno. Inoltre, l'art. 9 del citato decreto legislativo richiede, ai fini del rilascio del permesso CE per soggiornanti di lungo periodo, il possesso di un permesso di soggiorno per almeno cinque anni. Il quinquennio si riferisce, dunque, non alla residenza, ma solo alla regolare presenza nel territorio dello Stato.

La norma regionale censurata, nel subordinare l'attribuzione delle prestazioni assistenziali considerate al possesso, da parte dei cittadini extracomunitari legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato, dell'ulteriore requisito della residenza in Regione per un periodo minimo ininterrotto di cinque anni, introdurrebbe una discriminazione tra cittadini italiani e cittadini extracomunitari lesiva dell'art. 3 Cost.

Come già rilevato dalla Corte costituzionale in rapporto ad analoghe norme regionali (sentenza n. 40 del 2011), non vi sarebbe, infatti, alcuna ragionevole correlazione tra il requisito di accesso ai benefici individuato dal legislatore regionale («il possesso della residenza in regione da almeno cinque anni») e le situazioni di bisogno e di disagio che le provvidenze in questione mirano a fronteggiare. La stessa Corte costituzionale ha, inoltre, precisato come, una volta che il diritto a soggiornare nel territorio nazionale non sia in discussione, non si possano «discriminare gli stranieri, stabilendo, nei loro confronti, particolari limitazioni per il godimento dei diritti fondamentali della persona, riconosciuti invece ai cittadini» (sentenza n. 61 del 2011).

La disposizione censurata violerebbe anche la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di immigrazione (art. 117, secondo comma, lettera b, Cost.). La disparità di trattamento da essa introdotta inciderebbe, infatti, sullo «status economico-sociale dell'immigrato e del suo nucleo familiare, pregiudicandone l'uniformità sul territorio nazionale».

1.2.- Il Governo censura, in secondo luogo, l'art. 7 della legge reg. n. 8 del 2011, recante norme in materia di personale, con particolare riguardo alle previsioni dei commi 1 e 2. Il comma 1 stabilisce che, «a decorrere dal 1° luglio 2012, ai fini del concorso agli obiettivi di finanza pubblica, ai sensi dell'articolo 79 dello Statuto di autonomia, i trattamenti economici conseguenti ai passaggi all'interno dell'area sono corrisposti nei limiti delle risorse del Fondo per il finanziamento del sistema di classificazione del personale». Il comma 2 dispone, a sua volta, che «il comma 1 si applica anche al personale delle Camere di Commercio, Industria, Artigiano e Agricoltura di Trento e di Bolzano».

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, tali disposizioni si porrebbero in contrasto con quanto previsto dall'art. 9, comma 21, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti di stabilizzazione finanziaria e di



competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, in base al quale «per il personale contrattualizzato le progressioni di carriera comunque denominate ed i passaggi tra le aree eventualmente disposte per gli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per i predetti anni, ai fini esclusivamente giuridici». Le norme censurate violerebbero, di conseguenza, l'art. 117, terzo comma, Cost., con riferimento ai limiti della potestà legislativa regionale in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Sarebbe violato, altresì, l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., che riserva allo Stato la competenza legislativa in materia di ordinamento civile, alla quale andrebbe ricondotta la disciplina dell'inquadramento dei lavoratori contrattualizzati e delle relative conseguenze economiche.

2.- Nel giudizio non si è costituita la Regione autonoma Trentino-Alto Adige.

3.- Con atto depositato il 4 settembre 2012, il Presidente del Consiglio dei ministri ha rinunciato al ricorso, limitatamente all'impugnazione dell'art. 7, commi 1 e 2, evidenziando come l'art. 1 della sopravvenuta legge reg. 18 giugno 2012, n. 3 (Disposizioni urgenti in materia di personale regionale, di Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, di ordinamento delle aziende pubbliche di servizi alla persona e di previdenza integrativa) abbia modificato le norme impugnate in modo da renderle conformi a Costituzione.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale in via principale di alcune disposizioni della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol 14 dicembre 2011, n. 8 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol - Legge finanziaria).

2.- Il ricorrente impugna, in primo luogo, l'articolo 3, comma 3, di tale legge regionale, nella parte in cui - modificando l'art. 3, comma 1, della legge reg. 18 febbraio 2005, n. 1 (Pacchetto famiglia e previdenza sociale) - richiede, quale condizione per l'erogazione ai «cittadini stranieri extracomunitari» dell'«assegno regionale al nucleo familiare per i figli ed equiparati», il «possesso della residenza in regione da almeno cinque anni».

Ad avviso del ricorrente, la norma impugnata violerebbe l'articolo 3 della Costituzione, introducendo una discriminazione tra i cittadini extracomunitari e i cittadini italiani (ai quali è richiesta la semplice residenza in Regione) che apparirebbe arbitraria, stante l'assenza di ogni ragionevole correlazione tra il requisito di accesso legato a una particolare tipologia di residenza e le condizioni di bisogno e disagio della persona che le provvidenze in questione mirano ad affrontare.

Sarebbe violato, altresì, l'art. 117, secondo comma, lettera *b*), Cost., che attribuisce alla competenza statale esclusiva la legislazione in materia di immigrazione, in quanto la durata minima della residenza in Regione richiesta allo straniero ai fini dell'accesso alle prestazioni di assistenza sociale atterrebbe «allo status economico-sociale dell'immigrato e del suo nucleo familiare, pregiudicandone l'uniformità sul territorio nazionale».

2.1.- In riferimento all'art. 3 Cost., la questione è fondata.

L'impugnato art. 3, comma 3, della legge reg. n. 8 del 2011, novellando l'art. 3, comma 1, della legge reg. n. 1 del 2005, modifica i requisiti necessari per ottenere l'erogazione dell'«assegno regionale al nucleo familiare per i figli ed equiparati», disciplinato dalla norma novellata, con particolare riguardo alla condizione della residenza del richiedente nella Regione. Come precisato dal comma 4-*bis* dell'art. 3 della legge reg. n. 1 del 2005, l'assegno in questione è istituito allo scopo di integrare, nell'ambito delle competenze della Regione, le provvidenze previste dalla legislazione statale in materia previdenziale e di istituire «forme di tutela e di sostegno della famiglia nello svolgimento della sua funzione sociale». L'entità dell'assegno - che spetta a un solo richiedente per ogni nucleo familiare la cui condizione economica non superi i limiti stabiliti con regolamento regionale (art. 3, commi 1 e 4, della legge reg. n. 1 del 2005) - varia in funzione della composizione di detto nucleo (presenza o meno di entrambi i genitori, numero dei figli ed equiparati, presenza o meno di figli o equiparati disabili: tabelle A, B e C allegate alla legge reg. n. 1 del 2005).



Nel testo anteriore alla modifica operata dalla norma impugnata, l'art. 3, comma 1, della legge reg. n. 1 del 2005 prevedeva, in via generale, come condizione per l'ottenimento dell'assegno, che il richiedente fosse residente da almeno cinque anni nella Regione Trentino-Alto Adige o coniugato con persona in possesso di tale requisito.

La norma impugnata ha, per converso, operato una distinzione a seconda dalla nazionalità dell'interessato. La provvidenza è, infatti, riconosciuta ai cittadini italiani a condizione che risiedano in Regione (non importa da quanto tempo) o che siano coniugati con persona in possesso di tale requisito; ai cittadini comunitari, «entro i limiti e secondo criteri previsti dalla normativa europea in materia di coordinamento dei sistemi nazionali di sicurezza sociale»; ai cittadini extracomunitari, solo ove «in possesso della residenza in regione da almeno cinque anni». Ed è su tale requisito di «residenza qualificata» - attualmente previsto per i soli cittadini extracomunitari e tale, dunque, da attuare una disciplina differenziata e meno favorevole nei loro confronti - che si appuntano le censure del ricorrente.

2.2.- In proposito, questa Corte ha già avuto modo di affermare che al legislatore, sia statale che regionale, è consentito introdurre una disciplina differenziata per l'accesso alle prestazioni eccedenti i limiti dell'essenziale - tra le quali va inclusa quella qui considerata - al fine di conciliare la massima fruibilità dei benefici previsti con la limitatezza delle risorse finanziarie disponibili. La legittimità di una simile scelta non esclude, tuttavia, che i canoni selettivi adottati debbano comunque rispondere al principio di ragionevolezza, in quanto «è consentito [...] introdurre regimi differenziati, circa il trattamento da riservare ai singoli consociati, soltanto in presenza di una «causa» normativa non palesemente irrazionale o, peggio, arbitraria». Lo scrutinio va operato all'interno della specifica disposizione, al fine di verificare se vi sia una ragionevole correlazione tra la condizione prevista per l'ammissibilità al beneficio e gli altri peculiari requisiti che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la *ratio* (sentenza n. 432 del 2005).

Sulla scorta di tali considerazioni, la Corte ha già in più occasioni ritenuto costituzionalmente illegittime, per contrasto con l'art. 3 Cost., norme legislative regionali o provinciali che, come quella oggetto dell'odierno scrutinio, subordinavano il riconoscimento di determinate prestazioni assistenziali, nei confronti dei soli stranieri, alla residenza nella Regione o nella Provincia autonoma per un certo periodo minimo di tempo.

Al riguardo, si è in particolare rilevato che, in tema di accesso degli stranieri alle prestazioni di assistenza sociale, mentre la residenza costituisce, rispetto ad una provvidenza regionale, «un criterio non irragionevole per l'attribuzione del beneficio» (sentenza n. 432 del 2005), non altrettanto può dirsi quanto alla previsione di un requisito differenziale basato sulla residenza protratta per un predeterminato e significativo periodo minimo di tempo (nella specie, quinquennale). La previsione di un simile requisito, infatti, non risulta rispettosa dei principi di ragionevolezza e di uguaglianza, in quanto «introduce nel tessuto normativo elementi di distinzione arbitrari», non essendovi alcuna ragionevole correlazione tra la durata della residenza e le situazioni di bisogno o di disagio, riferibili direttamente alla persona in quanto tale, che costituiscono il presupposto di fruibilità delle provvidenze in questione (sentenza n. 40 del 2011). Non è, infatti, possibile presumere, in termini assoluti, che gli stranieri immigrati nel territorio regionale o provinciale «da meno di cinque anni, ma pur sempre ivi stabilmente residenti o dimoranti, versino in stato di bisogno minore rispetto a chi vi risiede o dimora da più anni» (sentenza n. 2 del 2013; in prospettiva similare, sentenza n. 4 del 2013).

Le medesime considerazioni valgono evidentemente in rapporto alla norma oggi impugnata, che presenta un'analoga struttura. L'art. 3, comma 1, secondo periodo, della legge reg. n. 1 del 2005, nel testo risultante a seguito delle modifiche operate dal censurato art. 3, comma 3, della legge reg. n. 8 del 2011, va dichiarato, pertanto, costituzionalmente illegittimo, limitatamente alle parole - che in esso compaiono, con riferimento al requisito della residenza in Regione dei cittadini extracomunitari - «da almeno cinque anni».

Le censure riferite all'art. 117, secondo comma, lettera *b*), Cost. restano assorbite.

3.- Con riguardo alla concorrente impugnazione dell'art. 7, commi 1 e 2, della legge reg. n. 8 del 2011, di cui era stato denunciato il contrasto con l'art. 117, commi secondo, lettera *l*), e terzo, Cost., il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato atto di rinuncia al ricorso.

Per tale parte, il processo va dichiarato dunque estinto, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, stante la mancata costituzione in giudizio della Regione (*ex plurimis*, ordinanze n. 283, n. 282, n. 122 e n. 98 del 2012).



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 1, secondo periodo, della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol 18 febbraio 2005, n. 1 (Pacchetto famiglia e previdenza sociale), come modificato dall'articolo 3, comma 3, della legge regionale 14 dicembre 2011, n. 8 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol - Legge finanziaria), limitatamente alle parole «da almeno cinque anni»;

2) dichiara estinto il processo quanto alla questione di legittimità costituzionale dell'articolo 7, commi 1 e 2, della medesima legge regionale n. 8 del 2011.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 giugno 2013.

F.to:

Luigi MAZZELLA, *Presidente*Giuseppe FRIGO, *Redattore*Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 7 giugno 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_130133

N. 134

Sentenza 3 - 7 giugno 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

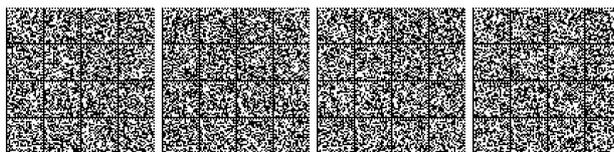
Intervento in giudizio - Associazione Nazionale Industriali Gas (ANIGAS) - Soggetto estraneo al giudizio incidentale di legittimità costituzionale e che non è portatore di un interesse qualificato inerente in modo diretto e immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio - Inammissibilità dell'intervento.

– Decreto legislativo 1° giugno 2011, n. 93, art. 24, comma 4.

Appalti pubblici - Gare per l'affidamento del servizio di distribuzione di gas naturale - Disciplina del cosiddetto "sistema ambiti" configurato dall'art. 46-bis del decreto-legge n. 159 del 2007 - Previsione che, a far data dall'entrata in vigore del decreto legislativo censurato, le gare siano effettuate unicamente con riferimento agli ambiti territoriali minimi di cui alla predetta disciplina - Asserita mancanza di copertura nei principi e criteri della legge delega - Insussistenza - Coerenza con le finalità indicate dal legislatore delegante della promozione della concorrenza, dell'efficiente funzionamento del mercato e, specificamente, di un dimensionamento della distribuzione che favorisca l'aggregazione delle piccole imprese - Non fondatezza della questione.

– Decreto legislativo 1° giugno 2011, n. 93, art. 24, comma 4.

– Costituzione, art. 76.



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

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 24, comma 4, del decreto legislativo 1° giugno 2011, n. 93 (Attuazione delle direttive 2009/72/CE, 2009/73/CE e 2008/92/CE relative a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica, del gas naturale e ad una procedura comunitaria sulla trasparenza dei prezzi al consumatore finale industriale di gas e di energia elettrica, nonché abrogazione delle direttive 2003/54/CE e 2003/55/CE), promossi dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sede di Milano, con ordinanze del 17 e 15 febbraio 2012, rispettivamente iscritte ai numeri 110 e 115 del registro ordinanze 2012 e pubblicate sulla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 23 e 24, prima serie speciale, dell'anno 2012.

Visti gli atti di costituzione di Enel Rete Gas S.p.a., anche in qualità di incorporante di 2iGas Infrastruttura Italiana Gas s.r.l., nonché gli atti di intervento dell'Associazione Nazionale Industriali Gas (ANIGAS) e del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 23 aprile 2013 il Giudice relatore Gaetano Silvestri;

uditi gli avvocati Federico Sorrentino per ANIGAS, Giuseppe Franco Ferrari per Enel Rete Gas S.p.a., quale incorporante di 2iGas Infrastruttura Italiana Gas s.r.l., Giuseppe De Vergottini per Enel Rete Gas S.p.a. e l'avvocato dello Stato Giacomo Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 17 febbraio 2012 (reg. ord. n. 110 del 2012), il Tribunale amministrativo per la Lombardia, sede di Milano, ha sollevato, in riferimento all'articolo 76 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 4, del decreto legislativo 1° giugno 2011, n. 93 (Attuazione delle direttive 2009/72/CE, 2009/73/CE e 2008/92/CE relative a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica, del gas naturale e ad una procedura comunitaria sulla trasparenza dei prezzi al consumatore finale industriale di gas e di energia elettrica, nonché abrogazione delle direttive 2003/54/CE e 2003/55/CE), nella parte in cui prevede che, a far data dalla entrata in vigore del medesimo decreto legislativo (29 giugno 2011), le gare per l'affidamento del servizio di distribuzione di gas naturale sono effettuate unicamente per ambiti territoriali di cui all'art. 46-*bis*, comma 2, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159 (Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e equità sociale), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 29 novembre 2007, n. 222.

1.1.- Dinanzi al rimettente pende il giudizio introdotto da 2iGas Infrastruttura Italiana Gas s.r.l. nei confronti del Comune di Pregnana Milanese, avente ad oggetto l'annullamento del bando di gara della procedura di affidamento in concessione del servizio pubblico di distribuzione del gas metano, nel territorio del predetto Comune, pubblicato sulla *Gazzetta ufficiale* dell'Unione europea in data 2 luglio 2011 e sulla *Gazzetta ufficiale* della Repubblica italiana in data 4 luglio 2011, nonché degli altri atti o provvedimenti preordinati, consequenziali o comunque connessi.

Il TAR riferisce che la società ricorrente, allo stato concessionaria del servizio in virtù di un risalente affidamento disposto senza gara, ha anche formulato domanda di risarcimento danni.

Secondo la stessa ricorrente, l'Amministrazione comunale non avrebbe potuto indire la gara in quanto, ai sensi dell'art. 24, comma 4, del d.lgs. n. 93 del 2011, non si può procedere a gara nel settore della distribuzione del gas fino a quando non siano divenuti operativi gli ambiti territoriali di cui all'art. 46-*bis*, comma 2, del d.l. n. 159 del 2007.



Il giudizio principale, precisa il TAR, verte quindi unicamente sulla violazione della norma citata da parte dell'Amministrazione comunale resistente.

1.2.- Il giudice *a quo* svolge un lunga premessa per ricostruire il quadro normativo al cui interno si colloca la disposizione indicata, evidenziando come a tutt'oggi la normativa di base per l'affidamento del servizio pubblico di distribuzione del gas naturale sia contenuta negli artt. 14 e 15 del decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164 (Attuazione della direttiva 98/30/CE recante norme comuni per il mercato interno del gas naturale, a norma dell'articolo 41 della legge 17 maggio 1999, n. 144), che prevedono l'obbligo di procedere a gara ed i termini entro i quali porre in essere tale attività, anche nell'ambito del regime di transizione riguardante le concessioni in vigore. I termini per l'adeguamento del sistema ai principi fissati con il d.lgs. n. 164 del 2000 sono stati più volte prorogati, sicché solo a partire dal 31 dicembre 2010 il servizio di distribuzione di gas naturale avrebbe dovuto essere affidato mediante procedura ad evidenza pubblica, salva l'ipotesi contemplata nel comma 9 del medesimo art. 15 (peraltro estranea alla fattispecie in esame).

Il rimettente prosegue richiamando l'art. 46-*bis* del d.l. n. 159 del 2007, che consente lo svolgimento delle gare a livello sovracomunale, con riguardo ad ambiti territoriali minimi riferiti a bacini ottimali di utenza, selezionati in base a criteri di efficienza e riduzione dei costi. La citata disposizione ha infatti previsto l'emanazione, entro un anno dall'entrata in vigore della relativa legge di conversione, di decreti interministeriali aventi ad oggetto sia la fissazione dei criteri di gara e di valutazione delle offerte, sia l'individuazione degli ambiti territoriali minimi. Si è ritenuto pertanto che, fino all'approvazione della normativa secondaria sopra indicata, rimanesse integra la potestà dei Comuni di bandire la gara limitatamente al proprio territorio (TAR per l'Umbria, sentenza 13 gennaio 2011, n. 1), e che «il ricorso all'ambito territoriale minimo» fosse meramente facoltativo (Consiglio di Stato, sez. V, sentenza 4 gennaio 2011, n. 2).

Il rimettente prosegue evidenziando che la definizione degli ambiti territoriali è avvenuta soltanto con il decreto del Ministro dello sviluppo economico di concerto con il Ministro per i rapporti con le Regioni e la coesione territoriale 19 gennaio 2011 (Determinazione degli ambiti territoriali nel settore della distribuzione del gas naturale), entrato in vigore il 1° aprile 2011, mentre con il decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro per i rapporti con le Regioni e la coesione territoriale 18 ottobre 2011, recante «Determinazione dei Comuni appartenenti a ciascun ambito territoriale del settore della distribuzione del gas naturale», successivo all'indizione della gara oggetto di impugnazione, è stata completata la procedura attraverso l'aggregazione dei Comuni per ambito territoriale.

Con l'art. 3, comma 3, del d.m. 19 gennaio 2011 è stato previsto il divieto, per i Comuni, di indire gare individuali a partire dal 1° aprile 2011. Secondo il rimettente la citata disposizione sarebbe palesemente illegittima, nella parte in cui ha reso obbligatorio l'affidamento del servizio sulla base dei bacini ottimali, con previsione della sospensione delle gare in corso, posto che tali effetti sarebbero esclusi dal «combinato disposto dell'art. 46-*bis* da un lato, e degli artt. 14 e 15 del d.lgs. n. 164 del 2000 dall'altro». In ogni caso, poi, la disposizione regolamentare risulterebbe ininfluente nel giudizio *a quo*, in quanto «interamente superata» dall'art. 24, comma 4, del d.lgs. n. 93 del 2011, entrato in vigore il 29 giugno 2011, il quale prevede che, a decorrere da tale data, gli enti locali effettuano le gare per l'affidamento del servizio di distribuzione di gas naturale unicamente sulla base degli ambiti territoriali di cui all'art. 46-*bis*, comma 2, del d.l. n. 159 del 2007.

1.3.- Il TAR motiva la rilevanza della questione evidenziando, innanzitutto, che l'art. 24, comma 4, del d.lgs. n. 93 del 2011 è sicuramente applicabile, *ratione temporis*, alla procedura oggetto di impugnativa nel giudizio principale, e che da tale applicazione deriverebbe l'accoglimento del ricorso e l'annullamento degli atti di gara.

In secondo luogo, la predetta norma non contrasta con il principio comunitario di libertà di concorrenza e con le libertà fondamentali garantite dal Trattato per l'Unione europea sulla circolazione di lavoratori, servizi e capitali, come eccepito dalla parte resistente.

Osserva in proposito il giudice *a quo* che «una temporanea compressione nell'accesso al mercato, indotta da scelte legislative giustificate da circostanze oggettive, quali la necessità di rispettare i principi che sono parte dell'ordinamento giuridico comunitario, è già stata ritenuta compatibile con il diritto dell'Unione proprio nel settore della distribuzione del gas naturale» (Corte di giustizia, sentenza 17 luglio 2008, in causa C-347/06).

Del resto, la stessa direttiva 2009/73/CE (Direttiva 13 luglio 2009 del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale e che abroga la direttiva 2003/55/CE) persegue l'obiettivo di garantire maggiore efficienza e più elevati livelli di servizio (primo considerando), incidendo sugli obblighi relativi al pubblico servizio e sulla tutela del consumatore (art. 3).



Il segnalato profilo di contrasto con i principi del diritto dell'Unione europea sarebbe semmai riscontrabile nei termini indicati dall'Allegato 1 al d.m. n. 226 del 2011, che sono tali da consentire il congelamento delle gare fino a 49 mesi in alcune Province, ma sicuramente non è ascrivibile all'art. 24, comma 4, del d.lgs. n. 93 del 2011, con il quale si è introdotto un blocco per il futuro, da risolvere in tempi rapidi, con salvezza delle procedure di evidenza pubblica già avviate.

Pertanto, a parere del rimettente, la citata norma non può essere né disapplicata né denunciata per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., apparendo, piuttosto, illegittima per contrasto con l'art. 76, Cost., come in subordine eccepito dalla parte resistente.

1.3.1.- Ancora in punto di rilevanza della questione, il TAR precisa che il richiamato art. 3, comma 3, del d.m. 19 gennaio 2011, che già aveva previsto il blocco delle procedure di affidamento in attesa dell'entrata in funzione degli ambiti territoriali minimi, «non solo non potrebbe rivivere per effetto della declaratoria di incostituzionalità di una disposizione che non ha per unica previsione l'abrogazione del D.M. in questione, ma in ogni caso, in tale denegata ipotesi, verrebbe disapplicato d'ufficio da questo Tribunale, posto che si tratta di disposizione regolamentare contra legem (Corte costituzionale, sentenza n. 278 del 2010)».

Il rimettente segnala, infine, la sopravvenienza dell'art. 25 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), in corso di conversione in legge al momento della redazione dell'ordinanza di rimessione.

La disposizione indicata introduce, per tutti i servizi pubblici locali, l'obbligo di indire le gare di affidamento sulla base di ambiti territoriali ottimali, demandando alle Regioni ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano la relativa disciplina organizzativa, da emanarsi entro il 30 giugno 2012.

Il TAR assume di non essere tenuto a prendere posizione sul rapporto intercorrente tra il citato *ius superveniens* e la norma censurata, in particolare sul carattere di specialità di quest'ultima, osservando come, se anche l'art. 25 del d.l. n. 1 del 2012 fosse convertito in legge ed abrogasse la norma censurata, questa continuerebbe a «costituire la disposizione normativa alla luce della quale giudicare della legittimità di una procedura concorsuale bandita anteriormente all'emanazione del decreto-legge in questione, anche con riferimento ai profili risarcitori dedotti nel processo principale».

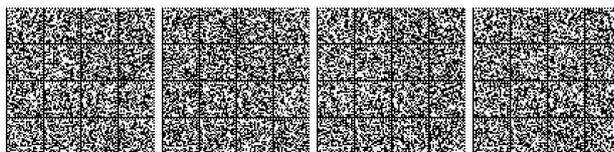
1.4.- Quanto alla non manifesta infondatezza della questione sollevata, il rimettente premette di porre a fondamento delle proprie decisioni «la pur presente giurisprudenza costituzionale che si oppone più recisamente a che il Governo divenga un autonomo polo normativo, capace non solo di completare le scelte del legislatore, pur senza limitarsi ad una mera scansione linguistica delle stesse (ciò che è senza dubbio attribuzione che connota il potere delegato), ma anche di approfittarne per compierne di nuove ed autonome, senza un diretto ed inequivoco collegamento con l'oggetto della delega, e senza che esse siano uno sviluppo dei principi e dei criteri direttivi ivi indicati».

È richiamata la sentenza n. 158 del 1985 della Corte costituzionale, nella quale si trova affermato che «la norma di delega non deve contenere enunciazioni troppo generiche o troppo generali, riferibili indistintamente ad ambiti vastissimi della normazione oppure enunciazioni di finalità, inidonee o insufficienti ad indirizzare l'attività normativa del legislatore delegato». In presenza di clausole generiche, precisa il rimettente, diventa dovere dell'interprete fornire un'esegesi restrittiva.

1.4.1.- Conclusa la premessa, il TAR si sofferma sulla norma oggetto, precisando che la stessa è stata introdotta in attuazione della delega conferita con l'art. 17, comma 4, della legge 4 giugno 2010, n. 96 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - legge comunitaria 2009), ove sono enunciati i principi ed i criteri direttivi per l'attuazione della direttiva 2009/73/CE relativa al mercato del gas naturale.

Come in tutti i casi di attuazione di direttive comunitarie, prosegue il rimettente, i criteri di esercizio della delega possono desumersi direttamente dalla normativa dell'Unione europea (è richiamata la sentenza n. 383 del 1998 della Corte costituzionale), fermo restando che il rapporto tra direttiva e decreto legislativo non può che essere governato dagli stessi principi che connotano la relazione tra legge di delega e decreto delegato, e che la normativa comunitaria, per fare le veci della legge, deve rispondere ai medesimi standard indicati dall'art. 76 Cost., con riferimento sia alla definizione dell'oggetto, sia all'enunciazione dei principi. In caso contrario, la legge di delega è tenuta a specificare tali requisiti, per rendere possibile l'attuazione della direttiva.

Nella specie, pur recando la direttiva 2009/73/CE l'indicazione di taluni obiettivi che possono porsi in relazione con il sistema degli ambiti territoriali minimi (in particolare, il primo considerando invita a perseguire l'efficienza del sistema, i prezzi competitivi e un più elevato livello di servizio, e l'art. 3, comma 8, promuove l'efficienza energetica e l'ottimizzazione del servizio), tuttavia, si tratterebbe di formule linguistiche aperte, di carattere programmatico, che non potrebbero giustificare un intervento peculiare di ristrutturazione del servizio attraverso gli ambiti territoriali minimi,



tanto meno rendendo obbligatorio, per gli enti locali, l'affidamento del servizio sulla base dei predetti ambiti territoriali, con il connesso blocco temporaneo delle gare.

Non si potrebbe arrivare a conclusioni diverse neppure esaminando le norme della direttiva in tema di attività di distribuzione (articoli 24-29).

In realtà, nessuna disposizione della direttiva 2009/73/CE riguarda la scelta, da parte degli Stati membri, della dimensione territoriale di affidamento del servizio, mentre sono perseguiti, con norme puntuali, altri obiettivi, in particolare la separazione delle reti di distribuzione dalle attività di produzione e fornitura di gas (considerando n. 25), che è poi la ragione della sostituzione della precedente direttiva 2003/55/CE.

In conclusione, la norma censurata non troverebbe fondamento in alcuna «adeguata disposizione comunitaria».

1.4.2.- Il rimettente esclude che allo scopo siano utilmente invocabili i criteri direttivi generali contenuti nell'art. 2 della legge di delega n. 96 del 2010, in quanto soltanto specificativi delle modalità con cui il Governo può intervenire nei settori indicati dalle disposizioni successive, ma non definitori dell'oggetto della delega.

Anche la previsione contenuta nella lettera *b*) del citato art. 2, che consente la modificazione della vigente normativa di settore, per un verso non autorizzerebbe l'esercizio della delega sul sistema degli ambiti territoriali minimi, e, per altro verso, permetterebbe le sole modificazioni necessarie al coordinamento con la disciplina dettata dal Governo in attuazione di altra parte della delega.

Il rimettente esamina quindi l'art. 17, comma 4, della legge di delega, rilevando l'assenza di previsioni che definiscano gli ambiti territoriali come oggetto dell'attività normativa del legislatore delegato. Le lettere *f*) e *g*) del citato art. 17, comma 4, richiamano le finalità di efficienza, in riferimento però a contesti diversi o, comunque, senza specificazioni in grado di definire il livello territoriale di affidamento del servizio.

Nella prospettiva indicata in premessa, una interpretazione costituzionalmente orientata dei citati principi e criteri della delega dovrebbe portare ad escludere che quelli appena richiamati abbiano ad oggetto i bacini ottimali.

Secondo il rimettente, l'unica disposizione che parrebbe avere attinenza con il tema in esame si rinviene nella lettera *s*) dell'art. 17, comma 4, della legge n. 96 del 2010, che autorizza il legislatore delegato a «rimuovere gli ostacoli di tipo normativo» all'aggregazione delle piccole imprese di distribuzione del gas, ma in realtà neppure questa si attaglierebbe al contenuto dell'art. 24, comma 4, del d.lgs. n. 93 del 2011, risultando perfino in contrasto con esso.

Il TAR sottolinea come l'intervento legislativo sul sistema degli ambiti territoriali minimi sia espressione di scelte in tema di assetto del mercato del gas naturale e di esercizio della funzione amministrativa correlata alla distribuzione dell'energia che travalicano la sola prospettiva dell'aggregazione delle imprese del settore distributivo. Essa infatti si ripercuoterebbe su ambiti materiali diversi, in parte di competenza regionale (energia, servizi pubblici locali), con impatto sull'azione degli enti locali e sul regime di gara, senza considerare che, nel rendere obbligatori gli ambiti territoriali, il legislatore delegato avrebbe invertito una scelta legislativa contraria, che il delegante non ha inteso abrogare, considerata la «perdurante vigenza dell'art. 46-*bis*».

Tutti gli elementi fin qui enucleati indurrebbero a ritenere che la delega, interpretata in senso conforme alla Costituzione e al diritto dell'Unione europea, non avesse per oggetto l'intervento sugli ambiti ottimali.

Una indiretta conferma della tesi esposta si ricaverebbe proprio dal sopravvenuto art. 25 del d.l. n. 1 del 2012, in corso di conversione in legge, con il quale, mentre si rende obbligatorio dal 30 giugno 2012 l'affidamento dei servizi pubblici locali per bacini ottimali, si attribuisce alle Regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano il compito di organizzare anche normativamente gli ambiti territoriali.

Il rimettente richiama, infine, il dibattuto problema dell'autonomia concettuale, nell'ambito del sistema della delega legislativa, del requisito dell'«oggetto» rispetto all'enunciazione dei principi e criteri direttivi, precisando che questi ultimi possono indicare una finalità e prescrivere, in termini ampi, a quali norme debba conformarsi l'attività di riempimento del legislatore delegato, ma la delega deve selezionare con precisione l'ambito materiale di riferimento.

Nel caso in esame, oggetto della delega era l'attuazione della direttiva 2009/73/CE, e tale oggetto non consentiva «in modo sufficientemente definito la ricomprensione del livello dimensionale del servizio di distribuzione del gas naturale».

1.4.3.- Il rimettente esamina, quindi, il contenuto della delega nella parte in cui la stessa prevede che l'obiettivo di aggregazione delle piccole imprese del settore debba essere perseguito anche attraverso la rimozione di ostacoli fattuali o normativi, ed osserva che lo svolgimento delle gare a livello comunale, anziché per ambiti territoriali minimi, non costituisce affatto un ostacolo all'aggregazione, essendo evidente che «un operatore di larghe dimensioni ben potrà competere anche su una porzione ridotta di territorio».



In ogni caso, la rimozione degli ostacoli alla realizzazione di un certo effetto non autorizzerebbe a rendere tale effetto obbligatorio: lo spirito della legge delega, anche alla luce delle espressioni utilizzate, andrebbe inteso nel senso della incentivazione, e non dell'imposizione, del processo di aggregazione delle piccole imprese, in termini non dissimili da quanto previsto nell'ancora vigente art. 46-*bis* del d.l. n. 159 del 2007, con il quale la norma delegata è tenuta ad armonizzarsi.

1.5.- Conclusivamente, il rimettente si sofferma sulla genesi della norma censurata, evidenziando che l'art. 24 dello schema di decreto legislativo trasmesso, in data 3 marzo 2011, dal Governo al Presidente del Senato della Repubblica, affinché fosse reso il parere richiesto dalla legge di delega, si componeva di soli due commi, nei quali non vi era alcuna previsione in tema di ambiti territoriali minimi.

La relazione illustrativa dello schema di decreto legislativo faceva riferimento alla sola necessità di dare attuazione alla direttiva 2009/73/CE e di adeguare l'ordinamento ad ulteriori atti normativi dell'U.E.

Il comma 4 dell'art. 24 non risulta inserito neppure nel testo sottoposto al parere della Conferenza Stato-Regioni, reso in data 28 aprile 2011, sicché sarebbe di tutta evidenza che l'intervento sui bacini ottimali sia stato deciso all'ultimo momento dal Governo.

A riprova dell'estraneità rispetto alla delega, il TAR ricorda che il Governo aveva già provveduto a rendere obbligatori gli ambiti territoriali minimi e a sospendere le gare in corso, con il già richiamato decreto ministeriale 19 gennaio 2011, a proposito del quale era subito sorto un contenzioso destinato a sicuro esito positivo.

Ciò avvalorerebbe l'ipotesi che lo stesso Governo non avesse ritenuto fin da subito che i bacini ottimali fossero oggetto di delega, e che abbia deciso di inserire la corrispondente previsione solo all'ultimo momento.

L'insieme degli elementi rappresentati, a fronte della specifica eccezione di illegittimità costituzionale per difetto di delega proposta dalla parte resistente, appare al rimettente «senz'altro tale da raggiungere quella soglia di dubbio circa la costituzionalità dell'art. 24, comma 4, del d.lgs. n. 93 del 2011, che rende doveroso investire il giudice costituzionale della relativa questione, in riferimento all'art. 76 Cost.».

2.- Con atto depositato il 26 giugno 2012, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per la manifesta infondatezza della questione.

2.1.- La difesa statale reputa fuorviante l'interpretazione dell'art. 46-*bis* del d.l. n. 159 del 2007 fornita dal rimettente, secondo cui la citata disposizione, che prevede la facoltatività dello svolgimento delle gare per ambiti territoriali minimi, in quanto non abrogata dal legislatore delegante, manterrebbe intatto il suo significato, consentendo ancora oggi la indizione di gare su base territoriale comunale.

In realtà, con l'art. 46-*bis*, il legislatore del 2007 ha demandato ai Ministri dello sviluppo economico e per gli affari regionali e le autonomie locali, su proposta dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, e sentita la Conferenza unificata, di individuare gli ambiti territoriali minimi per lo svolgimento delle gare per l'affidamento del servizio di distribuzione di gas naturale.

In tale contesto, il riferimento ai bacini ottimali di utenza, da identificare in base a criteri di efficienza e riduzione dei costi, costituiva il criterio d'indirizzo per la determinazione degli ambiti territoriali minimi. Con tale ultima locuzione, il legislatore del 2007 avrebbe indicato un limite territoriale minimo, non suscettibile di ulteriori frazionamenti, di modo che, una volta individuati tali ambiti, non fosse più consentita l'indizione di gare per l'affidamento del servizio riferite a ripartizioni territoriali inferiori (quali sono i territori dei singoli Comuni).

2.1.1.- La difesa statale si sofferma poi sul contenuto dell'art. 25 del d.l. n. 1 del 2012, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 marzo 2012, n. 27, in epoca successiva alla deliberazione dell'ordinanza di rimessione, evidenziando che il rimettente, dopo aver esaminato la norma sopravvenuta nella formulazione antecedente alla conversione in legge, ha ritenuto di non doversi esprimere sul rapporto tra la citata previsione e la norma censurata, per due ordini di motivi: la legittimità della procedura di gara oggetto del giudizio *a quo*, in quanto indetta prima dell'emanazione dell'art. 25 del d.l. n. 1 del 2012, sarebbe regolata dall'art. 24, comma 4, del d.lgs. n. 93 del 2011; inoltre, la norma sopravvenuta non avrebbe previsto la proroga delle concessioni scadute, sicché tutte le procedure avviate prima dell'entrata in vigore del d.l. n. 1 del 2012, continuerebbero ad essere disciplinate dalla norma censurata.

Tale impostazione non sarebbe condivisibile, in quanto l'art. 25 del d.l. n. 1 del 2012, nel testo convertito in legge, ha disposto che «[...] è fatta salva l'organizzazione dei servizi pubblici di settore in ambiti o bacini territoriali ottimali già prevista in attuazione di specifiche direttive europee nonché ai sensi delle discipline di settore vigenti».

Inoltre, il contenuto precettivo della disposizione sopravvenuta fornirebbe ulteriori elementi di valutazione della delega contenuta nell'art. 17, comma 4, della legge n. 96 del 2010, nella direzione opposta alla tesi del rimettente; in particolare, l'art. 25 del d.l. n. 1 del 2012 avrebbe sancito non soltanto la salvezza degli effetti della disciplina conte-



nuta nel censurato art. 24, comma 4, del d.lgs. n. 93 del 2011, «ma anche la conservazione del contenuto precettivo del medesimo art. 24 [...]».

Del resto, se anche non si volesse attribuire all'art. 25 citato la rilevata funzione di interpretazione autentica, non sarebbe dubitabile che il riferimento all'organizzazione dei servizi pubblici locali di settore in ambiti o bacini territoriali ottimali comporterebbe, in ipotesi di declaratoria di illegittimità costituzionale della norma censurata, la reviviscenza della disciplina dettata dalla predetta norma.

La previsione dell'obbligatorietà delle gare su base territoriale ottimale, introdotta dalla disposizione sopravvenuta, assumerebbe una precisa connotazione interpretativa anche riguardo all'art. 46-*bis* del d.l. n. 159 del 2007, nel senso che, pur ritenendo quest'ultima disposizione ancora vigente, in virtù del rapporto di specialità, essa sarebbe rivolta a favorire ed incentivare l'aggregazione tra più ambiti territoriali minimi, posto che l'obbligatorietà dello svolgimento delle gare per ambiti territoriali minimi non sarebbe più derogabile in minus.

2.2.- L'Avvocatura procede all'esame della legge di delega, e specificamente dei principi e criteri dettati dall'art. 17, comma 4, della legge n. 96 del 2010, evidenziando come gli stessi, in attuazione della direttiva 2009/73/CE, siano finalizzati ad assicurare una gestione del servizio di distribuzione di gas naturale secondo i criteri di efficienza e riduzione dei costi dell'intero sistema, favorendo il processo di liberalizzazione del mercato del gas naturale a vantaggio del consumatore.

Nel settore in esame, come rilevato dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, la concorrenza si realizza nel segmento che riguarda la vendita del gas, nel quale sono presenti, e costituiscono altrettanti fattori di ostacolo alla concorrenza, un numero elevato di distributori, situazioni di commistione tra venditori e distributori, e un numero elevato di concessioni, con differenti discipline.

L'obbligatorietà dell'affidamento con gare indette per ambiti territoriali minimi sarebbe strumentale alla liberalizzazione del mercato di riferimento, nella misura in cui razionalizza i servizi della rete di distribuzione e riduce le commistioni tra distributori e venditori.

Con riferimento, poi, alla contestata "genesi" della norma censurata, il rimettente avrebbe omesso di considerare che la stessa è stata introdotta per dare seguito alla condizione prevista alla lettera *i*) del parere sullo schema di decreto legislativo espresso dalla X Commissione, Attività produttive, commercio e turismo della Camera dei deputati.

2.2.1.- La difesa statale evidenzia le ricadute dell'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale della norma censurata, in termini di arretramento del sistema, che continuerebbe a consentire affidamenti anche a piccoli distributori, con conseguente mantenimento di elevati costi di gestione a carico degli utenti, e in assenza di criteri di gara, giacché il d.m. 12 novembre 2011, che contiene il regolamento sui criteri di gara, è stato formulato avendo riguardo alle gare d'ambito, e dunque non potrebbe valere per le gare indette su base comunale.

In queste ultime, invero, il criterio prevalentemente utilizzato è quello del «massimo canone offerto», anziché del piano di sviluppo della rete e del miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia dei servizi, con conseguenti effetti negativi sia per le imprese di distribuzione sia per gli utenti. Quanto alle imprese, la difesa statale sottolinea che, essendo la distribuzione di gas naturale attività regolata, la cui remunerazione è determinata dall'Autorità per l'energia elettrica ed il gas, il criterio di assegnazione che fa riferimento al solo canone ha dato luogo ad aggiudicazioni del servizio con canoni insostenibili rispetto all'attività del distributore, cui ha fatto seguito l'inevitabile contrazione degli investimenti dello stesso distributore, con peggioramento della qualità del servizio sul piano della manutenzione e sicurezza delle reti.

2.3.- Quanto al rapporto tra legge di delega e decreto delegato, la difesa statale richiama le principali affermazioni della giurisprudenza costituzionale sul tema, a partire dalla "necessaria integrazione" della legge di delega - che esprime indicazioni di preferenze, interessi, indirizzi, aventi valore preliminare - con l'atto di esercizio della delega (sentenza n. 91 del 1974), fino alle ripetute aperture nel senso dell'emanazione «di norme che rappresentino un coerente sviluppo e, se del caso, un completamento delle scelte espresse dal legislatore», dovendosi escludere che le funzioni del delegato siano limitate alla mera scansione linguistica delle previsioni dettate dal delegante (sono citate le sentenze n. 199 del 2003 e n. 308 del 2002).

Con riferimento alla portata del controllo di costituzionalità, la Corte costituzionale ha affermato che oggetto di verifica è soltanto la difformità della norma delegata rispetto a quella delegante, non potendosi estendere alle scelte di merito compiute dal legislatore delegato (sentenza n. 198 del 1998). L'ampiezza e l'elasticità dei principi e dei criteri direttivi contenuti nella legge di delega varrebbero dunque a calibrare la discrezionalità del legislatore delegato e, al contempo, la profondità del sindacato della Corte costituzionale (sono citate le sentenze n. 163 e n. 126 del 2000, n. 355 e n. 237 del 1993; n. 259 e 250 del 1991).



Nel caso di specie, prosegue la difesa statale, la disciplina dettata dalla norma censurata sarebbe rispettosa dei principi e criteri non restrittivi fissati dalla legge delega n. 96 del 2010, nonché della *ratio* posta a fondamento della predetta legge, né, infine, sussisterebbe la lamentata estraneità di tale disciplina rispetto all'oggetto della delega.

La finalità perseguita dalla legge di delega è l'attuazione della direttiva 2009/73/CE relativa al mercato interno del gas naturale, con la previsione aggiuntiva del coordinamento con le norme vigenti nel relativo settore, tra le quali l'art. 46-*bis* del d.l. n. 159 del 2007.

L'istituto degli ambiti territoriali minimi, esistente nell'ordinamento dal 2007, è stato regolamentato dal legislatore delegato che ne ha previsto l'obbligatorietà, essendo tale soluzione coerente con i principi e criteri direttivi indicati dall'art. 17, comma 4, della legge di delega, e in particolare, con la promozione e garanzia di efficiente funzionamento del mercato del gas (lettera *f*); con la previsione di misure che garantiscano trasparenza ed efficienza nel settore del gas naturale, ottimizzandone l'impiego (lettera *i*); con la previsione di misure finalizzate a garantire un equilibrio tra domanda ed offerta (lettera *m*); con la rimozione degli ostacoli, anche di tipo normativo, al processo di aggregazione delle piccole imprese di distribuzione, per favorirne l'efficienza e la terzietà (lettera *s*).

Trattandosi poi di delega per l'adeguamento del diritto interno a quello dell'Unione europea, la difesa statale evidenzia che occorre avere riguardo soprattutto ai principi e criteri fissati dalla direttiva comunitaria (sono richiamate le sentenze n. 32 del 2005 e n. 132 del 1996 della Corte costituzionale), dal cui esame non emergerebbe alcun limite all'applicazione, nell'ordinamento interno, dell'obbligatorietà degli ambiti territoriali minimi.

2.4.- A riprova della legittimità costituzionale della norma censurata, la difesa statale segnala che il provvedimento urgente adottato dal Consiglio dei ministri il 15 giugno 2012 e in corso di pubblicazione al momento della redazione del presente atto di intervento (decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, recante «Misure urgenti per la crescita del Paese», convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 134), prevede (all'art. 37) la salvezza sia delle disposizioni contenute nell'art. 46-*bis* del d.l. n. 159 del 2007, sia degli ambiti di distribuzione determinati ai sensi della predetta disposizione, in base ai quali debbono essere espletate le gare per l'affidamento del relativo servizio, in conformità con quanto previsto dall'art. 24, comma 4, del d.lgs. n. 93 del 2011.

3.- Con atto depositato il 26 giugno 2012, si è costituita in giudizio 2i Gas Infrastruttura Italiana Gas s.r.l., ricorrente nel procedimento principale, ed ha chiesto che la questione sia dichiarata inammissibile ovvero infondata.

3.1.- La difesa della parte privata ripercorre l'evoluzione della normativa che ha portato alla definizione dei cosiddetti ambiti territoriali minimi per l'affidamento del servizio di distribuzione di gas naturale, a partire dall'art. 46-*bis* del d.l. n. 159 del 2007, con il quale il legislatore aveva optato per un sistema di affidamento del servizio di distribuzione che avvenisse in relazione a realtà territoriali di estensione minima, soprattutto al fine di contrastare la frammentazione delle gestioni.

Tale finalità era stata già considerata dal d.lgs. n. 164 del 2000, che aveva protratto il periodo transitorio per il raggiungimento di una dimensione minima di 100.000 clienti finali ovvero di 100.000.000 di m3 di gas distribuiti all'anno (art. 15, comma 7, lettera *b*).

A distanza di anni, è intervenuto il d.m. 19 gennaio 2011, pubblicato il 31 marzo 2011, che ha dato attuazione all'art. 46-*bis*, individuando, nell'allegato 1, gli ambiti territoriali minimi in numero di 177, e che ha previsto, all'art. 3, comma 3, un vero e proprio blocco delle procedure di affidamento indette su base comunale.

Tale previsione è stata poi superata dall'art. 24, comma 4, del d.lgs. n. 93 del 2011, che ha differito al 29 giugno 2011 il blocco delle gare indette su base diversa dagli ambiti territoriali minimi.

La pur breve disamina della normativa di settore renderebbe chiaro, secondo la difesa della parte privata, che, contrariamente a quanto sostenuto dal rimettente, il cosiddetto "sistema ambiti" non è stato introdotto *ex novo* dalla norma censurata, la quale si sarebbe limitata a stabilire modalità e tempistica del passaggio al nuovo regime di affidamento, come confermato dal richiamo espresso all'art. 46-*bis*.

La disposizione oggetto di censura non avrebbe operato alcuna ristrutturazione del livello dimensionale del servizio di distribuzione di gas naturale, già a suo tempo prefigurata dall'art. 46-*bis*.

3.2.- La difesa della parte privata sottolinea la necessità di leggere i principi e criteri direttivi della legge n. 96 del 2010 in relazione al contesto normativo nel quale la stessa legge di delega è intervenuta, secondo l'insegnamento della Corte costituzionale (sentenza n. 340 del 2007).

È richiamato l'art. 17, comma 4, lettera *f*, della legge n. 96 del 2010, che ha fissato l'obiettivo di «promuovere, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, una concorrenza effettiva e garantire l'efficiente funzionamento del mercato, anche predisponendo misure in favore della concorrenza con effetti analoghi a programmi di cessione del gas».



La piena attuazione del «sistema ambiti» sarebbe finalizzata proprio a garantire il perseguimento degli obiettivi indicati nella legge di delega, là dove le considerazioni critiche espresse sul punto dal rimettente sarebbero «del tutto generiche, aprioristiche e prive di qualsivoglia riscontro fattuale».

In particolare, risulterebbe infondata l'affermazione secondo cui «l'espansione della scala dimensionale in relazione alla quale calibrare il bando di gara» sarebbe di per sé ostativa rispetto alla tutela della concorrenza. Sono richiamati, tra l'altro, dati ministeriali dai quali emerge che la presenza di numerosi distributori con meno di 50.000 utenti determina inefficienze gestionali, con ricadute sui costi del servizio.

La delega contenuta nell'art. 17, comma 4, della legge n. 96 del 2010 prevedeva, inoltre, che gli obiettivi di efficienza e tutela della concorrenza avrebbero dovuto essere perseguiti «anche predisponendo misure in favore della concorrenza con effetti analoghi a programmi di cessione del gas», e quindi non limitava affatto il campo di azione del Governo, come sostenuto dal rimettente, ma, al contrario, consentiva l'utilizzazione di strumenti ulteriori. Varrebbe, nel caso di specie, quanto affermato dalla Corte costituzionale a proposito della non configurabilità dell'eccesso di delega quando il perseguimento degli obiettivi indicati dalla legge «è stato operato dal legislatore delegato scegliendo uno dei mezzi possibili per realizzare la finalità» (sentenza n. 351 del 2010).

Discorso analogo dovrebbe essere svolto a proposito della congruità della norma censurata con il criterio indicato alla lettera *i*) dell'art. 17, comma 4, secondo cui il Governo avrebbe dovuto prevedere «misure che assicurino maggiore trasparenza ed efficienza nel settore » di riferimento.

Il completamento del «sistema ambiti» sarebbe indirizzato proprio ad assicurare l'efficienza del mercato della distribuzione del gas naturale.

La norma censurata sarebbe coerente anche con la previsione di cui alla lettera *s*) del citato art. 17, comma 4, della legge n. 96 del 2010, che affida al Governo il compito di procedere alla «rimozione degli ostacoli, anche di tipo normativo, al processo di aggregazione delle piccole imprese di distribuzione del gas naturale, per favorirne l'efficienza e la terzietà». Non sarebbe dubitabile, infatti, che il sistema degli ambiti territoriali minimi favorisca l'aggregazione delle piccole imprese, in via definitiva o anche soltanto per le singole gare.

Quanto al perseguimento della terzietà delle imprese del settore della distribuzione, è noto che, soprattutto nei Comuni di piccole dimensioni, tra le imprese partecipanti alle gare vi siano sovente società interamente partecipate dalle singole stazioni appaltanti.

La difesa della società costituita richiama, infine, il primo considerando della direttiva 2009/73/CE, che invita gli Stati a perseguire efficienza, prezzi competitivi e livelli maggiormente elevati di servizio, e l'art. 3, comma 8, della medesima direttiva, che promuove l'efficienza energetica e l'ottimizzazione del servizio. Si tratterebbe di obiettivi alla cui realizzazione è finalizzato il cosiddetto sistema ambiti, donde la evidente connessione della norma censurata con l'attuazione della direttiva.

4.- In prossimità dell'udienza di discussione, Enel Rete Gas S.p.a., in qualità di incorporante della già costituita 2i Gas Infrastruttura Italiana Gas s.r.l., ha depositato memoria nella quale svolge ulteriori considerazioni nella direzione della declaratoria di inammissibilità ovvero di infondatezza della questione.

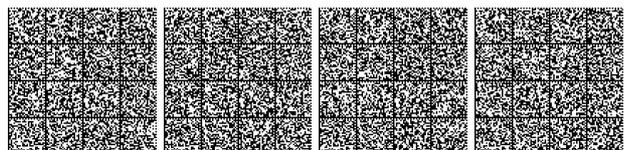
4.1.- Dopo aver ripercorso le argomentazioni sviluppate nell'atto di costituzione in giudizio, la difesa della società richiama diffusamente la giurisprudenza costituzionale in tema di sindacato sull'esercizio della delega (*ex plurimis*, sentenze n. 98 del 2008, n. 341, n. 340 e n. 170 del 2007, n. 485 del 2005).

5.- Con ordinanza del 15 febbraio 2012 (reg. ord. n. 115 del 2012), il Tribunale amministrativo per la Lombardia, sede di Milano, ha sollevato, in riferimento all'art. 76 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 4, del d.lgs. n. 93 del 2011, nella parte in cui prevede che, a far data dalla entrata in vigore del medesimo decreto legislativo (29 giugno 2011), le gare per l'affidamento del servizio di distribuzione di gas naturale sono effettuate unicamente per ambiti territoriali di cui all'art. 46-*bis*, comma 2, del d.l. n. 159 del 2007.

5.1.- La questione è identica a quella sollevata dal medesimo rimettente con l'ordinanza registrata al n. 110 del 2012, e identici sono gli argomenti svolti a sostegno, alla cui sintesi, contenuta nel paragrafo 1, si può rinviare, salvo che per le specificazioni riguardanti il giudizio principale.

5.2.- Dinanzi al TAR pende il giudizio introdotto da Enel Rete Gas S.p.A. nei confronti del Comune di Corbetta, avente ad oggetto l'annullamento del bando di gara della procedura di affidamento in concessione del servizio pubblico di distribuzione del gas metano, nel territorio del predetto Comune, pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana in data 4 luglio 2011, nonché degli altri atti o provvedimenti preordinati, consequenziali o comunque connessi.

Il rimettente riferisce che la stessa società, allo stato concessionaria del servizio in virtù di un risalente affidamento disposto senza gara, ha anche formulato domanda di risarcimento danni.



Secondo la società ricorrente, l'Amministrazione comunale non avrebbe potuto indire la gara, stante il disposto dell'art. 24, comma 4, del d.lgs. n. 93 del 2011, essendosi anche impegnata contrattualmente, in data 15 dicembre 2010, a non bandire la gara fino a quando non fossero stati predisposti i cosiddetti ambiti territoriali.

Il Comune resistente, a sua volta, ha eccepito preliminarmente la carenza di legittimazione attiva di Enel Rete Gas S.p.A., avendo la predetta società rinunciato, nel contratto stipulato il 15 dicembre 2010, ad impugnare l'indizione di nuova gara una volta che fosse spirato il termine della concessione (31 dicembre 2010).

Il rimettente argomenta esaustivamente sulla non fondatezza dell'eccezione preliminare, e conclude affermando che «la sola censura in linea astratta meritevole di accoglimento verta sulla violazione dell'art. 24, comma 4, del d.lgs. n. 93 del 2011».

6.- Con atto depositato il 3 luglio 2012, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per l'inammissibilità ovvero per l'infondatezza della questione.

6.1.- Preliminarmente la difesa dello Stato eccepisce il difetto di rilevanza della questione. Diversamente da quanto opinato dal rimettente, per un verso, la moratoria delle procedure di gara, in attesa della determinazione degli ambiti territoriali minimi, era già ricavabile dal quadro normativo antecedente alla introduzione della norma censurata, e, per altro verso, la disposizione sopravvenuta, art. 25 del d.l. n. 1 del 2012, come convertito dalla legge n. 27 del 2012, ne farebbe salva l'applicazione.

