

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 154° - Numero 47

GAZZETTA UFFICIALE



DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 20 novembre 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. 263. Sentenza 6 - 13 novembre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Province autonome - Ordinamento degli enti locali - Contenimento delle spese per la gestione degli organismi rappresentativi locali - Previsione che gli incarichi conferiti all'interno delle comunità di valle siano svolti a titolo esclusivamente onorifico, senza la corresponsione di alcuna forma di remunerazione, indennità o gettone di presenza - Norma di dettaglio che non lascia margini di apprezzamento al legislatore provinciale, in contrasto con lo speciale regime di concertazione riconosciuto alle autonomie speciali per il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica - Violazione delle competenze provinciali in materia di finanza locale - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriori profili.

- Decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 134), art. 69, comma 3-*bis*.
- Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, art. 79, commi 3 e 4 (Costituzione, artt. 3, 36 e 97; statuto, artt. 80, primo comma, e 81, secondo comma).

Pag. 1

N. 264. Sentenza 6 - 13 novembre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Trasporti - Norme della Regione Molise - Trasporto di persone mediante servizi pubblici non di linea - Istituzione del ruolo dei conducenti di veicoli o natanti - Requisiti richiesti per l'iscrizione - Residenza in un comune compreso nel territorio della Regione da almeno un anno e sede legale dell'impresa nel territorio regionale - Irragionevole discriminazione tra soggetti o imprese, operata sulla base di un mero elemento di localizzazione - Violazione del principio comunitario di libertà di stabilimento - Violazione dell'obbligo di osservanza del diritto comunitario - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Molise 13 novembre 2012, n. 25, art. 6, comma 1, lettera b).
- Costituzione, art. 117, primo comma; trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), art. 49.

Pag. 6

N. 265. Sentenza 6 - 13 novembre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Norme della Regione siciliana - Personale dell'Amministrazione regionale in servizio o a riposo - Competenze economiche spettanti a titolo di stipendio o di pensione - Ritardata corresponsione - Previsione del cumulo degli interessi in misura legale e della rivalutazione monetaria - Inosservanza del limite del diritto privato, fondato sull'esigenza, connessa al precetto costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole che disciplinano i rapporti privatistici, valevoli anche per le autonomie speciali - Esorbitanza dalla competenza legislativa esclusiva statutaria in materia di stato giuridico ed economico del personale - Illegittimità costituzionale - Assorbimento delle ulteriori questioni.

- Legge della Regione siciliana 15 giugno 1988, n. 11, art. 30, commi 1 e 2.
- Statuto della Regione siciliana, art. 14, lettera g) (Costituzione, artt. 3 e 117, secondo comma, lettera l).

Pag. 9



N. 266. Sentenza 6 - 13 novembre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Molise - Bilancio regionale di competenza e di cassa per l'esercizio finanziario 2013 - Copertura di stanziamenti di spese obbligatorie ma non vincolate "relative al Fondo di riserva per spese obbligatorie, al Fondo di riserva per spese impreviste e alla riassegnazione dei residui passivi perenti" - Utilizzo di avanzo di amministrazione presunto o "saldo finanziario presunto" relativo all'esercizio 2012 - Ricorso del Governo - Asserita violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica - Omessa motivazione - Omessa individuazione della norma interposta - Inammissibilità delle questioni.

- Legge della Regione Molise 17 gennaio 2013, n. 5, artt. 6, 11, 12 e 13.
- Costituzione, art. 117, terzo comma.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Molise - Bilancio regionale di competenza e di cassa per l'esercizio finanziario 2013 - Finanziamento della U.P.B. 922 inerente alla copertura degli artt. 11, 12 e 13 della stessa legge regionale - Utilizzo dell'avanzo di amministrazione presunto o "saldo finanziario presunto" relativo all'esercizio 2012 - Mancata preventiva verifica della effettiva e reale disponibilità delle risorse, che si ottiene solo in sede di approvazione del rendiconto - Violazione del principio dell'equilibrio tendenziale del bilancio - Violazione dell'obbligo di copertura delle spese - Illegittimità costituzionale in parte qua.

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

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Molise - Bilancio regionale di competenza e di cassa per l'esercizio finanziario 2013 - Stanziamenti di spese obbligatorie ma non vincolate "relative al Fondo di riserva per spese obbligatorie, al Fondo di riserva per spese impreviste e alla riassegnazione dei residui passivi perenti" - Imputazione alla U.P.B. 922 del bilancio di previsione 2013, finanziato attraverso l'avanzo di amministrazione presunto o "saldo finanziario presunto" relativo all'esercizio 2012 - Mancata preventiva verifica della effettiva e reale disponibilità delle risorse, che si ottiene solo in sede di approvazione del rendiconto - Violazione del principio dell'equilibrio tendenziale del bilancio - Violazione dell'obbligo di copertura delle spese - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Legge della Regione Molise 17 gennaio 2013, n. 5, artt. 11, 12 e 13.
- Costituzione, art. 81, quarto comma.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Molise - Bilancio regionale di competenza e di cassa per l'esercizio finanziario 2013 - Contabilizzazione nell'entrata del bilancio di competenza e di cassa dell'esercizio 2013, dell'avanzo di amministrazione presunto dell'esercizio 2012 nella misura di euro 1.418.610,01, pari alla sommatoria degli importi destinati dagli articoli 11, 12 e 13 al finanziamento del Fondo di riserva per spese obbligatorie, al Fondo di riserva per spese impreviste ed alla riassegnazione dei residui passivi perenti - Inscindibile connessione con le norme già dichiarate illegittime - Illegittimità costituzionale in parte qua, in via consequenziale.