L'Avvocatura osserva come, con l'entrata in vigore del d.m. 12 novembre 2011, n. 226, recante il regolamento dei criteri di gara per l'affidamento del servizio di distribuzione di gas naturale, e quindi prima del deposito dell'ordinanza di rimessione, sia stato completato il processo di attuazione dell'art. 46-bis, con la conseguenza che sarebbe venuta meno la possibilità di ritenere legittime le gare bandite senza riferimento agli ambiti territoriali minimi e non ancora concluse con l'aggiudicazione.

In ogni caso, poi, se anche si ritenesse che il nuovo quadro normativo non costituisca parametro di legittimità del bando oggetto del giudizio principale, pubblicato nel luglio 2011, il sopravvenuto art. 25 del d.l. n. 1 del 2012, nella parte in cui fa espressamente salva «l'organizzazione dei servizi pubblici locali di settore in ambiti o bacini territoriali ottimali già prevista in attuazione di specifiche direttive europee nonché ai sensi delle discipline di settore vigenti», avrebbe «legificato» il d.m. 19 gennaio 2011, che all'art. 3, comma 3, già prevedeva il blocco delle gare indette al di fuori del sistema ambiti, a decorrere dalla sua entrata in vigore (31 marzo 2011), con la conseguenza che sarebbe venuta meno la possibilità, per il rimettente, di disapplicare il citato art. 3, comma 3.

Di qui l'irrelevanza della questione, posto che la eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale della norma censurata non avrebbe influenza sulla decisione del giudizio principale, ovvero la carenza di motivazione dell'ordinanza di rimessione.

6.2.- Nel merito, dopo aver richiamato diffusamente la giurisprudenza costituzionale sul rapporto tra legge di delega e decreto delegato, la difesa statale osserva come, nel caso in esame, si debba considerare che il principio di organizzazione del servizio di distribuzione di gas naturale secondo gli ambiti territoriali minimi fosse già in vigore nell'ordinamento quando è stata introdotta la norma censurata, ragione per cui con tale norma il legislatore delegato non avrebbe fatto alcuna «scelta fondante», come viceversa sostenuto dal rimettente, essendosi limitata a dare completamento a detto sistema.

La stessa norma andrebbe quindi considerata come prodotto dell'attività di fisiologico riempimento dello spazio di discrezionalità lasciato al Governo, in attuazione del principio di efficiente organizzazione del mercato della distribuzione di gas naturale, il quale comporta, tra l'altro, che l'affidamento del servizio debba avvenire sulla base di ambiti ottimali minimi, al di sotto dei quali si determinano diseconomie.

Il sopravvenuto art. 25 del d.l. n. 1 del 2012, nel fornire una interpretazione autentica della delega contenuta nell'art. 17, comma 4, della legge n. 96 del 2010, avrebbe confermato che la norma censurata è perfettamente in linea con la volontà del Parlamento.

L'Avvocatura contesta la lettura dei principi contenuti nella direttiva 2009/73/CE operata dal rimettente, secondo il quale la norma censurata non potrebbe trovare fondamento su di essi, atteso il carattere programmatico e l'indeterminatezza delle formule linguistiche utilizzate.

In realtà, la scelta di rendere obbligatorie le gare per ambiti territoriali minimi non soltanto non contrasterebbe con la direttiva citata, ma risulterebbe pienamente coerente con i principi ivi enunciati, in particolare con il primo considerando, nel quale si auspica una regolamentazione del mercato interno del gas al fine di conseguire maggiore efficienza, prezzi competitivi e più elevati livelli di servizio. Non si potrebbe dubitare, infatti, che il sistema ambiti rappresenti una condizione imprescindibile per l'organizzazione di un efficiente servizio di distribuzione del gas, che garantisca prezzi



competitivi e migliori livelli di servizio, superando le diseconomie e le inefficienze che inevitabilmente derivano da una eccessiva parcellizzazione delle concessioni in un numero elevatissimo di Comuni.

7.- Con atto depositato il 2 luglio 2012, si è costituita Enel Rete Gas S.p.a., ricorrente nel giudizio principale, chiedendo che la questione sia dichiarata infondata.

7.1.- La difesa della società, riservandosi di produrre più articolate deduzioni in prossimità dell'udienza, ritiene che l'art. 24, comma 4, del d.lgs. n. 93 del 2011 non violi sotto alcun profilo l'art. 76 Cost., come viceversa indicato dal rimettente, le cui tesi del resto sarebbero già state disattese in due successive decisioni del medesimo TAR Lombardia, sede di Brescia (sentenza n. 555 del 29 marzo 2012 e ordinanza n. 150, di pari data).

La norma censurata risulterebbe infatti rispettosa dei principi fissati dalla legge di delega che mirano ad assicurare l'efficienza del servizio, essendo a tale scopo necessaria la razionalizzazione degli ambiti territoriali, all'interno di un processo di ottimizzazione del tutto in linea con gli obiettivi posti dalla normativa comunitaria e statale.

7.2.- La difesa della parte privata procede all'esame della delega contenuta nell'art. 17, comma 4, della legge n. 96 del 2010, evidenziando come la stessa preveda, tra i principi e criteri direttivi, quello di assicurare l'efficienza del settore di riferimento, (sono richiamate in particolare le disposizioni di cui alle lettere f, i, q ed s dell'art. 17, comma 4), trattandosi peraltro di obiettivo che discende direttamente dalla direttiva 2009/73/CE (sono richiamati il primo considerando e l'art. 3).

I rilievi che precedono smentirebbero la tesi del rimettente, tanto più se letti alla luce della giurisprudenza costituzionale sul rapporto tra legge di delega e decreti delegati, ove si trova ripetutamente affermato che spetta al Governo l'attività di completamento delle scelte del legislatore delegante, nel rispetto non solo della lettera ma della *ratio* della legge di delega (sono richiamate le sentenze n. 230 del 2010 e n. 98 del 2008).

8.- Con atto depositato il 2 luglio 2012, è intervenuta in giudizio l'Associazione Nazionale Industriali Gas (ANIGAS), aderente a Confindustria, per sostenere la piena conformità dell'art. 24, comma 4, del d.lgs. n. 93 del 2011 al dettato costituzionale, e chiedere che la questione sia dichiarata non fondata.

9.- In prossimità dell'udienza pubblica, le parti costituite ed intervenute hanno depositato memorie illustrative.

9.1.- Con atto depositato in data 28 marzo 2013, Enel Rete Gas S.p.a. ripercorre nuovamente l'evoluzione normativa che, a partire dalla previsione contenuta nell'art. 46-*bis* del d.l. n. 159 del 2007, ha portato alla completa attuazione del sistema degli ambiti territoriali minimi, ed insiste per il rigetto della questione.

La difesa della società contesta che il rimettente non avrebbe cercato una lettura costituzionalmente orientata dell'art. 24, comma 4, del d.lgs. n. 93 del 2011, alla luce della evidente coerenza della previsione con il contesto normativo vigente, sia nazionale sia comunitario, in tema di disciplina concorrenziale del mercato della distribuzione del gas naturale.

9.2.- Nella prospettiva della coerenza della norma censurata con le previsioni antecedenti e successive, la difesa della parte privata richiama la Relazione annuale svolta dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato in data 31 marzo 2011, nella quale, a proposito della emanazione del d.m. 19 gennaio 2011, di individuazione degli ambiti territoriali, si afferma che «l'emanazione di tale decreto si inserisce in una fase, quella attuale, nella quale sono giunte a scadenza tutte le concessioni affidate senza gara esistenti al momento dell'approvazione della legge di riforma del settore (decreto legislativo n. 164/2000). In tale quadro, la definizione degli ambiti territoriali minimi, prevista dalla legge 29 novembre 2007, n. 222, rappresentava la condicio sine qua non per lo svolgimento delle gare per l'affidamento del servizio di distribuzione del gas».

La difesa di Enel rammenta che il modello organizzativo di gestione dei servizi per ambiti territoriali sovracomunali è da tempo operante nel settore del servizio idrico integrato, ed è stato quindi adottato anche per il settore dei rifiuti.

Si rileva, inoltre, dalla stessa difesa, la contraddittorietà delle argomentazioni utilizzate dal rimettente a sostegno della non manifesta infondatezza della questione. In particolare, dopo aver respinto il dubbio di compatibilità della norma censurata con il principio comunitario di concorrenza e con le libertà fondamentali garantite dal Trattato, sul rilievo della temporaneità del divieto, ivi sancito, di procedere alle gare, il rimettente inspiegabilmente reputa che lo stesso divieto violi la libertà di concorrenza qual è disciplinata dal diritto nazionale.

È richiamata in proposito la sentenza n. 325 del 2010 della Corte costituzionale, concernente la disciplina di affidamento dei servizi idrici e la definizione degli ambiti ottimali di servizio, nella quale tale disciplina è stata espressamente ricondotta alla materia della tutela della concorrenza, con la precisazione che la nozione comunitaria di concorrenza si riflette su quella di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Si legge ancora nella citata sentenza che «tale disciplina [ambiti ottimali di servizio], finalizzata al superamento della frammentazione della gestione delle risorse idriche, consente la razionalizzazione del mercato ed è quindi diretta



a garantire la concorrenzialità e l'efficienza del mercato stesso» (sono richiamate anche le sentenze n. 142 e n. 29 del 2010, e n. 246 del 2009).

In conclusione, la difesa di Enel Rete Gas S.p.A. richiama diffusamente la giurisprudenza costituzionale sul tema della formulazione della legge di delega e dei rapporti tra delega e decreti delegati.

10.- Con atto depositato il 29 marzo 2012, l'interveniente ANIGAS ha ulteriormente argomentato nella prospettiva della non fondatezza della questione.

11.- Con atto depositato in data 2 aprile 2013, la difesa dello Stato svolge ulteriori argomenti in punto di rilevanza della questione, segnalando la sopravvenienza dell'art. 37, comma 2, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012.

La citata disposizione, successiva all'ordinanza di rimessione, ha previsto che «Sono fatte salve le disposizioni dell'articolo 46-*bis* del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222, in materia di distribuzione di gas naturale, e gli ambiti di distribuzione di gas determinati ai sensi del medesimo articolo, in base a cui devono essere espletate le gare per l'affidamento del servizio di distribuzione gas in conformità con l'art. 24, comma 4, del decreto legislativo 1° giugno 2011, n. 93».

A parere della difesa statale, il richiamo agli ambiti di distribuzione previsti dall'art. 46-*bis* dimostrerebbe «la piena legittimità delle disposizioni contenute nei dd.mm. 19 gennaio 2011 e 18 ottobre 2011», costituendo interpretazione autentica della moratoria delle gare introdotta già con l'art. 46-*bis* del d.l. n. 159 del 2007.

Di qui l'ulteriore conferma della irrilevanza della questione, apparendo peraltro necessario un riesame della rilevanza da parte del rimettente, alla luce della sopravvenienza.

11.1.- Nel merito, l'Avvocatura generale dello Stato, dopo aver nuovamente evidenziato che la norma censurata costituirebbe il fisiologico sviluppo dei principi e criteri direttivi contenuti nell'art. 17, comma 4, lettere *f*), *i*), *q*) ed *s*), della legge n. 96 del 2010, sottolinea la imprescindibilità, ai fini della effettiva riorganizzazione del settore della distribuzione di gas naturale, del blocco delle gare, in attesa della definizione degli ambiti territoriali minimi. Diversamente, si sarebbe determinata la prosecuzione, per molti anni, di affidamenti su base comunale, con le comprovate inefficienze e diseconomie che tale sistema produce.

Considerato in diritto

1.- Con due ordinanze di identico tenore, deliberate rispettivamente il 17 febbraio 2012 (reg. ord. n. 110 del 2012), e il 15 febbraio 2012 (reg. ord. n. 115 del 2012), il Tribunale amministrativo per la Lombardia, sede di Milano, ha sollevato, in riferimento all'articolo 76 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 4, del decreto legislativo 1° giugno 2011, n. 93 (Attuazione delle direttive 2009/72/CE, 2009/73/CE e 2008/92/CE relative a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica, del gas naturale e ad una procedura comunitaria sulla trasparenza dei prezzi al consumatore finale industriale di gas e di energia elettrica, nonché abrogazione delle direttive 2003/54/CE e 2003/55/CE), nella parte in cui prevede che, a far data dalla entrata in vigore del medesimo decreto legislativo (29 giugno 2011), le gare per l'affidamento del servizio di distribuzione di gas naturale sono effettuate unicamente per ambiti territoriali di cui all'art. 46-*bis*, comma 2, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159 (Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e equità sociale), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, della legge 29 novembre 2007, n. 222.

1.1.- Secondo i rimettenti, la norma censurata, introdotta in esecuzione della delega contenuta nella legge 4 giugno 2010, n. 96 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - legge comunitaria 2010), non troverebbe adeguata copertura nei principi e criteri della predetta delega, e neppure negli obiettivi posti al legislatore nazionale dalla direttiva 13 luglio 2009, n. 2009/73/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale e che abroga la direttiva 2003/55/CE), oggetto di attuazione.

1.2.- In entrambi i giudizi principali si discute della legittimità di gare per l'affidamento del servizio di distribuzione di gas naturale, indette su base comunale, con bandi pubblicati successivamente alla data a partire dalla quale la norma censurata ha stabilito il blocco degli affidamenti per ambiti territoriali diversi da quelli fissati dall'art. 46-*bis* citato. A ciò consegue, ad avviso dei rimettenti, che soltanto la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 24, comma 4, del d.lgs. n. 93 del 2011 consentirebbe di respingere i ricorsi per l'annullamento degli atti di gara, come proposti nei predetti giudizi.



1.3.- In ragione dell'identità della questione sollevata, i giudizi debbono essere riuniti per essere definiti con unica decisione.

2.- Preliminarmente, deve essere confermata la dichiarazione di inammissibilità dell'intervento, spiegato nel giudizio r.o. n. 115 del 2012, dall'Associazione Nazionale Industriali Gas (ANIGAS), per le considerazioni esposte nell'ordinanza letta nella pubblica udienza del 23 aprile 2013 ed allegata alla presente sentenza.

Per costante giurisprudenza di questa Corte, sono ammessi ad intervenire nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale, oltre al Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale, al Presidente della Giunta regionale, le parti del giudizio principale.

L'intervento di soggetti estranei a quest'ultimo giudizio è ammissibile soltanto per i terzi titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma o dalle norme oggetto di censura (*ex plurimis*, ordinanza letta all'udienza del 9 aprile 2013, confermata con sentenza n. 85 del 2013; ordinanza letta all'udienza del 23 ottobre 2012, confermata con sentenza n. 272 del 2012; sentenze n. 223, n. 119 e n. 67 del 2012; ordinanze n. 32 del 2013 e n. 150 del 2012).

Nella specie, l'ANIGAS non è parte del giudizio principale, sorto a seguito del ricorso, proposto da Enel Rete Gas S.p.A., per l'annullamento degli atti relativi alla gara indetta dal Comune di Corbetta per l'affidamento del servizio di distribuzione di gas naturale, né risulta essere titolare di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio.

Da quanto esposto consegue l'inammissibilità dell'intervento indicato.

3.- Sempre in via preliminare, si deve escludere che la normativa sopravvenuta alle ordinanze di rimessione, segnalata in particolare dalla difesa statale, abbia inciso sulla norma oggetto, ovvero sul quadro normativo complessivo, con la conseguenza che non ricorrono i presupposti per disporre la restituzione degli atti (*ex plurimis*, ordinanza n. 232 del 2012).

Le disposizioni sopravvenute sono contenute nell'art. 25, comma 1, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge 24 marzo 2012, n. 27, e nell'art. 37 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 134.

Entrambe le previsioni intervengono sulla disciplina dell'affidamento dei servizi pubblici locali, e, con diverso grado di specificazione rispetto all'oggetto del presente scrutinio, si limitano a confermare l'esistente, facendo salve le discipline di settore vigenti, sulla cui base siano state organizzate le gare di affidamento.

L'art. 25, comma 1, del d.l. n. 1 del 2012, che inserisce l'art. 3-bis nel decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 14 settembre 2012, n. 148, prevede che, entro il 30 giugno 2012, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano provvedano all'organizzazione dello svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica «in ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio». La disposizione stabilisce quindi che, «fermo restando il termine di cui al primo periodo del presente comma, è fatta salva l'organizzazione di servizi pubblici locali di settore in ambiti o bacini territoriali già prevista in attuazione di specifiche direttive europee nonché ai sensi delle discipline di settore vigenti».

Come si vede, la norma non interferisce in alcun modo con la previsione, contenuta nella disposizione censurata, del blocco degli affidamenti del servizio di distribuzione del gas naturale su base diversa rispetto agli ambiti territoriali minimi, come individuati dal decreto del Ministro dello sviluppo economico di concerto con il Ministro per i rapporti con le Regioni e la coesione territoriale 19 gennaio 2011 (Determinazione degli ambiti territoriali nel settore della distribuzione del gas naturale).

Con riferimenti più puntuali, l'art. 37 del d.l. n. 83 del 2012, rubricato «disciplina delle gare per la distribuzione di gas naturale e nel settore idroelettrico» - il quale interviene sugli artt. 14 e 15 del decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164 (Attuazione della direttiva 98/30/CE recante norme comuni per il mercato interno del gas naturale, a norma dell'art. 41 della legge 17 maggio 1999, n. 144), per disciplinare la partecipazione delle società alle gare per l'affidamento del servizio in esame - prevede al comma 2 che «sono fatte salve le disposizioni di cui all'art. 46-bis [...] in materia di distribuzione di gas naturale, e gli ambiti di distribuzione determinati ai sensi del medesimo articolo, in base a cui devono essere espletate le gare per l'affidamento del servizio di distribuzione gas in conformità con l'articolo 24, comma 4, del decreto legislativo 1° giugno 2011, n. 93».



La disposizione in esame richiama l'intera disciplina del cosiddetto sistema ambiti nel settore della distribuzione del gas naturale, a partire dall'art. 46-*bis* del d.l. n. 159 del 2007 e dai decreti attuativi dello stesso, fino alla norma censurata, nella parte in cui prevede che, a partire dal 29 giugno 2011, le gare di affidamento possono essere indette solo sulla base dei predetti ambiti.

La portata della disposizione, che è meramente ricognitiva della normativa vigente, non aggiunge alcunché alle disposizioni richiamate, le quali, se fossero dichiarate costituzionalmente illegittime, cesserebbero comunque di produrre i loro effetti.

Nemmeno si può ipotizzare che la norma sopravvenuta abbia legificato il contenuto dell'art. 3, comma 3, del d.m. 19 gennaio 2011 - che già aveva introdotto il blocco delle gare di affidamento per ambiti territoriali diversi da quelli minimi a decorrere dal 1° aprile 2011 -, per trarne l'ulteriore conseguenza che, in caso di declaratoria di illegittimità costituzionale della norma censurata, l'effetto inibitorio sulle gare discenderebbe dalla citata norma regolamentare, non più disapplicabile dai rimettenti, in quanto appunto legificata.

La tesi non può essere condivisa posto che, con l'entrata in vigore della norma censurata, la previsione contenuta nella disposizione regolamentare è stata definitivamente superata, e la normativa sopravvenuta, in quanto ricognitiva, ha richiamato la disciplina applicabile, e cioè, per quello che qui rileva, il blocco previsto dall'art. 24, comma 4, del d.lgs. n. 93 del 2011.

4.- Ragioni sostanzialmente analoghe conducono a ritenere priva di fondamento l'eccezione di inammissibilità della questione, sollevata sia dalla difesa statale sia dalla difesa della parte privata, nel giudizio r.o. n. 115 del 2012, e relativa alla carenza di motivazione sulla rilevanza, in riferimento al rapporto tra l'art. 25, comma 1, del d.l. n. 1 del 2012, nella versione antecedente alla conversione in legge, e la norma censurata.

Il rimettente ha sostenuto, non implausibilmente, che anche in ipotesi di abrogazione della disposizione censurata in sede di conversione in legge del d.l. n. 1 del 2012, ugualmente i giudizi a quibus dovrebbero essere definiti, con riguardo alla domanda risarcitoria, facendo applicazione della predetta norma, escluso ogni effetto di reviviscenza della disposizione regolamentare di cui al d.m. 19 gennaio 2011, disapplicabile in quanto ritenuta *contra legem*.

5.- Parimenti risulta non fondata l'eccezione di inammissibilità della questione per contraddittorietà della motivazione sulla non manifesta infondatezza, sollevata, nel giudizio r.o. n. 115 del 2012, dalla difesa della parte privata, con la memoria depositata in prossimità dell'udienza.

In particolare, la contraddittorietà della motivazione risiederebbe nel fatto che il giudice *a quo*, dopo aver ritenuto il blocco delle gare non incompatibile con il principio comunitario di concorrenza e con le libertà fondamentali garantite dal Trattato che istituisce la Comunità europea, così respingendo la relativa eccezione di parte resistente, avrebbe poi reputato la stessa norma in contrasto con la libertà di concorrenza, qual è disciplinata dal diritto nazionale.

In realtà, la censura prospettata dal rimettente è costruita all'interno del rapporto di delegazione, sul presupposto che né i principi e criteri direttivi della legge di delega, né i principi fissati dalla direttiva 2009/73/CE, oggetto di attuazione, consentissero al legislatore delegato di intervenire sulla disciplina degli ambiti territoriali di gara per l'affidamento del servizio di distribuzione del gas naturale.

Il rimettente non nega, dunque, gli effetti concorrenziali della previsione censurata, ma ritiene che la scelta del sistema ambiti, compiuta a suo dire con la predetta norma, richiedesse una puntuale indicazione del legislatore comunitario ovvero del legislatore delegante.

In questo senso, non è dato rilevare contraddizioni nell'argomentare del rimettente.

6.- Nel merito, la questione non è fondata.

6.1.- Dall'esame del contesto normativo, nel quale si colloca la previsione censurata emerge, con evidenza, che il cosiddetto sistema ambiti per l'affidamento del servizio di distribuzione del gas naturale era stato configurato, nelle linee essenziali, dall'art. 46-*bis* del d.l. n. 159 del 2007, inserito dalla legge di conversione n. 222 del 2007, rubricato «Disposizioni in materia di concorrenza e qualità dei servizi essenziali nel settore della distribuzione del gas».

Ancor prima del citato art. 46-*bis*, già il d.lgs. n. 164 del 2000, in attuazione della direttiva 98/30/CE, aveva introdotto il collegamento tra i criteri di gara e la dimensione territoriale dell'affidamento (l'art. 14, comma 6, fa riferimento agli standard di «equa distribuzione sul territorio»), prevedendo, per il caso di mancato adeguamento nel periodo transitorio alle prescrizioni per ambiti a dimensione sovracomunale, che la Regione interessata nominasse un commissario ad acta (art. 15, comma 1). Erano inoltre stabilite agevolazioni (prolungamento delle concessioni) per le imprese che avessero proceduto ad operazioni di aggregazione o che operassero in un ambito corrispondente almeno al territorio della Provincia (art. 15, comma 7, lettere a e b).



Il legislatore del 2007, con l'art. 46-bis del d.lgs. n. 159 del 2007, aveva demandato a successivi decreti ministeriali l'individuazione dei criteri di gara per l'affidamento del servizio (comma 1), e la determinazione degli ambiti territoriali minimi per lo svolgimento delle gare, «secondo l'individuazione di bacini ottimali di utenza, in base a criteri di efficienza e riduzione dei costi» (comma 2), ed aveva inoltre disposto che, «al fine di incentivare le operazioni di aggregazione di cui al comma 2, la gara per l'affidamento del servizio di distribuzione di gas è bandita per ciascun bacino ottimale di utenza entro due anni dall'individuazione del relativo ambito territoriale, che deve avvenire entro un anno dall'entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto» (comma 3).

L'individuazione degli ambiti territoriali minimi è avvenuta soltanto nel 2011, ad opera del già richiamato d.m. 19 gennaio 2011, del successivo decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro per i rapporti con le Regioni e la coesione territoriale 18 ottobre 2011, recante «Determinazione dei Comuni appartenenti a ciascun ambito territoriale del settore della distribuzione del gas naturale», e del decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro per i rapporti con le Regioni e la coesione territoriale 12 novembre 2011, n. 226, recante «Regolamento per i criteri di gara e per la valutazione dell'offerta per l'affidamento del servizio della distribuzione del gas naturale, in attuazione dell'articolo 46-bis del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222».

La scelta effettuata sin dal 2007 si è dunque compiutamente definita nel corso del 2011, consentendo il passaggio da un sistema caratterizzato da estrema frammentazione (affidamento del servizio su base territoriale comunale), al cosiddetto sistema ambiti.

Le ragioni della scelta, confermata da tutti gli interventi normativi successivi, compresi, come si è visto, quelli sopravvenuti alle ordinanze di rimessione, risiedono nella acquisita consapevolezza che l'aumento di dimensione degli ambiti di gara consente di ridurre significativamente le tariffe di distribuzione, a vantaggio dei consumatori, di migliorare la qualità del servizio e di ridurre i costi relativi allo svolgimento delle gare.

Allo scopo di avviare la transizione dall'uno all'altro sistema, il d.m. 19 gennaio 2011 aveva previsto, all'art. 3, comma 3, che, a partire dal 1° aprile 2011, l'affidamento del servizio di distribuzione di gas naturale fosse aggiudicabile solo in riferimento agli ambiti determinati nell'allegato I del medesimo decreto.

Successivamente, la disposizione regolamentare è stata superata dall'intervento del legislatore delegato che, con la norma censurata, ha disposto in termini sostanzialmente analoghi, fissando il divieto di indire gare su base territoriale diversa dagli ambiti sopra indicati, a partire dal 29 giugno 2011.

La norma censurata risulta chiaramente strumentale alla definizione della lunga transizione avviata dal d.lgs. n. 164 del 2000 verso un sistema di affidamento del servizio di distribuzione del gas naturale improntato ai criteri di trasparenza ed efficienza, all'interno di un mercato concorrenziale.

6.2.- La ricostruzione del contesto normativo di riferimento smentisce l'assunto sul quale è costruita la violazione dell'art. 76 Cost., e cioè che la norma censurata, nel rendere obbligatorio il cosiddetto sistema ambiti per l'affidamento del servizio di distribuzione del gas naturale, esprima una scelta «fondante», in contrasto con l'art. 46-bis del d.l. n. 159 del 2007.

È questa la prospettiva dalla quale muovono i rimettenti per sostenere che la previsione introdotta dal legislatore avrebbe richiesto una puntuale indicazione nella legge di delega n. 96 del 2010, tenuto conto dell'assenza, nella direttiva 2009/73/CE, oggetto di attuazione, di riferimenti specifici al tema dell'organizzazione territoriale del servizio di distribuzione del gas naturale.

Diversamente - una volta ristabilito il corretto rapporto tra la norma censurata e l'art. 46-bis citato, nel senso della continuità e della coerenza - sono individuabili nella legge di delega plurime indicazioni idonee a legittimare l'operato del legislatore delegato, sui presupposti, non contestati, dell'effetto pro concorrenziale e dell'incremento di efficienza del servizio del cosiddetto sistema ambiti.

6.3.- Si deve ricordare come, secondo la giurisprudenza costituzionale consolidata, il contenuto della delega non possa essere individuato senza tenere conto del sistema normativo nel quale la predetta si inserisce, poiché soltanto l'identificazione della sua *ratio* consente di verificare, in sede di controllo, se la norma delegata sia con essa coerente (*ex plurimis*, sentenze n. 272 del 2012, n. 230 del 2010, n. 98 del 2008, n. 163 del 2000).

È riconosciuto, infatti, al legislatore delegato un margine di discrezionalità nell'emanazione di norme che rappresentino un coerente sviluppo, e, se del caso, un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante (sentenze n. 98 del 2008 e n. 426 del 2006), fino al punto che neppure il silenzio del delegante può impedire, a certe condizioni, l'adozione di norme da parte del delegato.



Nel caso poi di delega per l'attuazione di una direttiva comunitaria, i principi che quest'ultima esprime si aggiungono a quelli dettati dal legislatore nazionale e assumono valore di parametro interposto, potendo autonomamente giustificare l'intervento del legislatore delegato (sentenza n. 32 del 2005).

6.4.- Partendo dall'esame della direttiva 2009/73/CE, viene in rilievo il primo considerando, che richiama l'obiettivo della realizzazione del mercato interno del gas naturale, al fine di conseguire, complessivamente, una maggiore efficienza e più elevati livelli di servizio.

I principi generali così richiamati trovano specificazione nell'art. 3 della stessa direttiva, che impone agli Stati membri l'adozione di misure pro concorrenziali, anche in riferimento alle procedure amministrative di ingresso nel mercato del gas, complessivamente considerato, comprensivo quindi del settore della distribuzione.

Al comma 8 dello stesso art. 3 il legislatore comunitario stabilisce che gli Stati membri o le rispettive Autorità di regolamentazione debbano attivarsi per potenziare i sistemi interni di attuazione della concorrenza, lasciando, come di regola, ai legislatori nazionali la scelta delle misure strumentali a perseguire l'obiettivo.

Non sembra dubitabile che, nel novero delle misure idonee a realizzare un'organizzazione concorrenziale ed efficiente del mercato interno della distribuzione di gas naturale, debba essere inserita l'attuazione del sistema di affidamento per bacini ottimali di utenza.

Questa Corte, con la sentenza n. 325 del 2010, ha già evidenziato, sul piano generale, che la disciplina concernente le modalità di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica va ricondotta all'ambito della tutela della concorrenza, «tenuto conto degli aspetti strutturali e funzionali suoi propri e della sua diretta incidenza sul mercato».

6.5.- Con indicazioni progressivamente più puntuali, nella parte generale della legge di delega n. 96 del 2010, l'art. 2, comma 1, lettera *b*), dispone che, «ai fini di un migliore coordinamento con le discipline vigenti per i singoli settori interessati dalla normativa da attuare, sono introdotte le occorrenti modificazioni alle discipline stesse, fatti salvi i procedimenti di semplificazione amministrativa ovvero le materie oggetto di delegificazione».

Riguardo alla specifica attuazione della direttiva 2009/73/CE, la delega è contenuta nell'art. 17, comma 4, della legge n. 96 del 2010. Vengono in rilievo, ai fini del presente scrutinio, i principi e criteri dettati alle lettere *f*), *i*), *q*) ed *s*) del citato comma 4.

Il legislatore delegante ha richiesto l'adozione di misure atte a promuovere una concorrenza effettiva e a garantire l'efficiente funzionamento del mercato (lettere *f* e *q*), nonché maggiore trasparenza ed efficienza nel settore del gas naturale (lettera *i*); sono stati, inoltre, previsti interventi di «rimozione degli ostacoli, anche di tipo normativo, al processo di aggregazione delle piccole imprese di distribuzione del gas naturale, per favorirne l'efficienza e la terzietà» (lettera *s*).

Quest'ultima previsione - che è quella più esplicitamente mirata alla trasformazione, sul piano organizzativo, del servizio di distribuzione di gas naturale - mette in evidenza la situazione critica del settore di riferimento, ancora caratterizzato dalla presenza di operatori di dimensioni molto ridotte, che gestiscono il servizio per bacini di utenza altrettanto circoscritti, con le diseconomie e inefficienze che ne derivano.

Con tale indicazione il legislatore delegante ha inequivocabilmente richiesto misure finalizzate a realizzare un diverso dimensionamento del mercato della distribuzione - peraltro già previsto dal 2007 -, che «favorisca» l'aggregazione delle piccole imprese del settore.

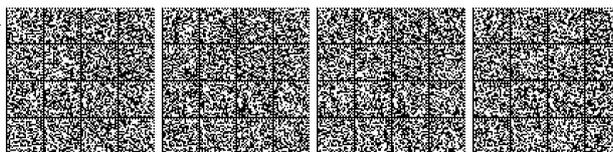
6.6.- La norma censurata, nel prevedere la moratoria temporanea delle gare di affidamento del servizio di distribuzione del gas naturale su base territoriale diversa dagli ambiti individuati, ai sensi dell'art. 46-*bis* del d.l. 159 del 2007, risponde alla *ratio* della delega ed ai principi e criteri direttivi richiamati, in quanto rende applicabile la nuova disciplina degli affidamenti, evitando il rinnovo delle concessioni su base comunale e, con esse, l'ulteriore frazionamento delle gestioni.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 24, comma 4, del decreto legislativo 1° giugno 2011, n. 93 (Attuazione delle direttive 2009/72/CE, 2009/73/CE e 2008/92/CE relative a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica, del gas naturale e ad una procedura comunitaria sulla trasparenza dei prezzi al



consumatore finale industriale di gas e di energia elettrica, nonché abrogazione delle direttive 2003/54/CE e 2003/55/CE), sollevata, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo per la Lombardia, sede di Milano, con le ordinanze in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 giugno 2013.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*

Gaetano SILVESTRI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 7 giugno 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

ALLEGATO:
Ordinanza letta all'udienza del 23 aprile 2013

ORDINANZA

Ritenuto che, nel giudizio promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia - sede di Milano (reg. ord. n. 115 del 2012), avente ad oggetto l'articolo 24, comma 4, del decreto legislativo 1° giugno 2011, n. 93 (Attuazione delle direttive 2009/72/CE, 2009/73/CE e 2008/92/CE relative a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica, del gas naturale e ad una procedura comunitaria sulla trasparenza dei prezzi al consumatore finale industriale di gas e di energia elettrica, nonché abrogazione delle direttive 2003/54/CE e 2003/55/CE), ha depositato atto di intervento l'Associazione Nazionale Industriali Gas (ANIGAS), chiedendo il rigetto della questione di legittimità costituzionale.

Considerato che, per costante giurisprudenza di questa Corte, sono ammessi ad intervenire nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale (oltre al Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale, al Presidente della Giunta regionale) le sole parti del giudizio principale, qualità che non risulta rivestita dall'Associazione interveniente;

che l'intervento di soggetti estranei al detto giudizio principale è ammissibile soltanto per i terzi titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma o dalle norme oggetto di censura (*ex plurimis*: ordinanza letta all'udienza del 23 ottobre 2012, confermata con sentenza n. 272 del 2012; sentenze n. 223, n. 119 e n. 67 del 2012; ordinanze n. 32 del 2013 e n. 150 del 2012);

che il giudizio *a quo* è sorto a seguito del ricorso, proposto da Enel Rete Gas s.p.a., per l'annullamento degli atti relativi alla gara indetta dal Comune di Corbetta per l'affidamento del servizio di distribuzione di gas naturale;

che l'Associazione Nazionale Industriali Gas (ANIGAS) non è titolare di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio;

che deve essere, pertanto, dichiarata l'inammissibilità dell'atto di intervento dell'ANIGAS.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile l'intervento spiegato dall'Associazione Nazionale Industriali Gas (ANIGAS) nel giudizio promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia - sede di Milano.

F.to: Franco GALLO, *Presidente*

T_130134

N. 135

Sentenza 3 - 7 giugno 2013

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Ordinamento penitenziario - Ordinanza del Magistrato di sorveglianza di Roma che dichiara in via definitiva che un determinato comportamento dell'Amministrazione penitenziaria è lesivo di un diritto in danno del detenuto - Provvedimento del Ministro della giustizia che dispone la non esecuzione dell'ordinanza - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dal Magistrato di sorveglianza di Roma - Violazione delle attribuzioni costituzionali del potere giudiziario - Dichiarazione che non spettava al Ministro della giustizia disporre, su conforme proposta del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, che non fosse data esecuzione all'ordinanza del Magistrato di sorveglianza di Roma n. 3031 del 9 maggio 2011 - Conseguente annullamento del provvedimento del Ministro della giustizia in data 14 luglio 2011, protocollo GDAP-0254681-2011.

- Provvedimento del Ministro della giustizia in data 14 luglio 2011, protocollo GDAP-0254681-2011.
- Costituzione, artt. 2, 3, 24, 110 e 113.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Franco GALLO;

Giudici : Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, 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 del provvedimento del Ministro della giustizia del 14 luglio 2011, protocollo numero GDAP-0254681-2011, con il quale è stato disposto di non dare esecuzione all'ordinanza del Magistrato di sorveglianza di Roma del 9 maggio 2011, n. 3031, promosso dallo stesso Magistrato di sorveglianza di Roma con ricorso notificato il 3 aprile 2012, depositato in cancelleria il 23 aprile 2012 ed iscritto al n. 12 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2011, fase di merito.

Udito nell'udienza pubblica del 7 maggio 2013 il Presidente Franco Gallo, in luogo e con l'assenso del Giudice relatore Gaetano Silvestri.



Ritenuto in fatto

1.- Il Magistrato di sorveglianza di Roma, con ricorso dell'11 novembre 2011, depositato il 14 novembre successivo, ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del «Governo della Repubblica, nelle persone del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro della giustizia», al fine di sentir dichiarare che - ai sensi degli articoli 2, 3, 24, 110 e 113 della Costituzione - non spetta al Ministro della giustizia e ad alcun organo di Governo disporre che non venga data esecuzione ad un provvedimento del magistrato di sorveglianza, assunto a norma degli artt. 14-ter, 35 e 69 della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), con il quale sia stato dichiarato, in via definitiva, che un determinato comportamento dell'Amministrazione penitenziaria è lesivo di un diritto in danno del detenuto reclamante.

1.1.- Il ricorrente premette in fatto che, con provvedimento del 29 ottobre 2010, il competente Direttore generale del Ministero della giustizia aveva disposto che venisse preclusa nella Casa circondariale Rebibbia di Roma, per tutti i detenuti sottoposti a regime di sospensione delle regole trattamentali (art. 41-bis ord. pen.), la visione dei programmi irradiati dalle emittenti «Rai Sport» e «Rai Storia». Al provvedimento era stata data immediata esecuzione.

Uno dei detenuti interessati aveva proposto, a norma degli artt. 35 e 69 ord. pen., un reclamo innanzi al magistrato di sorveglianza, prospettando l'intervenuta lesione del proprio diritto soggettivo all'informazione. Il giudice investito del reclamo, dopo aver condotto il procedimento regolato dall'art. 14-ter ord. pen., aveva provveduto con ordinanza del 9 maggio 2011, stabilendo che l'oscuramento delle emissioni di «Rai Sport» e di «Rai Storia» aveva leso, in effetti, un diritto soggettivo del detenuto reclamante. Lo stesso giudice, di conseguenza, aveva annullato il provvedimento assunto dall'Amministrazione penitenziaria, ordinando il ripristino della possibilità, per l'interessato, di assistere ai programmi trasmessi dalle emittenti indicate.

In particolare, il Magistrato di sorveglianza aveva affermato sussistere uno specifico diritto soggettivo dei detenuti ad essere informati, promanante dall'art. 21 Cost. ed esplicitamente tutelato dagli artt. 18 e 18-ter ord. pen. L'esercizio di tale diritto potrebbe essere oggetto di particolari restrizioni, nei confronti dei detenuti sottoposti a sospensione delle regole trattamentali, solo nei limiti fissati al comma 2-*quater*, lettera a), dell'art. 41-bis ord. pen., cioè allo scopo di prevenire contatti tra il detenuto ed i membri delle organizzazioni criminali di riferimento. Nel caso di specie, il giudice del reclamo non aveva accertato alcun nesso concreto tra l'oscuramento del segnale delle due emittenti Rai e l'esigenza di impedire che, attraverso la trasmissione in video di brevi messaggi scritti provenienti dagli spettatori, giungessero ai detenuti indebite comunicazioni. Ciò anche in considerazione del fatto che era rimasta libera, comunque, la ricezione dei programmi di altre sette reti nazionali, mentre le trasmissioni di una ulteriore emittente, effettivamente adusa alla riproduzione in video dei messaggi inviati dal pubblico televisivo, erano già state «oscurate» con un precedente provvedimento, ritenuto legittimo dall'autorità giudiziaria.

Il ricorrente aggiunge che l'ordinanza del Magistrato di sorveglianza era stata comunicata ritualmente all'Amministrazione penitenziaria, la quale non aveva proposto la pur consentita impugnazione.

1.2.- Il Magistrato di sorveglianza di Roma prosegue informando d'essere stato investito, in data 1° luglio 2011, di un ulteriore reclamo del detenuto che aveva promosso il precedente procedimento, dal quale si apprendeva che l'Amministrazione penitenziaria non aveva riattivato il segnale di «Rai Sport» e di «Rai Storia».

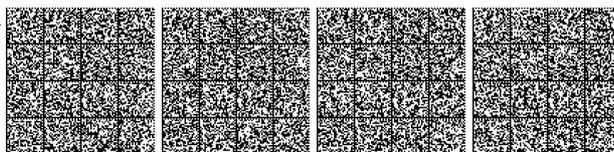
La conseguente istruttoria ha posto in luce come il Ministro della giustizia, su proposta del Capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, avesse disposto, con decreto del 14 luglio 2011, la «non esecuzione» del provvedimento giudiziale adottato in esito al primo reclamo.

In queste condizioni il Magistrato di sorveglianza non sarebbe in grado di assicurare effettiva tutela al diritto soggettivo la cui lesione è già stata accertata e dichiarata con l'ordinanza che il Ministro della giustizia ha espressamente disposto di non eseguire.

Sarebbe dunque inevitabile, secondo il ricorrente, che venga dichiarato che non spetta al Ministro e ad alcun organo del Governo di stabilire se debba o non essere data esecuzione ad un provvedimento assunto dal magistrato di sorveglianza, quale giudice della tutela dei diritti soggettivi dei detenuti. Ciò anche al fine di procedere, da parte della Corte costituzionale, all'annullamento del citato provvedimento ministeriale del 14 luglio 2011.

1.3.- Il ricorrente, in particolare, prospetta una lesione per menomazione delle attribuzioni costituzionalmente riconosciute al potere giudiziario, avuto riguardo alla magistratura di sorveglianza quale titolare della giurisdizione in materia di diritti dei detenuti e di eventuali loro violazioni ad opera dell'Amministrazione penitenziaria.

La rilevanza costituzionale della specifica attribuzione sarebbe dimostrata, con immediatezza, dal fatto che la tutela in questione non è regolata da norme positive, ma costituisce il frutto di una «necessità» individuata dalla Corte costituzionale, sul piano generale, con la sentenza n. 26 del 1999, e poi specificamente assicurata, mediante il procedi-



mento per reclamo, in seguito ad una decisione delle Sezioni unite penali della Corte di cassazione (sentenza n. 25079 del 2003) e ad una successiva pronuncia della stessa Corte costituzionale (sentenza n. 266 del 2009).

L'indicata attribuzione, che si connette al disposto degli artt. 2, 3, 24 e 113 Cost., sarebbe pregiudicata dal provvedimento ministeriale di «non esecuzione» del deliberato del Magistrato di sorveglianza di Roma, che pure espressamente accerta la lesione di un diritto soggettivo in capo al detenuto reclamante. La tutela giurisdizionale dei diritti delle persone ristrette in carcere, costituzionalmente necessaria, sarebbe priva di effettività, ove si riconoscesse all'Amministrazione la possibilità di decidere discrezionalmente se dare esecuzione o non ai provvedimenti del magistrato. Dunque il decreto del Ministro della giustizia, implicando un'omissione tale da menomare le attribuzioni del potere confliggente, dovrebbe essere annullato (sono citate le ordinanze n. 228 e n. 229 del 1975, n. 354 del 2005, e la sentenza n. 132 del 1993).

In sostanza, secondo il ricorrente, l'atto impugnato implica una situazione ordinamentale, dal punto di vista della giurisdizione di tutela dei diritti dei detenuti, equivalente a quella in essere prima della pronuncia della Corte costituzionale n. 26 del 1999. Il provvedimento del magistrato di sorveglianza sarebbe degradato a mera sollecitazione rivolta verso l'Amministrazione, in specifico contrasto con gli approdi più recenti della stessa giurisprudenza costituzionale, la quale avrebbe accreditato un'interpretazione del comma 5 dell'art. 69 ord. pen. nel senso che i provvedimenti giudiziari devono essere eseguiti dall'Autorità penitenziaria (è citata la sentenza n. 266 del 2009).

1.4.- Il Magistrato di sorveglianza considera anche, nel proprio ricorso, il supporto motivazionale del provvedimento impugnato (costituito da un atto del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, asseverato dal Ministro), ove si assume: che l'Autorità penitenziaria potrebbe limitare i diritti dei detenuti sottoposti allo speciale regime di cui all'art. 41-*bis* ord. pen., compreso il diritto all'informazione; che l'oscuramento del segnale di alcune emittenti televisive era stato disposto dopo aver riscontrato che, nel corso delle relative trasmissioni, «venivano trasmessi sms del pubblico»; che, d'altra parte, l'ottemperanza al provvedimento del magistrato avrebbe implicato l'accesso illimitato a qualunque canale digitale per tutti i detenuti della Casa circondariale.

Il ricorrente osserva, in primo luogo, che gli argomenti evocati nell'atto erano già stati valutati e respinti nel procedimento poi concluso con l'ordine di ripristinare la visione dei canali «Rai Sport» e «Rai Storia», sulla considerazione, tra l'altro, che nessuna prova era emersa circa la trasmissione di messaggi provenienti dal pubblico ad opera delle emittenti indicate (e che la circostanza era stata verificata, semmai, quanto ai programmi di «Rai Due», mai «filtrati» dall'Amministrazione).

Le difficoltà tecniche genericamente addotte per l'esecuzione del provvedimento non sussisterebbero, e sarebbe d'altra parte inaccettabile, a parere del ricorrente, l'argomento per il quale il reclamante avrebbe ottenuto, in caso di adempimento, un trattamento migliore di quello riservato agli altri detenuti in analoga condizione: una pari situazione di offesa per i diritti fondamentali non può legittimare il protrarsi della lesione nei confronti dei singoli che la facciano valere, e spetta semmai all'Amministrazione riconoscere l'illegittimità del proprio agire con un provvedimento a carattere generale.

Il rimettente ricorda, anche in questo passaggio, che l'Amministrazione non si era avvalsa, al momento opportuno, della possibilità di impugnare l'ordinanza giudiziale mediante ricorso per cassazione, determinandone così il carattere di pronuncia definitiva sulla regiudicanda. Il carattere reiterativo, incongruo e infondato delle argomentazioni mirate a giustificare l'inottemperanza darebbe conferma della mera volontà dell'Amministrazione di disconoscere la forza cogente dei provvedimenti assunti dalla magistratura di sorveglianza a tutela dei diritti dei detenuti.

1.5.- Tutto ciò premesso, il giudice ricorrente chiede sia dichiarato che non spetta al Ministro della giustizia non ottemperare ad un provvedimento dato dall'Autorità giudiziaria competente, posta la pertinenza di questo ad un procedimento giurisdizionale, deputato alla difesa di diritti soggettivi della persona, affidato in primo grado al magistrato di sorveglianza ed in grado di legittimità alla Corte di cassazione. Chiede di conseguenza l'annullamento del decreto ministeriale posto ad oggetto del ricorso.

2.- Con ordinanza n. 46 del 2012, la Corte costituzionale ha dichiarato ammissibile il presente conflitto di attribuzione tra poteri, riconoscendo la legittimazione passiva del solo Ministro della giustizia. Hanno fatto seguito la rituale notifica del provvedimento e del ricorso al citato Ministro, ed il tempestivo deposito degli atti, presso la cancelleria della stessa Corte, a cura del Magistrato ricorrente.

Il Ministro della giustizia non si è costituito nel giudizio.

3.- Il ricorrente ha depositato, in data 27 marzo 2013, una memoria illustrativa con allegata copia di due atti, pertinenti alla vicenda dalla quale è scaturito il conflitto.



3.1.- Si tratta, in primo luogo, della circolare del 31 gennaio 2012 con la quale il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria ha disposto che fosse assicurata, per tutti i detenuti sottoposti al regime di cui all'art. 41-*bis* ord. pen., la visione dei programmi irradiati con segnale digitale da una serie di emittenti televisive, tra le quali «Rai Sport» e «Rai Storia».

In secondo luogo, è prodotta la nota dell'11 giugno 2012 con la quale la Direzione della Casa circondariale Rebibbia N.C. ha comunicato al Magistrato di sorveglianza di Roma d'aver dato esecuzione alle nuove disposizioni ministeriali, includendo le emittenti citate tra quelle i cui programmi sono fruibili dai detenuti in regime di sospensione delle regole trattamentali.

3.2.- Ciò premesso, il Magistrato di sorveglianza di Roma insiste per l'accoglimento del proprio ricorso, escludendo in particolare che possa considerarsi cessata la materia del contendere.

Secondo il ricorrente, la giurisprudenza costituzionale ha costantemente affermato che l'indicata cessazione si verifica solo quando l'atto impugnato perda la propria efficacia ex tunc, e non resti controvertibile l'appartenenza del potere contestato (sono citate le sentenze della Corte costituzionale n. 74 del 1960, n. 3 del 1962, n. 150 del 1981 e n. 49 del 1998). In particolare - si osserva - la cessazione è stata dichiarata quando lo stesso potere confliggente ha riconosciuto la spettanza alla controparte del potere contestato (sentenza n. 469 del 1999), o quando è venuta meno la prerogativa sul cui esercizio era fondata la materia del contendere (sentenze nn. 462 e 463 del 1993, relative all'intervenuta modifica, nelle more dei giudizi, dell'art. 68 Cost., nella parte relativa alla prescritta autorizzazione a procedere nei confronti dei parlamentari).

Nel caso di specie, l'Amministrazione si sarebbe limitata a modificare un proprio precedente provvedimento, non intervenendo in alcun modo sul decreto del Ministro posto ad oggetto dell'impugnazione, e senza alcuna ammissione, neppure implicita, che non spettava al Ministro medesimo disporre che non fosse data esecuzione al provvedimento giudiziale. D'altra parte, gli effetti dell'atto lesivo si sarebbero esauriti, ma non con efficacia ex tunc, essendo rimasta lungamente preclusa, per il detenuto interessato, la visione dei programmi televisivi di suo interesse.

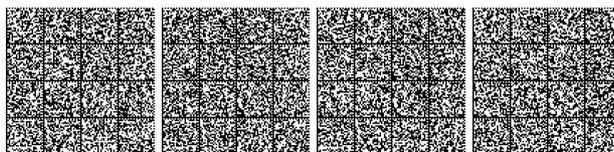
3.3.- Ribadendo i propri argomenti circa il merito del conflitto, il Magistrato di sorveglianza di Roma segnala la recente pronuncia resa dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, in data 8 gennaio 2013, nella procedura *Torreggiani v. Italia*.

Si osserva, in primo luogo, come il Governo italiano, nell'intento di documentare l'esistenza nell'ordinamento interno di uno strumento efficace di tutela dei diritti dei detenuti, abbia sostenuto innanzi alla Corte europea che la procedura di reclamo disciplinata dagli artt. 35 e 69 ord. pen. consentirebbe di ottenere «decisioni vincolanti e suscettibili di riparare eventuali violazioni dei diritti dei detenuti». In particolare la Corte, motivando il proprio provvedimento, ha rilevato che «secondo il Governo, il procedimento davanti al magistrato di sorveglianza costituisce un rimedio pienamente giudiziario, all'esito del quale l'autorità adita può prescrivere all'amministrazione penitenziaria misure obbligatorie volte a migliorare le condizioni detentive della persona interessata».

Per un verso, dunque, lo stesso potere confliggente avrebbe (altrove) riconosciuto il fondamento della pretesa fatta valere nel presente giudizio. Per altro verso, la Corte europea avrebbe constatato che il carattere di effettività della procedura di reclamo è pregiudicato da inottemperanze dell'Autorità amministrativa, la quale, nel caso sottoposto al suo giudizio, non ha dato esecuzione al provvedimento del Magistrato di sorveglianza concernente il ricorrente, tanto che sarebbe stato ingiunto allo Stato italiano di apprestare «senza indugio un ricorso che abbia effetti preventivi e compensativi, volti a garantire una effettiva riparazione delle violazioni della Convenzione».

Considerato in diritto

1.- Il Magistrato di sorveglianza di Roma ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del «Governo della Repubblica, nelle persone del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro della giustizia», al fine di sentir dichiarare che - ai sensi degli articoli 2, 3, 24, 110 e 113 della Costituzione - non spetta al Ministro della giustizia e ad alcun organo di Governo disporre che non venga data esecuzione ad un provvedimento del magistrato di sorveglianza, assunto a norma degli artt. 14-*ter*, 35 e 69 della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), con il quale sia stato dichiarato, in via definitiva, che un determinato comportamento dell'Amministrazione penitenziaria è lesivo di un diritto in danno del detenuto reclamante.



Oggetto del ricorso è un provvedimento assunto dal Ministro della giustizia, in data 14 luglio 2011, con il quale era stato disposto che non fosse data esecuzione ad una ordinanza del Magistrato di sorveglianza di Roma deliberata il 9 maggio 2011, e non impugnata dall'Amministrazione penitenziaria.

La decisione giudiziale aveva accolto il reclamo di un detenuto, con cui si denunciava l'asserita illegittimità di un provvedimento che aveva precluso, riguardo alle persone soggette al regime di cui all'art. 41-*bis* ord. pen., la possibilità di assistere a programmi televisivi trasmessi dalle emittenti «Rai Sport» e «Rai Storia». Il Magistrato di sorveglianza, con riferimento alle due emittenti in questione, aveva ritenuto ingiustificato il provvedimento assunto dall'Amministrazione, mancando la prova dell'esigenza di cautela che avrebbe dovuto giustificarlo (cioè la trasmissione, nel corso dei programmi televisivi, di messaggi scritti inviati dal pubblico, con la possibilità che si trattasse di comunicazioni dirette ai detenuti in regime speciale di reclusione). Per altro verso, il giudice del reclamo aveva ritenuto che il provvedimento implicasse una compressione - illegittima per le ragioni appena indicate - del pieno esercizio di un diritto soggettivo, cioè quello all'informazione, presidiato dall'art. 21 Cost. e ribadito dagli artt. 18 e 18-*bis* ord. pen.

Per quanto non avesse impugnato l'ordinanza giudiziale, il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria aveva proposto al Ministro di non dare esecuzione all'ordine di ripristinare il segnale televisivo fruibile dal reclamante, sulla base di argomenti critici circa il merito della decisione, ed in tal senso il Ministro aveva disposto.

Secondo il ricorrente, il decreto impugnato postula in capo al Ministro della giustizia ed all'Amministrazione penitenziaria il potere di non dare corso alla decisioni assunte dal magistrato di sorveglianza a tutela dei diritti soggettivi dei detenuti. L'attribuzione di tale potere, tuttavia, priverebbe la tutela giudiziale dei diritti di ogni effettività, in contrasto con i parametri costituzionali sopra indicati. Questa Corte viene dunque richiesta di dichiarare che l'inottemperanza dei provvedimenti giudiziali concernenti i diritti dei detenuti menoma le attribuzioni costituzionali del potere giudiziario, e di annullare, per l'effetto, il decreto ministeriale in questione.

2.- Il presente conflitto è stato dichiarato ammissibile con ordinanza n. 46 del 2012, individuando il soggetto passivo nel solo Ministro della Giustizia. Tale giudizio va integralmente confermato in questa sede, sussistendo in particolare la legittimazione passiva del citato Ministro in forza delle attribuzioni direttamente conferitegli dall'art. 110 Cost. in materia di organizzazione e funzionamento dei servizi relativi alla giustizia, tra i quali sono compresi i servizi pertinenti all'esecuzione delle misure e delle pene detentive (tra le altre, sentenza n. 383 del 1993). Proprio in rapporto all'indicata e diretta legittimazione del Ministro della giustizia, d'altra parte, questa Corte ha ritenuto insussistente la legittimazione, prospettata dal ricorrente in via di subordinate, del Presidente del Consiglio dei ministri, quale organo deputato ad esprimere la volontà dell'intero Governo, relativamente ad attribuzioni non altrimenti assegnate in via esclusiva (sentenza n. 379 del 1992).

3.- Per iniziativa dello stesso ricorrente, che ha prodotto la relativa documentazione con una memoria depositata il 27 marzo 2013, si è appreso che il competente Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria ha revocato, in data 31 gennaio 2012, la disposizione che imponeva l'oscuramento del segnale irradiato dalle emittenti «Rai Storia» e «Rai Sport», e che la Direzione della Casa circondariale Rebibbia di Roma ha dato notizia al Magistrato di sorveglianza, l'11 giugno successivo, dell'intervenuta esecuzione del provvedimento. Può quindi presumersi che il detenuto il quale aveva promosso il procedimento per reclamo, poi definito con l'ordinanza giudiziale cui si riferisce il provvedimento impugnato, abbia recuperato, di fatto, la possibilità di esercitare pienamente il suo diritto.

Deve escludersi, nondimeno, che sia cessata la materia del contendere.

La revoca del provvedimento oggetto del reclamo proposto dal detenuto sottoposto al regime previsto dall'art. 41-*bis* ord. pen. non ha efficacia *ex tunc* e non è stata neppure accompagnata da una dichiarazione, del Ministro della giustizia, di riconoscimento dell'efficacia vincolante dei provvedimenti del magistrato di sorveglianza, che decide sui reclami proposti dai detenuti per asserite violazioni dei loro diritti da parte dell'Amministrazione penitenziaria.

Dalle suddette circostanze si deve dedurre la conseguenza che sussiste ancora «un interesse all'accertamento, il quale trae origine dall'esigenza di porre fine [...] ad una situazione di incertezza in ordine al riparto costituzionale delle attribuzioni» (*ex plurimis*, sentenza n. 9 del 2013, in conformità al costante indirizzo giurisprudenziale di questa Corte).

4.- Nel merito, il ricorso è fondato.

4.1.- L'art. 35 ord. pen. disciplina in generale il diritto dei detenuti e degli internati di proporre reclamo ad una serie di autorità, tra cui il magistrato di sorveglianza (n. 2); l'art. 69, comma 6, ord. pen. stabilisce che sui reclami il suddetto magistrato «decide con ordinanza impugnabile soltanto per cassazione, secondo la procedura di cui all'art. 14-*ter*»; quest'ultima disposizione (comma 3) prescrive che il procedimento si svolga con la partecipazione del difensore e del pubblico ministero, mentre l'interessato e l'amministrazione penitenziaria possono presentare memorie.



Questa Corte si è ripetutamente pronunciata sulla necessità, costituzionalmente garantita, che vi sia una tutela giurisdizionale nei confronti degli atti dell'Amministrazione penitenziaria ritenuti lesivi dei diritti dei detenuti (sentenze n. 26 del 1999 e n. 526 del 2000). Quando il reclamo diretto al magistrato di sorveglianza riguarda la pretesa lesione di un diritto, e non si risolve in una semplice doglianza su aspetti generali o particolari dell'organizzazione e del funzionamento dell'istituto penitenziario, il procedimento che si instaura davanti al suddetto magistrato assume natura giurisdizionale, giacché «non v'è posizione giuridica tutelata di diritto sostanziale, senza che vi sia un giudice davanti al quale essa possa essere fatta valere» (sentenza n. 212 del 1997).

Se il procedimento e la conseguente decisione del magistrato di sorveglianza si configurano come esercizio della funzione giurisdizionale, in quanto destinati ad assicurare la tutela di diritti, si impone la conclusione che quest'ultima sia effettiva e non condizionata a valutazioni discrezionali di alcuna autorità. In tal senso si è espressa la Corte europea dei diritti dell'uomo, che ha censurato la prassi italiana di non rendere «effettivo nella pratica» il reclamo rivolto al magistrato di sorveglianza, ai sensi degli artt. 35 e 69 ord. pen. (sentenza 8 gennaio 2013, *Torreggiani v. Italia*). Del resto, anche il Governo italiano ha sostenuto, davanti alla Corte di Strasburgo, che «il procedimento davanti al magistrato di sorveglianza costituisce un rimedio pienamente giudiziario, all'esito del quale l'autorità adita può prescrivere all'amministrazione penitenziaria misure obbligatorie volte a migliorare le condizioni detentive della persona interessata» (punto 41 della sentenza sopra citata).

Si deve osservare in proposito che questa Corte aveva già riconosciuto alle «disposizioni» adottate dal magistrato di sorveglianza - in base all'art. 69, comma 5, ord. pen. - la natura di «prescrizioni od ordini, il cui carattere vincolante per l'amministrazione penitenziaria è intrinseco alle finalità di tutela che la norma stessa persegue» (sentenza n. 266 del 2009). Il reclamo assume pertanto «il carattere di rimedio generale», esperibile, anche da detenuti assoggettati a regimi di sorveglianza particolare, «quale strumento di garanzia giurisdizionale» (sentenza n. 190 del 2010).

Solo nel caso di coinvolgimento di terzi estranei all'organizzazione carceraria - quali i datori di lavoro, nell'ipotesi di insorgenza di controversie con detenuti-lavoratori - il rimedio giurisdizionale di cui sopra non risulta idoneo, in quanto estromette indebitamente una delle parti del rapporto sostanziale - il datore di lavoro appunto - dal contraddittorio davanti al magistrato di sorveglianza. Per tale ragione, e considerata l'insussistenza di esigenze di sicurezza che impedissero l'applicazione del rito del lavoro (che presenta specificità e garanzie legate alla particolare natura dei soggetti e dei rapporti coinvolti) anche alle controversie di cui sono parte i detenuti, questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 69, sesto comma, lettera *a*), dell'ord. pen. (sentenza n. 341 del 2006).

4.2.- Alla luce delle norme e della giurisprudenza prima ricordate, si deve trarre la conclusione generale che le decisioni del magistrato di sorveglianza, rese su reclami proposti da detenuti a tutela di propri diritti e secondo la procedura contenziosa di cui all'art. 14-*ter* ord. pen., devono ricevere concreta applicazione e non possono essere private di effetti pratici da provvedimenti dell'Amministrazione penitenziaria o di altre autorità.

5.- Nel caso oggetto del presente conflitto, il Magistrato di sorveglianza di Roma, con ordinanza del 9 maggio 2011, aveva ordinato all'Amministrazione penitenziaria (Casa circondariale Rebibbia di Roma) il ripristino della possibilità per un detenuto - sottoposto al regime di cui all'art. 41-*bis* ord. pen. - di assistere ai programmi trasmessi dalle emittenti televisive «Rai Sport» e «Rai Storia», in quanto il relativo «oscuramento» aveva leso il diritto soggettivo all'informazione del detenuto medesimo. Non solo l'Amministrazione penitenziaria non aveva provveduto di fatto alla riattivazione dei segnali provenienti dalle suddette emittenti televisive, ma era intervenuto successivamente, in data 14 luglio 2011, un provvedimento del Ministro della giustizia - adottato su conforme proposta del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria - con cui si manifestava formalmente la volontà di «non ottemperare» alla decisione del Magistrato di sorveglianza.

6. - Il confronto tra le conclusioni ricavabili dalle norme e dalla giurisprudenza costituzionale prima richiamate e gli atti che hanno dato origine al presente conflitto non può che avere l'esito di una dichiarazione di non spettanza al Ministro della giustizia del potere di non dare esecuzione all'ordinanza del Magistrato di sorveglianza di Roma del 9 maggio 2011. Nel caso di specie, infatti, non viene in rilievo una doglianza su aspetti generali o particolari dell'organizzazione penitenziaria, ma la lesione del diritto fondamentale all'informazione, tutelato dall'art. 21 Cost., che il giudice competente ha ritenuto ingiustificatamente compresso da un provvedimento limitativo dell'Amministrazione penitenziaria. L'estensione e la portata dei diritti dei detenuti può infatti subire restrizioni di vario genere unicamente in vista delle esigenze di sicurezza inerenti alla custodia in carcere. In assenza di tali esigenze, la limitazione acquisterebbe unicamente un valore afflittivo supplementare rispetto alla privazione della libertà personale, non compatibile con l'art. 27, terzo comma, Cost.



Il Magistrato ha adottato la sua decisione dopo aver accertato che non ricorrevano, nella fattispecie, le ragioni giustificative delle speciali restrizioni previste dall'art. 41-bis, mirate a non consentire contatti con l'organizzazione criminale di appartenenza o di attuale riferimento. L'Amministrazione penitenziaria non ha impugnato per cassazione l'ordinanza del giudice - come ad essa era consentito dall'art. 69, comma 1, ord. pen. - ma ha preferito la via della non applicazione ed ha proposto un diniego esplicito di ottemperanza al Ministro della giustizia, ottenendo il suo assenso. Essa ha conseguentemente vanificato un provvedimento di un giudice, adottato nei limiti e con le forme previsti dall'ordinamento. La menomazione delle attribuzioni di un organo appartenente al potere giudiziario ha avuto il risultato di rendere ineffettiva una tutela giurisdizionale esplicitamente prevista dalle leggi vigenti e costituzionalmente necessaria, secondo la giurisprudenza di questa Corte.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che non spettava al Ministro della giustizia disporre, su conforme proposta del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, che non fosse data esecuzione all'ordinanza del Magistrato di sorveglianza di Roma n. 3031 del 9 maggio 2011;

annulla, di conseguenza, il provvedimento del suddetto Ministro in data 14 luglio 2011, protocollo numero GDAP-0254681-2011.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 giugno 2013.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*

Gaetano SILVESTRI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 7 giugno 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_130135

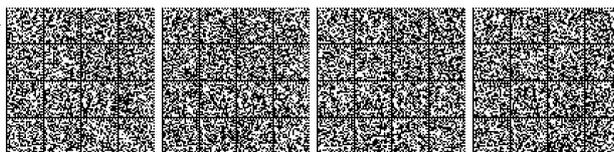
N. 136

Ordinanza 3 - 7 giugno 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Filiazione - Procedura per la verifica dello stato di abbandono di un minore - Apertura d'ufficio da parte del Presidente del Tribunale per i minorenni o di un Giudice da lui delegato - Mancata previsione - *Petitum* eccentrico rispetto al sistema vigente che attribuisce al pubblico ministero il *munus* in questione - Intervento che presenta i connotati di una "novità di sistema", spettante in via esclusiva alle scelte del legislatore - Manifesta inammissibilità della questione

- Legge 4 maggio 1983, n. 184, art. 10, comma 1, nel testo sostituito dall'art. 10 della legge 28 marzo 2001, n. 149.
- Costituzione, artt. 2, 3, 30, secondo comma, 31, secondo comma, e 32, primo comma.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Franco GALLO;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 10, comma 1, della legge 4 maggio 1983, n. 184 (Diritto del minore ad una famiglia), nel testo sostituito dall'art. 10 della legge 28 marzo 2001, n. 149 (Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184 recante «Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori», nonché al titolo VIII del libro primo del codice civile), promosso dal Tribunale per i minorenni di Trieste con ordinanza del 25 maggio 2012, iscritta al n. 207 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell'anno 2012.

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

udito nella camera di consiglio dell'8 maggio 2013 il Giudice relatore Paolo Grossi.

Ritenuto che il Tribunale per i minorenni di Trieste solleva, in riferimento agli articoli 2, 3, 30, secondo comma, 31, secondo comma, e 32, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1, della legge 4 maggio 1983, n. 184 (Diritto del minore ad una famiglia), nel testo sostituito dall'art. 10 della legge 28 marzo 2001, n. 149 (Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184 recante «Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori», nonché al titolo VIII del libro primo del codice civile), «nella parte in cui non prevede che il Presidente del Tribunale per i minorenni o un giudice da lui delegato possa procedere d'ufficio all'apertura della procedura per la verifica dello stato di abbandono di un minore»;

che il giudice rimettente premette di essere stato investito il 13 dicembre 2007 da un ricorso urgente del pubblico ministero, con il quale si chiedeva di disporre l'affidamento di un minore, nato il 4 settembre 2003, presso un ente locale, per sostegno, controllo ed eventuale collocamento comunitario, anche unitamente alla madre, se consenziente, formulando nella specie «espressa riserva di richiedere provvedimenti ben più limitativi della potestà genitoriale nel caso di mancata collaborazione dei genitori»;

che, nel corso della procedura, traspariva una situazione di generale degrado - nella quale si inseriva la condanna del padre per maltrattamenti nei confronti della madre - con importanti carenze sul versante della funzione genitoriale, che induceva il Tribunale a collocare presso una struttura comunitaria anche il secondogenito della coppia, nato il 28 maggio 2008;

che la perdurante mancanza di collaborazione da parte dei genitori induceva il Tribunale a disporre, con decreto del 21 luglio 2011, la misura dell'affidamento all'ente locale anche a tutela dell'ultimogenito, nato il 17 maggio 2011, con nomina di un curatore speciale e prescrizione ai genitori di consentire agli operatori sociali di effettuare i necessari controlli sul neonato;

che, con successive relazioni, gli operatori mettevano in luce l'impossibilità di contatti con i genitori e la drammatica situazione psicologica dei minori, nonché il rischio di uno sviluppo psico-patologico e di squilibrio nelle dinamiche interpersonali;

che all'esito dell'udienza - nella quale il pubblico ministero aveva chiesto «la mera conferma delle statuizioni precedentemente emesse» a tutela dei minori - e della discussione in camera di consiglio, il Tribunale disponeva, in via di urgenza, il collocamento dei minori presso idonea famiglia affidataria, sollevando nel contempo, con separato atto, la presente questione di legittimità costituzionale;

che il Tribunale osserva come, a seguito della modifica apportata all'art. 9 della legge n. 184 del 1983 ad opera della legge n. 149 del 2001, sia scomparsa la previsione secondo la quale «la situazione di abbandono può essere accerata anche d'ufficio dal giudice»;



che la nuova disciplina sarebbe, invece, univoca nell'individuare nel pubblico ministero il titolare esclusivo del potere di impulso della procedura, risultando in linea con tale scelta quella di aver concentrato in capo al pubblico ministero le informative relative allo stato di abbandono;

che l'esclusività della valutazione di un organo monocratico precluderebbe qualsiasi controllo da parte del collegio specializzato, con la conseguenza che, in caso di inerzia del pubblico ministero minorile, i minori che versino in condizione di sostanziale abbandono non riceverebbero «la necessaria tutela da parte dell'ordinamento giuridico italiano»;

che ciò comporterebbe la violazione dell'art. 2 Cost., in riferimento ai diritti inviolabili del minore, a tutela dei quali il secondo comma dell'art. 30 Cost. «prevede un dovere da parte dello Stato affinché vengano comunque assolti i compiti dei genitori in tutti i casi di loro perdurante incapacità»;

che sarebbe violato anche l'art. 30, secondo comma, Cost., in quanto la norma censurata «non predispone un efficace apparato di tutela atta a sopperire alla condotta pregiudizievole dei genitori, laddove la stessa sia così grave da integrare gli estremi di una sostanziale situazione di abbandono del minore»;

che sussisterebbe altresì violazione dell'art. 3 Cost., in quanto, mentre l'art. 336 del codice civile prevede, in ipotesi d'urgenza, interventi d'ufficio per l'adozione dei provvedimenti limitativi o ablativi in tema di potestà genitoriale, di cui all'art. 330 e seguenti cod. civ., analogo potere officioso non è previsto per la verifica dello stato di abbandono, derivandone una «illogicità del sistema», dal momento che lo strumento officioso sarebbe previsto in riferimento a situazioni meno gravi (riconducibili allo scorretto esercizio della potestà genitoriale) e sarebbe invece escluso per situazioni più gravi (in ipotesi destinate a integrare uno stato di irreversibile abbandono materiale e morale);

che si deduce, inoltre, la possibile violazione dell'art. 31, secondo comma, Cost., in quanto non si offrirebbe adeguata protezione ai diritti dei minori, potendo sfuggire dal perimetro di tutela situazioni gravi di sostanziale abbandono, per le quali il pubblico ministero non si sia attivato;

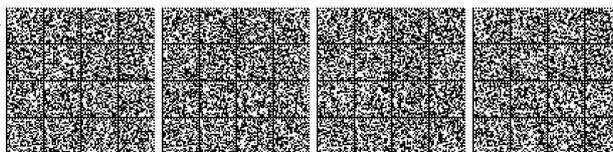
che risulterebbe compromesso anche il diritto alla salute, di cui all'art. 32 Cost., in quanto l'eventuale inerzia del pubblico ministero nel promuovere il procedimento di verifica dello stato di abbandono, «comporta il concreto rischio di una grave ed irreparabile lesione del diritto alla salute - inteso quale pretesa all'integrità psicofisica e a vivere in un ambiente familiare idoneo - del bambino che si trova in uno stato di fatto di abbandono morale e materiale»;

che la normativa censurata si porrebbe, poi, in contrasto con «i principi vigenti in ambito europeo ed internazionale» - si citano, al riguardo, l'art. 6, comma 2, del Trattato sull'Unione europea («nel testo risultante dal Trattato sottoscritto ad Amsterdam il 2 ottobre 1997»), in tema di rispetto dei diritti fondamentali garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali; la Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli (firmata a Strasburgo il 25 gennaio 1996, e resa esecutiva dalla legge 20 marzo 2003, n. 77), il cui art. 8 prevede che «nei procedimenti che riguardano un minore, l'autorità giudiziaria ha il potere, nei casi in cui il diritto interno ritenga che il benessere del minore sia seriamente minacciato, di procedere d'ufficio»; l'art. 19 della Convenzione sui diritti del fanciullo (adottata a New York il 20 novembre 1989 e ratificata e resa esecutiva dalla legge 27 maggio 1991, n. 176), il quale sancisce l'obbligo per gli Stati aderenti di adottare ogni misura anche legislativa per tutelare il fanciullo contro ogni forma di abbandono o di negligenza, con adozione di misure di protezione che dovranno includere eventuali procedure di intervento giudiziario; l'art. 20 della medesima Convenzione sui diritti del fanciullo, che prevede, se del caso, una protezione sostitutiva che può realizzarsi anche attraverso l'istituto della adozione; l'art. 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, il quale stabilisce il principio che in tutti gli atti relativi ai bambini, siano essi compiuti da autorità pubbliche o da istituzioni private, l'interesse superiore del bambino deve essere considerato preminente -;

che, in punto di rilevanza, il Tribunale sottolinea come nel corso del procedimento, aperto - come si è ricordato - nel 2007, il pubblico ministero non abbia mai formulato ricorso per la verifica dell'eventuale stato di abbandono dei minori, mentre il collegio reputa che «limitarsi ad accogliere le richieste del Pmm in sede di conferma dei decreti sinora emessi a tutela dei tre minori non consenta di apprestare una sufficiente tutela dei bambini»;

che, infatti, si reputa che «solamente attraverso l'apertura della procedura per la verifica dell'eventuale stato di abbandono possano essere da un lato fornite ai minori le risposte adeguate al fine di sopperire alle carenze presentate dai genitori e dall'altro assicurare a questi ultimi le massime garanzie di difesa ai sensi della Legge 184/83»;

che, al contrario, il perdurare del collocamento extrafamiliare dei minori, privo di progettualità e di sbocchi in tempi brevi, contrasterebbe con gli artt. 2 e 4 della legge n. 184 del 1983, che prevedono il collocamento extrafamiliare come misura del tutto contingente, in luogo di «un progetto a lungo termine, di natura adozionale» che deve essere riguardato come misura elettiva, in mancanza della possibilità di collocamento nella famiglia di origine, secondo i



principi «elaborati in ambito europeo ed efficacemente riassunti alla lettera G della Risoluzione del Parlamento europeo sull'adozione internazionale nell'Unione Europea»;

che nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o comunque infondata;

che, secondo la difesa erariale, la questione sarebbe inammissibile per *aberratio ictus*, in quanto la novità, introdotta dalla richiamata novella del 2001 a proposito dell'apertura del procedimento per l'accertamento dello stato di abbandono del minore, sarebbe enunciata non nell'art. 10 denunciato ma nell'art. 9 della stessa legge;

che la questione sarebbe comunque manifestamente infondata, dal momento che la riforma del 2001 avrebbe trasformato il procedimento di adottabilità da procedura di volontaria giurisdizione in procedimento camerale contenzioso, con il contraddittorio dei soggetti interessati e con l'assistenza legale, sin dall'inizio, del minore, dei genitori o degli altri parenti;

che la previsione del potere di iniziativa soltanto in capo al pubblico ministero, peraltro destinatario delle varie segnalazioni circa lo stato di abbandono, non risulterebbe dunque irragionevole e nessun *vulnus* alla tutela dei minori ed alla loro integrità psicofisica potrebbe, pertanto, derivare dalla vigente disciplina della materia.

Considerato che il Tribunale per i minorenni di Trieste solleva, in riferimento agli articoli 2, 3, 30, secondo comma, 31, secondo comma, e 32, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1, della legge 4 maggio 1983, n. 184 (Diritto del minore ad una famiglia), nel testo sostituito dall'art. 10 della legge 28 marzo 2001, n. 149 (Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184 recante «Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori», nonché al titolo VIII del libro primo del codice civile), «nella parte in cui non prevede che il Presidente del Tribunale per i minorenni o un Giudice da lui delegato possa procedere d'ufficio all'apertura della procedura per la verifica dello stato di abbandono di un minore»;

che, a parere del Tribunale, la disposizione impugnata contrasterebbe con l'art. 2 Cost., che riconosce i diritti fondamentali dell'uomo, a tutela dei quali l'art. 30, secondo comma, della stessa Carta prevede che, in base alla legge, vengano comunque assolti i compiti dei genitori in tutti i casi di loro perdurante incapacità;

che violato sarebbe del pari l'art. 30, secondo comma, Cost., in quanto la disciplina censurata non predisporrebbe un efficace apparato di tutela atto a sopperire alla condotta pregiudizievole dei genitori, laddove la stessa sia così grave da integrare gli estremi di una sostanziale situazione di abbandono del minore;

che sussisterebbe un contrasto pure con l'art. 3 Cost., in quanto l'art. 336 del codice civile consente al Tribunale per i minorenni, in situazioni di grave pregiudizio per i minori, di adottare anche d'ufficio, in caso di urgente necessità, i provvedimenti limitativi o ablativi della potestà dei genitori, di cui agli artt. 330 e seguenti del codice civile, mentre analogo potere officioso non è previsto con riferimento all'apertura del procedimento per la verifica dello stato di abbandono di un minore, con conseguente illogicità del sistema, che garantisce nel caso di situazioni meno gravi (scorretto esercizio della potestà) uno strumento di intervento officioso che non è invece previsto nelle situazioni più gravi (che possono integrare un vero e proprio irreversibile abbandono morale e materiale);

che risulterebbe vulnerato anche l'art. 31, secondo comma, Cost., dal momento che la norma censurata non sarebbe congegnata in modo adeguato a soddisfare le esigenze di protezione dell'infanzia, non salvaguardando situazioni gravi di sostanziale abbandono di minori per le quali il pubblico ministero non si sia attivato promuovendo il relativo procedimento;

che si appaleserebbe un contrasto pure con l'art. 32, primo comma, Cost., in quanto l'eventuale inerzia del pubblico ministero nel promuovere il procedimento di verifica dello stato di abbandono «comporta il concreto rischio di una grave ed irreparabile lesione del diritto alla salute - inteso quale pretesa all'integrità psicofisica e a vivere in un ambiente familiare idoneo - del bambino che si trova in uno stato di fatto di abbandono morale e materiale»;

che sarebbero inoltre violati «i principi vigenti in ambito europeo ed internazionale», richiamandosi, a tal proposito, via via, l'art. 6, comma 2, del Trattato sull'Unione europea («nel testo risultante dal Trattato sottoscritto ad Amsterdam il 2 ottobre 1997»), in tema di rispetto dei diritti fondamentali garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali; la Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli (firmata a Strasburgo il 25 gennaio 1996, e resa esecutiva dalla legge 20 marzo 2003, n. 77), il cui art. 8 prevede che «nei procedimenti che riguardano un minore, l'autorità giudiziaria ha il potere, nei casi in cui il diritto interno ritenga che il benessere del minore sia seriamente minacciato, di procedere d'ufficio»; l'art. 19 della Convenzione sui diritti del fanciullo (adottata a New York il 20 novembre 1989 e ratificata e resa esecutiva dalla legge 27 maggio 1991, n. 176), il quale sancisce l'obbligo per gli Stati aderenti di adottare ogni misura anche legislativa



per tutelare il fanciullo contro ogni forma di abbandono o di negligenza, con adozione di misure di protezione che dovranno includere eventuali procedure di intervento giudiziario; l'art. 20 della stessa Convenzione sui diritti del fanciullo, che prevede, se del caso, una protezione sostitutiva che può realizzarsi anche attraverso l'istituto della adozione; l'art. 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, il quale stabilisce il principio che in tutti gli atti relativi ai bambini, siano essi compiuti da autorità pubbliche o da istituzioni private, l'interesse superiore del bambino deve essere considerato preminente; la Risoluzione, infine, del Parlamento europeo del 19 gennaio 2011 sull'adozione internazionale nell'Unione europea, ove, alla lettera G del «considerando», si enuncia che «qualora sia impossibile affidare minori alla custodia primaria della famiglia, l'adozione dovrebbe essere una delle scelte secondarie naturali, mentre il collocamento di un minore in un istituto dovrebbe essere l'ultima opzione in assoluto»;

che la questione proposta mirerebbe ad introdurre una nuova ipotesi di apertura del procedimento relativo alla verifica dello stato di abbandono del minore, in vista dei conseguenti provvedimenti, tanto di ordine provvisorio che definitivo, intesi a salvaguardare le esigenze di tutela del minore e ad assicurare al medesimo il «diritto ad una famiglia», come paradigmaticamente recita la stessa intitolazione della legge n. 184 del 1983, dopo le modifiche intervenute ad opera dell'art. 1 della richiamata legge n. 149 del 2001;

che, infatti, il Tribunale rimettente formula un *petitum* volto a consentire che il Presidente del Tribunale per i minorenni o un giudice da lui delegato possa procedere, anche d'ufficio, alla apertura del procedimento di cui si è detto, senza, evidentemente, eliminare la concorrente possibilità che il procedimento stesso venga promosso dal pubblico ministero, unico soggetto legittimato in base anche alla disciplina oggetto di censura;

che la pronuncia richiesta, peraltro, aspira a risultati di segno opposto rispetto al sistema normativo delineato ed agli obiettivi in esso perseguiti, atteso che, con la novella introdotta dalla predetta legge n. 149 del 2001, il procedimento per l'adozione è stato modellato in funzione di uno schema di tipo contenzioso-partecipativo, contrassegnato dal contraddittorio fra i soggetti interessati, dalla partecipazione difensiva, dai connotati decisori della relativa statuizione terminativa, che assume la forma della sentenza, dall'introduzione del relativo regime di impugnazioni, nonché dall'attribuzione al giudice - ed è questo il profilo qui maggiormente rilevante - di una posizione di assoluta terzietà, che presuppone la devoluzione ad altro organo (appunto, il pubblico ministero) del potere-dovere di esercitare l'"azione", promuovendo il procedimento stesso;

che, nel configurare in capo al pubblico ministero il munus di presentare il ricorso di cui all'art. 9, comma 2, della citata legge n. 184 del 1983, il legislatore ha coerentemente designato lo stesso organo come quello che diviene *ex lege* destinatario di tutte le informative provenienti da soggetti privati o pubblici e concernenti situazioni di abbandono di minori di età, rendendo, dunque, sistematicamente eccentrica l'ipotesi, coltivata dal Tribunale rimettente, di un procedimento attivato *ex officio* da un organo giurisdizionale, il quale, solo occasionalmente ed incidentalmente, possa essere venuto a «conoscenza» della situazione di minori che versino in una condizione di abbandono (profili, quelli accennati, non sfuggiti, del resto, allo stesso giudice rimettente, quando - in riferimento al principio della terzietà del giudicante - ha auspicato l'introduzione, in via consequenziale, di uno specifico meccanismo di incompatibilità);

che, pertanto, l'intervento richiesto assume i connotati di una «novità di sistema» non costituzionalmente imposta e colloca il quesito proposto - come riconosciuto dalla costante giurisprudenza di questa Corte - «al di fuori dell'area del sindacato di legittimità costituzionale, per rimetterlo alle eventuali e future soluzioni di riforma, affidate in via esclusiva alle scelte del legislatore» (sentenza n. 252 del 2012, nonché, *ex plurimis*, sentenza n. 274 del 2011);

che, infine, la stessa grave situazione denunciata dal giudice rimettente, anziché essere diretta conseguenza della disposizione sospettata di illegittimità costituzionale, si rivela piuttosto come una patologia di mero fatto, derivante dalla (in ipotesi, colpevole) inerzia del pubblico ministero nel promuovere il procedimento, rimuovibile attraverso i meccanismi ordinamentali inerenti alla organizzazione del relativo ufficio, senza che ciò possa implicare alcun vizio «intrinseco» della disposizione censurata e restando comunque impregiudicato il profilo relativo alla sua applicabilità nel giudizio principale;

che, di conseguenza, la questione proposta deve essere dichiarata manifestamente inammissibile.

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



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1, della legge 4 maggio 1983, n. 184 (Diritto del minore ad una famiglia), nel testo sostituito dall'art. 10 della legge 28 marzo 2001, n. 149 (Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184 recante «Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori», nonché al titolo VIII del libro primo del codice civile), «nella parte in cui non prevede che il Presidente del Tribunale per i minorenni o un Giudice da lui delegato possa procedere d'ufficio all'apertura della procedura per la verifica dello stato di abbandono di un minore», sollevata, in riferimento agli articoli 2, 3, 30, secondo comma, 31, secondo comma, e 32, primo comma, della Costituzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 giugno 2013.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*

Paolo GROSSI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 7 giugno 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_130136





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 6

*Ricorso per conflitto di attribuzione tra enti depositato in cancelleria l'8 maggio 2013
(della Regione Friuli-Venezia Giulia)*

Elezioni - Ufficio elettorale centrale nazionale istituito presso la Corte Suprema di Cassazione per la verifica e proclamazione dei risultati delle elezioni per la Camera dei deputati svoltesi il 24 e 25 febbraio 2013 - Assegnazione alla circoscrizione IX Friuli-Venezia Giulia di 12 seggi, anziché dei 13 spettanti sulla base del d.P.R. 22 dicembre 2012 - Ricorso per conflitto tra enti sollevato dalla Regione Friuli-Venezia Giulia nei confronti dello Stato - Denunciata violazione del principio di ripartizione territoriale della rappresentanza politica - Richiesta alla Corte di sollevare davanti a se stessa questione di legittimità costituzionale dell'art. 83, comma 1, n. 8, del d.P.R. n. 361 del 1957, nella parte in cui, anziché prevedere che le compensazioni eventualmente necessarie si effettuino all'interno della stessa circoscrizione, consente che, in talune situazioni, si operi la sostituzione della circoscrizione nella quale viene assegnato il seggio - Richiesta alla Corte di dichiarare la non spettanza allo Stato e, per esso, all'Ufficio elettorale centrale costituito presso la Corte Suprema di Cassazione di assegnare complessivamente alla circoscrizione IX Friuli-Venezia Giulia dodici seggi, anziché tredici spettanti.

- Verbale dell'Ufficio elettorale centrale nazionale presso la Corte Suprema di Cassazione del 5 marzo 2013.
- Costituzione, artt. 1, 3, primo comma, 5 e 56, comma quarto; decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 2012, Allegato A.

Ricorso della regione Friuli-Venezia Giulia (cod. fisc. 80014930327; P. IVA 00526040324), in persona del Presidente della Giunta regionale pro-tempore, autorizzato con deliberazione della Giunta regionale n. 806 del 18 aprile 2013 (doc. 1), rappresentata e difesa — come da procura a margine del presente atto — dall'avv. prof. Giandomenico Falcon di Padova, con domicilio eletto in Roma presso l'Ufficio di rappresentanza della Regione, in Piazza Colonna, 355;

Contro il Presidente del Consiglio dei Ministri per la dichiarazione che non spetta allo Stato, e per esso all'Ufficio elettorale centrale nazionale costituito presso la Suprema Corte di Cassazione per la verifica e la proclamazione dei risultati delle elezioni per la Camera dei Deputati svoltesi il 24 e 25 febbraio 2013, di assegnare complessivamente alla circoscrizione IX Friuli-Venezia Giulia 12 seggi, anziché i 13 spettanti a tale circoscrizione regionale sulla base del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 2012, assunto in stretta applicazione di quanto previsto dall'art. 56 della Costituzione;

Nonché per il conseguente annullamento del verbale del 5 marzo 2013 con il quale, al termine della procedura elettorale svoltasi il 24 e 25 febbraio 2013 per l'elezione della Camera dei deputati, lo stesso Ufficio elettorale centrale nazionale ha assegnato alla circoscrizione regionale IX — Friuli-Venezia Giulia 12 seggi anziché i 13 spettanti, in violazione, per le ragioni che saranno di seguito esposte, degli articoli 1, 3, primo comma, 5 e 56, quarto comma, della Costituzione, nonché, in quanto attuativo di tali disposizioni, del d.P.R. 22 dicembre 2012, allegato A (doc. 2).

F A T T O

Come è ben noto, nel disciplinare l'elezione della Camera l'art. 56, dopo avere stabilito al comma secondo in seicentotrenta il numero dei deputati da eleggere, al quarto comma stabilisce che «la ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni, fatto salvo il numero dei seggi assegnati alla circoscrizione Estero, si effettua dividendo il numero degli abitanti della Repubblica, quale risulta dall'ultimo censimento generale della popolazione, per seicentodiciotto e distribuendo i seggi in proporzione alla popolazione di ogni circoscrizione, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti».



La questione sollevata con il presente conflitto riguarda la Circoscrizione IX Friuli-Venezia Giulia, integralmente corrispondente al territorio della Regione Friuli-Venezia Giulia. In generale — ai sensi della legge 4 agosto 1993, n. 277 — ogni circoscrizione corrisponde ad un territorio regionale o (nel caso delle Regioni di maggiore dimensione) ad una parte di esso.

Il criterio di distribuzione dei seggi tra le circoscrizioni stabilito dalla Costituzione impone un rapporto di proporzionalità con la popolazione della circoscrizioni. Non si tratta certo di un criterio casuale: al contrario, ne è evidente il fine di assicurare parità di rappresentanza a tutte le comunità regionali, sulla base della loro consistenza demografica. Si tratta dunque di un principio connaturato alla rappresentanza democratica, come voluta dalla Costituzione, in diretta applicazione dei principi fondamentali posti dagli articoli 1 e 3, un principio che non può in alcun caso venire alterato nella sua applicazione.

Le prescrizioni costituzionali sull'assegnazione dei seggi alle circoscrizioni in ragione proporzionale alla consistenza demografica della popolazione sono state attuate, in relazione alle elezioni convocate per il 24 e 25 febbraio 2013, dal decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 2012, recante Assegnazione alle circoscrizioni elettorali del territorio nazionale e alle ripartizioni della circoscrizione Estero del numero dei seggi spettanti per l'elezione della Camera dei deputati, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 299 del 24 dicembre 2012.

In tale decreto, che non risulta contestato da alcuno, alla circoscrizione IX Friuli-Venezia Giulia sono stati assegnati 13 seggi, come evidenziato nella Tabella A.

Precisamente, come risulta ancora da tale Tabella, 12 seggi risultano come «quozienti interi», mentre il seggio rimanente risulta assegnato in ragione dei «resti più alti»: i quali — come descritto nel «Nota Bene» posto ai piedi della Tabella A — «in numero complessivo di 10, danno titolo all'assegnazione alle relative circoscrizioni di un seggio in più». Una delle dieci circoscrizioni è, appunto, quella della Regione Friuli-Venezia Giulia.

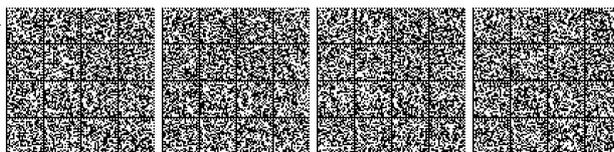
È dunque con somma sorpresa che i rappresentanti della comunità regionale hanno constatato che il Verbale del 5 marzo 2013 delle operazioni dell'Ufficio elettorale centrale nazionale, costituito presso la Suprema Corte di Cassazione, al termine della procedura elettorale svoltasi il 24 e 25 febbraio 2013 per l'elezione della Camera dei deputati assegnava complessivamente alla circoscrizione IX Friuli-Venezia Giulia 12 seggi, anziché i 13 spettanti sulla base del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 2012, in applicazione di quanto previsto dall'art. 56 della Costituzione.

A tale risultato l'Ufficio sembra essere arrivato attraverso le seguenti tappe. Nel Prospetto VI allegato (p. 43) — evidenziato nel verbale del 5 marzo, del quale è definito «parte integrante» (p. 25) — è riportato «il totale dei seggi attribuiti a ciascuna coalizione di liste o singola lista, nelle singole circoscrizioni»: ed esso chiaramente conferma che alla circoscrizione Friuli-Venezia Giulia sono assegnati 13 seggi, ripartiti nel seguente modo: 7 seggi alla Coalizione Luigi Bersani, 3 seggi alla Coalizione Silvio Berlusconi, 1 seggio alla Coalizione Mario Monti, 2 seggi al Movimento 5 stelle.

Tuttavia, dal riepilogo di cui al § 20 del verbale risulta che per la stessa circoscrizione sono stati assegnati i seguenti seggi: 7 seggi alla Coalizione Luigi Bersani, 2 seggi alla Coalizione Silvio Berlusconi, 1 seggio alla Coalizione Mario Monti, 2 seggi al Movimento 5 stelle, per un totale complessivo di 12 seggi, in luogo dei 13 assegnati alla circoscrizione a norma dell'art. 56, comma quarto, della Costituzione.

La ragione per la quale l'Ufficio elettorale centrale nazionale è arrivato a tale esito risulta consistere nelle complesse «operazioni di compensazione» compiute, di cui è descrizione a p. 28, come segue: «Quindi, l'Ufficio elettorale centrale nazionale, a norma dell'art. 83, comma 1, n. 8, del testo unico 30 marzo 1957, n. 361, e successive modificazioni, sottrae i seggi eccedenti alla coalizione avente come capo Silvio Berlusconi nelle circoscrizioni nelle quali essa li ha ottenuti con le parti decimali dei quozienti di attribuzione, secondo il loro ordine crescente e li assegna, nella stessa circoscrizione nel solo caso della Liguria, alla coalizione di liste avente come capo Pierluigi Bersani che non ha ottenuto il numero di seggi spettanti e che ha parti decimali dei quozienti non utilizzate, come risulta dai prospetti V-bis allegati al presente verbale. Nei casi in cui non è stato possibile far riferimento alla medesima circoscrizione e cioè nelle circoscrizioni Friuli-Venezia Giulia e Molise, fino a concorrenza dei seggi ancora da cedere, alla coalizione di lista e alla lista eccedentaria sono stati sottratti i seggi nelle circoscrizioni nelle quali sono stati ottenuti con le minori parti decimali del quoziente di attribuzione; tali seggi sono stati attribuiti alla coalizione di liste deficitaria nelle circoscrizioni nelle quali ha le maggiori parti decimali del quoziente di attribuzione non utilizzate, cioè Sardegna e Umbria» (enfasi aggiunta).

Ciò, a quel che pare, in applicazione dell'art. 83, comma 1, n. 8 parte finale del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, il quale — nella versione vigente — stabilisce che «nel caso in cui non sia possibile fare riferimento alla medesima circoscrizione ai fini del completamento delle operazioni precedenti, fino a concorrenza dei seggi ancora da cedere, alla coalizione di liste o lista singola eccedentaria vengono sottratti i seggi in quelle circoscrizioni nelle quali li ha ottenuti con le minori parti decimali del quoziente di attribuzione e alla coalizione di liste o lista



singola deficitaria sono conseguentemente attribuiti seggi in quelle altre circoscrizioni nelle quali abbiano le maggiori parti decimali del quoziente di attribuzione non utilizzate».

Ma a prescindere dal modo in cui tale risultato sia stato ottenuto, risulta evidente che esso è illegittimo, in quanto altera la distribuzione della rappresentanza territoriale come definita dalla Costituzione, determinando una sottorappresentazione della comunità regionale friulana e giuliana.

In effetti, in base all'art. 56, quarto comma, Cost., il riparto territoriale che risulta dal calcolo ivi previsto costituisce la variabile indipendente che non può essere alterata, al cui interno vanno effettuate tutte le altre operazioni necessarie per trasformare i voti in seggi.

Ne deriva che l'art. 83, comma 1, n. 8, parte finale, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, ove inteso nel senso che esso imponga o consenta tale alterazione del riparto costituzionale dei seggi tra le circoscrizioni, è esso stesso costituzionalmente illegittimo.

In definitiva, la determinazione dell'Ufficio elettorale centrale nazionale presso la Suprema Corte di Cassazione per la verifica e la proclamazione dei risultati delle elezioni per la Camera dei Deputati svoltesi il 24 e 25 febbraio 2013, di assegnare complessivamente alla circoscrizione IX Friuli-Venezia Giulia 12 seggi, anziché i 13 spettanti a tale circoscrizione regionale sulla base del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 2012, risulta illegittimo ed invasivo dei diritti di rappresentanza democratica della comunità territoriale del Friuli-Venezia Giulia, secondo quanto stabilito in attuazione dell'art. 56, quarto comma, della Costituzione, per le seguenti ragioni di

D I R I T T O

1. Premessa. Sui requisiti soggettivi ed oggettivi di ammissibilità del presente conflitto.

Conviene in primo luogo soffermarsi sui requisiti soggettivi ed oggettivi di ammissibilità del presente conflitto: sulla legittimazione della Regione alla presente impugnazione, sulla natura dell'atto oggetto del conflitto e sulla lesione che in concreto ha prodotto.

Quanto alla legittimazione della Regione, va sottolineato che essa costituisce la sola espressione istituzionale della popolazione della circoscrizione Friuli-Venezia Giulia e — si può dire — della circoscrizione stessa: la quale in difetto della rappresentanza regionale non avrebbe alcun altro modo di far sentire la propria voce e di tutelare i diritti che la Costituzione assegna alle popolazioni identificate dalle circoscrizioni, cioè, nel caso, al Friuli-Venezia Giulia.

Del resto, il legame di immedesimazione e rappresentanza tra il Friuli-Venezia Giulia e l'istituto regionale, già implicito nel principio di autonomia di cui all'art. 5 Cost., è espressamente stabilito e riconosciuto, al livello costituzionale, dall'art. 1 dello Statuto regionale, secondo il quale «il Friuli-Venezia Giulia è costituito in Regione autonoma, fornita di personalità giuridica, entro l'unità della Repubblica italiana, una e indivisibile, sulla base dei principi della Costituzione». È dunque la comunità territoriale friulana e giuliana ad essere «costituita in Regione», dal che consegue che la Regione è — appunto — la rappresentanza costituzionale di tale comunità.

Su questa base, la Regione Friuli-Venezia Giulia ritiene di essere legittimata a far valere davanti a codesta ecc. ma Corte costituzionale la diminuzione di rappresentanza subita dalla propria comunità territoriale, in ragione della sottrazione di un rappresentante a quelli ad essa assegnati a norma dell'art. 56, quarto comma, della Costituzione.

Oltre a ciò, è anche noto che codesta stessa Corte costituzionale in più occasioni ha riconosciuto alle Regioni la possibilità di intervenire al di fuori delle materie specificamente elencate già dal «vecchio» art. 117 Cost. (v., ad es., la sent. 251/1993), in virtù del loro carattere di enti «esponenziali», rappresentanti degli interessi generali della comunità regionale, ricavabile principalmente dall'art. 5 Cost. (là dove prevede che «la Repubblica riconosce e promuove... le autonomie locali», in quanto per «autonomie locali» si intendono le comunità locali e non gli enti), ma fondato in dottrina anche su altri elementi (quali il carattere rappresentativo degli organi o il carattere territoriale dell'ente: v. rispettivamente G. Mor, *Profili dell'amministrazione regionale*, Milano 1974; L. Paladin, *Il territorio degli enti autonomi*, in Riv. trim. dir. pubbl., 1961). Tale carattere può dirsi poi rafforzato, nel quadro del nuovo Titolo V, dalla qualificazione di ente costitutivo della Repubblica riconosciuto alle Regioni dal comma primo dell'art. 114.

Codesta Corte ha applicato il principio dell'esponenzialità anche al profilo della legittimazione al ricorso. Così, nella sentenza n. 51 del 1991 la Corte ha ritenuto ammissibile un conflitto di attribuzioni promosso dalla Regione Piemonte contro un'ordinanza del Presidente della Regione Valle d'Aosta che aveva vietato la «introduzione nel territorio valdostano di ovini e caprini provenienti da altre Regioni italiane», per asserita violazione dell'art. 120 Cost. La Corte ha osservato che l'art. 120 Cost. «attribuisce a ciascuna Regione un interesse costituzionalmente protetto a che un'altra



Regione non adotti provvedimenti diretti a limitare la libera circolazione delle persone e delle cose sottoposte al proprio potere, menomando così il pieno sviluppo dell'autonomia», e che, «in ragione di tale connessione [con l'art. 5 Cost.], l'interesse costituzionale alla libera circolazione delle persone e delle cose protetto dall'art. 120 fonda in ciascuna Regione una legittimazione ad agire in giudizio a tutela della propria posizione costituzionale di ente autonomo».

Nella sent. n. 276/1991 la Corte ha seguito un analogo schema di ragionamento, in quanto, a fronte di un ricorso della Regione Toscana contro una norma legislativa statale che imponeva al Governo di consultare previamente la Regione Veneto ed il Comune di Venezia in vista della designazione — nel decennio 1991-2000 — di sedi italiane di organismi internazionali, «al fine di privilegiare la candidatura di Venezia», la Corte ha riconosciuto ammissibile che la Regione facesse valere «la sua pretesa alla considerazione, da parte del legislatore nazionale che introduce una disciplina territorialmente differenziata, dell'interesse proprio (o degli interessi propri) della comunità regionale», osservando che l'esigenza del rispetto del «criterio di eguaglianza fra le Regioni» va «al di là della salvaguardia della competenza legislativa regionale... e si ricollega alla natura della Regione di ente politico esponenziale della comunità regionale, il cui fondamento e la cui garanzia sostanziale... sta piuttosto nell'art. 5 Cost. stessa».

Ancora, nel caso di cui alla sent. 533/2002 la Regione Veneto ed il Governo avevano impugnato l'art. 44 della legge della Provincia di Bolzano 28 dicembre 2001, n. 19, in base al quale i sovracani annui dovuti dai concessionari di derivazioni del bacino imbrifero dell'Adlge devono essere versati alla Provincia autonoma di Bolzano contestualmente al pagamento dei canoni demaniali. La Corte condivise la censura, osservando che «la semplice previsione che i sovracani siano riscossi dalla Provincia autonoma di Bolzano e la conseguente loro sottrazione, non importa se solo temporanea, ai consorzi di Comuni del bacino imbrifero montano lede, con il principio della legislazione statale..., anche l'autonomia finanziaria dei Comuni e, mediamente, della stessa Regione Veneto, che vede privato il proprio territorio di risorse delle quali, in base alla legge statale, avrebbe dovuto essere destinataria» (corsivo aggiunto).

Dunque, come si può vedere, la Regione è stata ammessa ad impugnare anche leggi che non ledevano specifiche competenze costituzionali della Regione stessa, ma che, pregiudicando gli interessi della popolazione stanziata nel suo territorio, ledevano la generale competenza costituzionale della Regione, legata alla tutela di tali interessi.

Questa impostazione è pienamente fondata, in quanto è evidente che i confini della «sfera di competenza» regionale debbono essere determinati non solo tramite le norme del Titolo V ma anche tramite l'art. 5 Cost.

Essa del resto corrisponde al significato attribuito all'«eccesso di competenza» di cui all'art. 127, co. 1, Cost.: come la sfera di competenza regionale ha i suoi confini, in negativo, in tutte le norme costituzionali e non solo in quelle che elencano le materie, così si potrebbe ritenere che essa spazi, in positivo, oltre l'autonomia legislativa-amministrativa-finanziaria riconosciuta dal Titolo V, fino a dove la Costituzione lo consenta: e, se è vero (come è vero) che l'art. 5 Cost. attribuisce alle Regioni il ruolo di rappresentanti degli interessi generali delle comunità regionali, la «sfera di competenza» regionale può ritenersi comprensiva, appunto, di questa posizione regionale, con la conseguenza che le Regioni dovrebbero essere ammesse ad impugnare tutti gli atti statali incostituzionali che ledano, genericamente, interessi della comunità regionale.

È anche opportuno ricordare che, in base alla giurisprudenza costituzionale, le Regioni possono impugnare leggi statali lesive delle prerogative degli enti locali a prescindere dalla presenza di una lesione della competenza regionale: v., ad es., la sent. 298/2009, secondo la quale «le Regioni sono legittimate a denunciare la legge statale anche per la lesione delle attribuzioni degli enti locali, indipendentemente dalla prospettazione della violazione della competenza legislativa regionale» (punto 7.2; v. anche le sentt. 278/2010, punto 14.1; 169/2007, punto 3; 95/2007).

Quanto alla natura dell'atto impugnato, nessun dubbio può nutrirsi circa il carattere amministrativo e non giurisdizionale, pur trattandosi di Ufficio costituito presso la Corte di cassazione. Basterà qui ricordare la sentenza di codesta Corte n. 259 del 2009, che con riferimento in generale agli uffici coinvolti nel procedimento elettorale per l'elezione della Camera ha confermato — ribadendo la giurisprudenza precedente — che «la collocazione di detti organi presso le Corti d'appello e la Corte di cassazione “non comporta che i collegi medesimi siano inseriti nell'apparato giudiziario, evidente risultando la carenza, sia sotto il profilo funzionale sia sotto quello strutturale, di un nesso organico di penetrazione istituzionale che consenta di ritenere che essi costituiscano sezioni specializzate degli uffici giudiziari presso cui sono costituiti” (sentenza n. 387 del 1996; conformi, *ex plurimis*, sentenze n. 29 del 2003, n. 104 del 2006, n. 164 del 2008)» (punto 2.2 in Diritto).

Assodata la natura amministrativa e non giurisdizionale dell'atto, non sembra possibile dubitare che esso costituisca atto dello Stato suscettibile di conflitto, in quanto espressione ultima delle determinazioni statali. Non è infatti certo possibile ritenere — come talora è fatto — che l'attività di tali Uffici risulti poi «assorbita» in quella della stessa Camera in sede di controllo dei titoli di ammissione dei suoi componenti a norma dell'art. 66 della Costituzione.



Infatti, se già in generale non si intende come una attività di carattere amministrativo potrebbe rimanere assorbita in una attività la cui «natura giurisdizionale» — come ricorda adesivamente la stessa sentenza di codesta Corte n. 259 del 2009 — «è pacificamente riconosciuta, nelle ipotesi di contestazioni, dalla dottrina e dalla giurisprudenza» (ivi), risulta poi evidente che la tesi di un generico assorbimento della prima nella seconda impedisce di percepire quale sia la vera relazione tra le due, ed il nesso di condizionamento che la prima esercita sulla seconda.

Infatti, le operazioni affidate alla competenza dell'Ufficio elettorale centrale nazionale costituito presso la Suprema Corte di Cassazione consistono, esattamente, nella verifica e nella conseguente proclamazione dei risultati delle elezioni per la Camera dei Deputati. In altre parole, è l'attività dell'Ufficio elettorale centrale nazionale a determinare quali siano quei «componenti» delle Camere sui quali solo in seguito si esercita il giudizio della Camera di appartenenza ai sensi dell'art. 66 Cost.

In altre parole, ben lungi dal costituire un mero atto provvisorio e prodromico, poi assorbito in un atto successivo (del quale dovrebbe evidentemente condividere la natura, differenziandosene solo per il fatto di costituire una sequenza del procedimento anziché l'atto finale), la determinazione dell'Ufficio elettorale competente individua esso, in primo luogo, gli eletti, cioè i componenti di ciascuna Camera, determinando con ciò l'oggetto stesso della verifica alla quale la Camera è chiamata quale organo giurisdizionale.

A parte ciò, è da ricordare che, secondo la giurisprudenza costituzionale (v. ad es. la sent. 382/2006), «qualsiasi comportamento significativo, imputabile allo Stato o ad una Regione è idoneo a produrre un conflitto attuale di attribuzione fra enti, purché sia dotato di efficacia o di rilevanza esterna e sia diretto ad esprimere in modo chiaro ed inequivoco la pretesa di esercitare una data competenza, il cui svolgimento possa determinare un'invasione attuale dell'altrui sfera di attribuzioni o comunque una menomazione altrettanto attuale delle possibilità di esercizio della medesima».

Vero è che la citata sentenza n. 259 del 2009 perviene essa stessa ad una pronuncia di inammissibilità. Si trattava in quel giudizio di una questione di legittimità costituzionale posta dal Consiglio di giustizia amministrativa della Regione siciliana, investita del ricorso di un candidato escluso dalle liste, fondata sulla premessa che avverso tale esclusione non vi fosse una giurisdizione competente.

Nella predetta sentenza codesta Corte smentì tale premessa, affermando l'esistenza di tale giurisdizione e precisando che le difficoltà insorte nella sua individuazione — dal momento che la Corte di cassazione la indica nelle Camere del Parlamento, che per parte loro si rifiutano di esercitarla — vanno risolte con i mezzi posti a disposizione dal sistema costituzionale.

È tuttavia palese che tale pronuncia si riferisce ad una situazione del tutto diversa da quella posta con il presente conflitto, nel quale non vengono in considerazione diritti politici individuali, situazioni soggettive personali che eventualmente risultino lese dagli atti del procedimento elettorale preliminare, ma viene in considerazione il rispetto dei criteri di distribuzione territoriale della rappresentanza posti dalla Costituzione, nell'interesse non di singoli ma dell'intera comunità territoriale rappresentata.

Invero, il diverso carattere proprio del possibile ricorso ai competenti organi della Camera dei deputati si evince dallo stesso Regolamento della Giunta per le elezioni, il cui art. 9, comma 1, dispone appunto che «sono legittimati al ricorso avverso gli atti del procedimento elettorale i soggetti titolari di un interesse personale, diretto e qualificato».

2. Palese contrasto del risultato cui è pervenuto l'Ufficio elettorale centrale nazionale con l'art. 56, comma quarto, della Costituzione.

Non sembra che occorra spendere molte parole per illustrare come il risultato proclamato dell'Ufficio elettorale centrale nazionale sia difforme da quanto disposto dalla Costituzione.

Si è già illustrato nella parte narrativa come, in obbligata attuazione dell'art. 56, quarto comma, Cost., sia stato adottato il decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 2012, recante Assegnazione alle circoscrizioni elettorali del territorio nazionale e alle ripartizioni della circoscrizione Estero del numero dei seggi spettanti per l'elezione della Camera dei deputati, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 299 del 24 dicembre 2012.

In tale decreto, che non risulta contestato da alcuno, alla circoscrizione IX Friuli-Venezia Giulia sono stati assegnati 13 seggi, come evidenziato nella Tabella A. Precisamente, come risulta ancora da tale Tabella, 12 seggi risultano come «quotienti interi», mentre il seggio rimanente risulta assegnato in ragione dei «resti più alti»: i resti, si noti, sono in questa fase relativi al quoziente al quale si riferisce lo stesso art. 56, che nulla ha a che fare — come è chiaro — con i resti che, ad elezioni avvenute ed a cifre elettorali dei singoli partiti calcolate, caratterizzeranno le posizioni dei diversi partiti.



Ora, risulta ad avviso della Regione evidente che la ripartizione di seggi tra le circoscrizioni ha nella Costituzione carattere assoluto, come espressione del principio democratico, del principio di sovranità popolare e insieme del principio di parità di trattamento tra i cittadini. Ed è, per di più, principio espressamente enunciato (appunto dall'art. 56, quarto comma) come una delle pietre angolari del sistema di rappresentanza: mentre — come è ben noto, anche per la problematica e le diverse attuazioni che sono conseguite — non è enunciato un principio di stretta proporzionalità tra risultati ottenuti dai partiti e la loro conversione in seggi.

Posto il carattere assoluto che la Costituzione attribuisce al giusto rapporto tra popolazione e rappresentanza, è evidente che qualunque operazione elettorale, qualunque «meccanismo di compensazione» conduca, in termini di assegnazione di seggi alle circoscrizioni, ad un risultato diverso da quello imposto dalla Costituzione e — nel caso specifico — sancito dal decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 2012 è per definizione ottenuto in violazione della Costituzione ed in lesione del diritto di rappresentanza della popolazione insediata in un determinato territorio.

Il che non toglie, ovviamente, che vi sia necessità di chiarire il meccanismo che ha condotto, nelle determinazioni dell'Ufficio elettorale, a tale risultato, in modo da scoprire in quale punto di passaggio si trovi esattamente la violazione della Costituzione, e quale ne sia la causa giuridicamente determinante, se ve ne è una.

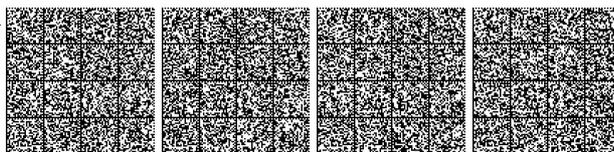
Ma anche tale passaggio è già stato illustrato, almeno in parte, nell'esposizione in Fatto.

La determinante giuridica sembra annidarsi nei disposti dell'art. 83, comma 1, n. 8, che conviene qui riportare per esteso. Esso prescrive che l'Ufficio elettorale:

«8) salvo quanto disposto dal comma 2, procede quindi alla distribuzione nelle singole circoscrizioni dei seggi assegnati alle varie coalizioni di liste o singole liste di cui al numero 3). A tale fine, per ciascuna coalizione di liste, divide il totale delle cifre elettorali circoscrizionali di tutte le liste che la compongono per il quoziente elettorale nazionale di cui al numero 4), ottenendo così l'indice relativo ai seggi da attribuire nella circoscrizione alle liste della coalizione medesima. Analogamente, per ciascuna lista di cui al numero 3), lettera b), divide la cifra elettorale circoscrizionale per il quoziente elettorale nazionale, ottenendo così l'indice relativo ai seggi da attribuire nella circoscrizione alla lista medesima. Quindi, moltiplica ciascuno degli indici suddetti per il numero dei seggi assegnati alla circoscrizione e divide il prodotto per la somma di tutti gli indici. La parte intera dei quozienti di attribuzione così ottenuti rappresenta il numero dei seggi da attribuire nella circoscrizione a ciascuna coalizione di liste o lista di cui al numero 3). I seggi che rimangono ancora da attribuire sono rispettivamente assegnati alle coalizioni di liste o singole liste per le quali le parti decimali dei quozienti di attribuzione siano maggiori e, in caso di parità, alle coalizioni di liste o singole liste che abbiano conseguito la maggiore cifra elettorale circoscrizionale, a parità di quest'ultima si procede a sorteggio. Successivamente l'Ufficio accerta se il numero dei seggi assegnati in tutte le circoscrizioni a ciascuna coalizione di liste o singola lista corrisponda al numero dei seggi determinato ai sensi del numero 4). In caso negativo, procede alle seguenti operazioni, iniziando dalla coalizione di liste o singola lista che abbia il maggior numero di seggi eccedenti, e in caso di parità di seggi eccedenti da parte di più coalizioni o singole liste, da quella che abbia ottenuto la maggiore cifra elettorale nazionale, proseguendo poi con le altre coalizioni di liste o liste singole, in ordine decrescente di seggi eccedenti: sottrae i seggi eccedenti alla coalizione di liste o singola lista in quelle circoscrizioni nelle quali essa li ha ottenuti con le parti decimali dei quozienti di attribuzione, secondo il loro ordine crescente e nelle quali inoltre le coalizioni di liste o singole liste, che non abbiano ottenuto il numero di seggi spettanti, abbiano parti decimali dei quozienti non utilizzate. Conseguentemente, assegna i seggi a tali coalizioni di liste o singole liste. Qualora nella medesima circoscrizione due o più coalizioni di liste o singole liste abbiano le parti decimali dei quozienti non utilizzate, il seggio è attribuito alla coalizione di liste o alla singola lista con la più alta parte decimale del quoziente non utilizzata. Nel caso in cui non sia possibile fare riferimento alla medesima circoscrizione ai fini del completamento delle operazioni precedenti, fino a concorrenza dei seggi ancora da cedere, alla coalizione di liste o lista singola eccedentaria vengono sottratti i seggi in quelle circoscrizioni nelle quali li ha ottenuti con le minori parti decimali del quoziente di attribuzione e alla coalizione di liste o lista singola deficitaria sono conseguentemente attribuiti seggi in quelle altre circoscrizioni nelle quali abbiano le maggiori parti decimali del quoziente di attribuzione non utilizzate».

Risulta dunque chiaro che, nel penultimo periodo, la norma pone un criterio di attribuzione del seggio la cui applicazione può, in una determinata circoscrizione, risultare possibile o impossibile, come è reso evidente dall'uso della congiunzione ipotetica «qualora». E tale alternativa è ripresa dal periodo seguente (l'ultimo), nel quale si affronta il «caso in cui non sia possibile fare riferimento alla medesima circoscrizione ai fini del completamento delle operazioni precedenti»: e per questo caso si impone un cambio di circoscrizione, cioè l'assegnazione di un seggio ad una circoscrizione diversa da quella alla quale esso costituzionalmente spetta.

La disposizione non enuncia espressamente la ragione per la quale non sarebbe possibile fare riferimento alla stessa circoscrizione. Tuttavia, dal complesso delle disposizioni sembra di intendere che la ragione consisterebbe nella



circostanza che in tale circoscrizione la lista che dovrebbe beneficiare del seggio in più non ha resti non utilizzati. Ciò risulta confermato dal verbale qui impugnato.

Infatti, dopo avere correttamente assegnato alla Circoscrizione Friuli-Venezia Giulia 13 seggi nel Prospetto VI allegato (p. 43, ove è riportato «il totale dei seggi attribuiti a ciascuna coalizione di liste o singola lista, nelle singole circoscrizioni», assegnando 7 seggi alla Coalizione Luigi Bersani, 3 seggi alla Coalizione Silvio Berlusconi, 1 seggio alla Coalizione Mario Monti, 2 seggi al Movimento 5 stelle, per un totale di 13), l'Ufficio compie in applicazione del citato art. 83 talune «operazioni di compensazione» descritte come segue: «Quindi, l'Ufficio elettorale centrale nazionale, a norma dell'art. 83, comma 1, n. 8, del testo unico 30 marzo 1957, n. 361, e successive modificazioni, sottrae i seggi eccedenti alla coalizione avente come capo Silvio Berlusconi nelle circoscrizioni nelle quali essa li ha ottenuti con le parti decimali dei quozienti di attribuzione, secondo il loro ordine crescente e li assegna, nella stessa circoscrizione nel solo caso della Liguria, alla coalizione di liste avente come capo Pierluigi Bersani che non ha ottenuto il numero di seggi spettanti e che ha parti decimali dei quozienti non utilizzate, come risulta dai Prospetti V-bis allegati al presente verbale. Nei casi in cui non è stato possibile far riferimento alla medesima circoscrizione e cioè nelle circoscrizioni Friuli-Venezia Giulia e Molise, fino a concorrenza dei seggi ancora da cedere, alla coalizione di lista e alla lista eccedentaria sono stati sottratti i seggi nelle circoscrizioni nelle quali sono stati ottenuti con le minori parti decimali del quoziente di attribuzione; tali seggi sono stati attribuiti alla coalizione di liste deficitaria nelle circoscrizioni nelle quali ha le maggiori parti decimali del quoziente di attribuzione non utilizzate, cioè Sardegna e Umbria» (enfasi aggiunta).

Dai Prospetti V-bis relativi rispettivamente alle circoscrizioni regionali Friuli-Venezia Giulia e Liguria risulta che la differenza sta appunto in ciò, che per la Liguria esistevano resti non utilizzati, cosa che non accadeva per il Friuli-Venezia Giulia.

Si conferma dunque che, non riuscendosi ad applicare i criteri di cui all'art. 83 nella Circoscrizione appropriata, si è operato un cambio di circoscrizione, giungendo ad un risultato che contrasta con il criterio imposto dalla Costituzione.

Ciò significa che la legge privilegia i «resti» in termini di voti espressi dal corpo elettorale sui «resti» relativi alla popolazione residente nella circoscrizione. Con ciò, tuttavia, risulta violato l'art. 56, quarto comma, della Costituzione. 3. Illegittimità costituzionale dell'art. 83, comma 1, n. 8, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957.

Sembra infatti evidente, a questo punto, che l'art. 83, comma 1, n. 8, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 risulta esso stesso in contrasto con la Costituzione nella parte in cui, mediante le disposizioni degli ultimi due periodi, anziché prevedere che le compensazioni eventualmente necessarie si effettuino all'interno della stessa circoscrizione, consente che in talune ipotesi si operi la sostituzione della circoscrizione nella quale viene assegnato il seggio, con la conseguenza di rendere il numero dei seggi assegnati alle circoscrizioni interessate dallo scambio difforme dalla previsione costituzionale.

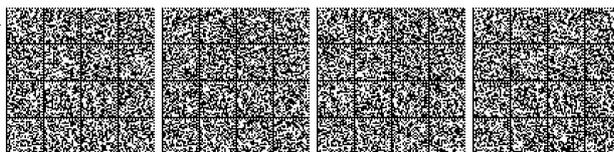
Infatti, come sopra esposto, la disposizione dell'art. 56, quarto comma, della Costituzione pone il riparto territoriale della rappresentanza politica come un elemento che non può essere alterato o derogato dai meccanismi previsti dalla legislazione elettorale per il riparto dei seggi tra le forze politiche. In altre parole, qualunque criterio possa il legislatore seguire per il riparto dei seggi tra le forze politiche (s'intende nei limiti in cui nel voto di lista l'alterazione di un criterio di proporzionalità possa risultare costituzionalmente legittimo), esso non è tuttavia autorizzato a alterare il numero dei seggi assegnati a ciascuna circoscrizione in base al criterio imposto dalla Costituzione.

Ai fini del presente conflitto risulta dunque necessario sollevare questione di legittimità costituzionale in relazione agli ultimi due periodi dell'art. 83, comma 1, n. 8, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957.

La questione risulta rilevante, in quanto la fondatezza del presente conflitto non può essere decisa senza fare applicazione delle norme in questione, che per sua espressa dichiarazione sono state applicate dall'Ufficio elettorale centrale nazionale, e risulta anche non manifestamente infondata, per le ragioni già illustrate.

P. Q. M.

Voglia codesta Ecc.ma Corte costituzionale accogliere il ricorso, dichiarando, previa dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 83, primo contrita, n. 8, penultimo e ultimo periodo, che non spetta allo Stato e per esso all'Ufficio elettorale centrale nazionale costituito presso la Suprema Corte di Cassazione per la verifica e la proclamazione dei risultati delle elezioni per la Camera dei Deputati svoltesi il 24 e 25 febbraio 2013, di assegnare complessivamente alla circoscrizione IX Friuli-Venezia Giulia 12 seggi, anziché i 13 spettanti a tale circoscrizione regionale sulla base del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 2012 in stretta attuazione di quanto previsto dall'art. 56 della Costituzione;



Nonché conseguentemente annullare il verbale di tale Ufficio del 5 marzo 2013, nella parte in cui esso ha assegnato alla circoscrizione regionale IX — Friuli-Venezia Giulia 12 seggi anziché i 13 spettanti, al termine della procedura elettorale svoltasi il 24 e 25 febbraio 2013 per l'elezione della Camera dei deputati, per le ragioni e sotto i profili esposti nel presente ricorso.

Padova, 2 maggio 2013

Prof. avv.: FALCON

ALLEGATI

1) Deliberazione della Giunta regionale n. 806 del 18 aprile 2013.

13C00186

N. 63

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 27 maggio 2013
contro la Regione Liguria
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Liguria riguardanti la disciplina urbanistica degli alberghi - Modifica di destinazione (integrale, parziale o in regime transitorio) degli immobili soggetti a vincolo alberghiero - Previsione che i proprietari, ove reputino economicamente non conveniente procedere agli investimenti necessari per riqualificare le strutture, hanno diritto di ottenere dal Comune lo svincolo e la trasformazione della destinazione dell'immobile ad uso residenziale - Previsione, altresì, che, qualora lo strumento urbanistico non consenta la destinazione d'uso che si intende insediare, si applica "lo strumento urbanistico del Comune contiguo" di maggiore superficie - Ricorso del Governo - Denunciata sostanziale abolizione del potere dei Comuni di valutare l'impatto urbanistico delle modifiche delle destinazioni alberghiere e del correlativo incremento delle destinazioni abitative - Contrasto del nuovo regime con i principi fondamentali della legge statale in materia di governo del territorio relativi alla potestà comunale di disciplinare l'attività edilizia e pianificare le destinazioni d'uso e le lottizzazioni - Invasione della competenza statale esclusiva in materia di ordinamento penale (per interferenza con le norme che prevedono e sanzionano la lottizzazione abusiva).

- Legge della Regione Liguria 18 marzo 2013, n. 4, artt. 2, commi 4, 5, 7, 8 e 13 (che modificano l'art. 2 della legge regionale 7 febbraio 2008, n. 1, rispettivamente sostituendo il comma 2, introducendo il comma 2-bis ed abrogando i commi 5 e 10 del presente articolo), 3 (che introduce l'art. 2-bis nella legge regionale 7 febbraio 2008, n. 1) e 9.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. l), e terzo; d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, artt. 2, comma 4, 30 e 44, comma 1, lett. c); legge 17 agosto 1942, n. 1150, artt. 4 e 7.

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

Contro la Regione Liguria, in persona del presidente della giunta regionale *pro tempore* per la declaratoria di illegittimità costituzionale dei seguenti articoli della legge della Regione Liguria n. 4 del 18 marzo 2013, pubblicata sul BUR n. 2 del 20 marzo 2013, recante modifiche e integrazioni alla legge regionale 7 febbraio 2008, n. 1 (Misure per la salvaguardia e la valorizzazione degli alberghi e disposizioni relative alla disciplina e alla programmazione dell'offerta turistico-ricettiva negli strumenti urbanistici comunali):

art. 2, comma 4, nella parte in cui sostituisce l'art. 2, comma 2 della legge regionale n. 1/2008; art. 2, comma 5, nella parte in cui introduce il comma 2-bis nell'art. 2, legge regionale n. 1/2008; art. 2, comma 7, nella parte in cui sostituisce l'art. 2, comma 4 della legge regionale n. 1/2008; art. 2, comma 8, nella parte in cui abroga l'art. 2,



comma 5, legge regionale n. 1/2008; art. 2, comma 13 nella parte in cui abroga l'art. 2, comma 10 della legge regionale n. 1/2008; art. 3, nella parte in cui introduce l'art. 2-bis nella legge regionale n. 1/2008; art. 9.

La legge della Regione Liguria n. 4 del 18 marzo 2013 (pubblicata nel BUR n. 2 del 20 marzo 2013 della Regione Liguria) modifica ed integra la legge regionale n. 1 del 7 febbraio 2008, la quale dispone in materia di misure per la salvaguardia e la valorizzazione degli alberghi e disposizioni relative alla disciplina e alla programmazione dell'offerta turistico-ricettiva negli strumenti urbanistici comunali. Più precisamente l'art. 2, comma 4 della legge n. 4/2013 rubricato «Modifiche all'art. 2 della legge regionale n. 1/2008» sostituisce il previgente art. 2, comma 2 della legge regionale n. 1/2008 con il seguente nuovo testo:

«2. I proprietari degli immobili soggetti al vincolo di cui al comma 1 possono, in qualsiasi momento, presentare, in forma individuale e/o aggregata, al Comune territorialmente competente, motivata e documentata istanza di svincolo con riferimento alla sopravvenuta inadeguatezza della struttura ricettiva rispetto alle esigenze del mercato, basata su almeno una delle seguenti cause ed accompagnata dalla specificazione della destinazione d'uso che si intende insediare:

a) oggettiva impossibilità a realizzare interventi di adeguamento complessivo dell'immobile, a causa dell'esistenza di vincoli monumentali, paesaggistici, architettonici od urbanistico-edilizi non superabili, al livello di qualità degli standard alberghieri e/o alla normativa in materia di sicurezza (quali accessi, vie di fuga, scale antincendio e simili) e/o di abbattimento delle barriere architettoniche;

b) collocazione della struttura in ambiti territoriali inadeguati allo svolgimento dell'attività alberghiera, con esclusione comunque di quelli storici, di quelli in ambito urbano a prevalente destinazione residenziale e degli immobili collocati nella fascia entro 300 metri dalla costa.»

Il comma 5 del medesimo art. 2 della legge n. 4/2013 dispone inoltre «Dopo il comma 2 dell'art. 2 della legge regionale n. 1/2008, è inserito il seguente:

“2-bis. Il Comune entro novanta giorni dal ricevimento dell'istanza, di cui al comma 2, si pronuncia in merito alla richiesta di svincolo, previa consultazione con le organizzazioni sindacali dei lavoratori e le associazioni di categoria maggiormente rappresentative a livello locale, e verifica la sussistenza di almeno una delle cause di cui al comma 2. Ove la destinazione d'uso che s'intende insediare, in base all'istanza, non risulti ammessa dalla disciplina urbanistico-edilizia vigente e/o operante in salvaguardia, trova applicazione la disciplina urbanistico-edilizia operante nella zona di Piano regolatore generale (PRG) o nell'ambito di Piano urbanistico comunale (PUC) contiguo e, in caso di compresenza di diverse discipline, opera quella relativa alle aree contigue prevalenti in termini di superficie. Qualora non ricorrano neppure le condizioni per l'applicazione della disciplina urbanistico-edilizia della zona o dell'ambito contiguo il Comune indice, a norma della vigente legislazione urbanistica regionale, la conferenza di servizi per l'approvazione contestuale del progetto edilizio e della relativa variante urbanistica.

Il procedimento della conferenza di servizi si conclude entro sei mesi dalla presentazione dell'istanza di svincolo.”

Il comma 7 dell'art. 2 della medesima legge regionale n. 4/2013 sostituisce il precedente art. 2, comma 4, legge regionale n. 1/2008 con il comma seguente:

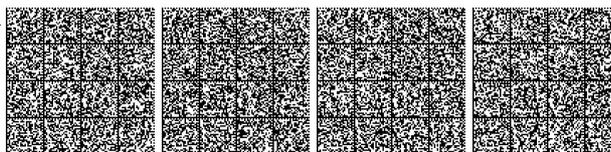
“4. I proprietari degli immobili sedi di strutture ricettive, in esercizio, classificate albergo oggetto di contratti di locazione dell'immobile o d'affitto d'impresa possono attivare le procedure di svincolo di cui al comma 2 solo previa acquisizione del formale assenso da parte del gestore dell'albergo.”

L'art. 2, comma 8 della legge regionale n. 4/2013 (abrogativo del comma 5 dell'art. 2 della legge regionale n. 1/2008), dispone: “Il comma 5 dell'art. 2 della legge regionale n. 1/2008 è abrogato.”

L'art. 2, comma 13 (abrogativo del comma 10 della legge regionale n. 1/2008), dispone: “Il comma 10 dell'art. 2 della legge regionale n. 1/2008 è abrogato.”

L'art. 3 della medesima legge regionale n. 4/2013 inserisce l'art. 2-bis, commi 2, 3, 4, nella legge regionale n. 1/2008, con il seguente testo: “2. I comuni possono consentire una parziale trasformazione della destinazione d'uso degli immobili sedi di alberghi vincolati ai sensi della presente legge e delle relative aree asservite e di pertinenza la cui attività sia cessata prima del 28 febbraio 2007 e che necessitino, al fine di riacquisire la competitività rispetto al mercato della domanda turistica, d'interventi di ristrutturazione e riqualificazione.

Gli interventi di parziale trasformazione della destinazione d'uso in funzioni non turistico-ricettive sono ammissibili entro la percentuale del 30 per cento del volume geometrico, come definito dall'art. 70 della legge regionale 6 giugno 2008, n. 16 (Disciplina dell'attività edilizia) e successive modificazioni ed integrazioni, incrementabile, su proposta motivata del richiedente, inerente gli aspetti di sostenibilità economica, fino ad un massimo del 40 per cento del volume geometrico.



3. L'applicazione delle misure di cui al comma 2 è subordinata alla sottoscrizione di una convenzione tra la proprietà dell'immobile e il Comune volta a garantire:

a) l'impegno del proprietario a reinvestire tutti i proventi derivanti dalla trasformazione della destinazione d'uso, da quantificare quale differenza tra il valore commerciale delle unità abitative residenziali e i costi da sostenere per tali trasformazioni, per la riqualificazione della parte di immobile destinata ad albergo che dovrà avere una capacità ricettiva non inferiore a cinquanta posti letto e la classificazione al livello minimo di tre stelle o almeno a quello della struttura interessata dalla trasformazione se superiore a tre stelle;

b) l'impegno della proprietà al mantenimento del vincolo di destinazione d'uso ad albergo per la restante parte dell'immobile per un minimo di venti anni;

c) la separazione funzionale tra la parte dell'immobile avente destinazione di albergo e le altre destinazioni d'uso presenti nell'immobile oggetto della riqualificazione.

4. Il Comune, entro novanta giorni dal ricevimento dell'istanza di cui al comma 2, si pronuncia in merito alla richiesta di parziale trasformazione della destinazione d'uso. Ove la destinazione d'uso che s'intende insediare, in base all'istanza, non risulti ammessa dalla disciplina urbanistico-edilizia vigente e/o operante in salvaguardia, trova applicazione la disciplina urbanistico-edilizia operante nella zona di PRG o nell'ambito di PUC contiguo e, in caso di compresenza di diverse discipline, opera quella relativa alle aree contigue prevalenti in termini di superficie. Qualora non ricorrano neppure le condizioni per l'applicazione della disciplina urbanistico-edilizia della zona o dell'ambito contiguo il Comune indice, a norma della vigente legislazione urbanistica regionale, la conferenza di servizi per l'approvazione contestuale del progetto edilizio e della relativa variante urbanistica. Il procedimento della conferenza di servizi si conclude entro sei mesi dalla presentazione dell'istanza di parziale trasformazione della destinazione d'uso."."

Infine, la legge regionale 4/2013 prevede quanto segue nell'art. 9, intitolato "Norma transitoria per lo sviluppo e il miglioramento dell'offerta ricettiva degli alberghi":

"1. I comuni possono consentire una parziale trasformazione della destinazione d'uso degli immobili sedi di strutture ricettive attualmente in esercizio classificate albergo e delle relative aree asservite e di pertinenza, assoggettati al vincolo di destinazione d'uso di cui all'art. 2, comma 1, della legge regionale n. 1/2008 come modificata dalla presente legge e che necessitino, al fine di riacquisire la competitività rispetto al mercato della domanda turistica, di interventi edilizi di ristrutturazione e di riqualificazione i cui costi, diretti e mutuabili, non possano essere coperti esclusivamente con i proventi derivanti dalla gestione alberghiera dello stesso. Gli interventi di parziale trasformazione delle destinazioni d'uso sono ammissibili entro la percentuale massima del 40 per cento del volume geometrico come definito dall'art. 70 della legge regionale n. 16/2008 e successive modificazioni ed integrazioni per insediare le seguenti funzioni, anche complementari:

a) residenziale;

b) ricettiva di tipo residenza turistico-alberghiera.

2. Il proprietario inoltra apposita richiesta da presentarsi una sola volta ed entro il termine di tre anni a far data dall'approvazione della deliberazione della Giunta regionale con la quale è stabilita la documentazione tecnica ed economico-finanziaria idonea a comprovare l'insufficienza dei proventi derivanti dalla gestione alberghiera per la copertura dei costi degli interventi edilizi di riqualificazione di cui al comma 1.

3. L'applicazione delle misure di cui al comma 1 è subordinata alla sottoscrizione di una convenzione tra la proprietà dell'immobile e il Comune volta a garantire:

a) l'impegno del proprietario a reinvestire tutti i proventi derivanti dalla trasformazione della destinazione d'uso, da quantificare quale differenza tra il valore commerciale delle unità abitative-residenziali e i costi da sostenere per tali trasformazioni, per la riqualificazione della parte di immobile destinata ad albergo che dovrà avere una capacità ricettiva non inferiore a cinquanta posti letto e la classificazione al livello minimo di tre stelle o almeno a quello della struttura oggetto dell'intervento se superiore a tre stelle. I proventi potranno essere utilizzati, entro il limite massimo del 25 per cento degli stessi, anche per sostenere oneri finanziari, da comprovare documentalmente, riferiti a mutui in essere al 30 settembre 2012 direttamente connessi all'attività imprenditoriale alberghiera;

b) l'impegno della proprietà al mantenimento, per un minimo di venti anni, del vincolo di destinazione d'uso ad albergo;

c) la separazione funzionale tra la parte dell'immobile avente destinazione di albergo e le altre destinazioni d'uso presenti nell'immobile oggetto della riqualificazione.

4. Il Comune, entro novanta giorni dal ricevimento dell'istanza di cui al comma 2, si pronuncia in merito alla richiesta di parziale trasformazione della destinazione d'uso. Ove la destinazione d'uso che s'intende insediare, in base all'istanza, non risulti ammessa dalla disciplina urbanistico-edilizia vigente e/o operante in salvaguardia, trova



applicazione la disciplina urbanistico-edilizia operante nella zona di PRG o nell'ambito di PUC contiguo e, in caso di compresenza di diverse discipline, opera quella relativa alle aree contigue prevalenti in termini di superficie. Qualora non ricorrano neppure le condizioni per l'applicazione della disciplina urbanistico-edilizia della zona o dell'ambito contiguo il Comune indice, a norma della vigente legislazione urbanistica regionale, la conferenza di servizi per l'approvazione contestuale del progetto edilizio e della relativa variante urbanistica. Il procedimento della conferenza di servizi si conclude entro sei mesi dalla presentazione dell'istanza di parziale trasformazione della destinazione d'uso."

Tutte disposizioni sopra richiamate, appaiono costituzionalmente illegittime, sotto i profili che verranno ora evidenziati, e pertanto il Governo - giusta delibera del Consiglio dei Ministri del 17 maggio 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 dell'art. 117, terzo comma, Costituzione nella parte in cui attribuisce la materia "governo del territorio" alla competenza concorrente Stato-Regioni.

Come si vede, con le disposizioni impugnate la Regione ha previsto, in sostanza, che qualora i proprietari di immobili soggetti a vincolo alberghiero reputino economicamente non conveniente procedere agli investimenti necessari per riqualificare le strutture, essi hanno diritto di ottenere dal Comune lo svincolo e la trasformazione della destinazione d'uso dell'immobile ad uso residenziale (con possibilità, quindi, di frazionamento in unità immobiliari e loro vendita sul mercato); e che qualora lo strumento urbanistico non consenta tale modifica della destinazione, si applica lo strumento urbanistico del Comune contiguo, individuato in quello di maggiore superficie. Solo se neppure tale strumento consenta la modifica, il Comune indice una conferenza di servizi per l'approvazione della necessaria variante urbanistica.

Questo modello normativo viene replicato identico in tre casi: la modifica di destinazione integrale (art. 2 comma 4 legge regionale 4/2013, modificativo dell'art. 2 comma 2 legge regionale 1/2008); la modifica di destinazione parziale (art. 3 legge regionale 4/2013, introduttivo dell'art. 2-bis nella legge regionale 1/2008); la modifica di destinazione parziale in regime transitorio (art. 9 legge regionale 4/2013). La differenza tra queste due ultime ipotesi sta nel fatto che la modifica di destinazione parziale di cui all'art. 3 della legge regionale 4/2013 (nuovo art. 2-bis legge regionale 1/2008) può riguardare solo gli immobili soggetti a vincolo alberghiero nei quali l'attività alberghiera sia cessata entro il 28 febbraio 2007, e può investire al massimo il 30% del volume degli immobili; mentre la modifica di destinazione parziale prevista dall'art. 9 della legge regionale 4/2013 può riguardare solo gli alberghi attualmente in esercizio, e può investire fino al 40% del volume degli immobili. Il carattere transitorio di quest'ultima previsione sta nel fatto che i proprietari interessati possono presentare la domanda non oltre tre anni dall'approvazione da parte della Giunta regionale di un provvedimento attuativo, volto ad individuare la documentazione tecnica idonea a provare l'insufficienza dei proventi della gestione a finanziare le necessarie ristrutturazioni.

Il regime della modifica dei vincoli alberghieri precedente alle modifiche ora illustrate era contenuto nell'art. 2 commi 2, 4, 5, 10 e 11 della legge regionale 1/2008, secondo i quali, nel testo originario:

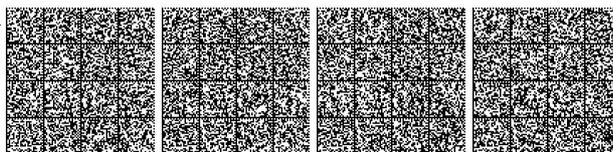
"2. I Comuni, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, effettuano il censimento delle strutture ricettive di cui al comma 1, anche sulla scorta delle proposte avanzate dagli imprenditori alberghieri, e individuano le esigenze di miglioramento e/o ampliamento delle strutture medesime. A tal fine i Comuni adottano apposita modifica al vigente strumento urbanistico comunale secondo le procedure di cui al comma 10, mediante la quale individuano gli interventi e le norme tecnico urbanistiche idonei alla soddisfazione delle esigenze riscontrate, tenuto conto delle caratteristiche degli immobili e del contesto urbanistico e paesistico in cui gli stessi sono collocati, individuando una specifica disciplina per i centri storici.

4. I Comuni, con la modifica dello strumento urbanistico comunale vigente, possono proporre, su richiesta del proprietario e acquisito il parere del gestore, il non assoggettamento al vincolo di cui al comma 1 delle strutture esistenti censite per le quali non sia più esercitabile l'attività alberghiera in relazione alla sopravvenuta inadeguatezza a mantenere la presenza sul mercato dell'offerta ricettiva e alla non sostenibilità economica della stessa, motivate da almeno una delle seguenti cause:

a) oggettiva impossibilità dell'immobile ad adeguare le sue caratteristiche distributive, funzionali e dimensionali al livello degli standard qualitativi del settore alberghiero, a causa dell'esistenza di vincoli paesaggistici, monumentali od urbanistico-edilizi non superabili;

b) collocazione della struttura in un contesto le cui caratteristiche urbanistiche o territoriali determinino la incompatibilità o la insostenibilità della funzione alberghiera.

5. I Comuni, per le strutture di cui al comma 4, individuano le trasformazioni d'uso ammesse e la relativa disciplina urbanistico edilizia che meglio si adattano alla tipologia degli immobili e alle previsioni urbanistiche e paesistiche del contesto interessato.



10. La modifica al vigente strumento urbanistico comunale di cui ai commi 2, 4 e 5, previa consultazione con le Organizzazioni sindacali dei lavoratori, le Associazioni di categoria e i Sistemi Turistici Locali interessati, è adottata dal Comune con la seguente procedura:

a) pubblicazione della modifica e della relativa deliberazione consiliare mediante deposito a libera visione del pubblico presso la segreteria comunale per quindici giorni consecutivi, previo avviso da affiggersi all'albo pretorio, da pubblicarsi nel Bollettino Ufficiale della Regione Liguria;

b) ricevimento fino a quindici giorni dopo la scadenza del periodo di deposito di Osservazioni da parte di chiunque vi abbia interesse;

c) pronuncia sulle Osservazioni pervenute, senza necessità di dar luogo ad una nuova pubblicazione nel caso in cui le Osservazioni vengano accolte;

d) approvazione da parte della Regione nel termine perentorio di centottanta giorni dal ricevimento degli atti da parte del Comune, decorso il quale la modifica al vigente Piano regolatore generale o Piano urbanistico comunale si intende approvata.

11. Decorsi dieci anni dall'approvazione della disciplina di cui ai commi 2, 4 e 5 e comunque all'adozione del PUC, il Comune procede alla verifica della sua adeguatezza, confermandone i contenuti o modificandoli in conformità alle disposizioni della presente legge.”

Come si vede, il regime precedente prevedeva che la modifica della destinazione alberghiera, anche giustificata dalla difficoltà oggettiva a causa di vincoli, o dalla difficoltà economica per il proprietario di sostenere con i proventi della gestione il costo delle ristrutturazioni e degli adeguamenti necessari, potesse avvenire solo previa modifica degli strumenti urbanistici comunali; che tale modifica dovesse avvenire con procedura semplificata, e che a tal fine i Comuni dovessero sottoporre tali strumenti ad un primo esame basato, anche, sulle proposte degli operatori economici interessati, e quindi dovessero procedere a revisione decennale degli strumenti urbanistici sotto il profilo in questione, sempre con procedura semplificata.

Il confronto tra la precedente e la nuova normativa dimostra che, ora, il potere dei Comuni di valutare l'impatto urbanistico delle modifiche (in senso riduttivo) delle destinazioni alberghiere, e del correlativo incremento delle destinazioni diverse, e in particolare abitative, con il connesso incremento del carico urbanistico, viene in sostanza abolito. Il nuovo regime attribuisce al proprietario che dimostri l'impossibilità oggettiva (a causa di vincoli monumentali, paesistici, urbanistici) di adeguare l'immobile alberghiero agli standard alberghieri o alle norme di sicurezza, o l'impossibilità economica di sostenere con i proventi della gestione alberghiera le necessarie ristrutturazioni il diritto soggettivo di ottenere dal Comune la modifica (svincolo) totale o parziale del vincolo alberghiero.

L'esclusione di qualsiasi potere dei Comuni di valutare l'impatto urbanistico di tali modifiche è confermata dal fatto che la valutazione che i Comuni possono fare delle istanze presentate dai proprietari è di tipo solo economico, riferito alla situazione individuale del proprietario interessato; e che se lo strumento urbanistico non consente le modifiche, anziché adottare una previa variante dello strumento stesso (con il connesso potere discrezionale del Comune di determinare i contenuti concreti della nuova disciplina urbanistica), il Comune deve applicare lo strumento urbanistico del Comune contiguo di maggiore dimensione che consenta la modifica. Solo se non sia possibile tale singolare applicazione ad un Comune dello strumento urbanistico di un altro, il Comune potrà indire una conferenza di servizi per definire le varianti urbanistiche necessarie.

È quindi palese l'illegittimità costituzionale del nuovo regime, sia nella parte in cui introduce il sistema ora descritto, sia nella parte in cui abroga o trasforma la disciplina precedente.

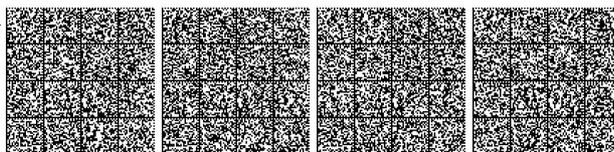
Tale illegittimità deriva dal contrasto del nuovo regime con i principi della legge statale che regolano il governo del territorio, e che costituiscono principi vincolanti per le Regioni nell'esercizio della loro competenza legislativa concorrente in tale materia, ai sensi dell'art. 117, comma 3 Cost.

Tali principi si rinvergono nelle seguenti norme statali.

In base all'art. 2, comma 4 del decreto del Presidente della Repubblica 380/2001 i Comuni, nell'ambito della propria autonomia statutaria e normativa di cui all'art. 3 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, disciplinano l'attività edilizia.

In base agli artt. 4 e 7, legge n. 1150/42 la pianificazione urbanistica compete ai Comuni e gli interventi relativi alle lottizzazioni e alle destinazioni d'uso devono essere pianificati dai medesimi Comuni.

In base all'art. 30 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001, non si possono ammettere lottizzazioni, cioè trasformazioni urbanistiche ed edilizie, non disciplinate dalla programmazione comunale. Nell'interpretare tale disposizione, la giurisprudenza ha chiarito che “integra un'ipotesi di lottizzazione abusiva qualsiasi tipo di opere in concreto idonee a stravolgere l'assetto del territorio preesistente, a realizzare un nuovo insediamento abitativo e, quindi,



in ultima analisi, a determinare sia un concreto ostacolo alla futura attività di programmazione (che viene posta di fronte al fatto compiuto), sia un carico urbanistico che necessita adeguamento degli standards.

Il concetto di “opere che comportino trasformazione urbanistica od edilizia” dei terreni deve essere, dunque, interpretato in maniera “funzionale” alla *ratio* della norma dell’art. 30 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001 (T.U. Edilizia), il cui bene giuridico tutelato è costituito dalla necessità di preservare la potestà programmatica attribuita all’Amministrazione nonché l’effettivo controllo del territorio da parte del soggetto titolare della stessa funzione di pianificazione (cioè il Comune), al fine di garantire una ordinata pianificazione urbanistica, un corretto uso del territorio ed uno sviluppo degli insediamenti abitativi e dei correlativi standards compatibile con le esigenze di finanza pubblica. Ciò che rileva è il concetto di “trasformazione urbanistica ed edilizia” e non quello di “opera comportante trasformazione urbanistica ed edilizia” (Cons. Stato Sez IV n. 3381 del 7.6.2012).

Costituisce quindi principio generale della materia in questione che ogni modifica delle destinazioni d’uso del territorio, idonea ad incidere sul carico urbanistico su di esso insistente, venga determinata e disciplinata dal Comune tramite i propri strumenti programmatori.

La legge regionale impugnata è allora illegittima perché, nel prevedere in sostanza che i proprietari di immobili con vincolo di destinazione alberghiera possono con semplice istanza al Comune ottenere lo svincolo in relazione alla semplice sopravvenuta inadeguatezza della struttura ricettiva rispetto alle esigenze di mercato, cioè in relazione a mere circostanze economiche ad essi particolari, contrasta con la normativa statale di principio sopra ricordata, che affida ai Comuni l’ordinata pianificazione urbanistica mediante l’adozione di piani regolatori per il corretto uso del territorio.

Ulteriore *vulnus* alla competenza comunale nella gestione pianificata delle modificazioni urbanistiche incidenti sul loro territorio, sta poi nelle previsioni secondo cui la conformità urbanistica delle modifiche di destinazione non conformi che siano richieste dai proprietari viene “recuperata” rendendo applicabile, in luogo dello strumento urbanistico del Comune interessato, lo strumento urbanistico del Comune contiguo di maggiore dimensione. Poiché ogni strumento urbanistico si forma, come è ovvio, sulla base della considerazione specifica delle condizioni del territorio interessato, è per definizione impossibile, se non a prezzo del totale esproprio della potestà urbanistica comunale da parte del legislatore regionale, prevedere che al piano vigente si sostituisca in *parte qua* il piano vigente in un Comune diverso, cioè un piano formatosi sulla considerazione di un territorio che non ha nulla a che vedere con quello che sarà toccato dalle conseguenze urbanistiche della destinazione modificata.

2. Violazione dell’art. 117, comma 2, lettera l) Cost.

La legge regionale impugnata contrasta poi con l’art. 117, comma 2, lettera l) Cost. nella parte in cui attribuisce alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la disciplina dell’ordinamento penale.

L’art. 44, comma 1, lettera c) del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001 prevede che «1. Salvo che il fatto costituisca più grave reato e ferme le sanzioni amministrative, si applica:

...

c) l’arresto fino a due anni e l’ammenda da 15493 a 51645 euro nel caso di lottizzazione abusiva di terreni a scopo edilizio, come previsto dal primo comma dell’art. 30.».

L’art. 30, comma 1 del medesimo decreto del Presidente della Repubblica prevede che «1. Si ha lottizzazione abusiva di terreni a scopo edificatorio quando vengono iniziate opere che comportino trasformazione urbanistica od edilizia dei terreni stessi in violazione delle prescrizioni degli strumenti urbanistici, vigenti o adottati, o comunque stabilite dalle leggi statali o regionali o senza la prescritta autorizzazione; nonché quando tale trasformazione venga predisposta attraverso il frazionamento e la vendita, o atti equivalenti, del terreno in lotti che, per le loro caratteristiche quali la dimensione in relazione alla natura del terreno e alla sua destinazione secondo gli strumenti urbanistici, il numero, l’ubicazione o la eventuale previsione di opere di urbanizzazione ed in rapporto ad elementi riferiti agli acquirenti, denunciino in modo non equivoco la destinazione a scopo edificatorio.».

Come si è visto nel precedente motivo riportando Cons. St. IV, n. 3381/2012, la finalità delle norme che prevedono e sanzionano la lottizzazione abusiva è la salvaguardia della potestà comunale di disciplina delle trasformazioni strutturali e funzionali incidenti sul territorio.

Al riguardo, la giurisprudenza penale ha chiarito, con efficacia di diritto vivente, che rientrano nell’alveo della fattispecie della «lottizzazione abusiva» anche le ipotesi di mutamento di destinazione d’uso (s’intende tra categorie funzionalmente autonome dal punto di vista urbanistico) di complessi immobiliari, già esistenti o in corso di realizzazione, assentiti come strutture turistico-alberghiere ma di fatto destinati, per effetto del loro preventivo frazionamento (e contestuale o successiva vendita) in singole unità immobiliari, ad uso di civile abitazione.

È stato, infatti affermato che la lottizzazione cosiddetta «materiale» non presuppone necessariamente il compimento di opere su un suolo ineditato, ma può verificarsi anche in occasione di un mutamento della destinazione d’uso



di un edificio già esistente, allorché la modificazione della destinazione d'uso si ponga in contrasto con un piano di fabbricazione già approvato e richieda la necessità di nuovi interventi di urbanizzazione; la modifica di destinazione d'uso di un fabbricato, qualora non rientri nell'ambito delle modificazioni astrattamente possibili in una determinata zona urbanistica, ma sia volta a realizzare un uso del tutto difforme da quelle ammesse, si pone in insaziabile contrasto con lo strumento urbanistico, posto che, in tal caso, si tratta non di una mera modificazione formale destinata a muoversi tra i possibili usi del territorio consentiti dal piano, bensì di un'alterazione idonea ad incidere significativamente sulla destinazione funzionale ammessa dal piano regolatore e tale, quindi, da alterare gli equilibri prefigurati in quella sede.

Sempre i giudici penali hanno poi precisato che nell'ambito della lottizzazione abusiva, rientra, quindi, (anche) un'attività di mutamento (non consentito) di destinazione d'uso di un esistente complesso immobiliare alberghiero e ciò in ragione delle alterazioni che condotte di questo tipo producono (*rectius*: possono produrre) sull'assetto urbanistico del territorio pianificato attraverso gli strumenti urbanistici generali; e ciò, si ha avuto cura di precisare, anche quando tali strumenti consentano una utilizzabilità alternativa di tipo residenziale e tuttavia «il complesso alberghiero sia stato edificato alla stregua di previsioni derogatorie (ad esempio a divieti di edificabilità, a limitazioni plano-volumetriche, a distanze etc.) non estensibili ad immobili residenziali» ovvero, ancora, «la destinazione d'uso residenziale comporti un incremento degli standard richiesti per l'edificazione alberghiera (con riferimento anche ai parcheggi privati di cui all'art. 14-*sexies* della legge n. 1150/1942) e tali standard aggiuntivi non risultino reperibili ovvero reperiti in concreto». V. da ultimo Cass. pen. sez. 3ª, 6 giugno 2012, n. 27289, Dotta.

Nella fattispecie, la legge regionale consente la trasformazione degli alberghi in immobili frazionati ad uso residenziale attraverso procedure che vanificano del tutto le valutazioni urbanistiche comunali circa la conformità agli standard previsti dai piani regolatori e circa il maggior carico urbanistico che ne deriva.

In tal modo, la tutela penale prevista dal combinato disposto degli articoli 30 e 44 decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001 viene svuotata del suo contenuto specifico.

Si è infatti visto che il bene protetto da quella tutela è, appunto, la potestà comunale di governo del territorio. Ora, la legge regionale rende formalmente lecite dal punto di vista amministrativo e penale lottizzazioni di immobili già adibiti ad albergo, in modo del tutto autonomo dalla disciplina e dalle valutazioni urbanistiche comunali; ed anzi, dichiaratamente, anche nel caso in cui tali interventi siano contrari alle previsioni degli strumenti urbanistici vigenti (ciò, come visto, attraverso l'applicazione automatica, in via sostitutiva, degli strumenti urbanistici dei Comuni contigui che consentano gli interventi). Il che, palesemente, vanifica il suddetto bene protetto, e ne rende praticamente inoperante, *in parte qua*, la tutela penale; con evidente sconfinamento del legislatore regionale nell'ambito della disciplina dell'ordinamento penale, riservata allo Stato.

P. Q. M.

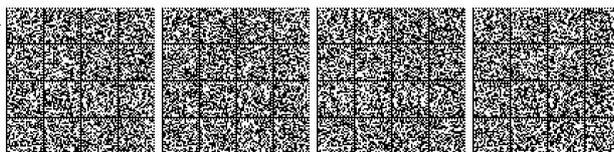
Si chiede che venga dichiarata la illegittimità costituzionale dei seguenti articoli della legge della Regione Liguria n. 4 del 18 marzo 2013, pubblicata sul BUR n. 2 del 20 marzo 2013, recante modifiche e integrazioni alla legge regionale 7 febbraio 2008, n. 1 (Misure per la salvaguardia e la valorizzazione degli alberghi e disposizioni relative alla disciplina e alla programmazione dell'offerta turistico-ricettiva negli strumenti urbanistici comunali):

- art. 2, comma 4, nella parte in cui sostituisce l'art. 2, comma 2 della legge regionale n. 1/2008;*
- art. 2, comma 5, nella parte in cui introduce il comma 2-bis nell'art. 2, legge regionale n. 1/2008;*
- art. 2, comma 7, nella parte in cui sostituisce l'art. 2, comma 4 della legge regionale n. 1/2008;*
- art. 2, comma 8, nella parte in cui abroga l'art. 2, comma 5, legge regionale n. 1/2008;*
- art. 2, comma 13 nella parte in cui abroga l'art. 2, comma 10 della legge regionale n. 1/2008;*
- art. 3, nella parte in cui introduce l'art. 2-bis nella legge regionale n. 1/2008;*
- art. 9.*

Si produce per estratto copia conforme della delibera del Consiglio dei ministri completa di relazione.

Roma, 20 maggio 2013

L'Avvocato dello Stato: AIELLO



N. 130

*Ordinanza del 21 dicembre 2012 emessa dal Tribunale di Velletri
nel procedimento civile promosso da Bravetti Luciano contro/ASP S.p.a.*

Lavoro e occupazione - Contratto di lavoro a tempo determinato - Conversione in contratto a tempo indeterminato a causa dell'illegittima apposizione del termine - Condanna del datore di lavoro al risarcimento in favore dei lavoratori - Prevista liquidazione da parte del giudice di un'indennità onnicomprensiva, determinata tra un minimo di 2,5 ed un massimo di 12 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto - Previsione, con norma autoqualificata interpretativa, che l'indennità predetta ristora per intero il pregiudizio subito dal lavoratore, comprese le conseguenze retributive e contributive relative al periodo compreso fra la scadenza del termine e la pronuncia del provvedimento con il quale il giudice abbia ordinato la ricostituzione del rapporto di lavoro - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla normativa comunitaria - Richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 303/2011.

- Legge 4 novembre 2010, n. 183, art. 32, comma 5, come interpretato dall'art. 1, comma 13, della legge 28 giugno 2012, n. 92.
- Costituzione, artt. 11 e 117, in relazione all'Accordo quadro sul lavoro a tempo determinato del 18 marzo 1999, punto 8.3, allegata alla direttiva 99/7/CE del 28 giugno 1999.

IL TRIBUNALE

Il giudice del lavoro, letti gli atti e sciogliendo la riserva assunta all'udienza del 15 novembre 2012;

Premesso che con ricorso depositato il 29 luglio 2009, iscritto al n. 3029/2009 R.G., Bravetti Luciano ha convenuto in giudizio la ASP s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, per fare accertare l'illegittimità del termine di durata apposto al contratto di lavoro stipulato con decorrenza dal 7 aprile 2008, nonché della successiva proroga, e chiedere l'accertamento in ordine alla sussistenza di un rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato ed il pagamento del trattamento retributivo dovuto, a decorrere dall'estromissione dal rapporto sino alla riammissione in servizio;

Rilevato che, successivamente all'introduzione del giudizio, il legislatore ha limitato l'ammontare del risarcimento del danno dovuto a seguito dell'illegittima apposizione del termine ad un contratto di lavoro, con l'art. 32, comma 5 e 6, della legge n. 183/2010 (c.d. collegato al lavoro), che così statuisce:

«5. Nei casi di conversione del contratto a tempo determinato, il giudice condanna il datore di lavoro al risarcimento del lavoratore stabilendo un'indennità onnicomprensiva nella misura compresa tra un minimo di 2,5 ed un massimo di 12 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto, avuto riguardo ai criteri indicati nell'articolo 8 della legge 15 luglio 1966, n. 604.

6. In presenza di contratti ovvero accordi collettivi nazionali, territoriali o aziendali, stipulati con le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, che prevedano l'assunzione, anche a tempo indeterminato, di lavoratori già occupati con contratto a termine nell'ambito di specifiche graduatorie, il limite massimo dell'indennità fissata dal comma 5 è ridotto alla metà»;

Ritenuto che detta previsione è stata oggetto di interpretazione autentica con la norma contenuta nell'art. 1, comma 13, della legge n. 92/2012, che ha così stabilito: «La disposizione di cui al comma 5 dell'articolo 32 della legge 4 novembre 2010, n. 183, si interpreta nel senso che l'indennità ivi prevista ristora per intero il pregiudizio subito dal lavoratore, comprese le conseguenze retributive e contributive relative al periodo compreso fra la scadenza del termine e la pronuncia del provvedimento con il quale il giudice abbia ordinato la ricostituzione del rapporto di lavoro»;

Considerato che tale complesso normativo si applica anche ai procedimenti in corso, ai sensi del comma 7 del citato art. 32, e che la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 303 del 2011 — precedente alla su richiamata norma di interpretazione autentica — ha ritenuto conforme a Costituzione l'opzione legislativa volta a configurare una sorta di penale *ex lege* a carico del datore di lavoro, stabilendo un'indennità forfettizzata ed onnicomprensiva per l'intero pregiudizio arrecato dalla nullità del termine nel periodo cosiddetto intermedio, dalla scadenza del termine alla sentenza di «conversione»;



Rilevato che, all'udienza del 15 novembre 2012 le parti hanno discusso la causa e parte ricorrente ha profilato la sussistenza di una possibile questione di costituzionalità dell'art. 32, comma 5, della legge n. 183/2010, chiedendo al decidente di dichiararla ammissibile e rilevante e di sollevarla, trasmettendo gli atti alla Corte costituzionale;

Considerato che la questione prospettata è rilevante ai fini della decisione, dal momento che dall'applicazione della disposizione di legge in questione può dipendere l'accoglimento parziale del ricorso, determinando, in particolare, l'ammontare del risarcimento del danno spettante al lavoratore, tenuto conto che dall'istruzione effettuata, da un lato, non è emersa la sussistenza delle ragioni addotte dalla parte datoriale per giustificare la clausola negoziale e, dall'altro, la stipulazione della proroga risulta formalizzata soltanto dopo la scadenza del termine precedentemente pattuito e la prosecuzione, in via di fatto, del rapporto, sì da dare luogo ad una successione di contratti a termine,

OSSERVA

Dubita questo decidente della legittimità costituzionale dell'art. 32, comma 5, della legge n. 183/2010, come autenticamente interpretato dall'art. 1, comma 13, della legge n. 92/2012, per violazione degli artt. 11 e 117 della Costituzione, sotto profili differenti da quelli già scrutinati dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 303/2011.

In particolare, dubita il decidente che la normativa in questione, nel caso di reiterazione di contratti a termine, sia conforme al punto 8.3 dell'accordo quadro allegato alla direttiva 1999/70/CE, arretrando il livello generale di tutela previsto per i lavoratori a fronte di successive stipulazioni a tempo determinato.

Giova illustrare i passaggi argomentativi su cui poggia siffatta considerazione.

Com'è noto, la normativa sul contratto a tempo determinato è di derivazione europea, in quanto volta ad attuare la direttiva 1999/70/CE, a sua volta recettiva dell'accordo quadro tra le organizzazioni intercategoriale a carattere generale — Unione delle confederazioni delle industrie della Comunità europea (UNICE), Centro europeo dell'impresa a partecipazione pubblica (CEEP) e Confederazione europea dei sindacati (CES) — del 18 marzo 1999 sul lavoro a tempo determinato.

L'accordo quadro mirava a raggiungere due obiettivi.

Anzitutto, migliorare la qualità del lavoro a tempo determinato, garantendo il rispetto del principio di non discriminazione; poi, creare un quadro normativo per la prevenzione degli abusi derivanti dall'utilizzo di una successione di contratti o di rapporti a tempo determinato.

Al fine di raggiungere tale scopo sono stati concepiti due strumenti essenziali (confermati nel 14° considerando della direttiva): il principio di non discriminazione tra lavoro a tempo determinato e lavoro a tempo indeterminato (clausola 4.1, 4.4) e l'adozione di misure e requisiti minimi a tutela dagli abusi nella successione di contratti a termine (clausola 5.1 e 5.2).

Con riferimento specifico all'adozione delle misure di prevenzione degli abusi, l'accordo ne stabiliva l'introduzione negli Stati membri, «in assenza di norme equivalenti»; in senso più ampio, consentiva l'inserimento od il mantenimento di disposizioni più favorevoli per i lavoratori (clausola 8.1) e vietava che l'applicazione dell'accordo stesso potesse costituire motivo per ridurre il livello generale di tutela che ivi era offerto ai lavoratori (clausola 8.3).

Precisamente, la clausola 8.3 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato stabilisce che «l'applicazione del presente accordo non costituisce un motivo valido per ridurre il livello generale di tutela offerto ai lavoratori nell'ambito coperto dall'accordo stesso» (c.d. clausola di non regresso).

Ora, sul piano delle conseguenze in favore del lavoratore nel caso di illegittima apposizione del termine ad un contratto di lavoro, prima della novella del 2010 era del tutto pacifico in giurisprudenza che il dipendente, avendo cessato l'esecuzione delle prestazioni alla scadenza del termine, aveva diritto alla retribuzione dal momento in cui provvedeva ad offrire le sue prestazioni lavorative, determinando una situazione di mora accipiendi del datore di lavoro (cfr. Cass. 27 giugno 1996 n. 5930, 15 dicembre 1997 n. 12665, Cass. 27 febbraio 1998 n. 2192, Cass. 26 maggio 2001, n. 7186).

Il suddetto principio trovava fondamento nella regola generale di effettività e corrispettività delle prestazioni del rapporto di lavoro, secondo la quale, al di fuori di specifiche deroghe legali o contrattuali, il diritto alla retribuzione è sinallagmaticamente correlato alla prestazione lavorativa e sussiste soltanto nel caso di effettivo svolgimento dell'attività lavorativa, salvo che il datore di lavoro versi in una situazione di mora credendi nei confronti dei dipendenti; come corollario, si affermava che nel caso in cui non vi fosse stata offerta della prestazione lavorativa, le retribuzioni perse non potevano neppure essere attribuite a titolo di risarcimento del danno, in quanto l'interruzione della funzionalità di fatto del rapporto non conseguiva ad un'iniziativa del datore di lavoro, il quale non aveva posto in essere un licenzia-



mento (*cf.*, per tutte, Cass. S.U. 8 dicembre 2002 n. 14381, Cass., sez. lav., n. 995 del 22 gennaio 2004, Cass., sez. lav., n. 17322 del 30 agosto 2004, Cass., sez. lav., n. 1291 del 24 gennaio 2006, Cass., sez. lav., n. 7966 del 5 aprile 2006, Cass., sez. lav., n. 8294 del 10 aprile 2006, Cass., sez. lav., 21 novembre 2006, n. 24655).

Invero, l'unico punto controverso, fermo il diritto alla prosecuzione del rapporto di lavoro a tempo indeterminato e al pagamento del trattamento economico perduto successivamente alla costituzione in mora, era costituito dal titolo dell'attribuzione patrimoniale, se cioè gli importi corrisposti dal datore di lavoro avessero natura retributiva (come pare evincersi, di recente, da Cass., sez. lav., n. 17551 del 27 luglio 2010, Cass., sez. lav., n. 21763 del 22 ottobre 2010, Cass., sez. lav., n. 21815 del 25 ottobre 2010), ovvero risarcitoria (così Cass., sez. lav., n. 6010 del 12 marzo 2009, Cass., sez. lav., n. 7979 del 27 marzo 2008, Cass., sez. lav., 13 aprile 2007 n. 8903).

Principi consolidati che, a seguito della riforma operata dall'art. 32, comma 5, della legge n. 183/2010, come interpretata autenticamente dall'art. 1, comma 13, della legge n. 92/2012, non possono più trovare applicazione. Nella funzione di interpretazione autentica del significato da attribuire alla normativa comunitaria, la Corte di Giustizia della UE ha fornito un quadro complessivo che assume specifica rilevanza sulla compatibilità dell'art. 32, comma 5, del collegato al lavoro al diritto dell'Unione.

La nozione di «ambito coperto dall'accordo» è stata disegnata nel senso di comprendere l'insieme delle norme che regolano il contratto o rapporto a tempo determinato, sul presupposto che la verifica dell'esistenza di una *reformatio in peius* «deve effettuarsi in rapporto all'insieme delle disposizioni di diritto interno di uno Stato membro relative alla tutela dei lavoratori in materia di contratti di lavoro a tempo determinato» (*cf.*: sentenza 23 aprile 2009, Kiriaki Angelidaki, nelle cause riunite da C-378/07 a C-380/07, punti 120 e 124, e sentenza 24 giugno 2010, Sorge, C-98/09, punti 33 e 34). Il «campo» coperto dall'accordo europeo, dunque, riguarda l'intera disciplina del lavoro a termine, e non soltanto le specifiche disposizioni, concernenti tale disciplina, rinvenibili all'interno dell'accordo.

Con riferimento al concetto di «applicazione del presente accordo», è stato precisato che tale attuazione riguarda non solo l'iniziale trasposizione della disciplina europea, ma anche ogni altra successiva misura che completi o modifichi gli interventi traspositivi già effettuati (*cf.*: sentenza Angelidaki, punto 131, nonché l'ordinanza 11 novembre 2010, C-20/10, Vino, punto 36).

Quanto al nodo cruciale, relativo al concetto dell'arretramento della tutela, la giurisprudenza della Corte di Giustizia, nella sopra citata ordinanza Vino dell'11 novembre 2010, al punto 30 ha ritenuto di trarre la decisione richiamando la sua consolidata giurisprudenza ed i principi ricavabili, «in particolare dalle sentenze 22 novembre 2005, causa C-144/04, Mangold (Racc. pag. I-9981, punti 44-54); 23 aprile 2009, cause riunite da C-378/07 a C-380/07, Angelidaki e a. (Racc. pag. I-3071, punti 122-146), e 24 giugno 2010, causa C-98/09, Sorge (non ancora pubblicata nella Raccolta, punti 27-48), nonché dall'ordinanza 24 aprile 2009, causa C-519/08, Koukou (punti 103-124)».

Sulla base di questa premessa, al punto 31 e 32 ha stabilito che «... in forza dello stesso dettato della clausola 8, punto 3, dell'accordo quadro, l'applicazione di detto accordo non può costituire un motivo valido per ridurre il livello generale di tutela precedentemente offerto ai lavoratori, nell'ordinamento giuridico nazionale, nell'ambito dei contratti di lavoro a tempo determinato (cfv. citate sentenze Mangold, punti 50 e 52; Angelidaki e a., punti 111-121 e 125, e Sorge, punti 30-35, nonché ordinanza Koukou, cit., punto 113).

32 Da ciò consegue che una riduzione della tutela offerta ai lavoratori nel settore dei contratti di lavoro a tempo determinato non è, in quanto tale, vietata dall'accordo quadro, ma che, per rientrare nel divieto sancito dalla clausola 8, punto 3, di esso, tale riduzione, da un lato, dev'essere collegata con l'«applicazione» dell'accordo quadro e, dall'altro, deve avere ad oggetto il «livello generale di tutela» dei lavoratori a tempo determinato (v. citate sentenze Mangold, punto 52, e Angelidaki e a., punto 126, nonché ordinanza Koukou, cit., punto 114)».

Al punto 37 la Corte così ha proseguito: «Nondimeno, una normativa nazionale non può essere considerata contraria a detta clausola nel caso in cui la *reformatio in peius* che essa comporta non sia in alcun modo collegata con l'applicazione dell'accordo quadro. Ciò potrebbe avvenire qualora detta *reformatio in peius* fosse giustificata non già dalla necessità di applicare l'accordo quadro, bensì da quella di promuovere un altro obiettivo, distinto da detta applicazione (v. citate sentenze Mangold, punti 52 e 53, e Angelidaki e a., punto 133, nonché ordinanza Koukou, cit., punto 117)». Alla stregua di queste premesse al punto 41 la Corte ha ritenuto che «l'adozione dell'art. 2, comma 1-*bis*, del decreto n. 368/2001 mirava a consentire alle imprese operanti nel settore postale un certo grado di flessibilità allo scopo di garantire, ai fini dell'attuazione della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 15 dicembre 1997, 97/67/CE, concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e il miglioramento della qualità del servizio (GU 1998, L 15, pag. 14), un funzionamento efficace delle diverse operazioni postali rientranti nel servizio universale e, pertanto, perseguiva uno scopo distinto da quello consistente nel garantire l'attuazione dell'accordo quadro nell'ordinamento nazionale. Peraltro, il governo italiano ha affermato, in sede di osservazioni scritte, che questa disposizione mirava essenzialmente, nel quadro di misure destinate a limitare e razionalizzare la spesa pubblica,



a salvaguardare l'equilibrio economico e la gestione di Poste Italiane». Come già ritenuto in dottrina, a parere di questo giudice la giurisprudenza della Corte di Giustizia è molto chiara nell'affermare che sino a quando la normativa interna successiva si limita a modificare la disciplina del lavoro a termine attuando un nuovo equilibrio nei rapporti tra datori di lavoro e lavoratori, aumentando o diminuendo gli oneri richiesti per l'utilizzo dell'istituto, ovvero aumentando o diminuendo le possibilità di occupazione precaria, o, ancora, incidendo sul regime relativo alle conseguenze derivanti dall'abuso, rimane all'interno dell'attuazione dell'accordo quadro.

Ed infatti, il passaggio argomentativo cruciale del ragionamento intessuto dai Giudici di Lussemburgo è il seguente, contenuto al punto 42 dell'ordinanza Vano: «è giocoforza constatare che nessun elemento indicato nella decisione di rinvio o nelle osservazioni scritte presentate alla corte suggerisce che l'abrogazione dell'obbligo per un datore di lavoro, quale Poste Italiane, di indicare le ragioni oggettive che giustificano un primo o unico contratto di lavoro a tempo determinato deriverebbe dalla volontà del legislatore nazionale di bilanciare, al fine di alleggerire gli oneri gravanti sui datori di lavoro, le norme di tutela dei lavoratori introdotte dal d.lgs. n. 368/2001 riguardo all'attuazione dell'accordo quadro e di realizzare in tal modo un nuovo equilibrio nei rapporti di lavoro tra datori di lavoro e lavoratori nell'ambito dei contratti di lavoro a tempo determinato (v., per analogia, sentenza Sorge, cit., punto 40)».

Di recente, la Corte di Cassazione, con ragionamento che vale la pena riprodurre integralmente, ha così riassunto il problema del rispetto della clausola di non regresso, nella pronuncia n. 1931 del 27 gennaio 2011:

«è stato di recente chiarito dalla Corte di giustizia CE (cfr., in particolare sent. 23 aprile 2009 nei procc. Riuniti da C - 378/07 a C - 380/07, Kiriaki e altri nonché sent. 22 novembre 2005, C - 144/04, Mangold) che l'accordo quadro trasfuso nella direttiva 1999/70/CE contiene nel preambolo e nel testo, sia norme riguardanti ogni tipo di contratto a termine, sia norme riferibili esclusivamente al fenomeno della reiterazione di tale tipo di contratto e, quindi, ai lavoratori dei contratti a termine cd. successivi; «risulta infatti chiaramente sia dall'obiettivo perseguito dalla direttiva 1999/70, sia dall'accordo quadro e dalla formulazione delle pertinenti disposizioni di esso, che ... l'ambito disciplinato da tale accordo non è limitato ai soli lavoratori con contratti di lavoro a tempo determinato successivi, ma che, al contrario, si estende a tutti i lavoratori che forniscono prestazioni retribuite nell'ambito di un determinato rapporto di lavoro che li vincola ai rispettivi datori di lavoro, indipendentemente dal numero di contratti a tempo determinato stipulati da tali lavoratori» (punto 116 della sentenza Kiriaki);

in particolare, nella prima categoria rientra a pieno titolo la clausola 8, n. 3 dell'accordo, alla stregua della quale «la applicazione» (della direttiva) «non costituisce un motivo valido per ridurre il livello generale di tutela offerto ai lavoratori nell'ambito coperto dall'accordo»;

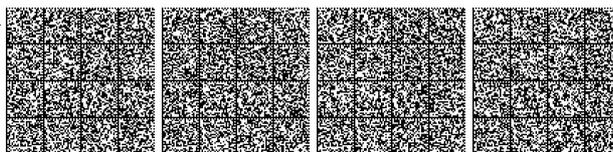
Tale clausola, cd. di non regresso, è stata esplicitamente ritenuta dalla Col. - te di giustizia come riferita ad ogni aspetto della disciplina nazionale del contratto a termine e quindi anche a quella del primo o unico contratto a tempo determinato;

infatti: «la verifica dell'esistenza di una *reformatio in pejus* ai sensi della clausola 8 n. 3 dell'accordo quadro deve ritenersi in rapporto all'insieme delle disposizioni di diritto interno di uno Stato membro relative alla tutela dei lavoratori in materia di contratti di lavoro a tempo determinato» (punto 120 della medesima sentenza); come è stato recentemente rilevato in dottrina, in tal modo la clausola di non regresso persegue lo scopo, in generale, di impedire arretramenti ingiustificati della tutela nella materia considerata, nella ricerca di un difficile equilibrio tra esigenze di modernizzazione dei sistemi sociali nazionali, flessibilità del rapporto per i datori e sicurezza per i lavoratori».

Sulla base dei principi stabiliti dalla Corte di Giustizia — e debitamente tenuti in conto anche dalla Corte di Cassazione nella pronuncia da ultima citata —, la norma contenuta nell'art. 32, comma 5, della legge n. 183/2010, come autenticamente interpretata dall'art. I, comma 13, della legge n. 92/2012, nel senso di ridurre l'ammontare degli importi — da quest'angolo di visuale, invero, poco importa se di natura retributiva o risarcitoria — spettanti al lavoratore illegittimamente assunto a termine, per il periodo successivo alla costituzione in mora della parte datoriale, tanto più con l'accessoria privazione del trattamento previdenziale, rientra nell'ambito coperto dall'accordo quadro, costituendone applicazione.

Sotto questa angolazione, la finalità della norma si può dare per assodata in giurisprudenza.

Cristallina, al riguardo, è la seguente affermazione della Suprema Corte: «Tale disciplina, applicabile a tutti i giudizi pendenti, anche in grado di legittimità (v. già Cass. Ord. 28-1-2011 n. 2112), alla luce della sentenza interpretativa di rigetto della Corte Costituzionale n. 303 del 2011, è fondata sulla *natio legis* diretta ad «introdurre un criterio di liquidazione del danno di più agevole, certa ed omogenea applicazione», rispetto alle «obiettive incertezze verificatesi nell'esperienza applicativi dei criteri di commisurazione del danno secondo la legislazione previgente» (cfr. in termini, Cass., sez. lav., 31 gennaio 2012, n. 1411).



Ancora di più, la stessa Corte Costituzionale ha rimarcato che “la normativa impugnata risulta, nell’insieme, adeguata a realizzare un equilibrato componimento dei contrapposti interessi. Al lavoratore garantisce la conversione del contratto di lavoro a termine in un contratto di lavoro a tempo indeterminato, unitamente ad un’indennità che gli è dovuta sempre e comunque, senza necessità né dell’offerta della prestazione, né di oneri probatori di sorta. Al datore di lavoro, per altro verso, assicura la predeterminazione del risarcimento del danno dovuto per il periodo che intercorre dalla data d’interruzione del rapporto fino a quella dell’accertamento giudiziale del diritto del lavoratore al riconoscimento della durata indeterminata di esso. Ma non oltre, pena la vanificazione della statuizione giudiziale di un rapporto di lavoro sine die” (cfr. sentenza n. 303/2011, cit.).

Si tratta, pertanto, di un intervento diretto in modo univoco a modificare la regolamentazione del profilo patrimoniale concesso all’abuso della stipulazione a termine, e, adottando un criterio sostitutivo, a parere del decidente potrebbe tradursi in un arretramento di tutela, tale da coinvolgere tutti lavoratori assunti a tempo determinato.

Infatti, “soltanto una *reformatio in peius* di ampiezza tale da influenzare complessivamente la normativa nazionale in materia di contratti di lavoro a tempo determinato può rientrare nell’ambito applicativo della clausola 8, n. 3, dell’accordo quadro (sentenza Angeliclaci e a., cit., punto 140, nonché ordinanza 24 aprile 2009, causa C-519/08, Koukou, punto 119)” (cfr. sentenza Sorge, cit., punto 42).

Una norma di portata così ampia da coinvolgere l’insieme dei lavoratori a tempo determinato non assolve a nessun’altra ragione che quella di ridisegnare il mercato di lavoro nel settore del contratto a termine e può essere considerata il frutto della volontà di bilanciare, al fine di alleggerire gli oneri gravanti sui datori di lavoro, le norme di tutela dei lavoratori introdotte dal decreto legislativo n. 368/2001 riguardo all’attuazione dell’accordo quadro, senza che emerga una finalità chiaramente identificata e diversa (cfr. sentenza Sorge, cit., punto 40).

Del resto, l’ampiezza della portata applicativa è ben messa in luce dalla stessa Corte Costituzionale, che ha espressamente evidenziato come “la innovativa disciplina in questione è di carattere generale. Sicché, essa non favorisce selettivamente lo Stato o altro ente pubblico (o in mano pubblica), perché le controversie su cui essa è destinata ad incidere non hanno specificamente ad oggetto i rapporti di lavoro precario alle dipendenze di soggetti pubblici, ma tutti i rapporti di lavoro subordinato a termine” (cfr. sentenza n. 303/2011, cit.).

Sicché detta disposizione legislativa riduce in modo consistente il livello di tutela a fronte dell’abusiva stipulazione di contratti a termine, eliminando le conseguenze patrimoniali gravanti sul datore di lavoro secondo le regole di diritto comune e fissando i risvolti economici dell’illegittimo rifiuto a ripristinare il rapporto di lavoro entro margini prefissati, di gran lunga inferiori al trattamento economico che sarebbe spettato in forza del regime previgente — anche per la conelata privazione del trattamento previdenziale oltreché addossando sul lavoratore le conseguenze negative della durata del processo.

Il profilo delle conseguenze patrimoniali gravanti sul datore di lavoro che abbia reiteratamente abusato dell’apposizione della clausola negoziale del termine rappresenta, infatti, il più significativo argine, in chiave preventiva, al proliferare di un uso distorto dell’istituto, sicché eliminare il diritto al pagamento del trattamento retributivo maturato secondo le regole del diritto comune — ovvero all’integrale risarcimento del danno patrimoniale — si tradurrebbe non soltanto in una riduzione della sanzione gravante sul datore di lavoro, ma, soprattutto - ed in ciò consiste il disvalore vietato dalla legislazione comunitaria - in una diminuzione della tutela del lavoratore, a fronte di rapporti in cui difetavano in radice le condizioni per l’apposizione del termine.

Tanto più quando l’arretramento della tutela patrimoniale non è compensato in alcun modo ed è stato, anzi, introdotto, secondo il combinato disposto dei commi 1 e 4 dell’articolo, un ulteriore limite, consistente nella previsione di un termine di decadenza per l’impugnazione dell’illegittima stipulazione del contratto a tempo determinato, insussistente fino a quel momento.

Queste considerazioni prescindono dal fatto che la previsione di un indennizzo sino alla sentenza che statuisce la “conversione”, con diritto da quella data al pagamento della retribuzione, in luogo dell’integrale risarcimento, possa essere una sanzione di per sé legittima, perché la prosecuzione del rapporto a tempo indeterminato e il pagamento di una somma forfettaria rappresenterebbe una tutela comunque adeguata a sanzionare l’abuso, come ritenuto dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 303/2011 e dalla Corte di Cassazione nella sentenza n. 1411/2012.

L’adeguatezza astratta della soluzione in questione, infatti, risulta irrilevante nella misura in cui, in ragione del quadro normativo previgente, essa determina un effettivo e sostanziale arretramento di tutela, vietato dall’accordo quadro per la stessa ragione che mira “a realizzare un equilibrato componimento dei contrapposti interessi”, sicché il legislatore “si è limitato a nazionalizzare con un intervento di carattere generale — ponderatamente esteso ai rapporti ancora sub indice — il regime risarcitorio del danno conseguente alla violazione della normativa vincolistica in materia di contratti di lavoro a termine” (cfr. Corte Cost. n. 303/2011).



Quanto alle conseguenze della violazione della clausola di non regresso, la Corte di Giustizia, nella citata sentenza *Sorge*, punto 50, ha ritenuto che “la clausola 8, 11. 3, dell’accordo quadro non soddisfa i requisiti per essere direttamente produttiva di effetti. Da un lato, infatti, detta clausola veste sulla sola «attuazione» di tale accordo da parte degli Stati membri e/o delle parti sociali, obbligati a recepirlo nell’ordinamento giuridico interno, vietando loro di giustificare all’atto di tale recepimento una *reformatio in peius* del livello generale di tutela dei lavoratori con la necessità di applicare l’accordo quadro in parola. Dall’altro, poiché suddetta clausola si limita a vietare, stando alla sua formulazione stessa, di «ridurre il livello generale di tutela offerto ai lavoratori nell’ambito coperto dall’accordo quadro] », essa comporta che soltanto una *reformatio in peius* di ampiezza tale da influenzare complessivamente la normativa nazionale in materia di contratti di lavoro a tempo determinato è idonea a ricadere nel suo ambito applicativo. Orbene, i soggetti dell’ordinamento non potrebbero fondare sul descritto divieto un diritto dal contenuto sufficientemente chiaro, preciso e categorico (sentenza *Angelidaki e a.*, cit., punti 209-211, e ordinanza *Koukou*, cit., punto 128)”.

È vero che, ove non sia possibile invocare un effetto diretto della direttiva in una controversia giurisdizionale, il giudice nazionale è tenuto ad un’interpretazione conforme del diritto interno, principio inerente al sistema del Trattato CE, in quanto permette di assicurare la piena efficacia delle norme comunitarie (cfr: sentenza *Impact* del 15 aprile 2008, C-268/06, punto 99, che richiama i precedenti delle sentenze *Pfeiffer* al punto 114 e *Adeneler* al punto 109).

Analogamente, nell’ordinanza *Vassilakis* del 12 giugno 2008, C-364/07, viene ribadito che i giudici nazionali devono, nella misura del possibile, interpretare il diritto interno alla luce del testo e della finalità della direttiva al fine di raggiungere i risultati perseguiti da quest’ultima, privilegiando l’interpretazione delle disposizioni nazionali che sia maggiormente conforme a tale finalità, per giungere così ad una soluzione compatibile con le disposizioni della detta direttiva, fermo restando, come precisato nella citata sentenza *Adeneler*, punti 110-112, che l’obbligo per il giudice nazionale di fare riferimento al contenuto di una direttiva, nell’interpretazione e nell’applicazione delle norme pertinenti del suo diritto nazionale, trova i suoi limiti nei principi generali del diritto, in particolare in quelli di certezza del diritto e di non retroattività, e non può servire da fondamento ad un’interpretazione *contra legem* del diritto nazionale (cfr, in termini, sentenza 16 giugno 2005, causa C-105/03, *Pupino*, punti 44 e 47).

Anche nella sentenza *Sorge*, punti n. 51 e 52, la Corte di Giustizia ha puntualizzato che “i giudici nazionali sono tenuti ad interpretare il diritto interno, per quanto possibile, alla luce del testo e dello scopo dell’accordo quadro in parola al fine di raggiungere il risultato perseguito da quest’ultimo e conformarsi, pertanto, all’art. 228, terzo comma, TFUE”, ma “l’obbligo per il giudice nazionale di fare riferimento al contenuto di un accordo quadro nell’interpretazione e nell’applicazione delle norme pertinenti del suo diritto nazionale trova i suoi limiti nei principi generali del diritto, in particolare in quelli di certezza del diritto e di irretroattività, e non può servire da fondamento ad un’interpretazione *contra legem* del diritto nazionale (v., per analogia, sentenza *Adeneler e a.*, cit., punto 110). Nel caso di specie, la norma di interpretazione autentica contenuta nell’art. 1, comma 13, della legge n. 92/2012 preclude qualsiasi tipo di interpretazione conforme, giacché avalla in modo ineludibile una opzione ermeneutica che direttamente si pone in contrasto con la clausola di non regresso contenuta al punto 8.3 dell’accordo quadro, nell’accezione alla stessa fornita dalla Corte di Lussemburgo.

Stante l’impossibilità di disapplicare la norma interna, ovvero di operarne una interpretazione conforme, la questione di legittimità costituzionale, per violazione dei principi contenuti negli artt. 11 e 117, comma 1, Cost. non sembra manifestamente infondata.

Invero, la stessa giurisprudenza costituzionale ha individuato il sicuro fondamento del rapporto tra ordinamento nazionale e diritto comunitario nell’art. 11 Cost., in forza del quale la Corte ha riconosciuto, tra l’altro, il principio di prevalenza del diritto comunitario e, conseguentemente, il potere-dovere del giudice comune di dare immediata applicazione alle norme comunitarie provviste di effetto diretto in luogo di norme nazionali che siano con esse in contrasto insanabile in via interpretativi; ovvero di sollevare questione di legittimità costituzionale per violazione di quel parametro costituzionale quando il contrasto fosse con norme comunitarie prive di effetto diretto. Il novellato art. 117, primo comma, Cost. - che pure ha colmato la lacuna della mancata copertura costituzionale per le norme internazionali convenzionali, escluse dalla previsione dell’art. 10, primo comma, Cost. - ha dunque confermato espressamente, in parte, ciò che era stato già collegato all’art. 11 Cost., e cioè l’obbligo del legislatore, statale e regionale, di rispettare i vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario (cfr., per tutte, Corte Cost. n. 227 del 21 giugno 2010).

Conclusivamente, alla luce delle considerazioni che precedono, va sollevata la questione di legittimità costituzionale nei termini di cui in dispositivo, cui si rinvia anche per i provvedimenti ulteriori.



P.Q.M.

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli artt. 11 e 117 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, comma 5, della legge 4 novembre 2010, n. 183, come interpretata autenticamente dall'1, comma 13, della legge n. 92/2012, nell'ipotesi di successione di più contratti a tempo determinato;

Solleva la predetta questione di legittimità costituzionale;

Sospende il presente giudizio;

Dispone trasmettersi gli atti alla Corte costituzionale;

Dispone che, a cura della Cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Velletri, il 21 dicembre 2012.

Il Giudice: Russo

13C00212

N. 131

Ordinanza del 17 aprile 2012 emessa dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana - sez. riunite sul ricorso proposto da Insinga Antonio ed altri contro Assessorato dei beni culturali ed ambientali e della pubblica istruzione della Regione Siciliana

Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Personale regionale in servizio o a riposo - Competenze spettanti a titolo di stipendio o pensione - Previsione, per il periodo intercorrente tra la maturazione del diritto e fino alla data di liquidazione dello stesso, degli interessi nella misura legale, nonché della rivalutazione maturata del credito, applicando l'indice dei prezzi previsto dall'art. 150 del d.m. n. 1368 del 1941 e successive modificazioni ed integrazioni - Violazione del principio di uguaglianza - Violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Lesione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica.

- Legge della Regione Siciliana 15 giugno 1988, n. 11, art. 30, commi 1 e 2.
- Costituzione, artt. 3, e 117, commi secondo, lett. l), e terzo; Statuto della Regione Siciliana, art. 14.

IL CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

PER LA REGIONE SICILIANA

Oggetto: Ricorso straordinario dei Sigg.ri: Insinga Antonio, Pezzimenti Gabriella, Palazzolo Francesca, Caldarella Gabriella, Cossentino Giovanna, Campisi Daniela, Graziano Luciana, Minissale Nunzia, Scarpello Gaetana, Spina Vincenzo, Tavella Simonetta, Ciraulo Cinzia, Buttafuoco Maria, Teresi Margherita, Giacalone Elvira, Di Leo Margherita, Vaccaro Anna Maria, Zimmardi Maria Carmela, Terranova Anna Maria, Militello Francesca, Cantone Venera e Valenti Maria Concetta per l'annullamento della nota del 31 maggio 1996, prot. n. 6273, con cui l'Assessore ai BB.CC.AA. della Regione siciliana ha respinto la richiesta di pagamento della rivalutazione monetaria e degli interessi legali sui crediti di lavoro tardivamente soddisfatti.

Vista la relazione n. 19147/1300.96.8 del 10 giugno 2011, con cui la Presidenza della Regione siciliana — Ufficio legislativo e legale — ha chiesto il parere di questo Consiglio sul ricorso straordinario indicato in oggetto.

Esaminati gli atti e udito il relatore, Consigliere di Stato Ermanno de Francisco.



FATTO

I ricorrenti di cui in epigrafe hanno proposto ricorso straordinario al Presidente della Regione siciliana, ai sensi del combinato disposto dell'art. 23, IV comma, dello Statuto della Regione siciliana, approvato con R.D.Lgs. 15 maggio 1946, n. 455, e dell'art. 9, comma 4, del D.Lgs. 24 dicembre 2003, n. 373, per l'annullamento della nota 31 maggio 1996, prot. n. 6273, con cui l'Assessore ai beni culturali e ambientali della Regione siciliana ha disatteso la richiesta di pagamento della rivalutazione monetaria e degli interessi legali sui crediti di lavoro degli stessi ricorrenti che sono stati tardivamente soddisfatti.

I ricorrenti, premesso di essere tutti dipendenti di ruolo dell'Assessorato ai beni culturali e ambientali della Regione siciliana con la qualifica di Assistente tecnico bibliotecario, espongono di aver tardivamente percepito, nel luglio del 1995, l'indennità video ad essi spettante e relativa agli anni 1990-1994; di aver percepito in data 21 marzo 1996 la stessa indennità relativa all'anno 1995, nonché l'indennità di turnazione per i mesi di novembre e dicembre 1995 e il F.E.S. per i mesi di ottobre—dicembre 1995.

Ritenendo, altresì, di non aver percepito l'indennità di turnazione relativa ai mesi di settembre e ottobre 1995, nonché l'indennità video, turnazione e straordinario relativa ai mesi di gennaio 1996, e rilevato che non erano stati loro corrisposti la rivalutazione monetaria e gli interessi legali sulle somme rivalutate delle indennità pagate in ritardo, in data 4 aprile 1996 hanno notificato una diffida per il pagamento di tutte le voci testé indicate.

In esito a detta diffida, nel maggio 1996 l'amministrazione regionale ha proceduto a pagare alcune di dette voci, e segnatamente: i compensi per l'indennità di turnazione per i mesi di settembre e ottobre 1995, di gennaio—marzo 1996, e per il lavoro straordinario dei mesi gennaio—marzo 1996; nondimeno, con la nota qui impugnata, respingeva l'istanza di pagamento della rivalutazione monetaria e degli interessi legali sulle somme tardivamente corrisposte, assumendo che detti accessori possono essere riconosciuti solo sulle somme erogate a titolo di stipendio o di pensione.

Con il ricorso in trattazione sono stati proposti i seguenti motivi di ricorso:

1) violazione ed errata applicazione dell'art. 30, comma 2, della legge regionale 15 giugno 1988, n. 11, in relazione alla legge regionale 29 ottobre 1985, n. 41; eccesso di potere per errore nei presupposti;

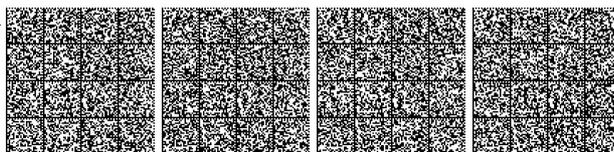
2) violazione dei principi generali in materia di diritto alla corresponsione della rivalutazione e degli interessi sugli emolumenti arretrati.

Più in particolare, con il primo motivo è stata dedotta l'erroneità dell'assunto della Regione, secondo cui ai sensi del cit. art. 30 la rivalutazione e gli interessi legali sarebbero dovuti soltanto per il ritardato pagamento di stipendio o pensione, in quanto il secondo comma dello stesso articolo estenderebbe il medesimo trattamento anche alle somme da erogarsi ai sensi della cit. L.R. n. 41/1985, tra cui (ai sensi dei relativi artt. 30, 35, 36, 39, 40 e 41) rientrano altresì le ulteriori voci retributive di cui si è detto; mentre il secondo motivo si richiama agli orientamenti della giurisprudenza amministrativa e della Funzione pubblica, secondo cui la rivalutazione e gli interessi sono dovuti su tutti i crediti lavorativi o assimilati, ove soddisfatti in ritardo.

L'Ufficio referente ha concluso per l'accoglimento del ricorso, per quanto riguarda il pagamento della rivalutazione e degli interessi legali sui crediti relativi alle indennità di cui alla cit. L.R. n. 41/1985; e, per il resto, per l'applicazione della disciplina generale sui crediti di lavoro dei pubblici dipendenti.

DIRITTO

1. — Si premette che il presente ricorso straordinario è sicuramente ammissibile — nonostante l'art. 7, comma 8, del codice del processo amministrativo, ai sensi del quale “il ricorso straordinario è ammesso unicamente per le controversie devolute alla giurisdizione amministrativa”, tra cui non rientrano più quelle concernenti i diritti soggettivi nella materia dell'impiego alle dipendenze di amministrazioni pubbliche — dovendosi seguire l'orientamento già tracciato da C.d.S., Ad. Gen., 10 giugno 1999, n. 7/99, e poi ulteriormente ribadito da C.d.S., Ad. Gen., 22 febbraio 2011, n. 4520/10, in base al quale è ammissibile il ricorso straordinario contro atti solo soggettivamente amministrativi in materia di diritti soggettivi devoluti alla giurisdizione ordinaria, purché il ricorso stesso sia stato proposto entro il 15 settembre 2010 (altrimenti ostando alla sua ammissibilità la contraria previsione di cui al cit. art. 7, comma 8, che va però riferita ai soli ricorsi introdotti successivamente a tale data): in questo senso, e *pluribus*, cfr. il parere di queste Sezioni riunite 25 settembre 2012, n. 387/12.



Sicché il ricorso di cui trattasi, giacché proposto il 9 luglio 1996, è ammissibile.

2. — La controversia sottoposta al parere di queste Sezioni riunite concerne la spettanza della rivalutazione monetaria e degli interessi legali sulle somme (anno per anno) rivalutate, relativamente ai crediti, tardivamente soddisfatti, per alcune indennità correlate al rapporto di lavoro prestato dai ricorrenti alle dipendenze della Regione siciliana e disciplinate dal combinato disposto degli artt. 30 della L.R. 15 giugno 1988, n. 11, e da 35 a 41 della L.R. 29 ottobre 1985, n. 41.

Come accennato nella superiore narrativa in fatto, l'Ufficio referente ha concluso nel senso della spettanza cumulata di rivalutazione e interessi, ai sensi dell'art. 30, comma 2, della cit. L.R. n. 11/1988, relativamente ai soli crediti per le indennità previste dalla L.R. n. 41/1985, ivi richiamata; non ha, invece, ritenuto la spettanza del cumulo tra rivalutazione e interessi — ai sensi del combinato disposto degli artt. 16, comma 6, della legge 30 dicembre 1991, n. 412, e 22, comma 36, della legge 23 dicembre 1994, n. 724 — per i crediti sorti successivamente al 31 dicembre 1994 che siano diversi da quelli fondati sulla cit. L.R. n. 41/1985.

Tale conclusione, evidentemente, si fonda sull'implicito assunto che la specifica disposizione dell'art. 30, comma 2, L.R. n. 11/1988 prevalga sulla successiva legislazione statale, nella materia dell'impiego alle dipendenze della Regione siciliana; giacché in detto ambito l'art. 14, lett. *q*), dello Statuto della Regione siciliana assegna a quest'ultima competenza legislativa primaria, o esclusiva ("L'Assemblea, nell'ambito della Regione e nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato, senza pregiudizio delle riforme agrarie e industriali deliberate dalla Costituente del popolo italiano, ha la legislazione esclusiva sulle seguenti materie: ... *q*) stato giuridico ed economico degli impiegati e funzionari della Regione, in ogni caso non inferiore a quello del personale dello Stato").

3. — Il richiamato art. 30 della L.R. 15 giugno 1988, n. 11, dello Statuto regionale, stabilisce, nei suoi commi 1 e 2, che: «1. Al personale dell'Amministrazione regionale in servizio o a riposo, per i periodi di tempo intercorrenti dal primo del mese successivo alla maturazione del diritto e fino alla data di liquidazione delle competenze economiche spettanti a titolo di stipendio o di pensione, sono dovuti gli interessi nella misura legale nonché la rivalutazione monetaria del valore del credito, applicando l'indice dei prezzi previsto dall'articolo 150 del regio decreto 18 dicembre 1941, n. 1368, e successive modifiche ed integrazioni. 2. Le disposizioni del precedente comma si applicano anche per le somme erogate o da erogare al personale in servizio o a riposo ai sensi della legge regionale 29 ottobre 1985, n. 41, e successive modifiche ed integrazioni.».

Orbene, come è stato esattamente dedotto dai ricorrenti, il cumulo di rivalutazione e interessi non è previsto dal cit. art. 30 soltanto per "le competenze economiche spettanti a titolo di stipendio o pensione" (comma 1); bensì "anche per le somme erogate o da erogare ... ai sensi della legge regionale 29 ottobre 1985, n. 41".

Tra tali ultime somme, ai sensi dei relativi artt. 30, 35, 36, 39, 40 e 41, rientrano l'indennità per il lavoro straordinario, l'indennità di produttività, l'indennità di missione, l'indennità prevista per il personale addetto ai centri elettronici e meccanografici, quelle per i conducenti di autoveicoli e per i centralinisti non vedenti, e quella per il maneggio dei valori di cassa.

4. — Almeno due delle voci retributive tardivamente corrisposte, cui è riferito il ricorso in trattazione, sono senza dubbio ricomprese tra quelle suindicate: l'indennità di lavoro straordinario (art. 30 L.R. cit.) e l'indennità video (art. 39 L.R. cit.), mentre, non sembra riconducibile alla cit. L.R. n. 41/1985 l'indennità di turnazione, che si basa sull'art. 8 della L.R. n. 11/1988: ad essa, dunque, non si può considerare esteso il rinvio operato dall'art. 30, comma 2, della stessa L.R. n. 11/1988.

Ne deriva che, per quanto attiene all'indennità di turnazione, il cumulo di rivalutazione e interessi legali resta disciplinato in modo eguale a quanto previsto per tutti i crediti di lavoro dalla legislazione nazionale (artt. 429, III comma, c.p.c.; art. 16, comma 6, legge n. 412/1991, e art. 22, comma 36, legge n. 724/1994), che ne ha previsto la spettanza fino al 31 dicembre 1994, e invece l'assorbimento dell'uno nell'altro — e, dunque, in sostanza il diritto a ottenere unicamente il maggiore importo tra quanto sarebbe spettato a titolo di rivalutazione e quanto invece a titolo di interessi legali — a partire dal 1 gennaio 1995.

5. — Questione assai più problematica è, viceversa, quella relativa agli accessori dei crediti per l'indennità di lavoro straordinario e per l'indennità video.

Si è già detto che tali indennità sono previste, rispettivamente, dagli artt. 30 e 39 della cit. L.R. n. 41/1985; con il corollario che in caso di tardiva corresponsione, per effetto del rinvio a essi operato dal cit. art. 30, comma 2, della L.R. n. 11/1988, i dipendenti della Regione siciliana hanno diritto a percepire altresì "gli interessi nella misura legale nonché la rivalutazione monetaria del valore del credito".



Tale espressione, ad avviso del Collegio, non può avere altro significato che quello di attribuire il diritto a ottenere il pagamento in via cumulativa (e non già alternativa) degli interessi legali e della rivalutazione monetaria.

Con il corollario che — ai sensi del cit. art. 30 L.R. 15 giugno 1988, n. 11, e delle altre norme ivi richiamate — in sede di decisione del presente ricorso straordinario al Presidente della Regione siciliana sulle due indennità da ultime indicate ai ricorrenti andrebbe riconosciuto il diritto a percepire cumulativamente interessi e rivalutazione.

6. — Nondimeno, queste Sezioni riunite dubitano della legittimità costituzionale del cit. art. 30 della L.R. 15 giugno 1988, n. 11, proprio nella parte in cui prevede la spettanza cumulativa di interessi legali e rivalutazione monetaria, anziché il diritto — che sarebbe altrimenti scaturito dall'applicazione della pertinente normativa statale — a percepire, alternativamente, solo il maggior importo tra tali due voci accessorie.

Si ritiene, conseguentemente, di dover sollevare d'ufficio la questione di legittimità costituzionale di detto art. 30, nei termini che saranno appresso precisati.

Ciò in quanto, attualmente, l'art. 13, I comma, terzo periodo, del d.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199, per come modificato dall'art. 69, comma 1, della legge 18 giugno 2009, n. 69, prevede che il Consiglio di Stato — ovvero, in Sicilia, le Sezioni riunite di questo Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, ai sensi del combinato disposto dell'art. 23, IV comma, dello Statuto della Regione siciliana, approvato con R.D.Lgs. 15 maggio 1946, n. 455, e dell'art. 9, comma 4, del D.Lgs. 24 dicembre 2003, n. 373 — “Se ritiene che il ricorso non possa essere deciso indipendentemente dalla risoluzione di una questione di legittimità costituzionale che non risulti manifestamente infondata, sospende l'espressione del parere e, riferendo i termini e i motivi della questione, ordina alla segreteria l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, ai sensi e per gli effetti di cui agli articoli 23 e seguenti della legge 11 marzo 1953, n. 87, nonché la notifica del provvedimento ai soggetti ivi indicati”.

7. — In ordine alla rilevanza della questione, si è già osservato che — qualora fosse confermata la conformità alla Costituzione dell'art. 30, commi 1 e 2, della L.R. 15 giugno 1988, n. 11 — il presente ricorso straordinario dovrebbe necessariamente essere deciso, per quanto riguarda due delle indennità per cui è causa (l'indennità per lavoro straordinario e l'indennità video), nel senso di riconoscere ai ricorrenti il diritto a cumulare gli interessi legali e la rivalutazione monetaria, secondo quanto previsto dai commi 1 e 2 del cit. art. 30 (in particolare a causa della parola “nonché”, presente nel comma I di detto art. 30, in luogo della parola “ovvero”), anche per le mensilità controverse successive al 31 dicembre 1994.

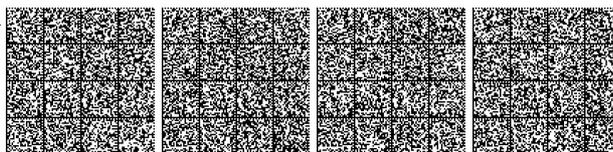
Nel caso opposto, viceversa, il ricorso straordinario dovrebbe essere deciso nel senso della non spettanza cumulativa di rivalutazione e interessi, bensì solo di uno (il maggiore) tra detti accessori del credito di lavoro pubblico (cioè ineluttabilmente derivando dall'applicazione della pertinente normativa statale che conseguirebbe all'invocata declaratoria di illegittimità costituzionale della norma regionale), per quanto concerne le pretese fatte valere relativamente al 31 dicembre 1994 (giacché per quelle anteriori non si pone alcun problema, essendoci stata piena coincidenza, fino a tale data, tra le previsioni della legislazione statale e quelle della legge regionale).

Sicché è evidente che — *in parte qua*, e cioè per quello che attiene ai periodi successivi al 1994 — la controversia in esame non possa essere decisa prescindendo dalla soluzione della questione di legittimità costituzionale di detta disposizione.

8. — In ordine alla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. dell'art. 30, commi 1 e 2, della L.R. 15 giugno 1988, n. 11, si rimettono all'ill.ma Corte costituzionale tre profili alternativi di ipotetica illegittimità.

I) Violazione degli artt. 3 e 117, II comma, lett. I), Costituzione, e dei limiti alla competenza legislativa regionale siciliana derivanti dall'art. 14 dello Statuto.

In primo luogo, queste Sezioni Riunite dubitano della conformità a Costituzione dell'art. 30, commi 1 e 2, della L.R. 15 giugno 1988, n. 11, nella parte in cui — in preteso (ma in effetti esorbitante) esercizio della competenza legislativa esclusiva conferita dal cit. art. 14, lett. q), dello Statuto regionale siciliano — la norma regionale disciplina un settore che, afferendo in realtà al regime degli accessori del credito spettanti in caso di ritardato pagamento, parrebbe invece esulare dall'ambito della materia dello “stato giuridico ed economico degli impiegati e funzionari della Regione” (di cui al cit. art. 14 dello Statuto regionale), dovendo viceversa rientrare nel ben diverso ambito materiale dell'ordinamento civile” (nonché della “giurisdizione e norme processuali”, se tra esse si ritenga di annoverare l'art. 429, III comma, c.p.c., a onta della sua valenza sostanziale), che l'art. 117, II comma, lett. I), della Costituzione, attribuisce alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.



Si premette, ai fini della più precisa individuazione della materia di cui trattasi, che l'attribuzione del diritto a percepire i c.d. accessori del credito in caso di ritardato adempimento della prestazione pecuniaria principale dovuta dal datore di lavoro (Regione siciliana) ai propri dipendenti non sembra propriamente riconducibile all'ambito dello "stato ... economico degli impiegati e funzionari della Regione", giacché non attiene alla determinazione dei relativi livelli retributivi di base (entità dello stipendio spettante), bensì alla disciplina degli istituti (c.d. accessori) risarcitori e compensativi del pregiudizio che sia derivato al lavoratore per effetto della ritardata percezione delle somme a lui dovute (secondo il proprio "stato economico").

Ne consegue che tali crediti accessori (rispetto al credito retributivo principale) sembrano dover sfuggire radicalmente a ogni competenza legislativa regionale, in quanto rientranti nell'ambito degli istituti generali del diritto civile che — sia pure con modalità differenziate in relazione ai diversi generi di creditori e alle pertinenti fonti del rapporto obbligatorio: diritto civile generale, diritto commerciale, diritto del lavoro e, nell'ambito di quest'ultimo, con differente considerazione normativa di quello che è svolto alle dipendenze di datori di lavoro, da un lato, privati e, dall'altro lato, pubblici — il cit. art. 117, comma II, lett. I), della Costituzione demanda alla disciplina normativa, unitaria e uniforme, della legge statale, *sub specie* di "diritto civile".

Se ciò è esatto, la Regione siciliana ha legiferato non correttamente in tale campo — a mezzo del qui controverso art. 30, commi I e II, della L.R. n. 11/1988 — così invadendo una materia di competenza statale.

Ma, ancor più, l'illegittimità costituzionale di detto art. 30, commi I e II, si è resa evidente — giacché inizialmente la norma regionale non aveva altro effetto che quello di duplicare la stessa disciplina sostanziale (in termini di cumulabilità tra interessi e rivalutazione) già prevista dalla legge statale, e in particolare dal cit. art. 429, III comma, c.p.c.; con il corollario che ogni ipotetica originaria illegittimità di detta duplicazione non sarebbe sottoponibile al sindacato di codesta ill.ma Corte per palese difetto di rilevanza, stante l'identità del precetto — dal 1 gennaio 1995, allorché è cessata la duplicazione formale della fonte d'un identico precetto sostanziale e si è creata un'incolmabile dicotomia tra la disciplina statale dei predetti accessori del credito (in termini di alternatività tra detti accessori), per quale risultante dal combinato disposto dei citt. artt. 16, comma 6, della legge n. 412/1991, e 22, comma 36, della legge n. 724/1994, e la perdurante previsione di cumulabilità ancora recata dall'art. 30, commi I e II, L.R. n. 11/1988 (che è rimasto modellato sulla falsariga del previgente art. 429, III comma, c.p.c.).

Come si è già accennato, con tale disposizione (artt. 16, comma 6, e 22, comma 36, cit.), a partire dal 1 gennaio 1995 il legislatore — con l'effettivo (e commendevole) intento di realizzare un concreto contenimento della spesa pubblica — ha abolito per un intero settore del diritto, quello dei crediti di lavoro alle dipendenze di amministrazioni pubbliche (per come restrittivamente rideterminato l'ambito di applicazione di dette norme da Corte cost. 2 novembre 2000, n. 459), la previgente disciplina (civilistica) degli accessori del credito, nei casi di ritardati pagamenti, basata sulla cumulabilità di interessi e rivalutazione, sostituendola con l'attribuzione di una sola (la maggiore) di dette voci di credito accessorio.

Appunto perché afferisce alla regolamentazione degli accessori del credito a fronte della sua ritardata soddisfazione, la nuova disciplina è una necessaria estrinsecazione della potestà legislativa statale in materia ordinamento civile — di cui all'articolo 117, II comma lett. I), della Costituzione — che, peraltro nel silenzio sul punto dell'art. 14 dello Statuto della Regione siciliana, indubbiamente si impone anche alle regioni a statuto speciale.

Infatti, che gli accessori del credito (quale che sia l'entità di esso) vadano ricompresi, quantomeno in termini di prevalenza, nell'ambito della materia dell'"ordinamento civile" consegue all'esigenza di garantire che la disciplina di detti accessori — anche ove relativi a crediti principali la cui determinazione, in quanto siano riconducibili allo "stato ... economico degli impiegati e funzionari della Regione", possa spettare, nei pertinenti limiti, alle singole regioni con proprie leggi — sia unitaria e uniforme per l'intero territorio della Repubblica, così attuandosi un cogente profilo del principio di uguaglianza di cui all'art. 3, primo comma, della Costituzione.

In altri termini, si ritiene che — pur se il trattamento retributivo del personale possa essere stabilito in misura differente dalle diverse regioni fornite della pertinente competenza esclusiva — la disciplina dei relativi accessori spettanti nel caso di ritardato pagamento debba necessariamente essere uniforme sul territorio italiano, e vada perciò esegeticamente ricondotta alla materia (prevalente) dell'"ordinamento civile".

Vi sarebbe evidentemente un'irragionevole disparità di trattamento — in palese contrasto con il rubricato art. 3 cost. — che verrebbe a crearsi nell'ambito del pubblico impiego, quantomeno in danno dei dipendenti pubblici statali, qualora fosse consentito alle regioni e province autonome di adottare differenti (e più favorevoli) discipline delle conseguenze derivanti dal ritardo nella corresponsione degli emolumenti dovuti.



Sicché, come si è già evidenziato, il combinato disposto dei citt. art. 16, comma 6, della legge n. 412/1991, e 22, comma 36, della legge n. 724/1994 fissa, per l'intero settore del pubblico impiego, un tipico limite di diritto privato, che, secondo la giurisprudenza di codesta Corte (fra le molte decisioni, sia anteriori che posteriori alla modifica del Titolo V della Parte II della Costituzione, si vedano Corte cost. 16 giugno 2005, n. 234; 28 gennaio 2005, n. 50; 28 luglio 2004, n. 282; 6 novembre 2001, n. 352; 1 aprile 1998, n. 82), è «fondato sull'esigenza, connessa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati» e, come tale, si impone anche alle regioni a statuto speciale (Corte cost. 14 giugno 2007, n. 189; 16 giugno 2005, n. 234; 18 marzo 2005, n. 106; 28 luglio 2004, n. 282).

Quello costituito dall'unitarietà del diritto privato su tutto il territorio nazionale, come affermato dallo stesso Giudice delle leggi, integra un limite alla potestà legislativa regionale che è rimasto «fondamentalmente invariato nel passaggio dal vecchio al nuovo testo dell'articolo 117: vale a dire il limite individuato dalla costante giurisprudenza della Corte (e oggi espresso nella riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato della materia "ordinamento civile", ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l, della Costituzione) consistente nel divieto di alterare le regole che disciplinano i rapporti tra privati» (così Corte cost. 28 luglio 2004, n. 282).

Per concludere sul punto, questo Collegio ritiene che, almeno dal 1 gennaio 1995, la legge regionale siciliana di cui trattasi sia da considerare costituzionalmente illegittima, per contrasto con gli articoli 3 e 117, Il comma, lett. l), Cost., nonché con il parametro dell'art. 114, lett. g), dello Statuto regionale siciliano, ove rettammente inteso.

II) In subordine: Violazione dell'art. 3 Cost. e dei limiti alla competenza legislativa regionale esclusiva, per contrasto con i vincoli all'esercizio di detta competenza costituiti dalle grandi riforme economico-sociali dello Stato, nonché — comunque — dai principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica.

Secondo l'avviso di queste Sezioni riunite, la norma che, per i crediti sorti successivamente al 31 dicembre 1994, è stata introdotta nell'ordinamento nazionale dal combinato disposto degli artt. 16, comma 6, della legge 30 dicembre 1991, n. 412, e 22, comma 36, secondo periodo, della legge 23 dicembre 1994, n. 724 — sebbene per quale residuata dopo l'intervento, parzialmente demolitorio, di Corte cost. 2 novembre 2000, n. 459, cui si è già accennato, che ne ha sostanzialmente limitato l'ambito applicativo ai rapporti di lavoro alle dipendenze di amministrazioni pubbliche (quali sono, peraltro, quelli degli odierni ricorrenti) — nonostante la sua sintetica formulazione letterale e la contingente occasione in cui essa è stata veicolata nell'ordinamento nazionale giuslavoristico (pubblico), non soltanto è stata espressione di una grande riforma economico-sociale della Repubblica (per aver superato, sia pure soltanto nel più ristretto ambito che gli è stato ritagliato dalla Corte costituzionale, ma nel quale comunque rientra la vicenda in esame, il pregresso principio, prettamente giuslavoristico, di automatica cumulabilità di interessi legali e rivalutazione monetaria), ma altresì ha introdotto, dal 1 gennaio 1995 in poi, un nuovo principio generale dell'ordinamento giuridico italiano, del tutto opposto a quello previgente, basato, in luogo della loro cumulabilità, sulla normale alternatività della spettanza dell'uno o dell'altro accessorio dei crediti nati da rapporto di lavoro alle dipendenze di amministrazioni pubbliche.

Tale principio, infatti, è volto a individuare — a fronte della sempre più grave scarsità delle risorse finanziarie pubbliche rispetto alla molteplicità dei bisogni, anche di grande rilievo costituzionale, che esse sarebbero chiamate a soddisfare — equilibrate modalità di contemperamento tra l'esigenza di un'adeguata tutela del lavoratore dipendente dalle pubbliche amministrazioni con quella di non distogliere le limitate risorse contingentemente disponibili (e oggi ancor più preziose di allora) dal perseguimento di ulteriori interessi pubblici che il legislatore consideri prioritari o preminenti, ovvero comunque da contemperare tra loro.

Il riconoscimento alla disposizione statale recata dall'articolo 22, comma 36, della legge n. 724/1994, della natura di grande riforma economico-sociale della Repubblica, la rende «idonea a imporsi a qualunque tipo di potestà legislativa regionale», come è stato affermato dal Giudice delle leggi anche dopo l'entrata in vigore del nuovo titolo V della Costituzione (Corte cost. 20 luglio 2006, n. 308 — riferita alla stessa Regione siciliana e parimenti attinente all'ambito del pubblico impiego — e 21 ottobre 2003, n. 314).

La disposizione statale muove, infatti, da una valutazione della contingente situazione sociale ed economico-finanziaria (pubblica) — all'attualità, come si è già rilevato, perfino più deteriorata di quella in essere nel 1994 — che è stata operata dal legislatore statale, che ne impone attuazione in modo generalizzato e uniforme sul territorio nazionale e l'applicazione a tutte le regioni e province autonome (Corte cost. 1 luglio 1993, n. 296).

Né in contrario potrebbe opporsi che tale disposizione sia formulata in termini precettivi, posto che, per giurisprudenza costante (Corte cost. 8 novembre 2000, n. 477; 12 gennaio 2000, n. 4; 7 novembre 1995, n. 482; 27 luglio 1995, n. 406; 15 novembre 1988, n. 1033), la sua qualificabilità in termini di grande riforma economico-sociale prescinde dallo specifico contenuto e dalla formulazione della norma, rilevando, piuttosto, la finalità che con essa il legislatore ha inteso perseguire.



La disciplina statale di riferimento, lo si ripete, riguarda invero scelte legislative di carattere generale, che implicano valutazioni politiche e riflessi finanziari che non tollerano discipline differenziate nel territorio, e si palesa diretta e idonea a influire profondamente su scelte d'ordine economico e sociale.

Va ulteriormente accennato, in termini generali, che la qui prospettata questione d'illegittimità costituzionale sembrerebbe doversi scrutinare non già (o non solo) alla stregua delle norme del Titolo V della Costituzione entrate in vigore in base alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, bensì del testo costituzionale previgente.

Ciò in quanto la legge regionale, della cui legittimità queste Sezioni riunite dubitano, è entrata in vigore nel 1988 e, secondo quanto si è già chiarito, potrebbe essere divenuta *in parte qua* incostituzionale — almeno per quanto assume rilevanza nel giudizio *a quo* — dal 1 gennaio 1995.

In tal senso si ricorda essersi pronunciata Corte cost. 20 luglio 2006, n. 308, che — nel dichiarare costituzionalmente illegittimo l'art. 39, comma 9, della L.R. siciliana 15 maggio 2000, n. 10 (anch'essa vertente in materia di trattamento economico di dipendenti di pubbliche amministrazioni) — reca la seguente espressa affermazione: «rilevato che la norma censurata è stata emanata in epoca anteriore alla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione e che le norme fondamentali di riforma economico-sociale costituiscono un limite all'esercizio di qualunque tipo di potestà legislativa della Regione siciliana ..., va dichiarata l'illegittimità costituzionale».

Anche a postulare che la Regione abbia avuto a disposizione — per adeguare la propria legislazione alle riforme o ai principi sopravvenuti, risultanti dalla pluricitata normativa statale innovativa — il termine di 90 giorni di cui all'art. 10, II comma, della legge 10 febbraio 1953, n. 62, al più tardi l'incostituzionalità sarebbe intervenuta a far data dal 1 marzo 1995.

In ambo i casi, dunque, il parametro di riferimento *pro tempore* era necessariamente costituito dalla disciplina costituzionale previgente.

Orbene, si deve ritenere che — viepiù in quanto nella specie si tratta di norme regionali attributive di diritti pecuniari retributivi, e dunque “di durata” — esse, ove riconosciute incostituzionali sotto alcuna delle predette date, non potrebbero salvarsi dalla pertinente declaratoria caducativa neppure nel caso (per vero del tutto ipotetico) che un diverso assetto costituzionale successivamente sopravvenuto avesse attribuito alla Regione la potestà di emanare norme conformi a quella qui censurata: diversamente opinando, infatti, a tale attribuzione postuma di competenza finirebbe con il riconoscersi effetto retroattivo, ossia tale da legittimare, anche per un periodo di tempo anteriore, l'attribuzione di benefici economici indebiti.

Ciò implica che — quand'anche si ritenesse che, secondo un diffuso (eppur non totalitario) orientamento esegetico, con la riforma costituzionale operata dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, sia venuto meno per le regioni a statuto speciale il limite delle grandi riforme economico-sociale del Paese — egualmente detto limite debba trovare applicazione in sede di scrutinio della legittimità costituzionale dell'art. 30 L.R. n. 11/1988, appunto perché da operarsi con riferimento alla data del 1 gennaio 1995 (ovvero del 1 marzo 1995).

Pertanto, ove pure si volesse prescindere da ciò, in ogni caso non parrebbe dubitabile che, per ogni regione della Repubblica, sia comunque vigente, in applicazione del principio generale della sua unicità e indivisibilità ex art. 5 della Costituzione, il limite del necessario rispetto, nell'esercizio di ogni tipo di potere legislativo regionale, dei principi generali dell'ordinamento giuridico nazionale (che, come si è già detto, dovrebbero ritenersi *in parte qua* modificati dal 1 gennaio 1995).

Con il corollario che la norma regionale di cui qui dovrebbe farsi applicazione — ossia l'art. 30, commi 1 e 2, della L.R. 15 giugno 1988, n. 11 — se pure era conforme a Costituzione al momento della sua entrata in vigore, appare essere diventata in ogni caso costituzionalmente illegittima allorché, dopo il sovvertimento in ambito nazionale del surriferito principio generale della cumulabilità tra interessi e rivalutazione e l'introduzione, in suo luogo, dell'alternatività tra l'uno e l'altra, non si è adeguata per tempo a tale nuovo principio.

In conclusione, le richiamate disposizioni statali, qualificabili come norme di riforma economico-sociale — e, comunque, quali espressioni di un principio generale dell'ordinamento giuridico che, per il principio di unitarietà della Repubblica di cui all'art. 5 Cost., deve applicarsi in ogni sua regione — sembrano vincolare la Regione siciliana nell'esercizio delle sue competenze legislative in questo ambito.

Sotto questo profilo la legge regionale è sospettata di illegittimità costituzionale per violazione dell'articolo 3 cost. e per mancato rispetto dei limiti costituiti dalle riforme economico-sociali, nonché dai principi generali dell'ordinamento.

III) In ulteriore subordinata: Violazione degli artt. 3 e 117, III comma, Cost., per contrasto con i principi fondamentali della materia del “coordinamento della finanza pubblica”, di cui *infra*.



Sotto diverso profilo, queste Sezioni riunite ritengono che la normativa statale introdotta dal combinato disposto dei citt. artt. 16, comma 6, legge 30 dicembre 1991, n. 412, e 22, comma 36, legge 23 dicembre 1994, n. 724, ponga un fondamentale principio di coordinamento della finanza pubblica, da ascrivere alla competenza legislativa (concorrente) dello Stato, ai sensi del rubricato art. 117, III comma.

È ben noto, infatti, che codesta Corte, in sede di scrutinio di legittimità costituzionale dello stesso art. 22, comma 36, della cit. legge n. 724/1994 (ovviamente in combinato disposto con l'art. 16, comma 6, della legge n. 412/1991), ha individuato quale ragione giustificatrice, adeguata e sufficiente, di detto intervento legislativo (così limitandolo al settore pubblico) — «in un contesto di progressivo deterioramento degli equilibri della finanza pubblica» (che, per giunta, oggi è assai più aggravato di allora) — la «necessità di una più adeguata ponderazione dell'interesse collettivo al contenimento della spesa pubblica»

Proprio perché il principio introdotto dalla novella normativa recata dalla legge finanziaria n. 724/1994 si colloca nel contesto di una politica (necessitata) di complemento del disegno di contenimento della spesa per il pubblico impiego, è evidente, da un lato, che lo stesso principio deve essere ugualmente applicato in tutte le regioni della Repubblica e, dall'altro lato, che esso impinge altresì nella materia del «coordinamento della finanza pubblica» (ovviamente allargata, ossia comprensiva di quella regionale), di cui all'art. 117, III comma, della Costituzione.

In altri termini, il principio della non cumulabilità tra interessi e rivalutazione sui crediti dei pubblici dipendenti, introdotto dalla cit. normativa di riferimento, è un principio fondamentale nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica, sicché la sua imposizione da parte dello Stato legittimamente limita l'autonomia normativa e organizzativa in materia di spesa anche delle regioni e province autonome (*cf.* anche Corte cost. 14 giugno 2012, n. 151; 28 gennaio 2010, n. 27).

Pur essendo immediatamente precettiva, la normativa statale esprime una scelta di fondo che connota la disciplina degli accessori del credito e, al contempo, limita gli oneri per la finanza pubblica, così integrando, almeno, un principio fondamentale della materia del coordinamento della finanza pubblica, ex art. 117, III comma: ciò concorre a realizzare, «attraverso un risparmio della spesa corrente, l'equilibrio della finanza pubblica complessiva» (così, nell'estendere ad alcune regioni una limitazione alla retribuitività di determinate prestazioni lavorative, Corte cost. 14 giugno 2012, n. 151).

La legge regionale risulta pertanto viziata da illegittimità costituzionale, per contrasto con gli articoli 3 e 117, III comma, della Costituzione.

9. — Per tali ragioni, ai sensi dell'art. 23, commi I e II, della legge 11 marzo 1953, n. 87, queste Sezioni Riunite ritengono di dover sollevare questione di legittimità costituzionale, nei termini dianzi esposti, dei commi I e 2 dell'art. 30 della legge regionale siciliana 15 giugno 1988, n. 11, per contrasto con le disposizioni di rango costituzionale indicate nel superiore paragrafo 6, *sub* I, II e III.

Poiché, per le ragioni che si sono già espone, queste Sezioni riunite ritengono di non poter definire il ricorso straordinario di cui in epigrafe indipendentemente dalla soluzione di tale questione di legittimità costituzionale, la quale non è manifestamente infondata, con il presente atto con valenza di ordinanza, riferiti *ut supra* i termini e i motivi della questione, si dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale sospendendo, fino alla relativa pronuncia, il giudizio in corso.

In conclusione, va sospesa la pronuncia del parere e ordinata la trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale, secondo le modalità di cui in dispositivo.

P. Q. M.

Sospende l'espressione del parere, ordinando alla Segreteria l'immediata trasmissione degli atti del presente giudizio alla Corte costituzionale.

Ordina altresì che il presente provvedimento ordinatorio sia notificato, a cura della stessa Segreteria, alle parti in causa e al Presidente della Regione siciliana, nonché ulteriormente che sia comunicato dalla stessa Segreteria anche al Presidente dell'Assemblea regionale siciliana.

Il Presidente: DE LIPSIS



N. 132

Ordinanza del 5 aprile 2013 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da Istituto paritario G. Verga di Frattamaggiore ed altri contro Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e Ufficio scolastico regionale per la Campania

Istruzione - Scuole paritarie private - Divieto implicito, secondo l'interpretazione della norma censurata dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato costituente "diritto vivente", di costituire intere sezioni *ex novo* per le classi paritarie, consentendo solo di costituire la prima classe per l'anno scolastico 2010/2011, la seconda per l'anno scolastico 2011/2012 e così via, a mano a mano che il nuovo ordinamento entri in vigore per tutte le classi - Incidenza sul principio di uguaglianza sotto il profilo dell'ingiustificato deterioro trattamento delle scuole paritarie private rispetto a quelle pubbliche - Incidenza sul principio di libertà di scelta della scuola privata per il limite dell'opzione annuale, anziché quinquennale - Incidenza sul principio di libertà di iniziativa economica privata - Eccesso di delega per il contrasto tra la norma censurata e le direttive della legge di delega.

- Legge 10 marzo 2000, n. 62, art. 1, comma 4, lett. *f*); decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2010, n. 87, artt. 1, commi 2 e 3, e 8, comma 1; decreto ministeriale 29 novembre 2007, n. 267, art. 1, comma 6, lett. *e*) ed *f*); decreto ministeriale 10 ottobre 2008, n. 83, art. 3, punto 3.4, lett. *f*).
- Costituzione, artt. 3, 33, comma quarto, 41 e 76, in relazione all'art. 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 8137 del 2011, proposto da: Ist. Paritario G. Verga di Frattamaggiore, Anna Gargiulo, Valentina Di Costanzo, Valentina Galbusieri, Alessia Belloni, Elena Caliendo, Carmela De Clemente, Cristina Luisa Romano, Lucia Santina Romano, Marcella Rinaldi, Vincenza Barone, Mario Spasiano, Marcantonio Caccia, Antonio Esposito, Ivano Scognamiglio, rappresentati e difesi dall'avv. Carlo Rienzi, con domicilio eletto presso Carlo Rienzi in Roma, v.le delle Milizie, 9;

Contro Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, Ufficio Scolastico Regionale per la Campania, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata per legge in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Per l'annullamento dei decreti n. 6/S2 e n. 7/S2 del 16 agosto 2011 avente ad oggetto: "riconoscimento *status* parità scolastica al corso completo già acquisito in base al procedimento ex: CM. 31/03".

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Amministrazione intimata, con la relativa documentazione;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del 21 febbraio 2013 il cons. Francesco Brandileone e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Rilevato che,

con ricorso in esame, l'Istituto ricorrente e taluni studenti lavoratori impugnano i provvedimenti indicati in epigrafe (decreti n. 6/S2 e 7/S2 del 26 agosto 2011 dell'Ufficio Scolastico Regionale della Campania - Direzione Generale Ufficio II - Area Parità scolastica; la nota prot. MIURAOODGOS prot. n. 2025 del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, Dipartimento per l'istruzione, Direzione Generale per gli Ordinamenti Scolastici e per l'Autonomia Scolastica, Ufficio X del 16 marzo 2010; la C.M. 31/2003 per come successivamente modificata e del D.M. 267 del 29.11.2007 del Ministro dell'Istruzione, Regolamento recante "disciplina delle modalità procedurali per il riconoscimento della parità scolastica e per il suo mantenimento, ai sensi dell'articolo 1-*bis*, comma 2, del D.L. 5 dicembre 2005, n. 250, convertito con modificazioni nella legge 3 febbraio 2006, n. 27" - pubblicato sulla *G.U.* n. 23 del 28/1/2008, nonché il D.M. MIUR n. 83 del 10 ottobre 2008 recante le linee guida per l'attuazione del predetto regolamento - D.M. 267/2007) con i quali l'Ufficio Scolastico regionale della Campania ha riconosciuto la parità scolastica per la sola prima classe dell'Istituto da essa gestito, disponendo il diniego con riguardo alle classi successive — già attive —, per le quali il regime paritario è stato concesso solo a partire dagli anni scolastici successivi, e gradualmente, fino al completamento del corso: in particolare, i ricorrenti affermano l'assenza di norme ostative al riconoscimento della parità scolastica per le classi successive alla prima già a partire dall'anno scolastico 2010/2011;



questa Sezione ha accolto le istanze cautelari dei ricorrenti e con ordinanza n. 4166/2011 ha disposto la sospensione dei provvedimenti impugnati;

sulla identica questione questa Sezione ha emesso sentenze di accoglimento nn. 1233, 1234 e 1235/2011, argomentando sulla incoerenza della interpretazione data dall'Amministrazione rispetto all'impianto normativo vigente che regola la materia, da leggere anche in armonia con i principi costituzionali della non disparità di trattamento di cui all'art. 3 della Costituzione, della libertà di iniziativa economica dell'art. 41 della Costituzione e del servizio equipollente delle scuole paritarie di cui all'art. 33 della Costituzione. (cfr: sentenza del Tar Campania, sez. Napoli, n. 4412/2011);

in particolare questa Sezione ha così statuito sul punto: "Considerato che l'atto impugnato risulta adottato: "in palese violazione di legge [legge 10 marzo 2000 n. 62, regolamento ex decreto 29 novembre 2007 n. 267 art. 1 comma 6 lettera f) e D.M. n. 83 del 10 ottobre 2008 art. 3 punto 3.4 lettera f)] la cui *ratio* è quella dell'istituzione di "corsi scolastici completi"; in palese erroneità ed irragionevolezza interpretativa dell'art.13 del DPR n. 89 del 15 marzo 2010 nella misura in cui l'espressione contenuta nel primo comma "prosecuzione ad esaurimento dei percorsi in atto" è stata ritenuta dall'Amministrazione erroneamente non operante nei confronti delle autorizzanti prima classi del ciclo di studio di cui si controverte.";

la sentenza del Tar Lazio n. 1235/2011 è stata annullata dal giudice di secondo grado (Cds sez VI decisione n. 4208/2011);

il giudice di appello nella predetta decisione ha ritenuto che: "... elementi sistematici nel senso della non riconoscibilità della parità scolastica a classi successive alla prima (in specie, laddove ciò comporti una scissione fra la prima classe — da istituirsi *ex novo* secondo il nuovo ordinamento — e le classi successive — da istituirsi parimenti *ex novo*, ma sulla base del vecchio ordinamento) — sono desumibili dalla stessa disposizione primaria richiamata dagli odierni appellati. Ed infatti, il richiamato art. 1, co. 4, l. 62, cit. stabilisce che la parità viene riconosciuta alle scuole non statali che ne facciano domanda laddove essi siano in grado di garantire (*inter alia*) "l'organica costituzione di corsi completi: non può essere riconosciuta la parità a singole classi, tranne che in fase di istituzione di nuovi corsi completi, ad iniziare dalla prima classe; ad avviso del Collegio, dalla richiamata disposizione emerge: - che presupposto indefettibile per il riconoscimento della parità scolastica a corsi di nuova istituzione è che ciò avvenga secondo un principio di organicità. Si tratta di un principio che, evidentemente, verrebbe vulnerato laddove si ammettesse, nello stesso momento storico, la inorganica costituzione: a) di una nuova classe prima sulla base del nuovo ordinamento e, allo stesso tempo, b) di nuove classi successive alla prima sulla base del vecchio ordinamento"; - ... Al contrario, il generale riferimento alla nozione di 'corsi completi' deve essere letto in relazione al periodo successivo, laddove si esclude in via di principio la riconoscibilità della parità in relazione a singole classi, fatta salva l'ipotesi (che nel caso di specie ricorre) di istituzione *ex novo* di nuovi corsi completi; - che il richiamato art. 1, comma 4 palesa anche nella sua parte finale un evidente favor per il superamento graduale (ma allo stesso tempo, organico) dei vecchi ordinamenti, i quali sono destinati a far posto ai nuovi secondo una logica ispirata ai principi di gradualità ed organicità. Ebbene, se per un verso il principio di gradualità giustifica la previsione secondo cui l'introduzione del nuovo corso di studi debba avvenire a partire dalla prima classe, secondo una logica di *décalage* (ossia, secondo un sistema che ammette, nel corso di una fase transitoria, la coesistenza di classi 'a vecchio ordinamento' e di classi 'a nuovo ordinamento' fino al definitivo superamento del primo); per altro verso, il principio di organicità induce a respingere (in quanto obiettivamente antisistemica) l'istituzione *ex novo* (ad es.) di classi quarte o quinte relative a ordinamenti di studi che la stessa normativa nazionale ha inteso superare; in secondo luogo, si osserva che le conclusioni sin qui evidenziate vengono confermate dalla lettura dei commi 2 e 3 dell'art. 1 del d.P.R. 15 marzo 2010, n. 87 (Regolamento recante norme per il riordino degli istituti professionali, a norma dell'articolo 64, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133) ... Ebbene — prosegue il Giudice di appello — pur difettando un espresso divieto di costituire nuove classi successive alla prima in sede di istituzione *ex novo* dei corsi di studi oggetto di riordino, sembra che prevalenti ragioni sistematiche depongano comunque nel senso della sussistenza di un siffatto divieto" si consideri che l'evidente e comune *ratio* sottesa alle disposizioni richiamate è nel senso di garantire un passaggio al nuovo sistema graduale nella tempistica, ma privo di cesure o di incongruenze sistematiche. Per i motivi dinanzi richiamati, non può essere in alcun modo condivisa la tesi del T.A.R., secondo cui la l. 62 del 2000 dovrebbe essere univocamente intesa nel senso di enfatizzare il favor per l'istituzione di 'corsi completi', anche laddove ciò comporti l'istituzione di classi successive alla prima (in precedenza mai attivate) in ordine a corsi di studio oggetto di riordino e in via di definitivo superamento per ciò che attiene il vecchio ordinamento di studi" (CDS sesta sezione citata);

il Consiglio di Stato ha, in sostanza, ritenuto che il combinato complesso di norme costituito dall'articolo 1, comma 4, della l. 10 marzo 2000, n. 62, la previsione di cui al comma 1 dell'art. 8 ed i commi 2 e 3 dell'art. 1 del D.P.R. 15 marzo 2010, n. 87 (Regolamento recante norme per il riordino degli istituti professionali, a norma dell'arti-



colo 64, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133) contengano un divieto implicito di costituire intere sezioni *ex novo* per le classi paritarie, consentendo loro solo di costituire la prima classe per l'anno scolastico 2010/2011, poi la seconda per l'anno scolastico 2011/2012 e così via mano a mano che il nuovo ordinamento entra in vigore per tutte le classi: e ciò in quanto:

(se si consentisse alla scuola paritaria di istituire una intera sezione dalla prima alla quinta ma con regole diverse, ossia la prima con le regole del nuovo ordinamento e le successive con quelle del vecchio ordinamento) si creerebbe una “disarmonia” visto che “presupposto indefettibile per il riconoscimento della parità scolastica a corsi di nuova istituzione è che ciò avvenga secondo un principio di organicità”. Ed, il principio di organicità sarebbe “evidentemente vulnerato laddove si ammettesse, nello stesso momento storico, la inorganica costituzione: a) di una nuova classe prima sulla base del nuovo ordinamento e, allo stesso tempo, b) di nuove classi successive alla prima sulla base del vecchio ordinamento”.

Considerato che per le ragioni assunte dal giudice di secondo grado questa Sezione:

non può che uniformarsi all'indirizzo interpretativo del Consiglio di Stato (costituente diritto vivente nella fattispecie), ritenendo pertanto il provvedimento impugnato ossequioso del complesso normativo di cui dall'articolo 1, comma 4, della l. 10 marzo 2000, n. 62, la previsione di cui al comma 1 dell'art. 8 ed i commi 2 e 3 dell'art. 1 del D.P.R. 15 marzo 2010, n. 87 (Regolamento recante norme per il riordino degli istituti professionali, a norma dell'articolo 64, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133) e “pur difettando un espresso divieto di costituire nuove classi successive alla prima in sede di istituzione *ex novo* dei corsi di studi oggetto di riordino”.

Rilevato che, in particolare, nella memoria di replica per la pubblica udienza del 21 febbraio 2013 depositata il 1° febbraio 2013, gli attuali ricorrenti, pur insistendo — in prima battuta — su una lettura *secundum constitutionem* delle norme indagate, sollevano — in via subordinata — un complesso motivo di presunta incostituzionalità dell'assetto normativo, così come interpretato e fissato dalla giurisprudenza di secondo grado del g.a., così riassumibile:

a) un divieto di consentire agli studenti che vogliano scegliere la scuola paritaria anziché quella statale per le classi successive alla prima, e il connesso divieto implicito per la ricorrente scuola, che ha lo scopo statutario di svolgere attività di impresa per la produzione di istruzione, di istituire classi successive alla prima, finché il nuovo ordinamento non entri in vigore anno per anno, costituirebbe — parere dei ricorrenti — una indebita compressione sia del diritto degli studenti di scelta della scuola, sia una indebita compressione della libera iniziativa privata della impresa gestrice della scuola, oltreché una palese contraddizione con l'obbligo normativo recato dall'art. 1, comma 4, lettera d) della legge n. 62 del 2000 che obbliga le scuole paritarie a accogliere chiunque presenti la domanda e sempre con l'art. 1, comma 4, lettera f) della stessa legge che impone l'obbligo di istituire intere sezioni e non singole classi;

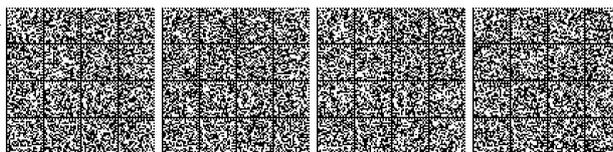
b) palese disparità, vietata dagli artt. 3 e 33 della Costituzione, tra le scuole paritarie che non potrebbero istituire una intera sezione per i prossimi cinque anni e le scuole statali, che dovrebbero avere gli stessi diritti della paritarie, cui invece ciò è garantito e consentito dall'art. 1, commi 2 ed 8, d.p.r. 87/2010 che prevede: “che a partire dall'anno scolastico 2010/2011 le classi seconde, terze e quarte proseguano secondo i piani di studio previgenti sino alla conclusione del quinquennio”.

Considerato che il Collegio, alla luce delle argomentazioni di parte ricorrente e del contenuto della suddetta sentenza del Consiglio di Stato sopra richiamata, ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di illegittimità costituzionale come prospettata;

Considerato, infatti, IN PUNTO DI RILEVANZA, che

sulla base dell'indirizzo interpretativo del Consiglio di Stato (costituente diritto vivente nella fattispecie), il provvedimento impugnato risulta conforme a legge ed in sostanza al complesso normativo di cui dall'articolo 1, comma 4, della l. 10 marzo 2000, n. 62, la previsione di cui al comma 1 dell'art. 8 ed i commi 2 e 3 dell'art. 1 del D.P.R. 15 marzo 2010, n. 87 (Regolamento recante norme per il riordino degli istituti professionali, a norma dell'articolo 64, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133) e “pur difettando un espresso divieto di costituire nuove classi successive alla prima in sede di istituzione *ex novo* dei corsi di studi oggetto di riordino”.

Considerato che NON APPARE MANIFESTAMENTE INFONDATA la questione di costituzionalità sollevata in relazione alle norme contenute nell'art. 1, comma 4, legge n. 62/2000, nell'art. 1, commi 2 ed 8, d.p.r. 87/2010 e nella C.M. 31/2003 per come successivamente modificata e dell'impianto normativo che regola la materia trattata, come interpretate dalla sentenza del Consiglio di Stato n. 4208/2011 per violazione degli artt. 3, 33, 41 della Costituzione oltreché in violazione della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno, nella parte in cui stabilisce un “divieto implicito” nel senso di rendere impossibile per gli studenti delle II, III, IV e V classi l'iscrizione presso la scuola paritaria ricorrente;



E ciò per le seguenti considerazioni che:

I) sulla affermazione del Consiglio di Stato secondo cui “un divieto di legge esplicito non esiste”, ma sarebbe desunto dal complesso normativo, anche la Corte di Cassazione con la decisione di inammissibilità delle SSUU n. 22784/2012 — investita dagli attuali ricorrenti con un ricorso contro la citata decisione del CDS sez. sesta 4208/2011 per eccesso di potere giurisdizionale e invasione della sfera del legislatore — ha *incidenter tantum* espresso rilevanti perplessità affermando che “si può naturalmente sempre discutere circa la maggiore o minore condivisibilità degli esiti ai quali una siffatta operazione interpretativa (del CDS con la citata decisione 4208/011) conduce in ciascun caso concreto”... ma la questione posta con il ricorso (che impugnava la decisione citata per eccesso e straripamento di giurisdizione sostenendo che aveva creato una norma inesistente con sostituzione al potere legislativo,) non essendo consistita in un vero straripamento, ma in una procedura ermeneutica di interpretazione delle norme esistenti poteva — a parere delle SSUU della Cassazione — al massimo essere considerato un errore di giudizio, ma non un rilevante straripamento di potere censurabile ex art. 360, comma 1, n.1 c.p.c. ed ex art. 362 comma 1 c.p.c.

II) il sopra richiamato divieto implicito ex decisione C.d.S. sez. sesta 4208/2011, a parere di questa Sezione appare violativo di plurimi precetti della costituzione e segnatamente:

a) dell'art. 33 della Costituzione, per compressione del diritto costituzionale di scegliere la scuola per lo studente e la famiglia, considerato che gli studenti delle classi successive alla prima subiscono il gravissimo limite di non poter opzionare il sistema scolastico paritario nell'istituto da loro prescelto per 5 anni, essendo costretti a rivolgersi alle scuole statali;

b) dell'art. 3 della Costituzione, per disparità di trattamento tra scuole paritarie e statali, in quanto soltanto le prime subiscono gravissimi limiti quanto all'accettazione di studenti per le classi successive alla prima; nonché tra studenti delle seconde, terze, quarte e quinte classi che preferiscano scegliere l'istituto paritario preferito e non hanno avuto e non avranno questa offerta formativa per 5 anni, a confronto con gli studenti delle seconde, terze, quarte e quinte classi che scelgono di iscriversi alle scuole pubbliche e che possono farlo liberamente senza limiti. In tale situazione, infatti, il vincolo posto dalla norma di imporre la iscrizione degli alunni presso un istituto statale, comprime la libertà di scelta dello studente, negandone quell'autonomia decisionale che pure, in special modo nell'età della formazione della personalità, assurge a condizione imprescindibile per la realizzazione del valore del pieno sviluppo della persona umana sancito nell'art. 3, cpv., Cost.;

c) dell'art. 41 della Costituzione per compressione del diritto di fare impresa per la società gestrice della scuola in quanto le scuole paritarie di nuova istituzione dovranno predisporre e spendere denaro per una intera struttura scolastica, con costi di contratti agli insegnanti e personale non docente, locazione, riscaldamento e gestione di locali utili a ospitare cinque classi di un intero ciclo sprestando enormi risorse per cinque anni pur avendo potuto attivare soltanto una prima classe;

d) dell'art. 76 della Costituzione per eccesso di delega dato che il più volte citato limite o “divieto implicito” posto alle scuole paritarie si pone in contrasto con la direttrice fondamentale dell'art. 1 della legge delega n. 53/2003, che individua l'obiettivo della normazione delegata in quello di “favorire la crescita e la valorizzazione della persona umana, nel rispetto dei limiti dell'età evolutiva, delle differenze e dell'identità di ciascuno e delle scelte educative della famiglia, nel quadro della cooperazione tra scuola e genitori, in coerenza con il principio di autonomia delle istituzioni scolastiche e secondo i principi sanciti dalla Costituzione”, con la conseguenza che, se tra i valori-obiettivo prefissati dalla legge delega viene indicata la libertà di scelta dello studente, quale espressione qualificante della libertà di autodeterminazione del giovane cittadino, (identità di ciascuno), nonché la libertà di scelta delle famiglie (scelte educative della famiglia), implicante la valutazione della sede (Istituto) più idonea per frequentare i corsi scolastici e sostenere gli esami, deve ritenersi che la norma delegata risulti dissonante rispetto a tali principi ispiratori ed in quanto tale viziata per eccesso di delega ex art. 76 Cost.

Per quanto riguarda più in particolare i profili di cui alle precedenti lettere a), b) e c) si osserva che:

con riferimento all'art. 33, comma 4, ed art. 3 della Costituzione [lettere a) e b)], il complesso normativo in esame, che ha introdotto l'istituto della parità scolastica, imponendo al legislatore, nel fissare i diritti e gli obblighi delle scuole non statali che chiedono la parità, di assicurare ad esse piena libertà e ai loro alunni un trattamento scolastico equipollente a quello degli alunni di scuole statali, non sembra rispettoso di detta norma costituzionale.

Storicamente, il sistema scolastico nazionale è transitato da un originario regime di separazione tra scuola pubblica e privata (rinvenibile fino ai primi due decenni del secolo scorso) a un regime di integrazione tra i due tipi di scuola (che ha riguardato specificamente la scuola privata paritaria), in linea peraltro con il disegno costituzionale prefigurato dall'art. 33, comma 4, della Costituzione.



È solo con la l. 10 marzo 2000, n. 62 (legge di assoluto rilievo storico, che ha introdotte le “Norme per la parità scolastica”) sono state concretamente attuate le condizioni per il superamento del c.d. “regime di giustapposizione” (così definito dalla dottrina) tra l’istruzione fornita dalle scuole pubbliche e quella fornita dalle scuole private, e per il definitivo approdo all’integrazione tra scuola pubblica e paritaria privata, come prefigurato dalla norma costituzionale.

La creazione di un sistema nazionale integrato di istruzione comporta, come ben evidenziato dal ricorrente, che le scuole private paritarie si pongono accanto alle scuole pubbliche con una sostanziale identità di funzione e di ruolo nel perseguimento del fondamentale obiettivo dell’istruzione, obiettivo che è anche valore di assoluta rilevanza costituzionale.

Un sistema scolastico fondato sulla necessaria compresenza di scuola pubblica e privata, anzi, come si è detto, sulla loro integrazione, è un sistema coerente a un modello pluralistico che è autenticamente tale ove possa predicarsi una posizione di sostanziale parità (nel precitato significato di parità di identità di funzione e di ruolo) tra le distinte istituzioni scolastiche deputate all’erogazione del servizio pubblico dell’istruzione.

In tale quadro si iscrive e acquista significato il precetto costituzionale dell’art. 33 Cost. che, ponendo al legislatore ordinario il vincolo di assicurare agli alunni delle scuole paritarie “un trattamento scolastico equipollente a quello degli alunni delle scuole statali”, sancisce una funzionale equivalenza tra le scuole statali e quelle paritarie. Sicché è affatto pertinente la considerazione difensiva che, per vincolo costituzionale, “la disciplina statale non può collocarsi al di sotto di un livello minimo di garanzia dell’equipollenza tra le scuole statali e quelle non statali”.

Va poi significativamente soggiunto, quanto all’ambito concettuale della riferita locuzione costituzionale “trattamento scolastico equipollente”, che di essa non va patrocinata un’interpretazione riduttivamente letterale nel senso che l’equipollenza consista nella sola legittimazione delle scuole non statali a rilasciare titoli di studio aventi valore legale.

Come condivisibilmente si sottolinea da parte del ricorrente, il livello di rilevanza delle scuole paritarie attiene a tutta una serie di profili, tra i quali la condizione di piena competitività con le scuole non statali. Il trattamento scolastico equipollente non si arresta pertanto al mero riconoscimento del titolo di studio, ma implica anche un riconoscimento della qualità del servizio di istruzione erogato dall’istituzione scolastica paritaria da considerarsi alla stregua, e quindi né peggiore né inferiore, a quello proveniente dalla scuola statale.

A conferma dell’assunto che precede, è significativa la circostanza che, nel contesto dell’art. 1, comma 4, della legge n. 62/2000, la parità scolastica viene in rilievo, al di là di situazione di *status* che abilita al rilascio di titoli di studio aventi valori legali, per i contenuti dell’attività prestata e per la soggezione della scuola non statale che ne chiede il riconoscimento ai requisiti di qualità e di efficacia previsti dalla legge medesima.

Nella delineata situazione, dalla quale è possibile desumere che l’inserimento delle scuole paritarie private nel sistema nazionale di istruzione determina l’equivalenza di trattamento nel servizio di istruzione degli studenti tra le scuole private e quelle statali, un divieto legislativo implicito, quale quello all’esame, che impone, al verificarsi della condizione in esso previsto, l’obbligo di rifiutare gli studenti delle classi successive alla prima e mandarli solo alle scuole statali (con esclusione quindi degli istituti paritari) è idonea a infrangere la disciplina costituzionale posta dal precitato quarto comma dell’art. 33 della Costituzione ed a stridere con la legge n. 62 del 2000 che ha dato attuazione al precetto costituzionale sulla parità scolastica; è altresì idonea a violare il principio di uguaglianza posto dall’art. 3 della Costituzione, non ravvisandosi profili di razionalità atti a giustificare, nella sussistenza del sistema di integrazione tra scuola pubblica e paritaria privata, la limitazione del servizio di istruzione nei riguardi di quest’ultima.

In effetti, la perentoria statuizione della norma — che prescinde da ogni considerazione circa le capacità ricettive dell’istituzione paritaria e affida comunque, nel caso di studenti che si iscrivono a classi successive alla prima alle sole scuole statali — è espressiva di un atteggiamento di sfiducia, o quanto meno di perplessità, da parte del legislatore statale nei riguardi delle istituzioni paritarie private, nel senso di reputare che solo presso le scuole statali l’insegnamento per le classi successive alla prima, possa svolgersi in rispondenza a canoni di efficienza e di qualità.

Una siffatta *intendo legis* sembra svelare però un eccesso di potere del legislatore atteso che questi ometterebbe di considerare che il riconoscimento della parità scolastica implica, per necessità giuridica riveniente dal quadro costituzionale che ipotizza un sistema nazionale integrato di istruzione, che il servizio pubblico reso dalle scuole paritarie sia, sotto il profilo qualitativo, comparabilmente adeguato a quello prestato dalle scuole pubbliche.

Del resto, anche alla stregua di precedente pronuncia della Corte Costituzionale (*cfi.* ordinanza n. 423 del 18.10.2002), la legge n. 62/2000, costituendo attuazione dell’art. 33, comma 4, della Costituzione, determina piena parità tra istituzioni scolastiche statali e private, nell’ambito di un servizio nazionale di istruzione, ed è tale quindi da non consentire diversificazioni tra le attività scolastiche consentite alle une e alle altre, a danno delle scuole private e con pregiudizio delle possibilità di scelta degli utenti.



Su tali premesse, insomma, non ha fondamento logico prima che giuridico inclinare a posizioni di valutazione pregiudiziale sul servizio ascrivibile alle scuole paritarie, sia pure nel ridotto ambito operativo qui esaminato.

La Sezione ritiene di dovere in proposito evidenziare — a ulteriore conferma del dubbio di costituzionalità sopra esposto in ordine allo specifico intervento del legislatore nazionale — che l'anzidetta valutazione vada adeguatamente operata *ex ante*, e cioè in sede di riconoscimento della parità scolastica, accertando, in capo alle istituzioni private richiedenti, il possesso dei requisiti appositamente prescritti dall'art. 1, comma 2, della legge n. 62/2000 (tra i quali, in particolare, i requisiti di "qualità ed efficacia" del servizio erogabile) e, all'esito dell'intervenuto riconoscimento, sottoponendo a verifica la permanenza di detti requisiti a mezzo di una costante e capillare attività di vigilanza, pure prevista dal comma sesto del medesimo art. 1.

Con riferimento all'art. 41 della Costituzione (lettera *c*) che afferma e tutela la libertà dell'iniziativa economica privata, occorre procedere dal dato che le scuole paritarie hanno un'indubbia connotazione imprenditoriale. Per effetto del riconoscimento della parità, queste scuole sono legittimate all'erogazione del servizio pubblico di istruzione. Ciò non toglie che, a differenze delle scuole statali, che sono enti pubblici non economici, le scuole paritarie sono gestite da soggetti e da enti privati che svolgono un'attività tipicamente d'impresa, come tale volta a ricavare vantaggi, economici o di altro tipo.

Sotto tale profilo, una norma, quale quella oggetto del vaglio costituzionale, che discrimina le scuole paritarie è certamente idonea ad offuscarne la considerazione presso la pubblica opinione, in termini di efficienza e di qualità del servizio pubblico erogabile da queste istituzioni scolastiche, con possibili e significative ricadute sul piano della loro sfera imprenditoriale, specie per la perdita di introiti e lo spreco enorme di risorse.

Ma è anche in questione, in ciò con più decisiva incidenza sulla qualità imprenditoriale delle scuole paritarie, il fatto che le iscrizioni degli studenti alle scuole paritarie o statali non dipenda da variabili tipicamente correlate al "servizio istruzione" (piano dell'offerta formativa, programmi scolastici seguiti, modalità esplicative dell'autonomia scolastica, etc.), ma sia esclusivamente correlato a un mero abnorme divieto implicito che il CDS giustifica con poco comprensibili ragioni di "organicità" senza peraltro alcuna considerazione della ricettività delle strutture scolastiche.

Non ignora peraltro questa Sezione la sentenza di codesta ecc.ma Corte costituzionale n. 220 del 2007, di rigetto di analoga eccezione di illegittimità costituzionale per la non irragionevolezza di una norma in deroga al principio di parità tra scuole paritarie e statali, ma in quella fattispecie la deroga era diretta a limitare i c.d. esami e la trasformazione delle scuole paritarie in luoghi solo di esami più che di apprendimento.

Nella predetta sentenza n. 220 del 2007 si legge infatti che: "Essa (deroga alla parità tra scuole paritarie e statali) si collega, innanzitutto, all'esigenza di evitare che le scuole paritarie diventino sede privilegiata di esami a scapito della serietà dell'esame di Stato, richiesta dal quinto comma dell'art. 33 Cost., così prevenendo, proprio a garanzia della posizione delle scuole paritarie nel sistema nazionale di istruzione pluralistico previsto dal quarto comma dello stesso articolo, la loro trasformazione da luogo di insegnamento in sedi per esami di Stato (ordinanza n. 423 del 2002, con riferimento agli esami di idoneità degli esterni).

"La scelta del legislatore risponde anche alla finalità di distribuire in modo più razionale sul territorio la domanda eccedente il limite sopra ricordato, atteso che le scuole statali — presso le quali esistono oramai tutti i percorsi formativi — sono più numerose e diffuse di quelle paritarie.

In conclusione, la deroga è circoscritta, essendo inserita in una disciplina comune di limiti quantitativi allo svolgimento degli esami di Stato da parte di candidati esterni, e non è irragionevole, rispondendo agli obiettivi di serietà dell'esame di cui al quinto comma dell'art. 33 Cost. e, in generale, a razionali esigenze di distribuzione sul territorio delle commissioni, in caso di domanda eccedente".

La questione di specie invece è radicalmente diversa poiché riguarda la ingiustificata deroga prevista per le scuole paritarie che avrebbero un divieto implicito di fare scuola, a causa della introduzione di un nuovo ordinamento, e di istituire intere sezioni, essendo ad esse consentito istituire solo la prima classe del ciclo di studi, e solo l'anno successivo la seconda e poi la terza, e così via, senza alcuna plausibile ragione. Ed il diritto assoluto dello studente di scegliere tra scuola statale e paritaria, e il connesso diritto dell'impresa che fa scuola di istituire corsi completi (essendo tra l'altro obbligati dalla legge a non rifiutare alcuna domanda di iscrizione) nel caso di specie risultano totalmente estranei a qualsiasi problema di armonizzazione del sistema.

Considerato, quindi, che il presente procedimento deve essere sospeso, con contestuale rimessione della questione di costituzionalità dedotta alla Corte Costituzionale;

Considerato che in pendenza della questione di costituzionalità, deve confermarsi l'operatività dell'ordinanza cautelare n. 4166/2011 di sospensione dei provvedimenti impugnati non ravvisandosi il venir meno dei presupposti di fatto e di diritto ex art. 55 comma 9 del D.Lgs. 2 luglio 2010, n. 104, del processo amministrativo già rinvenuti in sede cautelare;



P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Bis) disponendo la sospensione del giudizio e visti gli artt. 134 Cost.; 1 l. cost. 9 febbraio 1948, n. 1, 23 l. 11 marzo 1953, n. 87:

dichiara rilevante e non manifestamente infondata, nei sensi di cui in motivazione la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4 della legge 10 marzo 2000, n. 62, nel combinato disposto interpretativo di cui al regolamento ex decreto 29 novembre 2007, n. 267, art. 1, comma 6, lettere e) ed f) e D.M. n. 83 del 10 ottobre 2008, art. 3, punto 3.4, lettera f), alla luce dei commi 2 e 3 dell'art. 1, e comma 1 dell'art. 8 del d.P.R. 15 marzo 2010, n. 87 (regolamento recante norme per il riordinamento degli istituti professionali, a norma dell'art. 64, comma 4, decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133), per contrasto con i principi costituzionali desumibili dagli artt. 41, 3, 33 e 76 della Costituzione;

ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 21 febbraio 2013.

Il Presidente: SPERANZA

L'Estensore: BRANDILEONE

13C00214

N. 133

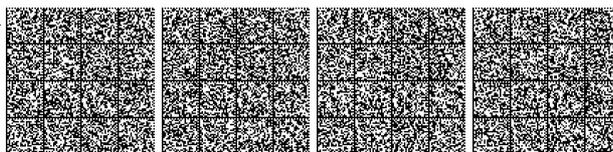
Ordinanza del 28 marzo 2013 emessa dalla Corte dei conti - Sez. giurisdizionale per la Regione Umbria nel procedimento contabile Matteini Chiari Sergio ed altri contro INPS

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria - Interventi in materia previdenziale - Trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie (nella specie dall'INPDAP ai magistrati) i cui importi superino complessivamente i 90.000 euro lordi - Assoggettamento a decorrere dal 1° agosto 2011 e fino al 31 dicembre 2014 ad un contributo di perequazione pari al 5 per cento per la parte eccedente il predetto importo fino a 150.000 euro, al 10 per cento per la parte eccedente 150.000 euro e al 15 per cento per la parte eccedente 200.000 euro - Lesione del principio di solidarietà sociale - Violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo dell'irragionevolezza e del deterioro trattamento di pensionati del settore pubblico rispetto ai contribuenti titolari di un reddito complessivo superiore a 300.000 euro, tenuti al versamento di un contributo di solidarietà del 3 per cento sulla parte di reddito che eccede il predetto importo, quali che siano le componenti del loro reddito complessivo, ivi compresi i redditi pensionistici - Violazione del principio di capacità contributiva.

- Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 18, comma 22-bis, come successivamente modificato dall'art. 24, comma 31-bis, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214.
- Costituzione, artt. 2, 3 e 53.

LA CORTE DEI CONTI

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel giudizio in materia di pensioni civili, iscritto al numero 11978 del registro di segreteria, proposto, con ricorso collettivo, dai Signori SERGIO MATTEINI CHIARI (nato a Perugia il 1 settembre 1941 e residente in Gubbio alla via Giacomo Devoto n. 21 - c. f.: MTTSRG41P01G478H); PIETRO ABBRITTI (nato a Bocchigliero il 18 ottobre 1940 e residente a Perugia in via delle Cove n. 10 — c.f.: BBRPTR40R18A912P); ALFREDO ARIOTI BRANCIFORTI (nato a Palermo il 26 novembre 1941 e residente a Perugia in via del Tessuto



n. 18 — c.f.: RTBLRD41S26G273J); ALBERTO BELLOCCHI (nato a Perugia il 25 giugno 1941 e ivi residente in via della Treggia n. 96 — c.f.: BLLLRT41H250478G); GIOVANNI BORSINI (nato a Bevagna il 30 aprile 1946 e ivi residente in via Flaminia 71 — c.f.: BRSGNN46D30A835Z); SANDRO COSSU (nato a Perugia il 21 dicembre 1946 ed ivi residente in via Vivaldi 11 - c.f.: CSSSDR46T21G478T); MARIA LETIZIA IMMACOLATA DE LUCA (nata a Santa Lucia di Serino il 17 settembre 1948 e residente in Terni, via Galileo Ferraris n. 3 — c.f.: DLCMLT48P57I219F); EMANUELE SALVATORE MEDORO (nato a Gela il 24 maggio 1939 e residente a Foligno in Via Carlo Cattaneo n. 10 — c.f.: MDRMLS39E24D960A); CLAUDIO PRATILLO HELLMANN (nato a Padova il 4 novembre 1942 e residente in Spoleto in Località Colle San Tommaso 9/A — c.f.: PRTCLD42S04G224T); ALFREDO RAINONE (nato a Napoli il 20 giugno 1947 e residente in Terni in via Gabbo Ferraris n. 3 — c.f.: RNNLRD47H20F839R) nei confronti dell'INPS (gestione EX INPDAP) per la declaratoria dell'illegittimità delle trattenute operate sui trattamenti pensionistici diretti in godimento, dalla data dell'agosto 2011, così come previsto dall'articolo 18 comma 22-bis del decreto legislativo n. 98/11 e del conseguente diritto alla restituzione delle somme indebitamente trattenute.

Tutti i ricorrenti sono rappresentati e difesi dagli avvocati ALARICO MARIANI MARINI (c.f.: MRNLRC-31S26A475M) e IOLE CIULLO (c.f.: CLLLIO68E68HS01L), presso lo studio dei quali sono elettivamente domiciliati, in Perugia alla via Angeloni 80/b (indirizzo PEC alarico.marianimarini@avvocatiperugiapec.it e iole.ciullo@avvocatiperugiapec.it).

L'INPS (gestione ex INPDAP) si è costituito in resistenza, rappresentato e difeso dagli avvocati SALVATORE CAROLLA (c.f.: CRLSVT71S18H2230) e ROBERTO ANNOVAZZI (c.f.: NNVRRT71L28G478P), con elezione di domicilio presso la sede dell'Istituto in Perugia, via Cacciatori delle Alpi 32 (indirizzo PEC roberto.annovazzi@postacert.inpdap.gov.it e salvatore.carolla@postacert.inpdap.gov.it).

Uditi alla pubblica udienza del 20 marzo 2013 il relatore in persona del Giudice Unico Presidente di Sezione dr. ALBERTO AVOLI, nonché per i ricorrenti l'avv. IOLE CIULLO e per l'amministrazione previdenziale l'avv. SALVATORE CAROLLA.

PREMESSO

I ricorrenti sono tutti magistrati ordinari collocati a riposo in date diverse e residenti in Umbria.

I medesimi sostengono che nei loro confronti l'Amministrazione previdenziale convenuta ha applicato, a far data dal mese di agosto 2011, le riduzioni del trattamento pensionistico in godimento a seguito dell'entrata in vigore delle disposizioni contenute nel comma 22-bis dell'articolo 18 del decreto legge 6 luglio 2011 n. 98, convertito con modificazioni nella legge 15 luglio 2011 n. 111, poi confermate dalla legge 14 settembre 2011 n. 148 ed "aggravate" dal comma 31-bis dell'articolo 24 del decreto legge 6 dicembre 2011 n. 201, convertito con modificazioni con legge n. 214/11.

I ricorrenti hanno adito questa Corte per vedersi riconoscere il diritto a percepire per l'intero il trattamento di pensione in godimento prima dell'agosto 2011, senza la decurtazione prevista dalle richiamate norme a titolo di "contributo di perequazione", sul presupposto di un loro asserito contrasto con gli articoli 1, 2, 3, 36, 38 e 53 della Costituzione.

Hanno poi chiesto il ripristino del trattamento e la restituzione delle somme indebitamente introitate.

In particolare — per quanto concerne i profili di presunta incostituzionalità — l'articolo 3 (principio di uguaglianza) è stato richiamato: *a)* per la natura tributaria delle norme in questione; *b)* per il disallineamento temporale delle decurtazioni previste nei riguardi dei pensionati (3 anni e 5 mesi), rispetto a quelle del personale di magistratura in servizio (3 anni); *c)* per la violazione del principio dell'affidamento.

Gli articoli 36 e 38 sono stati richiamati per la violazione del principio di proporzionalità ed adeguatezza dei trattamenti pensionistici, intesi come retribuzioni differite.

Gli articoli 1 e 2 sono stati evocati per la asserita violazione della protezione del lavoro e per l'ingiustificato richiamo — da parte delle norme censurate — del principio solidaristico (le pensioni dei ricorrenti costituiscono retribuzione differite, differenziandosi in ciò dalle pensioni sociali vere e proprie)

La violazione dell'articolo 53 è stata invece eccepita con riferimento al principio della generalità e della progressività del sistema impositivo.

Le richieste conclusivamente formulate nel ricorso introduttivo sono state le seguenti: "In via preliminare — ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 18 comma 22-bis del decreto legge n. 98/11 aggiunto dalla legge di conversione n. 111/11, come modificato dalle leggi 148/11 e 214/11,



nella parte in cui dispongono la decurtazione dei trattamenti pensionistici erogati dagli enti gestori di forme di previdenza obbligatoria, in relazione agli articoli 1, 2, 3, 36, 38 e 53 della Costituzione, sospendere il giudizio e disporre la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale; nel merito, accertato l'obbligo dell'ente convenuto a corrispondere le somme indebitamente trattenute e i trattamenti di pensione nella loro interezza, condannare gli enti convenuti competenti a provvedere al pagamento delle somme trattenute ai ricorrenti sul trattamento di pensione a titolo di contributo di perequazione ai sensi delle somme indicate, con rivalutazione monetaria e interessi dalle singole scadenze al saldo, ed a ripristinare l'integrale corresponsione dei trattamenti previdenziali conseguentemente dovuti; condannare gli enti convenuti al pagamento delle spese legali”.

I ricorrenti in data 8 marzo 2013 hanno depositato una ulteriore memoria, nella quale hanno confermato le conclusioni come sopra riportate, richiamando la sentenza della Corte costituzionale n. 241 del 31 ottobre 2012, a seguito del ricorso di alcune Regioni circa l'attribuzione al bilancio dello Stato — anziché delle Regioni — delle somme introitate a seguito del contributo di perequazione ovvero di solidarietà.

L'Amministrazione previdenziale INPS (gestione ex INPDAP) si è costituita in giudizio in data 11 marzo 2013 con una articolata memoria. Le conclusioni del resistente INPS sono state le seguenti: *a)* In via pregiudiziale ritenere il proprio difetto di giurisdizione in favore delle Commissioni tributarie regionali con riferimento alla domanda relativa al contributo ex articolo 18 comma 22-*bis* del decreto legge 6 luglio 2011 n. 98; *b)* Sempre in via pregiudiziale e nel rito accertare e ritenere parziale carenza di giurisdizione dell'INPS, nonché la sussistenza di una ipotesi di litisconsorzio necessario ex articolo 102 cpc nei confronti della Agenzia delle entrate, quale parte necessaria nelle controversie inerenti la sussistenza dell'ammontare di imposte e tributi e la restituzione di somme asseritamente non dovute a tale titolo, con conseguente integrazione del contraddittorio nei confronti della suddetta Agenzia; *c)* Nel merito respingere in ogni caso le avverse domande perché infondate in fatto e in diritto; *d)* In via subordinata disporre la sospensione del presente giudizio in attesa della pronuncia della Corte costituzionale sull'ordinanza di remissione della Corte dei conti — Sezione giurisdizionale per la Regione Campania del 20 luglio 2012, pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 45 del 14 novembre 2002.

Con sentenza parziale n. 20 in pari data, il Giudice Unico remittente ha dichiarato la propria giurisdizione nella controversia in epigrafe e ha respinto l'eccezione di difetto parziale di legittimazione passiva dell'INPS (gestione ex INPDAP). Ha poi deciso la remissione degli atti alla Corte costituzionale, sollevando questione di legittimità costituzionale — con riferimento agli articoli 2, 3 e 53 della Costituzione — dell'articolo 18 comma 22-*bis* del decreto legge 98/2011 (così come convertito dalla legge 111/2011), dell'articolo 2 comma 1 del decreto legge 13 agosto 2011 n. 138 (così come convertito dalla legge 14 settembre 2011 n. 148) e dell'articolo 24; comma 31-*bis* del decreto legge 6 dicembre 2011 n. 201 (così come convertito dalla legge 22 dicembre 2011 n. 214), dichiarando manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale delle medesime norme, con riferimento agli articoli 1, 36 e 38 della Costituzione.

In conseguenza, il Giudice medesimo ha disposto la sospensione; della trattazione nel merito della causa, in attesa della pronuncia della Corte costituzionale.

Tanto rilevato, si osserva che la presente controversia ha per oggetto l'accertamento della legittimità delle decurtazioni operate a carico dei trattamenti pensionistici dei ricorrenti, tutti magistrati ordinari a riposo residenti in Umbria. I medesimi hanno sostenuto che le decurtazioni in questione sono state disposte dall'INPS in applicazione di norme che presentano molteplici dubbi di conformità alla Carta costituzionale il Remittente, anticipando la propria decisione, ritiene che effettivamente sussistono valide ragioni per il deferimento della questione di costituzionalità, sia pure solo per alcuni dei profili evidenziati dai ricorrenti (e, cioè, in particolare in relazione unicamente agli articoli 2, 3 e 53 Cost.) E ciò per le argomentazioni di seguito evidenziate.

Le norme oggetto di censura costituzionale così dispongono.

Il comma 22-*bis* recita “In considerazione della eccezionalità della situazione economica internazionale e tenuto conto delle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, a decorrere dal 1 agosto 2011 e fino ai 31 dicembre 2014 i trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatoria, i cui importi complessivamente superino i 90.000 euro lordi annui, sono assoggettati ad un contributo di perequazione pari al 5% della parte eccedente il predetto importo fino a 150.000 euro, nonché pari al 10% per la parte eccedente 150.000 euro... Le somme versate dagli enti vengono versate... all'entrata del bilancio dello Stato”



Il comma primo dell'articolo 2 della legge 14 settembre 2011 n. 148 ha precisato che "le disposizioni di cui alla legge 15 luglio 2011 n. 111 continuano ad applicarsi nei termini ivi previsti...dal 1 agosto 2011 al 31 dicembre 2014" Infine il comma 31-*bis* dell'articolo 24 della legge 214/11 ha previsto un ulteriore scaglione di contributo di previdenza ("Al comma 22 bis dell'articolo 18 della legge 15 luglio 2011 n. 98, convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2011 n. 111, dopo le parole «eccedente 150.000 euro» sono inserite le seguenti: e al 15% per la parte eccedente le 200.000 euro").

In sintesi, dal combinato disposto delle tre norme risulta che alle pensioni a carico degli enti gestori di forme di previdenza obbligatorie si applica una decurtazione quantificata su tre scaglioni (90.000 euro, 150.000 euro e 200.000 euro rispettivamente del 5%, del 10% e del 15% e per il periodo dall'agosto 2011 al dicembre 2014).

Tutto il menzionato complesso dispositivo deve essere collocato nel contesto delle disposizioni volte a fronteggiare l'emergenza finanziaria conseguente alla grave crisi nazionale, europea ed internazionale. In particolare, esso deve essere "letto" in correlazione con le norme che ebbero a prevedere molteplici decurtazioni alle retribuzioni del personale (non contrattualizzato) di magistratura.

E' d'uopo ricordare che queste ultime sono state già scrutinate dalla Corte costituzionale, che le ha dichiarate non conformi alla Carta nelle parti di interesse con sentenza n. 223/12 (articoli 9 commi 2 e 22 e comma 10 del decreto legge 31 maggio 2010 n. 78 convertito dalla legge 30 luglio 2010 n. 122).

In sintesi è stato affermato in tale sede che le retribuzioni del personale di magistratura non debbono seguire logiche negoziali, a tutela dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura medesima.

Inoltre è stata rilevata la violazione del principio di uguaglianza e di progressività tributaria.

Alle norme è stato conferito espressamente il carattere tributario, ricorrendone tutte le caratteristiche.

Per quanto di interesse in questa sede, giova ripercorrere alcuni passaggi relativi a quanto puntualizzato dalla Consulta: "La giurisprudenza (della Corte costituzionale) ha costantemente precisato che gli elementi indefettibili della fattispecie tributaria sono tre: la disciplina legale deve essere diretta, in via prevalente a procurare una definitiva decurtazione patrimoniale a carico del soggetto passivo; la decurtazione non deve integrare una modifica del rapporto sinallagmatico; le risorse connesse ad un presupposto economicamente rilevante e derivanti dalla suddetta decurtazione sono destinate a sovvenire pubbliche spese...Indipendentemente dal nomen iuris attribuito dal legislatore, al fine di valutare se una decurtazione patrimoniale definitiva integri un tributo, occorre interpretare la disciplina sostanziale che la prevede alla luce dei criteri indicati dalla giurisprudenza costituzionale come caratterizzanti la nozione unitaria del tributo: cioè la doverosità della prestazione, in mancanza di rapporto sinallagmatico fra le parti, nonché il collegamento di tale prestazione con la pubblica spesa, in relazione ad un presupposto economicamente rilevante... Un tributo consiste dunque in un prelievo coattivo che è finalizzato al concorso alle pubbliche spese ed è posto a carico di un soggetto passivo in base ad uno specifico indice di capacità contributiva, indice che deve, esprimere l'idoneità di tale soggetto all'obbligazione tributaria... La Costituzione non impone affatto una tassazione fiscale uniforme, con criteri assolutamente identici e proporzionali per tutte le tipologie di imposizione tributaria, ma esige invece un indefettibile 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 uguaglianza...Pertanto il controllo della Corte in ordine alla lesione dei principi di cui all'articolo 53 della Costituzione, come specificazione del fondamentale principio di uguaglianza di cui all'articolo 3 della Costituzione, consiste in un giudizio sull'uso ragionevole, o meno, che il legislatore stesso abbia fatto dei suoi poteri discrezionali in materia tributaria, al fine di verificare la coerenza interna della struttura dell'imposta con il suo presupposto economico, come pure la non arbitrarietà dell'entità dell'imposizione".

Il Giudice remittente è consapevole delle differenze che intercorrono fra le decurtazioni che hanno colpito le retribuzioni dei magistrati (disposte con le norme dichiarate illegittime dalla ricordata sentenza n. 223/12) e quelle relative alle pensioni: la platea dei soggetti colpiti è diversa, così come la destinazione finale delle risorse acquisite con i risparmi di spesa.

Tuttavia, rispetto agli elementi di diversità, prevalgono quelli analogici, tenuto conto che anche il prelievo sulle pensioni è in realtà confluito nelle entrate generali dello Stato per "obiettivi di finanza pubblica" indifferenziati, senza alcuna correlazione a programmi perequativi e/o riequilibrativi del sistema previdenziale.

Altro elemento che accomuna le decurtazioni stipendiali dei magistrati e quelle dei pensionati iscritti alla previdenza obbligatoria è la "natura tributaria" delle norme, riconosciuta in entrambi i casi dalla stessa Corte costituzionale. La Corte, con la richiamata sentenza n. 223/12 ha qualificato "di natura tributaria" le norme relative alle decurtazioni delle retribuzioni del personale di magistratura; con la successiva sentenza n. 241/2012 ha posto lo stesso carattere anche alla disciplina riferita ai trattamenti pensionistici.



Infatti alcune Regioni avevano sollevato questione di legittimità costituzionale di tale disciplina relativamente alla attribuzione al bilancio statale — anziché regionale — delle somme derivanti dai risparmi di spesa conseguenti alle decurtazioni oggetto della presente controversia.

Con specifico riferimento al “contributo di perequazione di cui all’articolo 18, comma 22-*bis*, del decreto legge 6 luglio 2011 n. 98, convertito con modificazioni dalla legge n. 111 del 2011”, la Corte Costituzionale ha espressamente affermato quanto segue.

“Il contributo oggetto di censura è previsto a carico dei trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie ed ha natura certamente tributaria, in quanto costituisce un prelievo analogo a quello effettuato sul trattamento economico complessivo dei dipendenti pubblici previsto dallo stesso comma primo nella parte dichiarata illegittima con la suddetta sentenza n. 223/2012 e la cui natura tributaria è stata espressamente riconosciuta dalla medesima sentenza. La norma impugnata, infatti, integra una decurtazione patrimoniale definitiva del trattamento pensionistico, con acquisizione al bilancio statale del relativo ammontare, che presenta tutti i requisiti richiesti dalla giurisprudenza (costituzionale) per caratterizzare il prelievo fiscale”.

La sentenza n. 241 ha in vero dichiarato inammissibile la questione di legittimità prospettata, ma è di tutta evidenza che lo scrutinio richiesto in questa sede parte da presupposti del tutto differenti.

Non è infatti “in gioco” la destinazione delle somme (se al bilancio statale o regionale), bensì la legittimità del prelievo, con riferimento agli articoli 2, 3 e 53 della Carta.

Il Remittente ritiene pertanto acquisiti i seguenti punti: *a)* le decurtazioni dei trattamenti pensionistici erogati nell’ambito della previdenza obbligatoria sono state disposte dall’INPS in applicazione di norme di “natura tributaria”; *b)* il contributo di perequazione di cui all’articolo 18 comma 22-*bis* del decreto legge 6 luglio 2011 n. 98 (convertito dalla legge n. 111/2011) ha natura tributaria; *c)* Le trattenute oggetto del presente giudizio risultano prestazioni patrimoniali imposte per legge, prive di destinazione specifica, destinate a sopperire alle esigenze generali dell’erario.

Da questa base — che può ritenersi sostanzialmente certa — si deve passare a valutare la concomitante sussistenza dei tre presupposti che consentono il deferimento alla Corte costituzionale della questione di legittimità delle norme più volte richiamate: la rilevanza della questione; l’impossibilità da parte del Giudice di merito di risolvere la controversia mediante una interpretazione costituzionalmente orientata; la non manifesta infondatezza.

RITENUTA LA RILEVANZA

della questione di legittimità, con riferimento agli articoli 2, 3 e 53 Cost., dell’articolo 18 comma 22-*bis* del decreto legge 98/2011 (così come convertito dalla legge n. 111/2011), dell’articolo 2 comma 1 del decreto legge 13 agosto 2011 n. 138 (così come convertito dalla legge 14 settembre 2011 n. 148) e dall’articolo 24 comma 31-*bis* del decreto legge 6 dicembre 2011 n. 201 (così come convertito dalla legge 22 dicembre 2011 n. 214).

La rilevanza è in re ipsa. Infatti le decurtazioni del trattamento pensionistico sono state disposte dall’amministrazione previdenziale in diretta ed immediata applicazione delle richiamate norme.

La domanda giudiziale volta al ripristino di quanto percepito prima dell’agosto del 2011 trova la soluzione solo in conseguenza dello scrutinio di compatibilità costituzionale in questa sede promosso.

Del resto la rilevanza assume particolare pregnanza rispetto alla specifica domanda dei ricorrenti, sulla base dei cedolini di pensione in atti portanti tutti la dicitura “contributo articolo 18 comma 22-*bis* della legge 111/2011” e l’importo mensile della trattenuta.

RITENUTA L’IMPOSSIBILITÀ DI INTERPRETAZIONI ORIENTATE

L’evidenziato complesso normativo — incentrato sul comma 22 — è immediatamente precettivo ed è suscettibile di applicazione senza particolari passaggi interpretativi. E’ infatti oggettivamente impossibile pervenire ad una interpretazione delle sospettate norme che consenta di escludere (o, quanto meno, diversamente modulare) le decurtazioni in argomento.

La pretesa dei ricorrenti di vedere ripristinato il trattamento in godimento prima dell’agosto 2011 può andare a buon fine solo attraverso la rimozione della norma, se ed in quanto non conforme a Costituzione.

Si ribadisce che le disposizioni in questione esprimono la regola da applicare in maniera chiara e puntuale, servendosi di “parametri numerici del tutto rigidi”, come tali appunto insuscettibili di interpretazione né in via amministrativa né da parte del Giudice di merito.



QUANTO ALLA NON MANIFESTA INFONDATEZZA

Come già evidenziato, questo Giudice ritiene di dover disporre la remissione degli atti alla Corte costituzionale, sollevando la questione di costituzionalità con riferimento agli articoli 2, 3 e 53.

I dubbi di conformità costituzionale si presentano fortemente interconnessi con riferimento ai tre articoli asseritamente violati, consentendo una trattazione unitaria.

Deve subito essere “sgombrato il campo” dal richiamo al principio dell’affidamento, così come prospettato dai ricorrenti.

La consolidata giurisprudenza costituzionale insegna che il legislatore, nell’esercizio della sua discrezionalità, può modificare i rapporti di durata, anche prevedendo situazioni “peggiorative” o impedendo il conseguimento di posizioni “attese”.

La discrezionalità del legislatore — nel superare il principio di affidamento — non deve superare i limiti della ragionevolezza e del principio di uguaglianza.

Ed è proprio sulla violazione di quest’ultimo principio che si incentrano i dubbi di legittimità costituzionale del Remittente.

Il principio di uguaglianza assume particolare pregnanza nella causa in esame con riferimento all’articolo 53 là dove prescrive che “tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva; il sistema tributario è informato a criteri di progressività”.

In sintesi i dubbi si incentrano sulla scelta del legislatore di imporre un contributo di natura fiscale solo ai pensionati della previdenza obbligatoria e quindi ad una sola categoria di cittadini, con una discriminazione che non tiene in nessun conto il parametro della capacità contributiva.

Doppia discriminazione: rispetto alla platea dei cittadini in genere (e, in particolare, di quelli con capacità contributiva analoga), rispetto agli altri pensionati e lavoratori.

Dunque ai pensionati della previdenza obbligatoria è stato imposto un onere di solidarietà assolutamente irrazionale e improprio.

Infatti — pur riconoscendo che il prelievo è stato effettuato su trattamenti oggettivamente piuttosto elevati - viene imposto un sacrificio solo ad un ristretto numero di pensionati, molti dei quali, fra l’altro, hanno lasciato il servizio a settantacinque anni, con una aspettativa di vita oggettivamente più ridotta.

La violazione dell’articolo 2 è prefigurata non tanto con riferimento ai diritti inviolabili, quanto per aver imposto coattivamente ed irragionevolmente un onere di solidarietà ad una ristretto numero di ex lavoratori.

Il punto centrale che invece configura — ad avviso del Giudice Unico — un marcato e pregnante profilo di possibile incostituzionalità è rappresentato dalla irragionevolezza e soprattutto dalla violazione del principio di uguaglianza, per avere il legislatore colpito sotto il profilo reddituale solo i pensionati, con una norma di evidente natura tributaria e per fronteggiare esigenze di ordine generale (proprie di tutta indistintamente la comunità dei cittadini).

E’ infatti chiaro che l’asserito “fine perequativo”, sancito solo formalmente, ha rappresentato uno “schermo formale”, superato dallo stesso prosieguo della norma, là dove ha previsto la “devoluzione” al bilancio generale dello Stato delle somme introitate come risparmi di spesa.

Somme definitivamente trattenute — giova sottolinearlo — in quanto — non è stato previsto un loro “recupero” né dopo il 2013 né dopo il 2014

Le trattenute hanno comportato una vera e propria decurtazione del trattamento pensionistico per un periodo poliennale, con il più che fondato rischio di un suo ulteriore prolungamento, considerata la permanenza dei fattori di criticità del bilancio dello Stato.

Come già evidenziato, dunque, i dubbi di costituzionalità prendono le mosse dall’impropria qualificazione delle decurtazioni come “contributo di perequazione”, là dove in realtà ci si trova in presenza di un vero e proprio prelievo fiscale, imposto in modo autoritativo, destinato al bilancio generale per il risanamento delle gravi condizioni dell’economia pubblica. Prelievo imposto — a parità di indice di capacità contributiva — solo ad un limitato numero di soggetti, destinatari di una doppia discriminazione.

Il contributo di perequazione altro non è che una imposta speciale transitoria ed eccezionale a carico dei soli trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatoria.



Il contributo sembra violare il principio di parità di prelievo a parità di presupposto di imposta economicamente rilevante, secondo quanto previsto dagli articoli 3 e 53 della Costituzione. E conseguentemente il principio di modulazione universale dell'intervento impositivo.

Da ciò consegue l'irragionevolezza e l'ingiustizia del legislatore che ha posto a carico dei pensionati l'onere di partecipare al risanamento in modo indifferenziato e in termini più onerosi rispetto ad altre categorie di contribuenti, con redditi e condizioni economiche equivalenti o superiori.

Si richiama, condividendolo e facendolo proprio, quanto ritenuto dal Giudice unico laziale nelle ordinanze di remissione numero 74 e 75 del 2013, secondo cui i principi costituzionali di cui agli articoli 3 e 53 della Costituzione risultano violati, essendo state chiamate solo alcune categorie di cittadini (pensionati non solo pubblici) a concorrere al contenimento della spesa pubblica e al risanamento del bilancio pubblico generale.

In linea di principio non può negarsi che il risanamento possa essere perseguito anche in modo articolato, con modalità differenti per le varie categorie di cittadini, in una visione complessiva delle politiche di bilancio, dove si valorizzino tutte le conseguenze macroeconomiche determinate dalle varie tipologie degli interventi di contenimento della spesa e del risanamento generale.

Tuttavia, la diversificazione degli strumenti normativi di contenimento della spesa e di risanamento — che rientra nella discrezionalità del legislatore — non può mai contrastare o eludere nella sostanza il principio di ragionevolezza e di uguaglianza.

Soprattutto quando non siano neppure presenti delle eccezionali, straordinarie e contingenti ragioni che giustifichino i regimi differenziali e le loro "diseguaglianze"

Infatti le decurtazioni pensionistiche sono previste dall'agosto 2011 al dicembre 2014 (con il probabile rischio di un loro prolungamento), non potendo pertanto considerarsi "straordinarie" o "contingenti", anche perché, come già evidenziato, applicate a soggetti obiettivamente con una aspettativa di vita più limitata (e ciò vale ancora di più per i magistrati in considerazione del loro ritardato collocamento in quiescenza rispetto ad altre categorie di dipendenti pubblici)

Il comma 22-*bis* ha valorizzato come parametro rigido per gli interventi di risanamento il "reddito pensionistico". Ed è proprio con riferimento a tale parametro che si ritiene essersi attualizzato il "vulnus" costituzionale.

Una volta infatti centralizzato l'intervento sul reddito pensionistico e ritenuto che i cittadini titolari di redditi più elevati dovessero maggiormente essere onerati del peso risanatore, il legislatore non poteva diversificare le posizioni dei cittadini titolari delle medesime posizioni di capacità contributiva.

Invece il comma 22-*bis* — come ritenuto dal Giudice rimettente laziale — sembra aver violato l'articolo 3 della Carta che "stabilisce il principio di uguaglianza e quindi anche di uguaglianza tributaria, in ordine alla quale la giurisprudenza della Corte è risalente nell'affermare che a situazioni uguali debbono corrispondere uguali regimi impositivi e che per capacità contributiva, ai sensi dell'articolo 53 della Costituzione, debba intendersi l'idoneità del soggetto all'obbligazione di imposta, desumibile dal presupposto economico al quale la prestazione risulta collegata, il che impone di verificare se sussista uguaglianza fra le situazioni da sottoporre a confronto: nella specie, da una parte i pensionati e dall'altra le diverse categorie di contribuenti"

In questa sede deve evidenziarsi che la posizione di diseguaglianza che rileva è quella fra i pensionati con un trattamento superiore a 90.000 euro (e, a seguire, a 150.000 euro e a 200.000 euro) e gli altri cittadini con la medesima capacità contributiva i primi sono tenuti ad una imposizione supplementare rispettivamente del 5%, del 10% e del 15% del loro trattamento; i secondi a nessuna imposizione supplementare.

La diseguaglianza è poi destinata ad aggravarsi dopo l'ulteriore soglia dei 300.00 euro, allorché i pensionati sono tenuti all'imposta (contributo di perequazione) del 15%, mentre tutti gli altri cittadini sono tenuti ad un contributo di solidarietà del 3%. Come precisato, tale ulteriore diseguaglianza non può essere riferita al caso di specie, posto che nessuno dei ricorrenti ha materialmente superato questa soglia. Tuttavia anche questa "discriminazione" è indice di un sistema normativo con serie criticità in ordine alla razionalità, al rispetto del principio di uguaglianza, al pieno rispetto dei valori costituzionali.

I rappresentati dubbi di possibile incostituzionalità escono rinforzati anche dalla lettura di due precedenti ordinanze della Corte medesima, la numero 22 del 2003 e la 160 del 2007.

In entrambi i casi, la Corte si è occupata del contributo di solidarietà previsto all'articolo 37 della legge n. 488/99.



Tale norma aveva previsto che, dal gennaio 2000, per un periodo di tre anni, sugli importi dei trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie complessivamente superiori al massimale annuo di cui all'art. 2 comma 18 della legge 8 agosto 1995 n. 335 fosse dovuto un "contributo di solidarietà" nella misura del 2%.

La questione di incostituzionalità è stata dichiarata manifestamente infondata dall'ordinanza nr. 22 sul presupposto che "la norma censurata è volta a realizzare un circuito di solidarietà interna al sistema previdenziale, evitando la generica fiscalizzazione del prelievo contributivo effettuato"

Con l'ordinanza n. 160/2007 la Corte costituzionale è tornata ad occuparsi della medesima norma, confermando sostanzialmente quanto stabilito in precedenza e dichiarando di conseguenza l'inammissibilità dell'ulteriore deferimento. Appare evidente l'essenziale differenza fra il contributo di solidarietà del 2% previsto dall'articolo 37 della legge n. 488/99 e quello "perequativo" di cui all'articolo 18, comma 22-bis, del decreto legge n. 98/2011. Nel primo caso il contributo ha avuto una effettiva funzione volta a "realizzare un circuito di solidarietà interna al sistema previdenziale, evitando la generica fiscalizzazione del prelievo contributivo effettuato".

Nel secondo caso — quello rilevante nella presente sede — si è concretizzata una finalizzazione opposta, in quanto, come più volte osservato, le entrate conseguenti ai risparmi di spesa per le decurtazioni pensionistiche sono andate a confluire nel bilancio indifferenziato, con la correlata attribuzione alla norma della qualità di "natura tributaria".

Per quanto sopra esposto, ai sensi dell'articolo 23 secondo comma della legge n. 87 del 1953, appare rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del comma 22-bis dell'articolo 18 del decreto legge 6 luglio 2011 n. 98, convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2011 n. 111, come successivamente novellato dall'articolo 24, comma 31-bis del decreto legge 6 dicembre 2011 n. 201, convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011 n. 214, la cui vigenza è stata solo ribadita, senza nulla innovare, dall'articolo 2 comma 1 del decreto legge 13 agosto 2011 n. 138 convertito con modificazioni dalla legge 14 settembre 2011 n. 148, per contrasto con gli articoli 2, 3, e 53 della Costituzione.

P. Q. M.

Visti gli articoli 134 della Costituzione e 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87 nel giudizio in materia di pensioni civili in epigrafe;

Dato atto della rilevanza, dell'impossibilità di interpretazione orientata e della non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, così come esposta in narrativa;

Solleva questione di legittimità costituzionale per contrasto con gli articoli 2, 3 e 53 della Costituzione, del comma 22-bis dell'articolo 18 del decreto legge 6 luglio 2011 n. 98, convertito con modificazioni dalla legge 5 luglio 2011 n. 111, come successivamente modificato dall'articolo 24, comma 31-bis del decreto legge 6 dicembre 2011 n. 201, convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011 n. 214, la cui vigenza è stata solo ribadita, senza nulla innovare, dall'articolo 2 comma 1 del decreto legge 13 agosto 2011 n. 138, convertito con modificazioni dalla legge 14 settembre 2011 n. 148.

Dispone la sospensione del giudizio all'esito della pronuncia della Corte costituzionale;

Ordina:

Che, ad onere della Segreteria della Sezione, gli atti vengano rimessi alla Corte Costituzionale, unitamente alla prova delle notificazioni e delle comunicazioni previste dalla legge.

Che la presente ordinanza venga notificata alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata al Presidente della Camera dei deputati ed al Presidente del Senato della Repubblica.

Così disposto in Perugia, addì 20 marzo 2013.

Il giudice unico: AVOLI



N. 134

Ordinanza del 22 marzo 2013 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da Esposito Andrea Pietro contro Ministero della giustizia e Consiglio superiore della magistratura

Ordinamento giudiziario - Procedure di trasferimento dei magistrati - Disciplina anteriore all'entrata in vigore del decreto-legge n. 5 del 2012 - Richiesta, ai fini della partecipazione alla procedura di trasferimento, di legittimazione triennale anziché biennale, anche per i magistrati assegnati a sedi disagiate anteriormente all'entrata in vigore del predetto decreto-legge - Violazione del principio di uguaglianza - Lesione dei principi del giusto processo.

- Decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, nella legge 4 aprile 2012, n. 35, art. 35, comma 3.
- Costituzione, artt. 3, 102 e 111, primo comma.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 1876 del 2013, proposto da:

Andrea Pietro Esposito, rappresentato e difeso dall'avv. Natale Carbone, con domicilio eletto presso quest'ultimo in Roma, via Germanico, 172;

Contro Ministero della giustizia e CSM, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Per l'annullamento della delibera del CSM del 7 febbraio 2013 recante la pubblicazione delle sedi vacanti di secondo grado negli uffici giudicanti e requirenti per trasferimenti a domanda, nella parte in cui alla lettera *a*) impone al ricorrente il requisito della legittimazione triennale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto ratto di costituzione in giudizio di CSM e Ministero della Giustizia;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 21 marzo 2013 il dott. Marco Bignami e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

1. — Il ricorrente, magistrato ordinario alla IV valutazione di professionalità e attualmente giudice presso il Tribunale di Reggio Calabria, impugna la delibera del 7 febbraio 2013, con cui il CSM ha indicato le sedi vacanti, ai fini della procedura di trasferimento. In particolare, viene chiesto l'annullamento della lettera *a*) del bando, nella parte in cui essa impone il requisito della legittimazione triennale previsto dall'art. 194 del R.d. 30 gennaio 1941, n. 12, a tutti gli aspiranti, e quindi anche ai magistrati già assegnati d'ufficio a sede disagiata, ai sensi dell'art. 1 della legge 4 maggio 1998, n. 133.

Il dott. Esposito è stato infatti trasferito al Tribunale di Reggio Calabria con delibera del 6 luglio 2010, e vi ha preso servizio il 20 settembre 2010, in forza di tale ultima legge.

Come è noto, si tratta del testo normativo che, allo scopo di incentivare la copertura di sedi giudiziarie disagiate, appronta una disciplina di favore per il magistrato che manifesti il proprio consenso o disponibilità ad esservi trasferito d'ufficio (art. 1, comma 1).

È dunque pacifico che il ricorrente abbia prestato servizio a tale titolo per un periodo superiore a due anni alla data di deliberazione e pubblicazione del bando, e che egli abbia perciò maturato il requisito della permanenza biennale nell'ufficio, secondo quanto oggi prevede il paragrafo 5, punto 20, della circolare n. 12046 del 2009 del Consiglio, laddove la legge non stabilisca diversamente.

Viceversa, qualora egli fosse soggetto all'art. 194 dell'ordinamento giudiziario, in difetto di un effettivo esercizio della funzione presso la sede disagiata pari ad almeno tre anni (e, dunque, destinato a maturare solo il 19 settembre 2013, ovvero dopo il 19 febbraio 2013, data prevista a pena di decadenza dal bando per proporre domanda), gli verrebbe negata la legittimazione al trasferimento: sarebbe così frustrata l'aspirazione del dott. Esposito a trasferirsi alle sedi vacanti di Roma, Venezia e Reggio Calabria (in tutti i casi, con funzioni di consigliere di Corte d'appello), per le quali ha, in ogni caso, presentato tempestiva domanda, anche al fine di radicare il proprio interesse all'impugnativa del bando.



2. — In questa sede il Tribunale conosce della domanda cautelare, con cui è sollecitata la sospensione del bando *in parte qua*.

Va premesso che tale atto è univocamente da interpretare nel senso che il ricorrente reputa illegittimo: la lettera *a)* impugnata stabilisce, infatti, che «il termine di legittimazione per tutti gli aspiranti è quello triennale», sicché è da escludere che il magistrato proveniente da sede disagiata possa sottrarsi a tale previsione (che, come si vedrà a breve, costituisce l'effetto di una precisa scelta interpretativa del dettato normativo da parte del Consiglio).

Va anche precisato fin d'ora che (come meglio si dirà in seguito e contrariamente a quanto eccepito in causa dalla parte pubblica) il bando è stato assunto, per quanto interessa, in esclusiva applicazione dell'art. 194 in punto di legittimazione triennale, come precisa la stessa lettera *a)* impugnata. Del resto, se così non fosse, e se si fosse voluto fissare il termine triennale nell'esercizio di una discrezionalità assoluta e propria del caso concreto, esso sarebbe illegittimo, posto che tale atto applicativo si sarebbe discostato dall'atto normativo generale recante una previsione contraria per i casi di silenzio della legge (ovvero dalla già rammentata circolare n. 12046 del 2009). Ma è invece evidente che il Consiglio non abbia né applicato la circolare in questione, né determinato discrezionalmente la legittimazione, nel convincimento di essere vincolato sul punto dall'art. 194.

Ciò detto, il ricorrente deduce violazione di legge (con riferimento all'art. 194 dell'ordinamento giudiziario; alla legge n. 133 del 1988; all'art. 35 del d.l. n. 5 del 2012; alla circolare n. 12046 del 2009 del Consiglio) ed eccesso di potere. Nella sostanza, la censura è tuttavia unica: essa consiste nell'affermare (anche alla luce dell'art. 97 Cost., dell'art. 1 della legge n. 241 del 1990, dei «principi di equità, trasparenza, buon andamento, pubblicità») che l'art. 194 non si applica ai magistrati assegnati d'ufficio a sede disagiata ai sensi della legge n. 133 del 1988.

Si tratta di una questione di diritto allo stato controversa in giurisprudenza, e che merita di essere brevemente riassunta.

Come è noto, l'art. 194 prescrive un termine triennale di permanenza nella sede «da lui chiesta» per il magistrato che vi sia stato destinato, per trasferimento o per conferimento di funzioni. Un tradizionale orientamento del Consiglio, avvalorato dalla giurisprudenza amministrativa, ha ritenuto che simile prescrizione potesse rilevare per i soli trasferimenti a domanda, e non già per le ipotesi di trasferimento d'ufficio, tra le quali sono stati accomunati i trasferimenti coattivi (ovvero disposti in sede disciplinare, o per ragioni di incompatibilità) ed i trasferimenti per i quali il magistrato si sia limitato a manifestare disponibilità.

Tra questi ultimi, dunque, è stato pacificamente e reiteratamente annoverato il trasferimento previsto per la copertura della sede disagiata, in forza della legge n. 133 del 1998. Infatti, è proprio l'art. 1 di quest'ultima legge a qualificare come «d'ufficio» il trasferimento a sede disagiata, pur quando il magistrato abbia manifestato il consenso o la disponibilità ad accettarlo (del tutto privo di pertinenza è l'art. 1, comma 209, della legge n. 266 del 2005, ricordato dall'Avvocatura dello Stato, che concerne la sola questione relativa all'attribuzione del beneficio economico ivi previsto, e non muta certamente la natura officiosa del trasferimento a sede disagiata prevista dalla legge).

Come si dirà meglio in seguito, bisogna dunque ritenere che, all'epoca in cui il dott. Esposito è stato assegnato al Tribunale di Reggio Calabria, gli si potesse opporre, per tale profilo, esclusivamente il limite di permanenza biennale che il Consiglio ha discrezionalmente introdotto per i trasferimenti d'ufficio, da ultimo con il paragrafo 5, punto 20, della già rammentata circolare n. 12046 del 2009, laddove la legge non preveda diversamente.

Tuttavia, l'art. 194 è stato oggetto di un intervento di interpretazione autentica da parte dell'art. 35, comma 3, del d.l. 9 febbraio 2012, n. 5, convertito dalla legge 4 aprile 2012, n. 35, il quale recita: «salvo quanto stabilito dall'articolo 195 del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, e per il conferimento delle funzioni direttive apicali di legittimità, la disposizione dell'articolo 194 del medesimo regio decreto si interpreta nel senso che il rispetto del termine ivi previsto è richiesto per tutti i trasferimenti o conferimenti di funzioni, anche superiori o comunque diverse da quelle ricoperte, dei magistrati ordinari».

Il Consiglio ha ritenuto che tale previsione imponga di affermare che il requisito di legittimazione triennale indicato dall'art. 194 trovi applicazione ogni qual volta il magistrato venga trasferito, e perciò anche con riferimento ai trasferimenti d'ufficio (così le risposte ai corrispondenti quesiti formulati da due magistrati ordinari il 15 febbraio ed il 7 marzo 2012).

Il bando oggetto di ricorso è stato perciò adottato proprio sulla base di tale convincimento, dal quale il Consiglio non si è mai finora discostato.

Questo Tribunale, per le ragioni che verranno subito precisate, ritiene che l'interpretazione accolta dal Consiglio in ordine all'estensione dell'art. 194 ai trasferimenti d'ufficio sia corretta, ma dubita della legittimità costituzionale dell'art. 35, comma 3, del d.l. n. 5 del 2012, nella sola parte in cui esso si applica ai magistrati che siano stati assegnati d'ufficio a sede disagiata prima dell'entrata in vigore della norma impugnata.



3. — Al fine di motivare sulla rilevanza della questione di costituzionalità, è necessario indicare le ragioni per le quali si deve escludere la fondatezza del ricorso, nella parte in cui esso nega in radice l'applicabilità della disposizione censurata ai magistrati già trasferiti d'ufficio, nello specifico a sede disagiata.

Bisogna dare atto che la posizione del ricorrente trova, allo stato, il conforto di una pronuncia di altra sezione di questo Tribunale (sentenza del 1° ottobre 2012 sul ric. 8973 del 2011, peraltro relativa a trasferimento per motivi disciplinari) e di alcune pronunce cautelati del Consiglio di Stato, prodotte in atti (IV sezione, ordinanza del 7 febbraio 2012; id. ordinanza del 22 gennaio 2013).

Tuttavia, essa è invece respinta dalla sentenza, pronunciata da altra sezione di questo Tribunale, del 30 novembre 2012 sul ric. 8031 del 2012 (la cui efficacia è stata sospesa dall'ordinanza del Consiglio di Stato del 22 gennaio 2013, appena ricordata).

Peraltro, lo stesso Consiglio di Stato, IV sezione, ha reputato la questione controversa e bisognosa di approfondimenti con ordinanza del 29 gennaio 2013, con cui un magistrato in posizione analoga a quella dell'odierno ricorrente è stato ammesso con riserva a partecipare ad una procedura di trasferimento, pur se privo del requisito della legittimazione triennale.

Il campo su cui questo Tribunale è chiamato a pronunciarsi è perciò ancora aperto ad entrambe le soluzioni interpretative possibili.

Chi nega l'applicabilità dell'art. 35, comma 3, del d.l. n. 5 del 2012 al caso di specie muove dal presupposto che esso, innestandosi sull'art. 194 dell'ordinamento giudiziario, non potrebbe mutarne la natura di norma destinata a disciplinare i soli trasferimenti a domanda, e giammai quelli disposti d'ufficio.

Il legislatore sarebbe intervenuto a risolvere un dubbio interpretativo nato in giurisprudenza in ordine all'applicabilità dell'art. 194 ai fini del conferimento, a domanda, delle funzioni direttive propendendo per la soluzione positiva. Non vi sarebbe stata, invece, alcuna volontà di estendere la norma in questione ai magistrati già assegnati d'ufficio alla sede.

Tuttavia, il Tribunale ritiene che nessuno di tali argomenti sia risolutivo.

La lettera della norma impugnata è univoca nell'estendere il requisito della legittimazione triennale a «tutti i trasferimenti», per funzioni «anche» superiori o comunque diverse da quelle ricoperte. Se il legislatore avesse voluto occuparsi delle sole assegnazioni alle funzioni «superiori» non avrebbe avuto alcuna necessità di regolare trasferimenti di altra natura: viceversa, è palese l'intenzione di accomunare sotto la medesima previsione normativa ogni ipotesi di destinazione del magistrato, a domanda o d'ufficio, per imporre in tutti i casi un periodo minimo di permanenza pari a tre anni.

Ciò che conta, però, è soprattutto un argomento logico.

L'art. 194 del R.d. n. 12 del 1941 si prefigge lo scopo di assicurare la continuità nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali e inquirenti presso gli uffici, atteso che esse potrebbero venire compromesse, qualora fossero consentiti avvicendamenti di magistrati con eccessiva frequenza. È ben noto, infatti, che tale fenomeno comporta gravosi effetti sia nel settore civile, sia, in particolare, in quello penale, stante la necessità di rinnovare l'istruttoria dibattimentale innanzi al nuovo magistrato giudicante. Per contemperare le esigenze legate al buon funzionamento degli uffici con le pur legittime aspirazioni professionali e di vita del magistrato, il legislatore ha determinato, nell'esercizio della propria discrezionalità, un termine minimo di permanenza presso la sede, che vale a conformare e limitare l'interesse del pubblico dipendente ad un trasferimento, proprio in forza di dette esigenze.

In quest'ottica, è ovvio che, in linea astratta, un termine di tale natura sia compatibile sia con il trasferimento a domanda, sia con il trasferimento d'ufficio: la finalità obiettiva di preservare la funzione giudiziaria e la razionale organizzazione degli uffici ad essa imprescindibilmente connessa non è minore in questo secondo caso, che nel primo. Perciò, è congruo che il legislatore esiga la medesima permanenza minima presso l'ufficio, sia a seguito di trasferimento a domanda, sia a seguito di trasferimento d'ufficio, stante l'irrelevanza che tale distinzione riveste rispetto alle esigenze organizzative della giustizia.

Il Tribunale ritiene che questa sia la prospettiva nell'ambito della quale inquadrare l'intervento di interpretazione autentica operato dal legislatore.

Né è senza significato che l'organo costituzionale di autogoverno, sensibile alle necessità proprie di un'organizzazione efficiente del servizio, abbia inclinato in tale direzione. Il Consiglio è infatti in grado di percepire in quale misura siano divenute meno pressanti le finalità che avevano suggerito al legislatore di incentivare l'adesione del magistrato al trasferimento a sede disagiata, rispetto a quelle proprie di garantire la permanenza in servizio per almeno un triennio in tutte le sedi giudiziarie.



In questo senso, esigere un requisito di legittimazione triennale, anziché biennale, anche da parte di chi accetti la sede disagiata incrementa il rischio che quest'ultima non venga coperta; ma, evidentemente, il legislatore ha ritenuto che nell'attuale fase storica si sia attenuata l'emergenza che lo aveva indotto a legiferare nel 1998, al punto da stimare questa possibilità accettabile, a fronte del perseguimento di altro meritevole obiettivo di politica giudiziaria. Infine, neppure vale osservare che la tradizionale esegesi dell'art. 194 (che, in sé, non è certo di ostacolo all'esercizio in senso contrario della funzione legislativa) valga comunque ad escludere che fosse possibile da essa trarre un'interpretazione compatibile con quella pretesa dall'art. 35, comma 3, del d.l. n. 5 del 2012. In quest'ottica, sarebbe dunque da escludere che la norma impugnata abbia davvero voluto indicare un contenuto interpretativo, che l'art. 194 non aveva mai avuto in precedenza.

Si tratta, infatti, di questioni logicamente diverse: solo una volta che si sia determinato il significato di una norma che esige di avere natura interpretativa, allora si potrà stabilire se tale natura corrisponda al vero, oppure no. Il problema della costituzionalità di una legge che simuli un carattere interpretativo, in altri termini, non toglie che quella legge pretenda di produrre gli effetti, anche retroattivi, propri dell'interpretazione autentica, e che il giudice di essi debba tener conto.

4. — Il punto appena affrontato merita, poi, un breve approfondimento sotto il versante dell'obbligo di questo Tribunale, quando possibile, di esperire un'interpretazione costituzionalmente conforme della legge, prima di richiedere l'intervento della Corte costituzionale. Infatti, sarebbe erroneo ritenere che l'adesione alla tesi interpretativa qui ripudiata costituisca appunto interpretazione adeguatrice, sì da rendere inammissibile la questione di costituzionalità.

Come si è anticipato, l'odierno dubbio di costituzionalità non riguarda affatto la scelta del legislatore di applicare anche al magistrato in sede disagiata il limite indicato dall'art. 194 dell'ordinamento giudiziario, ma la investe, per la sola parte in cui tale scelta pretende di applicarsi anche a chi fosse stato assegnato d'ufficio a tale sede prima dell'entrata in vigore della norma impugnata.

In questo caso, per interpretazione conforme si deve intendere un'opzione ermeneutica che consenta di superare quest'ultimo effetto di dubbia costituzionalità, e non certo il primo, in relazione al quale questo Tribunale non intende porre alcuna questione di legittimità costituzionale.

Non vi è chi non veda che, per tale ragione, la via dell'interpretazione conforme è sbarrata: se, infatti, una norma di legge si autoqualifica quale norma interpretativa, è evidente che essa intenda avere efficacia anche per il passato, e che di conseguenza solo una pronuncia della Corte costituzionale la possa dichiarare illegittima per tale profilo.

Del resto (ma si tratta del medesimo rilievo, visto da altro punto di osservazione) aderire alla tesi qui respinta, e concludere per l'inapplicabilità della norma impugnata ai magistrati provenienti da sede disagiata, al solo scopo di superare il dubbio di costituzionalità, significherebbe produrre un effetto sproporzionato al fine, in danno delle prerogative del legislatore ordinario. Difatti, a cadere sarebbe non solo la porzione normativa dell'art. 35, comma 3, del d.l. n. 5 del 2012 reputata incostituzionale, ma anche quella viceversa legittima, con la quale si è somministrata (anche) per il futuro una regola frutto di non irragionevole discrezionalità legislativa.

Identificato il significato della norma impugnata, nell'esercizio di una prerogativa propria del giudice *a quo*, ed escluso che essa sia interpretabile in senso conforme a Costituzione, diviene evidente la rilevanza della odierna questione di costituzionalità.

Infatti, in applicazione dell'art. 35, comma 3, del d.l. n. 5 del 2012, la domanda giudiziale proposta dal ricorrente dovrebbe essere rigettata, poiché egli è oramai soggetto all'art. 194 dell'ordinamento giudiziario.

Al contrario, la domanda dovrebbe essere accolta, qualora fosse dichiarata l'illegittimità costituzionale della norma oggetto, nella parte in cui essa si applica al magistrato trasferito d'ufficio a sede disagiata prima dell'entrata in vigore della disposizione censurata.

La questione è per tali ragioni rilevante. Va ora introdotta la motivazione in ordine alla non manifesta infondatezza.

4. — Attraverso una legge di interpretazione autentica, il legislatore pone in essere un intervento sul tessuto normativo primario che si compone di un triplice contenuto precettivo.

In primo luogo, la funzione legislativa viene esercitata allo scopo di produrre la regola giuridica destinata a disciplinare una fattispecie, manifestatasi a partire dall'entrata in vigore della legge interpretativa.

In secondo luogo (d'ora in poi: secondo profilo), tale funzione provvede a determinare oggettivamente il campo temporale di applicazione della medesima regola, imponendola nella conformazione di ogni altra fattispecie analoga, che non sia ancora stata definita da un giudicato.



In terzo luogo (d'ora in poi: terzo profilo), pur sempre nell'ambito della seconda di tali attività, la funzione legislativa non solo avoca a sé la potestà di intervenire su episodi della vita soggetti fino ad allora ad altro assetto normativo, ma pretende in radice di negare che in tal modo si produca un effetto retroattivo.

In quest'ultimo caso, attraverso l'interpretazione, il legislatore ritiene di avere individuato quale fosse ab origine il precetto formulato dalla legge, correggendo le distorsioni che possano essersi prodotte a causa di erronei convincimenti dei consociati, e, in ultima istanza, del giudici chiamati a dirimerne le controversie.

Quanto alla capacità di generare norme destinate ad avere efficacia a partire dalla emanazione o promulgazione di esse, e non prima, questo Tribunale ritiene che essa non debba costituire oggetto dell'attuale dubbio di legittimità costituzionale, neppure se in concreto esercitata nelle forme dell'intervento interpretativo autentico, e neppure, in particolare, se tali forme si rivelino artefatte. Sotto questo profilo non vi sono, a parere del Tribunale, ragioni di diritto costituzionale per precludere al legislatore l'esercizio della funzione che gli spetta, quand'anche per mezzo di un involucro che si dimostri, in realtà, non corrispondente al contenuto normativo.

È ciò che appunto accade quando la legge, che si autoqualifica come interpretativa, non abbia invece questa natura. Naturalmente, la premessa appena esposta si giustifica solo a condizione che sia invece consentito sindacare la costituzionalità della medesima legge, proprio nella esatta misura in cui essa produce effetti che possano giustificarsi solo in ragione del presunto carattere interpretativo o retroattivo.

Una volta depurata da questi ultimi, la norma cd. interpretativa viene ad assumere il significato proprio di qualsivoglia altra disposizione primaria, con forza confermativa, innovativa, o anche radicalmente modificativa dell'ordinamento giuridico. Per tale ragione, il Tribunale non ha motivo di contestare la norma impugnata, nella parte in cui essa disciplina ipotesi verificatesi dopo la sua entrata in vigore.

Debbono valutarsi, perciò, soltanto il secondo ed il terzo profilo sopra indicati.

La giurisprudenza costituzionale ha, in talune occasioni, ritenuto che essi siano indistinguibili a raffronto con la Costituzione (ad esempio, sentenza n. 234 del 2007; sentenza n. 74 del 2008).

Un approccio scettico al diritto giustifica l'idea che interpretare equivalga in ogni caso a creare, e che, di conseguenza, non vi sia interpretazione che nel contempo non abbia natura nella sostanza retroattiva. Ciò comporta che la costituzionalità di una norma interpretativa dipende dalla costituzionalità dell'effetto retroattivo che essa determina.

Altra giurisprudenza costituzionale non è invece scevra dal distinguere, a seconda che la legge interpretativa abbia, oppure no, davvero prescelto uno dei possibili significati che si potevano con metodo razionale attribuire fin da subito alla legge interpretata (ad esempio, sentenza n. 15 del 2012; sentenza n. 78 del 2012), e assume ad indizio probante, per quanto non decisivo, la sussistenza di un dissidio giurisprudenziale a tal proposito (ad esempio, sentenza n. 311 del 2009). In questa prospettiva, i due corni della questione tornano a dividersi.

Per quanto gli compete, questo giudice si limita ad osservare, quale che sia l'approccio più convincente sul piano teorico, che in ogni caso la autoqualificazione in termini interpretativi della legge non è priva di conseguenze normative.

È noto, infatti, che un limite alla retroattività della legge è stato enucleato dalla giurisprudenza costituzionale con riferimento alla tutela dell'affidamento che i consociati riponevano in un certo assetto normativo, quando il legislatore pretendeva invece di alterarlo anche per il passato.

Ora, sembra al Tribunale che il test di costituzionalità cui va soggetta la norma di interpretazione autentica non possa prescindere da questo profilo, ogni qual volta si indaghi sulla legittimità dell'opzione legislativa di proiettarsi su vicende già venute in essere.

Infatti, se la norma è davvero di interpretazione, ed in particolare se essa seda un contrasto di giurisprudenza in essere, perlomeno il grado di affidamento riponibile da un osservatore ragionevole sugli interessi garantiti dalla disposizione interpretata è fortemente affievolito.

Ciò non significa che un affidamento meritevole di tutela non possa comunque nascere in base ad ulteriori fattori (ad esempio, prassi amministrative costantemente conformi al significato poi ripudiato dal legislatore), ma si tratta, comunque, di un fenomeno qualitativamente e quantitativamente diverso, che non nel caso di legge (meramente e dichiaratamente) retroattiva.

Ne segue che, in ordine alla presente controversia, il dubbio di costituzionalità verrà formulato, assumendo come significativa la distinzione che si è premessa, proprio perché vengono in considerazione, contro la legge, le ragioni dell'affidamento.

5. — La questione è non manifestamente infondata, in riferimento agli artt. 3 (comprensivo del principio di tutela dell'affidamento: Corte costituzionale, sentenza n. 166 del 2012, punto 5.3.2 in diritto) 102 e 111, primo comma, Cost.



della Costituzione, sotto i profili che seguono. Essi costituiscono aspetti concomitanti e reciprocamente compatibili di illegittimità costituzionale, il cui ordine logico è ovviamente affidato alla discrezionalità del giudice costituzionale:

5a) violazione degli artt. 3, 102, e 111, primo comma, Cost.: anzitutto, con riguardo al terzo profilo sopra segnalato, il Tribunale dubita, in termini generali, che il legislatore possa pretendere di dettare una norma per il passato, e nel contempo di escludere che essa sia retroattiva in senso proprio, in forza della natura interpretativa che le viene conferita (e ciò a prescindere dal fatto che l'intervento in oggetto sia davvero interpretativo, o sia solo camuffato come tale).

Non si vedono contraddizioni tra questa questione e la premessa, prima argomentata, circa la salvezza degli effetti pro futuro della norma impugnata: essi continuerebbero a prodursi, anche se l'art. 35, comma 3 del d.l. n. 5 del 2012 fosse dichiarato incostituzionale (nella parte in cui ha inteso regolare fattispecie anteriori alla sua entrata in vigore) per il solo rilievo che, in ogni caso, la legge non può interpretare se stessa per il passato. Per l'innanzi, infatti, la norma così prodotta continuerebbe a valere quale esercizio ordinario della funzione legislativa.

Naturalmente, questo giudice è ben consapevole che si propone una questione per larghi spetti pregiudicata dalla tolleranza manifestatasi a favore delle leggi di interpretazione autentica. In particolare, chi muova da un approccio «originalista» alla Costituzione, ed al diritto tout court, avrà difficoltà a negare all'autore storico del precetto, o comunque al suo erede istituzionale, la prerogativa di correggere i fraintendimenti in cui sia incorso l'esecutore del comando.

Tuttavia, non è necessario dilungarsi sulla crisi in cui l'originalismo versa, persino laddove ha trovato terreno più fertile, per non poter comunque osservare che la ricerca della volontà storica del legislatore corrisponde ad un mito oramai frantumatosi.

A parere del Tribunale, tale fenomeno è dovuto non solo alla difficoltà (o, per altri, alla impossibilità) di accertare quale fosse davvero tale volontà, ma anche ad una profonda ragione di diritto costituzionale, sottesa al nostro ordinamento, e comunque benefica. Una volta introdotta nel mondo del diritto, la norma giuridica vi acquista progressivamente significato attraverso il sensibile arricchimento che le viene conferito dal libero confronto nell'ambito della comunità aperta degli interpreti, e, in ultima istanza, dalla decisione giudiziale che ne rende applicazione.

Nelle pieghe interne dell'ordinamento, a confronto con le infinite peculiarità delle vicende che intercetta, la legge è filtrata attraverso i principi della Costituzione e prende forma.

Il legislatore, primo depositario della sovranità, è in ogni tempo libero di affermare le ragioni della certezza del diritto, a scapito di quelle del confronto tra gli interpreti ed i giudici. A parere del Tribunale, ciò può avvenire arrestando il corso del dibattito, ma non invece dissolvendone nel nulla gli esiti fino ad allora sortiti, giacché essi sono un prodotto del pluralismo costituzionale.

Vale a dire, in termini più stringenti, che è dubitabile che la funzione legislativa possa appropriarsi della funzione interpretativa, poiché essa è riservata dalla Costituzione al potere giudiziario (art. 102 Cost.), che la esercita in forma diffusa, recependo e conferendo forma legale al dibattito aperto tra gli interpreti sul significato da attribuire alle norme.

È noto a questo giudice che la Corte costituzionale, anche di recente, non ha reputato meritevoli tali asserzioni, neppure alla luce dell'art. 6 della CEDU: tale fonte «non ha inteso enunciare un divieto assoluto d'ingerenza del legislatore, dal momento che in varie occasioni ha ritenuto non contrari al menzionato art. 6 particolari interventi retroattivi dei legislatori nazionali» (sentenza n. 15 del 2012).

Si ritiene ugualmente non del tutto inutile riproporla, con riferimento non solo agli artt. 3 e 102 Cost., ma anche all'art. 111, primo comma, Cost. (parametro sul quale la sentenza n. 15 del 2012 non è stata chiamata a decidere), in ragione della premessa sistematica sopra svolta, con la quale si è cercato di distinguere la legge interpretativa dalla legge retroattiva.

Pare al Tribunale che la Corte di Strasburgo si occupi delle seconde soltanto di tali leggi, in ragione degli effetti retroattivi che esse producono, e che si giustificano solo in presenza di «ragioni imperative di interesse generale».

Naturalmente, se si condivide l'orientamento della giurisprudenza costituzionale sopra accennato in ordine alla coincidenza tra legge interpretativa e leggi retroattive, la questione è risolta. Ma, come si è visto, sono proprio i più recenti indirizzi della Corte costituzionale a far intendere che la legge interpretativa costituisce un che di ben diverso concettualmente da quella meramente retroattiva.

La prima, infatti, nega per definizione la propria natura retroattiva, sicché, ove le si riconosca carattere davvero interpretativo, a ben vedere dal punto di vista concettuale sembrerebbe persino improprio ragionare in termini di retroattività.

È dunque argomentabile che gli argomenti fino ad oggi addotti dallo stesso giudice costituzionale in ordine alla prerogativa del legislatore ordinario, entro certi limiti, di intervenire con una disciplina generale ed astratta sull'interpretazione di un'altra norma, senza con ciò sovrapporsi al piano della «applicazione giudiziale» ben possano riferirsi alla legge retroattiva, e non a quella propriamente interpretativa.



Con la prima il legislatore persegue gli obiettivi di certezza del diritto e di uguaglianza innanzi alla legge, forte della propria prerogativa di dettare norme per il passato, e con ciò si assoggetta ai limiti costituzionali imposti alle norme retroattive.

Con la seconda, invece, il legislatore cerca illegittimamente di aggirare quei limiti, finendo non per rafforzare la certezza del diritto, ma piuttosto per indebolirla (violazione dell'art. 3 Cost.).

Infatti, a processo in corso, o comunque fino a che la fattispecie è potenzialmente assoggettabile alla giurisdizione in caso di lite, i consociati sono privati delle aspettative che ragionevolmente potevano riporre su di una favorevole esito giudiziale, per venire invece assoggettati ad una decisione prodotta secondo i ben diversi criteri di opportunità politica del legislatore, e dunque inevitabilmente imprevedibile, ma ugualmente somministrata «in via interpretativa». Insomma, pare difficile negare che l'effetto di un'interpretazione che proviene dal processo di integrazione politica facente capo al Parlamento sia qualitativamente del tutto diverso da quello prodotto in forza dell'interpretazione giudiziale. Su quest'ultimo, e non sul primo, i consociati erano legittimati a riporre affidamento in ordine alla scelta di quello loro favorevole, tra i molteplici significati possibili della legge.

La certezza del diritto è, anzitutto, certezza sulle modalità di produzione delle decisioni che regolano i conflitti tra le parti: con la finalità di uniformare il trattamento giuridico di una questione specifica, il legislatore finisce invece per minare la fiducia ragionevolmente riponibile sulle forme generali, e sempre valevoli, di elaborazione della decisione.

Sotto questo profilo, è argomentabile anche la lesione dell'art. 111, primo comma, Cost., nella parte in cui esso assicura il «giusto processo» regolato dalla legge.

Combinandosi con l'art. 102 Cost., tale innovativa disposizione costituzionale rende esplicito che la giurisdizione è il punto terminale di un processo formativo della decisione giudiziale (ovvero della regola del caso concreto, somministrata dall'ordinamento ai consociati) che parte e si alimenta in forza del contributo delle parti, e degli argomenti ermeneutici che esse sono in grado di apportare nel «giusto» processo.

Come si è cercato di dire innanzi, in altri termini, non è in gioco solo l'attribuzione del potere giudiziario, ma, prima ancora, il fatto che essa è ricettiva degli impulsi sorti in seno alla società pluralista, ed infine immessi nel processo ad opera della parte giudiziale, perché il giudice li valuti e li traduca nel comando concreto.

Denegando in radice un simile meccanismo, il legislatore dell'interpretazione autentica, a ben vedere, priva la giurisdizione del tratto costituzionale di essere «attuazione» del processo giusto (ovvero del processo introdotto sulla base dell'interpretazione ragionevole del diritto offerta dalle parti), così ledendo il primo comma dell'art. 111 Cost., anche nell'accezione democratica che lo collega all'art. 101, primo comma, Cost. (profilo su cui la Corte, finora, non pare essersi espressamente pronunciata).

Esso, cioè, torna ad un criterio di assorbimento della potestas iudicandi nella funzione legislativa, che non casualmente viene storicamente ereditato dal modello dello Stato di diritto, e non da quello dello Stato costituzionale (art. 73 dello Statuto albertino: «l'interpretazione delle leggi, in modo per tutti obbligatorio, spetta esclusivamente al potere legislativo»).

5b) Violazione dell'art. 3 Cost.: sempre con riferimento al terzo profilo appena trattato, va poi considerata l'ipotesi che la Corte costituzionale reputi infondata la censura appena tratteggiata (di cui il Tribunale ribadisce qui la non manifesta infondatezza), e che, dunque, la Costituzione ammetta in termini generali la figura della legge di interpretazione autentica.

Ma, anche in tal caso, per aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale la norma impugnata dovrebbe rivestire natura effettivamente interpretativa, ovvero essa dovrebbe davvero prescegliere un significato già contenuto nel significante della norma interpretata, seppure in concorrenza con altri che vengano contestualmente esclusi (art. 3 Cost.).

Come si è anticipato, infatti, solo la legge autenticamente interpretativa consente di ritenere, in assenza di altri elementi, che, a fronte di una norma obiettivamente aperta ad una pluralità di significati, l'agente assume il rischio che prevalga quello contrario ai suoi interessi.

Viceversa, è già stato segnalato, e va qui confermato, che l'art. 35, comma 3, del d.l. n. 5 del 2012 ha attribuito all'art. 194 dell'ordinamento giudiziario una portata che esso non poteva avere quando la disposizione impugnata è entrata in vigore.

Esso, infatti, non trovava applicazione nei confronti, in particolare, dei magistrati già trasferiti d'ufficio a sede disagiata, tra cui l'odierno ricorrente.



Sul punto va premesso che, fin dall'approvazione della legge 8 novembre 1991, n. 356 (con cui si modificò la legge 16 ottobre 1991, n. 321, ovvero la prima normativa che cercò di risolvere il problema delle scoperture di organico presso le sedi disagiate), l'art. 194 si rese compatibile con i soli trasferimenti a domanda (ovvero presso una sede «chiesta» dal magistrato), mentre, venuto meno il riferimento alla sede «accettata» originariamente contenuto dal medesimo art. 194, la legittimazione del magistrato trasferito, previo consenso, a sede disagiata fu ridotta da quattro a tre anni in forza dell'art. 5, che aggiungeva un art. 4-bis al testo del l. n. 321 del 1991.

La legge n. 133 del 1998, pur riducendo da quattro a tre anni il periodo di legittimazione indicato dall'art. 194, non abrogò l'art. 4-bis, sicché la disciplina del trasferimento a domanda e quella del trasferimento d'ufficio continuarono ad essere tenute distinte.

Infine, il d.l. 16 settembre 2008, n. 143, di modifica alla legge n. 133 del 1998, ha abrogato l'art. 4-bis.

Tuttavia, tale abrogazione non si è accompagnata ad una parallela riscrittura dell'art. 194, così da renderlo compatibile con la fattispecie del trasferimento d'ufficio.

Tale disposizione, viceversa, ha continuato a regolare l'ipotesi del trasferimento a domanda, ovvero verso una sede non soltanto «accettata», ma «chiesta».

È possibile ritenere che fosse scopo del legislatore storico incentivare ulteriormente l'accettazione della sede disagiata, posto che il d.l. n. 143 del 2008 muove «dall'esigenza di sopperire alla scoperta dell'organico del personale di magistratura nelle cosiddette sedi disagiate» (così la relazione al disegno di legge n. 1018, XVI legislatura): la legge avrebbe perciò abrogato l'art. 4-bis recante il periodo di legittimazione triennale, rendendo così applicabile il più favorevole regime previsto dal Consiglio in sede regolamentare, quanto ai trasferimenti d'ufficio non espressamente disciplinati a livello primario per il profilo che qui interessa.

Ma, quand'anche il legislatore storico fosse partito invece dall'intento di uniformare la disciplina del trasferimento a domanda e del trasferimento d'ufficio sotto la comune previsione dell'art. 194, in ogni caso andrebbe rilevato che tale operazione non si è sviluppata adeguatamente sul piano normativo, rispetto al quale la sola conclusione oggettivamente traibile, e su cui il magistrato potesse riporre affidamento, è che, venuta meno un'espressa previsione di legge, trovasse applicazione solo la disciplina suppletiva promanante dal CSM in tema di legittimazione a seguito di trasferimento d'ufficio, cui si è appena accennato.

Si tratta, in particolare, della circolare sui tramutamenti del 30 novembre 1993, il cui paragrafo 5, punto 22, già stabiliva quanto oggi è ribadito dal vigente paragrafo 5, punto 20, della circolare n. 12046 del Consiglio, già rammentata, il quale regola ad oggi la fattispecie del «trasferimento d'ufficio comunque disposto», laddove la legge non preveda un periodo minimo di legittimazione per i trasferimenti successivi.

Ora, quando il ricorrente ha accettato il trasferimento d'ufficio verso la sede disagiata che attualmente occupa, è proprio su tale ultima previsione regolamentare che egli riponeva il proprio affidamento.

Se ne trae conferma dalla stessa prassi osservata dal Consiglio nel periodo successivo all'entrata in vigore del d.l. n. 143 del 2008 e fino al luglio 2011: i bandi di trasferimento degli anni 2009 e 2010, infatti, esigono per i magistrati provenienti da sede cui sono stati assegnati d'ufficio, previa dichiarazione di disponibilità, un periodo di servizio, preliminare al successivo trasferimento, pari a due anni, in forza di quanto stabilito dalla circolare appena citata.

Si tratta dei bandi deliberati nelle sedute del 14 gennaio 2009, 4 febbraio 2010; 23 giugno 2010 e 9 febbraio 2011, che recano, appunto, la seguente previsione: «la legittimazione rimane quella ordinaria rispettivamente di due o tre anni a seconda che il precedente trasferimento o conferimento di funzioni sia avvenuto d'ufficio (o previa dichiarazione di disponibilità) ovvero a domanda».

È perciò del tutto ovvio che il Consiglio ha correttamente ritenuto, e indirettamente garantito al ricorrente, che la fattispecie di causa fosse soggetta alla previsione della circolare sui trasferimenti, e che abbia illegittimamente mutato d'avviso solo nel luglio del 2011, in assenza di alcun elemento normativo sopravvenuto che potesse allora giustificare il revirement.

Sotto questo profilo, appare facilmente superabile l'argomento speso dalla difesa della parte pubblica, secondo cui, in assenza di una copertura legislativa, la circolare non avrebbe potuto ritenersi legittima.

Il magistrato, diversamente dal pubblico impiegato, gode della garanzia costituzionale dell'inamovibilità, ma, al pari di quest'ultimo, non ha alcun diritto soggettivo a trasferirsi di sede. Naturalmente, laddove la legge stabilisca un termine di legittimazione, si diviene titolari di un interesse legittimo a partecipare alla procedura di trasferimento. Invece, quando la legge tace, non si vede perché negare al Consiglio la potestà, propria anche delle amministrazioni pubbliche in relazione all'art. 97 Cost., di negare il mutamento di sede, per ragioni legate all'efficienza del servizio: nel



caso di specie, il CSM ha provveduto in tal senso vincolandosi all'osservanza di una normativa generale ed astratta, che meglio garantisce l'imparziale trattamento dei magistrati, e che funge da autolimitazione alla propria discrezionalità.

Del resto, come si è già osservato, dal punto di vista di una ricostruzione obiettiva del quadro normativo, è proprio su quest'ultima normativa che il legislatore deve aver fidato, abrogando l'art. 4-bis della legge n. 321 del 1991 e successive modificazioni.

Perciò, si dubita della legittimità costituzionale della norma oggetto, nella parte in cui essa esige di applicarsi, in quanto interpretativa, a fattispecie maturate anteriormente alla sua entrata in vigore, anche poiché tale norma è priva della pretesa natura interpretativa: ciò determina la violazione dell'art. 3 Cost.

5c) Violazione dell'art. 3 Cost.: infine, con riferimento al secondo profilo di cui sopra, vengono in considerazione i limiti costituzionali cui soggiace qualunque legge (non penale) avente effetti retroattivi.

Come si è precisato, in linea di principio, negare che il legislatore possa interpretare la legge che ha prodotto non equivale a privarlo della diversa prerogativa di disciplinare i rapporti giuridici con norme retroattive, giacché non si può escludere che si manifestino ragioni imperative d'interesse generale in tal senso, il cui apprezzamento è affidato alla discrezionalità legislativa.

Tuttavia, in tal caso, vi sono interessi di rilievo costituzionale che non possono venire pretermessi. Tra questi, la Corte costituzionale ha individuato, in particolare, il principio di tutela dell'affidamento «quale principio connaturato allo Stato di diritto» (tra le molte, sentenza n. 277 del 2012; sentenza n. 78 del 2012; sentenza n. 236 del 2009). Nel caso di specie, il Tribunale dubita che questo limite sia stato osservato dalla norma impugnata.

La stessa struttura della legge n. 133 del 1998, a partire dal titolo di essa, rende evidente che essa abbia una struttura che pur impropriamente potrebbe essere definita sinallagmatica: il magistrato che accetti la sede disagiata viene ricompensato con significativi benefici, sia economici, sia di carriera (artt. 2 e 5).

Nel rispetto di una simile ragione giustificatrice, pare chiaro al Tribunale che il periodo minimo di permanenza nella sede, assicurato dall'ordinamento giuridico al tempo in cui essa viene accettata, costituisce una componente essenziale e costitutiva della fattispecie legale alla quale si chiede adesione da parte del pubblico dipendente.

Non siamo, perciò, in presenza di una norma che si limiti ad elevare il periodo di permanenza presso una qualsivoglia sede, per considerazioni inerenti alla funzionalità degli uffici, rispetto alle quali l'affidamento del dipendente su di un periodo più breve costituisce un'aspettativa di fatto, o comunque si profila debole.

La norma impugnata, viceversa, rompe il patto di fiducia tra lo Stato e quel gruppo di magistrati che avevano deciso di aderirvi, accettando la sede disagiata.

Non è infatti negabile che l'estensione dell'arco temporale di servizio presso quest'ultima sia fattore determinante per la scelta, non meno degli incentivi economici e di carriera.

La disposizione censurata produce questo effetto, della cui legittimità costituzionale il Tribunale dubita, con la tecnica di sortire effetti retroattivi: qualsiasi fattispecie rilevante sorta in base alla legge n. 133 del 1988 deve essere regolata, assumendo che fin dall'entrata in vigore di quest'ultima (che, come si è visto, sostituiva l'art. 194), o comunque a far data dal d.l. n. 143 del 2008, fosse imposta la permanenza triennale proprio in forza dell'art. 194.

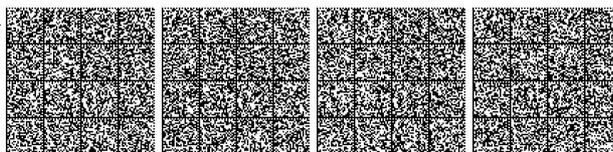
E la lesione dell'affidamento è tanto più grave, se si considera che la norma impugnata ha trascurato la prassi contraria, su cui il Consiglio si era attestato.

Il legislatore, infatti, impone al CSM di assoggettare all'art. 194 anche i magistrati cui l'organo di autogoverno, in virtù dei bandi di trasferimento relativi agli anni 2009 e 2010, aveva finito per garantire che, accettando la sede disagiata, avrebbero potuto poi lasciarla dopo due anni, anziché tre.

L'affidamento legittimamente maturato anche sulla base dell'interpretazione del quadro normativo recepita dal Consiglio verrebbe dunque compromesso (né quest'ultimo potrebbe tutelarlo in via amministrativa senza violare la legge, posto che la struttura logica e formale della norma impugnata gli impone, invece, di non accettare domande di trasferimento da chi non abbia raggiunto la permanenza triennale prevista dall'art. 194).

Le peculiarità del caso concreto soggetto al giudizio del Tribunale impongono però un'ulteriore precisazione.

Il dott. Esposito, come si è detto, è stato assegnato alla sede disagiata nel luglio del 2010, e vi ha preso servizio il 20 settembre successivo. Perciò, alla data di entrata in vigore del d.l. n. 9 febbraio 2012, n. 5, convertito dalla legge 4 aprile 2012, n. 35, egli non aveva ancora maturato neppure il biennio previsto ai fini del trasferimento dalle vigenti circolari del CSM.



Tale circostanza, però, non incide sulla non manifesta infondatezza della questione proposta, poiché il Tribunale reputa, per le ragioni appena esposte, che l'affidamento si sia radicato all'atto del trasferimento alla sede disagiata, non potendo in seguito il legislatore mutare il periodo minimo di permanenza presso di essa, se non ledendo questo principio costituzionale: si è, vale a dire, realizzata «una posizione giuridica già acquisita dall'interessato» (Corte cost., sentenza n. 236 del 2009).

La norma impugnata, per tali ragioni, è di dubbia costituzionalità nel raffronto con l'art. 3 Cost.

6. — Per queste ragioni, il Tribunale dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento agli articoli 3, 102 e 111, primo comma, della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 35, comma 3, del d.l. 9 febbraio 2012, n. 5, convertito dalla legge 4 aprile 2012, n. 35, nella parte in cui rende l'art. 194 del R.d. n. 12 del 1941 applicabile ai magistrati trasferiti d'ufficio a sede disagiata, ai sensi della legge n. 133 del 1998, prima dell'entrata in vigore della norma impugnata.

7. — La non manifesta infondatezza della questione sorregge, in via esclusiva, l'apprezzamento del Tribunale in ordine al *fumus boni iuris* sotteso al ricorso.

Ricorre, altresì, *periculum in mora*, poiché nelle more del giudizio la procedura di trasferimento cui vuole partecipare il dott. Esposito andrebbe esaurita, e sarebbe così frustrato definitivamente l'interesse ad un immediato mutamento di sede.

Perciò, la lettera *a)* dell'impugnato bando va sospesa, nella parte in cui richiede la legittimazione triennale, anziché biennale, anche ai magistrati assegnati a sede disagiata prima dell'entrata in vigore del d.l. n. 5 del 2012.

Va da sé che la fase cautelare non viene qui esaurita, e che essa dovrà nuovamente avviarsi a seguito della risoluzione della questione di costituzionalità, dalla quale ne dipende l'esito (*ex plurimis*, Corte costituzionale, ordinanza n. 25 del 2006; sentenza n. 128 del 2010): nessuna pronuncia va perciò assunta, allo stato, sulle spese, né si può ancora procedere a fissare l'udienza per la trattazione del merito del ricorso.

P. Q. M.

Il Tribunale amministrativo della Regione Lazio, sede di Roma, sez. I-quater, non definitivamente pronunciando sul ricorso indicato in epigrafe,

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

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento agli articoli 3, 102 e 111, primo comma, della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 35, comma 3, del d.l. 9 febbraio 2012, n. 5, convertito dalla legge 4 aprile 2012, n. 35, nella parte in cui esso rende l'art. 194 del R.d. n. 12 del 1941 applicabile ai magistrati trasferiti d'ufficio a sede disagiata, ai sensi della legge n. 133 del 1998, prima dell'entrata in vigore della norma impugnata.

In ragione di quanto sopra, accoglie provvisoriamente la domanda cautelare, e, per l'effetto, sospende fino alla definizione del giudizio costituzionale la lettera a) della delibera del CSM del 7 febbraio 2013, nella parte in cui richiede, ai fini della partecipazione alla procedura di trasferimento, la legittimazione triennale, anziché biennale, anche ai magistrati assegnati a sede disagiata prima dell'entrata in vigore del d.l. n. 5 del 2012.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina alla segreteria di notificare la presente ordinanza alle parti ed al Presidente del Consiglio dei ministri.

Ordina alla segreteria di comunicare la presente ordinanza al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei deputati.

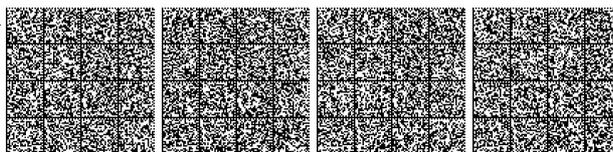
Sospende il giudizio.

Nulla sulle spese.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 21 marzo 2013.

Il Presidente: ORCIUOLO

L'estensore: BIGNAMI



N. 135

*Ordinanza dell'8 aprile 2013 emessa dal Tribunale di Milano
nel procedimento civile promosso da P.E. e M.M. contro V.A.*

Procreazione medicalmente assistita - Accesso alle tecniche - Divieto assoluto di ricorrere alla fecondazione medicalmente assistita di tipo eterologo e previsione di sanzioni nei confronti delle strutture che dovesero praticarla - Incompatibilità con le norme della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU) che stabiliscono il diritto al rispetto della vita privata e familiare e il divieto di discriminazione - Configurabilità del contrasto anche alla stregua dell'interpretazione in materia di fecondazione eterologa enunciata dalla Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo nella sentenza 3 novembre 2011 (*S.H. e altri contro Austria*) - Conseguente violazione di obblighi internazionali - Lesione del diritto delle coppie infertili o sterili alla piena realizzazione della vita privata e familiare, nonché del diritto di autodeterminazione della coppia in ordine alla propria genitorialità - Violazione del diritto di ogni persona a formare una famiglia e concepire figli - Carattere discriminatorio e irragionevole del divieto, anche in relazione alla finalità legislativa di risolvere i problemi riproduttivi della coppia - Trattamento differenziato di coppie con limiti di procreazione, a seconda del grado di sterilità e infertilità di uno dei componenti - Inadeguatezza della disciplina censurata rispetto ai valori di conoscenza scientifica e di condivisa sensibilità sociale - Possibile compromissione dell'integrità fisio-psichica delle coppie in cui uno dei componenti non presenta gameti idonei a procreare - Questione di legittimità costituzionale riproposta in esito alla restituzione degli atti disposta dalla Corte costituzionale con la ordinanza n. 150 del 2012.

- Legge 19 febbraio 2004, n. 40, artt. 4, comma 3, 9, commi 1 e 3, e 12, comma 1.
- Costituzione, artt. 2, 3, 29, 31, 32, commi primo e secondo, e 117 [primo comma] (in relazione agli artt. 8 e 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali).

IL TRIBUNALE

Ha scioglimento della riserva formulata all'udienza del giorno 13 dicembre 2012, ha pronunciato la seguente ordinanza sul reclamo ex artt. 669-terdecies e 700 c.p.c. presentato da P.E. e M.M., con gli avvocati Massimo Clara, Marilisa d'Amico, Ileana Alesso, Maria Paola Costantini e Sebastiano Papandrea, reclamanti;

Contro V.A. osservato.

I. — In data 16 settembre 2010 i coniugi P.E. e M.M. presentavano reclamo ex art. 669-terdecies c.p.c. chiedendo, in riforma dell'ordinanza di rigetto, depositata il 6 settembre 2010 dal giudice di prima istanza, fosse ordinato in via d'urgenza al medico convenuto, dott.ssa V.A. di eseguire in favore dei ricorrenti, secondo le metodiche della procreazione medicalmente assistita, la c.d. fecondazione eterologa - nel caso di specie la donazione di gamete maschile necessitata dalla infertilità assoluta con azoospermia completa da cui risulta affetta il ricorrente sig. M. secondo le pratiche accertate dalla miglior scienza medica.

Deducevano, riproponendo le argomentazioni dispiegate nel ricorso ex art. 700 c.p.c. del 18 giugno 2010, disattese dal giudice di prime cure, che, a seguito della pronuncia emessa in data 1° aprile 2010 dalla Corte europea dei diritti dell'uomo - in una controversia promossa da alcune coppie infertili contro l'Austria, nella quale la Corte di Strasburgo affermavano che il divieto di fecondazione eterologa così come disciplinato nell'ordinamento giuridico austriaco (e limitato ad alcune forme di eterologa) contrastava con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, in particolare con gli articoli 8 e 14 della convenzione - si configurava un contrasto tra l'art. 4 comma 3 della legge n. n. 40 del 2004, che prevede il divieto assoluto di ricorso a tecniche di procreazione medicalmente assistita di tipo eterologo, e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, in particolare con gli articoli 8 e 14 della convenzione, così come interpretati dal Giudice europeo.

Con ordinanza del 2 febbraio 2011, rilevato che non era possibile comporre il contrasto in via interpretativa, il Collegio, non potendo - nella propria funzione di giudice comune - procedere all'applicazione della norma della CEDU, in luogo di quella interna contrastante, né tanto meno fare applicazione di una norma interna ritenuta in contrasto con la CEDU, e pertanto con la Costituzione, sollevava la questione di costituzionalità, con riferimento al parametro dell'art. 117, primo comma, Costituzione.



Ivi si evidenziava che la clausola del necessario rispetto dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali, dettata dall'art. 117, primo comma, Costituzione, attraverso un meccanismo di rinvio mobile del diritto interno alle norme internazionali pattizie nello specifico rilevanti, impone il controllo di costituzionalità, avendo ritenuto lo strumento dell'interpretazione insufficiente ad eliminare il contrasto.

Si osservava, dunque, che è compito della Corte verificare se il contrasto sussiste e se esso sia effettivamente insanabile attraverso una interpretazione plausibile, anche sistemica, della norma interna rispetto alla norma convenzionale, nella lettura datane dalla Corte di Strasburgo.

Si osservava, altresì, che, pur essendo precluso alla Corte costituzionale di sindacare l'interpretazione della Convenzione europea fornita dalla Corte di Strasburgo, compete sempre alla Corte italiana di verificare se la norma della CEDU, nell'interpretazione datane dalla Corte europea, non si ponga in conflitto con altre norme conferenti della nostra Costituzione; nel verificarsi di tale ipotesi, pur eccezionale, in caso di ritenuto contrasto dovrà essere dichiarata l'illegittimità costituzionale della disposizione interna per violazione dell'art. 117 citato in relazione alla invocata norma della CEDU, poiché l'ordinamento vigente demanda alla Corte il compito di valutare come ed in quale misura il prodotto dell'interpretazione della Corte europea si inserisca nell'ordinamento costituzionale italiano.

Alla luce della sentenza della Grande Camera, emessa in data 3 novembre 2011 in riforma della precedente pronuncia di prima istanza del 1° aprile 2010, codesta Corte, con ordinanza n. 150/2012, ha restituito gli atti al giudice remittente, chiedendo di procedere ad una nuova valutazione dei profili di illegittimità costituzionale della norma in tema di divieto di fecondazione eterologa, già oggetto dell'eccezione di costituzionalità sollevata. Nell'ordinanza di restituzione degli atti a questo Collegio, la Corte ha rilevato che nella pronuncia della Grande Camera i giudici concludono affermando che il parziale divieto di fecondazione eterologa previsto dalla legge della Repubblica Austriaca non configura una violazione dell'art. 8 della CEDU, poiché non eccedente il margine di discrezionalità garantito agli Stati, dal che la normativa austriaca non configurerebbe un'indebita ingerenza della Pubblica Autorità nel diritto al rispetto alla vita privata e familiare.

Nella prospettazione del Giudice delle leggi la nuova pronuncia europea costituisce un *novum* la cui incidenza sul significato delle norme convenzionali, in potenza differente da quella sviluppata dal Giudice europeo di primo grado, deve essere oggetto di esame, influenzando essa direttamente sulla questione di costituzionalità proposta.

II. — Tanto premesso ed in osservanza delle determinazioni della Corte, il collegio rileva quanto segue.

I Giudici della Grande Camera, pur dichiarando che il parziale divieto di eterologa adottato dallo Stato austriaco non costituiva violazione degli articoli 8 e 14 del Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ribadiscono i principi da adottarsi nella valutazione della conformità delle norme emanate dal Legislatore nazionale ai valori della Convenzione.

La Corte in secondo grado, invero, conferma che il diritto di una coppia di concepire un figlio e di utilizzare a tal fine la procreazione medicalmente assistita costituisce un diritto protetto dall'art. 8 CEDU, costituendo espressione del diritto di libera determinazione nella vita privata e familiare; da ciò consegue che nell'ambito della tutela della vita privata di ogni cittadino rientra non solo il diritto di avere o non avere un figlio, ma anche quello di concepire un figlio mediante l'utilizzo di tecniche di procreazione assistita (par. 82, sent. Gr.Ch.).

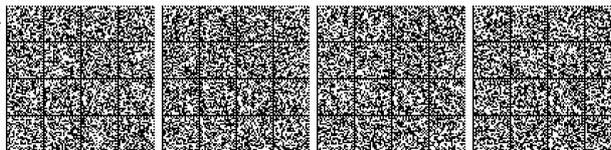
L'aspetto di maggiore novità enucleato dalla motivazione in esame è dato dal riconoscimento di fattori quali la scienza medica ed il consenso sociale, da valutarsi dal legislatore, secondo le indicazioni della Corte, in prospettiva «dinamica»; essi devono essere ancorati al dato temporale di riferimento, con la conseguente necessaria presa d'atto da parte del legislatore, e di conseguenza dell'interprete, dei loro mutamenti e delle progressioni maturate con il decorso del tempo.

Afferma la Corte di Strasburgo che «sono stati molti i progressi della scienza medica ai quali alcuni Stati contraenti hanno dato la risposta nella loro legislazione. Tali cambiamenti potrebbero pertanto avere delle ripercussioni sulla valutazione dei fatti operata dalla Corte.».

Pare dunque a questo collegio che, per la prima volta ed in assenza di precedenti giurisprudenziali della medesima Corte europea, vi sia un significativo richiamo per il legislatore nazionale a conoscere e utilizzare il progresso della scienza medica e il consenso della società.

È del tutto evidente che gli elementi indicati sono per loro natura «mobili».

La scienza medica costituisce materia per sua stessa natura in continuo divenire; in particolare, lo sviluppo delle conoscenze comporta l'individuazione di nuove metodiche sanitarie, in grado di offrire il raggiungimento di obiettivi in precedenza impensabili, ovvero raggiungibili a fronte di sacrifici, effettivi o potenziali, di valori concorrenti (si pensi al rischio per la salute).



Analogo rilievo viene attribuito dal giudice europeo alla necessità di prestare attenzione al consenso sociale.

Non ritiene il collegio di dover intendere la menzione di tale elemento come necessità di attribuire rilievo a fini legislativi a manifestazioni estemporanee ed emozionali, espresse da uno o più settori della società in favore di questa o quella pratica scientifica, dovendosi ritenere le indicazioni della giurisprudenza europea ancorate, per contro, all'emergere ed al consolidarsi di sensibilità collettive comuni ad ogni settore sociale, funzionali all'espansione del riconoscimento, del sostegno e della tutela dei diritti fondamentali dei cittadini.

In tale prospettiva la Corte richiama il dovere del legislatore nazionale a diversamente valutare le fattispecie in esame, filtrando eventuali precedenti giudizi di esclusione o di deroga con griglie di valutazione formate dalle nuove e diverse cognizioni scientifiche e culturali acquisite

La Grande Camera richiama altresì il principio di proporzionalità di cui all'art. 8, paragrafo due, della Convenzione, in diretta conseguenza della rapidità e consistenza dell'evoluzione che la scienza e la società conoscono in materia di diritti fondamentali, in particolare nel campo che qui occupa; afferma dunque la necessità che la registrazione di «enormi progressi» debba trovare riscontro nella legislazione interna dei singoli Stati.

Formulando un giudizio consequenziale alle indicazioni autorevolmente offerte dal giudice europeo, deve dunque affermarsi la natura «mobile» della legislazione in materia, carattere dal quale discende l'obbligo per il legislatore nazionale di approntare norme che rispettino il divenire dei valori in gioco, requisito imprescindibile per ritenere soddisfatto il principio di proporzionalità indicato (par. 118, Gr. Ch.).

Rileva ancora la sentenza che, pur dovendosi riconoscere agli Stati nazionali un ampio margine di discrezionalità in materie eticamente sensibili, va rimarcato che ove «un particolarmente importante aspetto dell'esistenza o dell'identità di un individuo sia in gioco, il margine consentito a uno Stato sarà di norma limitato» (par. 95, Gr. Ch.).

La Corte, infine, ha «assolto» gli impugnati divieti in vigore presso lo Stato austriaco, esprimendo un giudizio «ora per allora», nella sostanza affermando che al momento dell'entrata in vigore delle norme contestate - 1999 - le stesse non violavano i principi enunciati dalla Convenzione.

Osserva il collegio che il Giudice europeo di secondo grado non ha, tuttavia verificato se nel prosieguo di tempo lo Stato nazionale avesse poi rispettato il dovere di evoluzione applicando i principi illustrati dalla stessa Corte, ovvero avesse mantenuto in vita una legislazione non armonica con il progredire delle scienze mediche e il mutamento della sensibilità sociale dei cittadini, requisiti che, se non rispettati, porterebbero il legislatore nazionale - secondo le indicazioni formulate dalla stessa Corte - a violare il principio di proporzionalità richiesto dall'art. 8 della Convenzione, rendendo al contempo non invocabile il margine di discrezionalità riconosciuto ad ogni singolo Stato.

Orbene, tanto premesso, ritiene il collegio che i criteri sottolineati dalla Grande Camera, pur all'interno di una pronuncia di rigetto, costituiscano ineludibile criterio interpretativo per il Giudice delle leggi nazionali al fine di sindacare la corrispondenza della norma impugnata ai valori fondamentali della persona convenzionalmente tutelati, come richiamati nella carta costituzionale italiana.

Devono, dunque, essere integralmente riproposti i principi illustrati e le argomentazioni dispiegate a sostegno della questione di legittimità costituzionale già sollevata; i medesimi, non risultando per le ragioni dianzi esposte superati o contrastati dalla pronuncia di seconda istanza, mantengono - a parere del Collegio - rilevanza anche all'esito della pronuncia della Grande Camera.

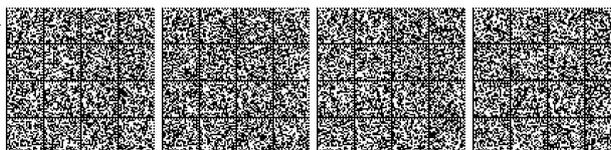
a) Ritengono i giudicanti di condividere l'argomentazione riproposta da parti reclamanti sui possibili effetti ordinali della pronuncia del Giudice europeo di secondo grado, alla luce dei principi in materia di fecondazione eterologa ivi non equivocamente riaffermati.

Permane, dunque, la configurabilità del contrasto tra l'art. 4, comma 3, l'art. 9, commi 1 e 3, limitatamente alle parole «in violazione del divieto dell'art. 4, comma 3» e l'art. 12, comma 1, della legge n. 40 del 2004, e gli articoli 2, 29 e 31 della Costituzione nella parte in cui il divieto normativo oggetto di doglianza non garantisce alle coppie cui viene diagnosticato un quadro clinico di sterilità o infertilità irreversibile, il diritto fondamentale alla piena realizzazione della vita privata familiare e il diritto di autodeterminazione in ordine alla medesima.

Non pare contestabile che l'art. 2 della Costituzione, nel riconoscere e garantire i diritti inviolabili della persona, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, tuteli e garantisca il diritto della persona di formare una famiglia così come riconosciuto all'art. 29 della Costituzione stessa.

Quest'ultima norma pone il rapporto di coniugio a fondamento della famiglia, definita «società naturale», cioè titolare di diritti originari preesistenti allo Stato e da questi riconosciuti.

Non può ritenersi casuale che la Carta, dopo aver trattato del matrimonio, inteso come stabile unione spirituale, affettiva ed economica tra due persone di sesso diverso, abbia ritenuto necessario occuparsi al successivo art. 30 della



giusta e doverosa tutela garantita ai figli, siano essi legittimi o naturali, passaggio che presuppone - riconoscendolo - e tutela la finalità procreativa del matrimonio. Le norme richiamate afferiscono i concetti di famiglia e di genitorialità che appaiono dotati della duttilità propria dei principi costituzionali e, in quanto tali, non possono - in ossequio a quanto espressamente affermato dalla Grande Camera - considerarsi cristallizzati in principi di esperienza e prassi riferibili esclusivamente all'epoca in cui la Costituzione entrò in vigore; ne consegue che gli stessi debbono essere interpretati tenendo conto dell'evoluzione dell'ordinamento, nonché delle trasformazioni della società e dei costumi attraverso i quali la stessa si esprime, anche in applicazione di quanto autorevolmente determinato in una recentissima sentenza dalla stessa Corte costituzionale (*cf.* sentenza Corte costituzionale, n. 138 del 2010).

I medesimi Giudici della legge hanno altresì statuito che: «La Costituzione non giustifica una concezione della famiglia nemica delle persone e dei loro diritti»; dal che può farsi discendere una indicazione giurisprudenziale promanante dalla stessa Corte in ordine alla auspicabilità di una massima espansione della tutela della piena realizzazione di tali diritti (*cf.* sentenza n. 494 del 2002).

Né il concepimento di un figlio mediante l'ausilio di pratiche di PMA può dirsi lesivo il diritto del concepito al riconoscimento formale e sostanziale di un proprio status *filiationis*.

Come affermato dalla Corte costituzionale, esso costituisce «un diritto che è elemento costitutivo dell'identità personale, protetta, oltre che dagli artt. 7 e 8 della citata Convenzione Onu sui diritti del fanciullo, stipulata a New York il 20 novembre 1989 (ratificata dall'Italia con legge n. 176 del 1991), dall'art. 2 della Costituzione» (*cf.* sentenza n. 120 del 2001).

L'insopprimibile diritto del figlio ad avere un nome ed una famiglia, ed a costruirsi una compiuta identità relazionale attraverso il godimento delle indispensabili cure parentali, risulta adeguatamente tutelato anche in caso di fecondazione eterologa, rispondendo a tal fine l'assunzione di ogni inerente obbligo da parte dei genitori biologici e non genetici.

Pare dunque al Tribunale che tale processo evolutivo non possa prescindere da quanto affermato nei principi della CEDU, nei termini in cui gli stessi sono stati definiti dalla Grande Camera nella pronuncia sopra esaminata, che ha riaffermato l'appartenenza del diritto in esame all'ambito di applicazione dell'art. 8 CEDU (sovrapponibile nel contenuto all'art. 7 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 2000, che ha la stessa efficacia dei trattati istitutivi); a tale riconoscimento consegue, dunque, che anche il diritto di una coppia di concepire un figlio e di far uso a tal fine della procreazione medicalmente assistita rientra nell'ambito dell'art. 8, poiché tali scelte costituiscono chiaramente un'espressione della vita privata familiare.

Le ineludibili conseguenze di quanto la Corte europea di secondo grado ha affermato nella sentenza sopra richiamata conducono - in sintesi - ad affermare che il diritto di identità e di autodeterminazione della coppia in ordine alla propria genitorialità viene compromesso dal divieto di accesso ad un certo tipo di fecondazione necessaria per il caso concreto in tutti i casi in cui la metodica assistita non consentita derivi da un aggiornamento scientifico accettato e condiviso dalla comunità di appartenenza e, soprattutto, risulti funzionale all'espansione ed alla piena realizzazione di quello stesso diritto senza richiedere la compressione di altri diritti fondamentali della persona, né di altri diritti costituzionali ugualmente garantiti.

Nel caso portato all'attenzione di questo Tribunale, quindi, occorre garantire il diritto alla vita privata familiare intesa come diritto all'autodeterminazione della coppia che desideri procreare, ma che, possedendo i requisiti soggettivi previsti dalla legge n. 40 del 2004, debba ricorrere in ragione del proprio quadro clinico ad una delle tecniche di fecondazione eterologa per superare i problemi di fertilità o sterilità presentati, non altrimenti risolvibili; il divieto normativo presente nella legge n. 40 del 2004 condiziona pertanto la possibilità delle coppie eterosessuali sterili o infertili nel proprio diritto di determinare la propria condizione genitoriale e, quindi, di poter concorrere liberamente alla realizzazione della propria vita familiare.

b) Il vigente divieto di fecondazione eterologa si pone, ad avviso di questo Tribunale, in contrasto anche con gli artt. 3 e 31 della Costituzione.

L'impostazione critica dei reclamanti muove da una valutazione di eguaglianza giuridica tra la condizione delle coppie che posseggono gameti fecondabili e quella delle coppie in cui almeno uno dei componenti è incapace di produrre gameti idonei a produrre un embrione.

In ragione di tale presupposto contestano, con argomentazioni logiche e deduttive, la ragionevolezza dell'estensione del divieto previsto al comma terzo dell'art. 4, legge n. 40/2004 a quelle coppie che solo con la deroga a tale rigida disposizione normativa potrebbero avere un figlio, così raggiungendo lo scopo che il legislatore ha inteso perseguire.

La deduzione di parti ricorrenti appare condivisibile in esito ai principi più volte richiamati della Grande Camera. Dall'art. 3 della Costituzione discendono il principio di non discriminazione e il principio di ragionevolezza.



I principi cennati comportano il divieto per il legislatore, altrimenti libero nelle materie di propria competenza, di disciplinare in maniera difforme situazioni soggettive analoghe, a maggior ragione nell'ipotesi in cui si versi nel campo dei diritti fondamentali della persona.

In ossequio al principio di uguaglianza e alla necessità di verifica che la legge preveda un trattamento identico per posizioni uguali e differenziato per situazioni soggettive diverse, è stato enunciato il principio di derivazione costituzionale della necessaria coerenza interna dell'ordinamento giuridico, espresso dalla clausola generale di ragionevolezza, in forza della quale si è progressivamente esteso il giudizio di legittimità costituzionale delle norme in termini di logicità interna della normativa, razionalità delle deroghe e giustificazione oggettiva e ragionevole delle differenze di trattamento.

Il legislatore può, pertanto, imporre limiti ai diritti e agli interessi dei soggetti in base alle finalità che si intendono perseguire con l'esercizio del potere legislativo, ma non può trattare diversamente alcuni soggetti rispetto ad altri che si trovino nella stessa situazione, o in situazioni che, pur diverse, risultano essere analoghe, in assenza di razionali ragioni giustificatrici (*cf.* sentenze Corte costituzionale numeri 15 del 1960 e 1009 del 1988).

Come già riportato nei paragrafi che precedono, la creazione di una famiglia, ivi inclusa la scelta di avere figli, costituisce un diritto fondamentale della coppia, rispondente ad un interesse pubblico riconosciuto e tutelato dagli art. 2, 29 e 31 della Costituzione.

Soccorre sul punto l'insegnamento della stessa Corte cui si rimette la presente controversia: al fine di verificare l'irragionevolezza di un trattamento normativo differenziato è necessario «individuare il punto centrale della disciplina» cui appartiene la norma in esame (*cf.* Corte cost. n. 359 del 2010).

Orbene: l'obiettivo dichiarato dal legislatore all'art. 1 della legge n. 40 del 2004 è proprio quello di favorire la soluzione dei problemi riproduttivi derivanti dalla sterilità o dell'infertilità della coppia mediante il ricorso alla procreazione medicalmente assistita, alle condizioni e nei modi previsti dal testo normativo, che ha cura di rispettare i diritti di tutti i soggetti coinvolti, compreso il concepito. In tale prospettiva, l'introduzione del divieto di cui all'art. 4, comma 3 della stessa legge risulta violare gli art. 3 e 31 della Costituzione sia sotto il profilo della natura discriminatoria di tale divieto, sia sotto il profilo della ragionevolezza dello stesso.

Risultano infatti trattate in modo opposto coppie con limiti di procreazione, risultando differenziate solo in virtù del tipo di patologia che affligge l'uno o l'altro dei componenti della coppia.

Pur non potendosi affermare l'identità delle procedure di procreazione assistita derivanti dal contributo di materiale genetico proveniente dal soggetto estraneo al rapporto genitoriale instaurando rispetto a tecniche di procreazione assistita eseguite utilizzando gameti derivanti esclusivamente dalla coppia genitoriale biologica, l'esame comparato delle due situazioni evidenzia comunque nel confronto tra le condizioni delle due categorie di coppie infertili una loro sostanziale sovrapposibilità, pur in assenza di coincidenza di tutti gli elementi di fatto.

In sostanza, all'identico limite (infertilità e sterilità di coppia) dovrebbe corrispondere la comune possibilità di accedere alla migliore tecnica medico scientifica utile per superare il problema, da individuarsi in relazione alla causa patologica accertata.

L'elemento non comune (specificità della patologia) non pare idoneo, nella valutazione del Collegio, ad escludere l'applicabilità di un concetto logico di eguaglianza giuridica.

A sostegno della violazione dell'art. 3 della Costituzione, con riferimento alla violazione del principio di non discriminazione, la necessità di rispettare una ragionevole proporzionalità tra i mezzi utilizzati e il fine perseguito.

Osserva il Collegio - per completezza - che i giudici europei deliberavano su situazioni soggettive di coppie potenzialmente genitoriali nell'ambito esclusivo della fecondazione eterologa, nulla argomentando in ordine ad una potenziale equiparabilità tra tecniche di fecondazione omologa e fecondazione eterologa.

Non pare tuttavia inutile rilevare su questo specifico punto che il caso rimesso alla cognizione dei giudici europei afferiva esclusivamente una potenziale discriminazione nel trattamento di coppie necessitate a ricorrere all'una o all'altra metodica di fecondazione assistita di tipo eterologo, condizione da cui derivava la formale estraneità in quel giudizio di questo specifico aspetto della questione.

È appena il caso di rilevare che l'evoluzione medico scientifica - possibilità di fecondazione eterologa e non solo di quella omologa - risultava da tempo accettata e regolata normativamente dai Paesi resistenti innanzi all'A.G. europea.

Non può essere comunque ignorato che in entrambe le pronunce i Giudici europei hanno utilizzato argomentazioni traslabili de piano a fondamento della natura discriminatoria del divieto totale di fecondazione eterologa vigente nell'ordinamento italiano, non costituendo tale divieto l'unico mezzo, e nemmeno il più ragionevole, per rispondere alla tutela dei concorrenti diritti, potenzialmente confliggenti con il riconoscimento del diritto di accedere alle pratiche di PMA eterologa.



A tal fine può essere ricordato che l'ordinamento italiano, così come gli altri ordinamenti europei, conoscono e disciplinano istituti che ammettono la frattura tra genitorialità genetica e genitorialità legittima, quali l'adozione; lo Stato riconosce, quindi, rapporti parentali fondati sul legame affettivo e sull'assunzione di responsabilità, prescindendo e superando la necessità di una relazione biologica genitoriale.

In tale ambito lo stesso ordinamento vigente attribuisce carattere soccombente al diritto del minore adottato a ricostruire e conoscere la propria ascendenza genetica.

Nella prospettiva dei giudici europei appaiono dunque conosciute e ammissibili relazioni genitoriali diverse da quelle biologiche, principio da cui discende l'inidoneità della parziale rottura della linea di sangue (in capo al solo coniuge infertile) presente nella fecondazione eterologa a legittimarne il divieto.

In sintesi, l'interpretazione delle norme costituzionali, applicate alla luce delle indicazioni offerte dalla Corte EDU nell'esame dell'art. 14 della convenzione, pare comportare, anche all'esito della pronuncia di secondo grado, l'affermazione della natura discriminatoria tra coppie sterili ed infertili a seconda del grado evidenziato in forza del divieto di fecondazione eterologa.

c) La Grande Camera riconosce certamente al legislatore nazionale un margine di discrezionalità nelle materie eticamente sensibili; tuttavia, l'autonomia riconosciuta è dalla medesima definita «limitata» in tutti i casi in cui debba essere regolato, come nel caso di specie, un aspetto importato dell'esistenza e dell'identità del cittadino.

Orbene, un'interpretazione convenzionalmente orientata dei principi costituzionali in esame non può che parametrare il limite in discussione ai valori di conoscenza scientifica e condivisa sensibilità sociale più volte richiamati, non eludibili facendo ricorso - con finalità occultanti - allo schermo della discrezionalità legislativa; ad una siffatta lettura ritiene il collegio che la norma deferita presenti, dunque, un apprezzabile aspetto di inadeguatezza costituzionale.

d) Osserva, infine, il collegio remittente che, anche in esito alla pronuncia della Grande Camera, appare configurabile il contrasto delle norme in esame con gli artt. 3 e 22 della Costituzione, poiché con il divieto di fecondazione eterologa si rischia di non tutelare l'integrità fisica e psichica delle coppie in cui uno dei due componenti non presenta gameti idonei a concepire un embrione. Le tecniche di PMA debbano essere qualificate come rimedi terapeutici sia in relazione ai beni che ne risultano implicati, sia perché consistono in un trattamento da eseguirsi sotto diretto controllo medico, finalizzato a superare una causa patologica comportante un difetto di funzionalità dell'apparato riproduttivo di uno dei coniugi (o conviventi) che impedisce la procreazione, rimuovendo, nel contempo, le sofferenze psicologiche connesse alla difficoltà di realizzazione della scelta genitoriale.

Non vi è dubbio che la scienza medica ad oggi consente l'esecuzione di tecniche di fecondazione in vivo e in vitro di tipo eterologo, con utilizzo di gameti sia maschili, sia femminili, provenienti da un donatore terzo rispetto alla coppia; come è noto, si tratta di protocolli terapeutici correntemente in uso in molti dei Paesi europei.

Quanto alla scelta degli strumenti terapeutici utilizzabili per superare i problemi procreativi della coppia, la Corte costituzionale ha di recente affermato che: «La giurisprudenza costituzionale ha ripetutamente posto l'accento sui limiti che alla discrezionalità legislativa pongono le acquisizioni scientifiche e sperimentali, che sono in continua evoluzione e sulle quali si fonda l'arte medica: sicché, in materia di pratica terapeutica, la regola di fondo deve essere l'autonomia e la responsabilità del medico che, con il consenso del paziente, opera le necessarie scelte professionali» (cfr. sentenza Corte costituzionale, numero 151 del 2009).

La norma in discussione pare, dunque, carente anche sotto il profilo indicato, non consentendo l'espansione della genitorialità in presenza di limiti funzionali superabili attraverso il ricorso di interventi medicali sconosciuti, ed anche solo inimmaginabili, sino a pochi anni orsono e resi possibili dal progredire esponenziale delle scoperte scientifiche e delle tecniche applicative.

III. — Tutto ciò premesso, si ritiene di sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, dell'art. 9, commi 1 e 3 limitatamente alle parole «in violazione del divieto dell'art. 4, comma 3» e dell'art. 12, comma 1, della legge n. 40 del 2004 per contrasto con gli artt. 117, 2, 3, 29, 31, 32, commi 1 e 2 Costituzione nella parte in cui impongono il divieto di ricorrere alla fecondazione medicalmente assistita di tipo eterologo e prevedono sanzioni nei confronti delle strutture che dovessero praticarla.



P. Q. M.

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

Ritenute la rilevanza e la non manifesta infondatezza, rimette alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, dell'art. 9, commi 1 e 3, limitatamente alle parole «in violazione del divieto dell'art. 4, comma 3» e dell'art. 12, comma 1, della legge numero 40 del 2004, per contrasto con gli art. 117, 2, 3, 29, 31 e 32, commi uno e due della Costituzione, nella parte in cui impongono il divieto di ricorrere alla fecondazione medicalmente assistita di tipo eterologo e prevedono sanzioni nei confronti delle strutture che dovessero praticarla;

Sospende il giudizio;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri;

Dispone che il provvedimento sia comunicato ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Milano, 29 marzo 2013

Il Presidente: BISCHI

Il giudice estensore: DORIGO

13C00217

N. 136

Ordinanza del 6 maggio 2013 emessa dalla Corte di cassazione - sez. unite nel procedimento civile promosso da Lorenzoni Piero contro Senato della Repubblica

Giurisdizione domestica - Controversie concernenti il rapporto di impiego dei dipendenti delle Camere parlamentari - Disciplina contenuta nel Regolamento del Senato della Repubblica - Attribuzione al Senato stesso (e, in particolare, al Consiglio di Presidenza) dell'autodichia sui propri dipendenti - Ingiustificata esclusione di una categoria di cittadini dalla tutela giurisdizionale in ragione di un elemento (l'essere dipendenti del Senato) non significativo per discriminarli - Lesione del diritto di agire in giudizio e della difesa come "diritto inviolabile" - Violazione del divieto di istituire nuovi giudici speciali - Violazione dei principi del giusto processo e del contraddittorio davanti ad un giudice terzo e imparziale, nonché della garanzia del ricorso in Cassazione contro le "sentenze" per violazione di legge - Contrasto con il diritto alla tutela giurisdizionale contro gli atti e i provvedimenti della pubblica amministrazione - Riferimento alla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo 28 aprile 2009 (*Savino e altri c. Italia*).

- Regolamento del Senato della Repubblica 17 febbraio 1971, «e successive modifiche», art. 12.
- Costituzione, artt. 3, 24, 102, comma secondo, 111, commi primo, secondo e settimo, e 113, primo comma.

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

Ha pronunciato la seguente, ordinanza interlocutoria sul ricorso 1541-2012 proposto da:

Lorenzoni Piero, rappresentato e difeso dall'avvocato Cirri Sepe Quarta Francesco Amerigo, unitamente all'avvocato Specchio Silvia Maria, che hanno depositato rinuncia al mandato; ricorrente;

Contro Senato della Repubblica, in persona del legale rappresentante pro-tempore, elettivamente domiciliato in Roma, Via Dei Portoghesi 12, presso l'Avvocatura Generale dello Stato, che lo rappresenta e difende *ope legis*; controricorrente;



Avverso la decisione n. 141/2011 del Senato della Repubblica - Consiglio di Garanzia, depositata il 29 settembre 2011;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 18 dicembre 2012 dal Consigliere dott. Paolo D'Alessandro;

uditi gli avvocati Francesco Amerigo Cirri Sepe Quarta, Tito Varrone dell'Avvocatura Generale dello Stato;

udito il P.M. in persona dell'Avvocato Generale dott. Raffaele Ceniccola, che ha concluso per l'ammissibilità del ricorso, rigetto nel merito.

Ritenuto in fatto

Piero Lorenzoni, dipendente del Senato, propone ricorso per cassazione ex art. 111 Cost., affidato a due motivi, avverso la decisione n. 141 del 21 luglio-29 settembre 2011 in grado di appello del Consiglio di Garanzia del Senato in un giudizio di ottemperanza relativo a causa di lavoro.

Resiste con controricorso il Senato della Repubblica, deducendo l'inammissibilità del ricorso.

Nell'imminenza dell'udienza pubblica il Lorenzoni ha depositato una memoria nonché copia dei disegni di legge nn. 1560 e 3342 del Senato e 5472 della Camera dei Deputati. A seguito della produzione documentale, affettuata dalla parte personalmente, i suoi difensori hanno rinunciato al mandato.

Considerato in diritto

1. Per effetto del principio della cosiddetta perpetuatio dell'ufficio di difensore (di cui è espressione l'art. 85 cod. proc. civ.), nessuna efficacia può dispiegare, nell'ambito del giudizio di cassazione (oltretutto caratterizzato da uno svolgimento per impulso d'ufficio), la sopravvenuta rinuncia al mandato che il difensore del ricorrente abbia comunicato alla Corte prima dell'udienza di discussione già fissata (Cass. 9 luglio 2009 n. 16121).

2. Con il primo motivo il ricorrente lamenta che l'autodichia di cui all'art. 12 del Regolamento del Senato 17 febbraio 1971 comporti la violazione dei principi desumibili dagli artt. 2, primo comma, 3, 24, 102, secondo comma, 108, secondo comma, 111, secondo comma, e 113 cost.

Recita il citato art. 12, per quanto qui interessa - e *in parte qua* queste Sezioni Unite devono dunque farne applicazione - che il Consiglio di Presidenza, presieduto dal Presidente del Senato, approva «i regolamenti interni dell'amministrazione del Senato e adotta i provvedimenti relativi al personale stesso nei casi ivi previsti».

Tale norma, assimilata a quella più chiara del Regolamento della Camera dei Deputati, è stata sempre interpretata nel senso della attribuzione al Senato della autodichia, con conseguente esclusione di qualsiasi giudice esterno sulle controversie che attengono allo stato ed alla carriera giuridica ed economica dei dipendenti.

Ne conseguirebbe l'inammissibilità del ricorso ex art. 111 Cost. spiegato dal Lorenzoni.

Ritengono peraltro queste Sezioni Unite che la questione prospettata dal Lorenzoni con il primo motivo sia, oltretutto rilevante, per le considerazioni svolte riguardo alla necessaria applicazione dell'art. 12 del Regolamento del Senato del 17 febbraio 1971, anche non manifestamente infondata, almeno in parte, tanto da giustificare che queste Sezioni Unite sollevino d'ufficio dinanzi a codesta Corte la questione di legittimità costituzionale.

3. Non ignorano queste Sezioni Unite che la Corte costituzionale, con la risalente sentenza n. 154 del 1985, cui hanno fatto seguito le ordinanze di manifesta inammissibilità nn. 444 e 445 del 1993, ha dichiarato la medesima questione inammissibile alla stregua del tenore letterale dell'art. 134 Cost., che fa riferimento alle leggi ed agli atti aventi forza di legge, e non cita - come oggetto del giudizio della Corte - i regolamenti parlamentari.

Ritenne all'epoca la Corte costituzionale che i regolamenti parlamentari avrebbero potuto comprendersi nel disposto dell'art. 134 soltanto in via interpretativa e che siffatta interpretazione non era coerente, ed appariva anzi in contrasto, con la natura di democrazia parlamentare propria del nostro ordinamento.

Nell'auspicare la riconsiderazione di tali conclusioni, si osserva che la questione era affrontata, nella relativa ordinanza di rimessione dell'11 luglio 1977, in tali termini: «Sul punto se la norma possa formare oggetto di sindacato di legittimità costituzionale - vale a dire se essa sia riconducibile o assimilabile agli atti aventi forza di legge, cui si riferisce l'art. 134 della Costituzione - può subito dirsi che il problema dovrebbe essere risolto affermativamente. È opinione



prevalente della dottrina che i regolamenti parlamentari di cui agli artt. 64 e 72 della Costituzione (e tale è il Regolamento approvato dal Senato il 17 febbraio 1971) - regolamenti cui la Costituzione riserva la disciplina di date materie (l'organizzazione delle Camere ed il procedimento per l'esame e la approvazione dei disegni di legge) salvo quanto essa stessa direttamente dispone in proposito - costituiscono fonti (fonti-atto) di diritto oggettivo e sono assimilabili alle leggi formali, con le quali versano, per la succennata riserva, in rapporto di distribuzione (costituzionale) di competenza normativa a pari livello. Codesta natura dei regolamenti vale poi ad escludere che alla loro denunciabilità davanti alla Corte costituzionale si opponga il dogma dell'insindacabilità degli interna corporis degli organi costituzionale, dogma peraltro ripudiato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 9 del 1959 (...). L'assimilabilità alle leggi formali appare ancor più evidente per la parte in cui i regolamenti parlamentari, in connessione con la disciplina dell'organizzazione delle Camere, regolino rapporti tra Camere e terzi, ipotesi che è appunto quella in argomento».

Nel rifarsi integralmente a tale prospettazione, queste Sezioni Unite sottolineano altresì che una cosa è l'esercizio delle funzioni legislative o politiche delle Camere, altra cosa gli atti con cui le Camere provvedono alla loro organizzazione. Se è assunto di tutta evidenza che alle Camere ed agli altri organi costituzionali debba essere garantita una posizione di indipendenza sicché essi, nell'esercizio delle loro attribuzioni, siano liberi da vincoli esterni suscettibili di condizionarne l'azione, cosa del tutto diversa è dire che l'autodichia sui propri dipendenti sia una prerogativa necessaria a garantire l'indipendenza delle Camere affinché non siano condizionate da altri poteri nell'esercizio delle loro funzioni.

Come si è rilevato in dottrina, l'autodichia non è coesistente alla natura costituzionale degli organi supremi, perché la Costituzione non tollera la esclusione della tutela giurisdizionale di una categoria di cittadini, e l'autonomia spettante al Parlamento non è affatto comprensiva del potere di stabilire norme contrarie alla Costituzione.

4. Venendo quindi alla non manifesta infondatezza della questione, in primo luogo l'autodichia del Senato - prevista dunque da un regolamento minore - appare in contrasto con l'art. 3 Cost., in quanto una categoria di cittadini è esclusa dalla tutela giurisdizionale in ragione di un elemento (l'essere dipendenti del Senato) non significativo ai fini del loro trattamento differenziato.

5. Vi è conseguentemente violazione dell'art. 24 Cost., secondo cui «tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti», che definisce, al secondo comma, la difesa «diritto inviolabile».

6. Deve poi evidenziarsi la violazione dell'art. 102, secondo comma, Cost., essendo gli stessi soggetti sottoposti ad un giudice speciale, quanto alle loro cause di lavoro, istituito dopo l'entrata in vigore della Costituzione.

7. Vi è anche violazione dell'art. 111 Cost., recentemente novellato, quanto al principio del giusto processo (primo comma), non potendo definirsi «giusto» un processo che si svolge dinanzi ad una delle parti, alla necessità che il contraddittorio si svolga davanti ad un giudice terzo e imparziale (secondo comma), il che evidentemente non è nell'autodichia, ed al fatto che contro le sentenze è sempre ammesso ricorso per cassazione per violazione di legge (settimo comma).

Proprio riguardo alla sospetta violazione dell'art. 111 Cost., appare rilevante il fatto che la CEDU, nella sentenza 28 aprile 2009 (c.d. sentenza Savino), abbia si affermato che, ai sensi dell'art. 6, comma 1, della Convenzione, è «tribunale» non soltanto una giurisdizione di tipo classico, ma una qualsiasi autorità cui compete decidere, sulla base di norme di diritto, con pienezza di giurisdizione e a conclusione di una procedura organizzata, su una qualsiasi questione di sua competenza, adottando una decisione vincolante, non modificabile da un organo non giurisdizionale, ma in conclusione abbia statuito, quanto ai motivi di ricorso, l'assenza di indipendenza e di imparzialità degli organi giurisdizionali della Camera, ed in particolare dell'organo di appello, ritenendo che la sua composizione determini una inammissibile commistione, in capo agli stessi soggetti, tra l'esercizio di funzioni amministrative e l'esercizio di funzioni giurisdizionali: i componenti dell'Ufficio di Presidenza, cui spetta l'adozione dei provvedimenti concernenti il personale, infatti, sono poi chiamati a giudicare sulle controversie aventi ad oggetto i medesimi atti amministrativi.

Ed in effetti - come rilevato dalla dottrina in sede di commento alla sentenza della CEDU - sembra mancare nella specie il carattere di terzietà dell'organo giudicante, che è attribuito connaturale all'esercizio della funzione giurisdizionale, considerato ad esempio che le decisioni della Commissione contenziosa, ratificate col visto del Presidente del Senato, possono riguardare ricorsi contro decreti del Presidente del Senato.

A seguito di tale sentenza è da notare che nel Senato della Repubblica sono stati comunicati alla Presidenza taluni disegni di legge volti a superare il sistema dell'autodichia.

8. È infine violato anche l'art. 113 Cost., secondo cui, contro gli atti della pubblica amministrazione (e tale è, per quanto sin qui detto, l'Amministrazione del Senato rispetto agli atti di gestione del personale) è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria e amministrativa, in quanto l'autodichia preclude l'accesso agli organi di tutela giurisdizionale.



9. In conclusione, le Sezioni Unite della Corte di cassazione sollevano d'ufficio questione di legittimità costituzionale dell'art. 12 del Regolamento del Senato della Repubblica 17 febbraio 1971, come successivamente modificato, nella parte in cui attribuisce al Senato l'autodichia sui propri dipendenti, per contrasto con gli artt. 3, 24, 102, secondo comma, 111, commi primo, secondo e settimo, e 113, primo comma, della Costituzione.

P. Q. M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12 del Regolamento del Senato della Repubblica 17 febbraio 1971, e successive modifiche, in riferimento agli artt. 3, 24, 102, secondo comma, 111, commi primo, secondo e settimo, e 113, primo comma, della Costituzione.

Sospende il giudizio e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina che la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa nonché al Presidente del Consiglio dei Ministri e sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio delle Sezioni Unite civili, il 12 febbraio 2013.

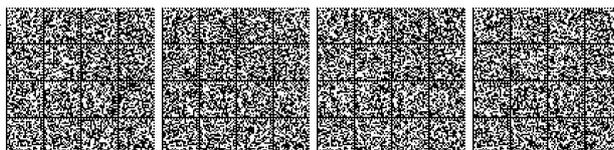
Il Presidente: PREDEN

13C00218

MARCO MANCINETTI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2013-GUR-024) Roma, 2013 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



MODALITÀ PER LA VENDITA

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

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

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

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

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






GAZZETTA UFFICIALE
 DELLA REPUBBLICA ITALIANA

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

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

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

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

CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO

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

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI
(Oltre le spese di spedizione)

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

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

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI

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

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

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

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

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

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

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

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo € **190,00**
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5% € **180,50**

Volume separato (oltre le spese di spedizione) € 18,00

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

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

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

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

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





€ 13,00