- Legge della Regione Molise 17 gennaio 2013, n. 5, art. 1.
- Costituzione, art. 81, quarto comma; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 27.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Molise - Bilancio regionale di competenza e di cassa per l'esercizio finanziario 2013 - Contabilizzazione nella spesa del bilancio di competenza e di cassa dell'esercizio 2013, dell'avanzo di amministrazione presunto dell'esercizio 2012 nella misura di euro 1.418.610,01, pari alla sommatoria degli importi destinati dagli articoli 11, 12 e 13 al finanziamento del Fondo di riserva per spese obbligatorie, al Fondo di riserva per spese impreviste ed alla riassegnazione dei residui passivi perenti - Inscindibile connessione con le norme già dichiarate illegittime - Illegittimità costituzionale in parte qua, in via consequenziale.

- Legge della regione Molise 17 gennaio 2013, n. 5, art. 2.
- Costituzione, art. 81, quarto comma; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 27.



Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Molise - Bilancio regionale di competenza e di cassa per l'esercizio finanziario 2013 - Applicazione al bilancio di previsione 2013 dell'avanzo di amministrazione presunto dell'esercizio 2012 nella misura di euro 1.418.610,01 - Inscindibile connessione con le norme già dichiarate illegittime - Illegittimità costituzionale in parte qua, in via consequenziale.

- Legge della regione Molise 17 gennaio 2013, n. 5, art. 8.
- Costituzione, art. 81, quarto comma; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 27. Pag. 15

N. 267. Sentenza 6 - 13 novembre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Volontariato - Possibilità per il Ministero dell'interno di richiamare il personale volontario del Corpo dei Vigili del fuoco per "qualsivoglia" necessità dell'amministrazione - Asserito contrasto con la normativa comunitaria volta a prevenire gli abusi derivanti dall'utilizzo di una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato - Asserita violazione dell'obbligo di osservanza delle norme comunitarie - Insussistenza - Erroneo presupposto interpretativo - Inesistenza di un rapporto di lavoro tra i volontari e la pubblica amministrazione - Non fondatezza della questione.

- Legge 12 novembre 2011, n. 183, art. 4, commi 11 e 12.
- Costituzione, art. 117, primo comma; direttiva 28 giugno 1999, n. 1999/70/CE, allegato accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, clausola 5, punto 1. Pag. 22

N. 268. Ordinanza 6 - 13 novembre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Enti locali - Norme della Regione Molise - Liquidazione ed estinzione delle comunità montane - Risoluzione consensuale del rapporto di lavoro del personale in servizio a tempo indeterminato mediante corresponsione di un incentivo economico - Ricorso del Governo - Ius superveniens che abroga la norma impugnata - Rinuncia al ricorso in mancanza di controparte costituita - Estinzione del processo.

- Legge della Regione Molise 19 ottobre 2012, n. 22, art. 2, comma 11.
- Costituzione, artt. 3 e 117, commi secondo, lettera l), e terzo; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 23. Pag. 27

N. 269. Ordinanza 6 - 13 novembre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Sanità pubblica - Piano di rientro dal disavanzo sanitario della Regione Abruzzo - Previsione che il Commissario *ad acta* dia esecuzione al programma operativo per l'esercizio 2010, ferma restando la validità degli atti e dei provvedimenti già adottati e la salvezza degli effetti e dei rapporti giuridici sorti sulla base della sua attuazione - Asserita violazione del principio di uguaglianza, dei diritti di azione e difesa in giudizio, del principio di tutela giurisdizionale, della competenza regionale in materia di organizzazione sanitaria e di tutela della salute, dei principi costituzionali sui poteri sostitutivi del Governo, dei principi costituzionali sulla formazione degli atti legislativi, del vincolo di osservanza degli obblighi internazionali derivanti dalla CEDU - Difetto di plausibile motivazione in ordine alla rilevanza delle questioni - Manifesta inammissibilità.

- Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111), art. 17, comma 4, lettera c), primo periodo.
- Costituzione, artt. 3, 24, 72, 73, terzo comma, 103, 113, 117, primo e terzo comma, e 120; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, art. 6. Pag. 29



N. 270. Ordinanza 6 - 13 novembre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Assistenza - Norme della Regione Umbria - Edilizia residenziale sociale - Requisiti per beneficiare dei contributi per l'accesso all'abitazione - Ricorso del Governo - Ius superveniens che abroga le norme impugnate - Rinuncia al ricorso in mancanza di controparte costituita - Estinzione del processo.

- Legge della Regione Umbria 5 ottobre 2012, n. 15, artt. 24 e 34.
- Costituzione, artt. 3 e 117, primo comma; decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, artt. 9, comma 12, lettera c) e 40, comma 6; trattato sul funzionamento dell'Unione europea, art. 21, numero 1); direttiva 29 aprile 2004, n. 2004/38/CE (recepita con il decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30), art. 24; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 23.....

Pag. 35

N. 271. Ordinanza 6 - 13 novembre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Farmacia - Norme della Regione Liguria - Disciplina degli orari, dei turni e delle ferie delle farmacie - Ricorso del Governo - Ius superveniens che abroga la disposizione impugnata - Rinuncia al ricorso in mancanza di controparte costituita - Estinzione del processo.

- Legge della Regione Liguria 6 novembre 2012, n. 35, art. 2, comma 4.
- Costituzione, artt. 3, 41 e 117, commi secondo, lettera e), e terzo; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 23.....

Pag. 37

N. 272. Sentenza 6 - 14 novembre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Molise - Abrogazione dell'art. 20 della legge regionale n. 17 del 1985, e dell'art. 4, commi sesto, settimo ed ottavo, della legge regionale n. 7 del 1973 - Ricorso del Governo - Carenza di motivazione - Inammissibilità della questione.

- Legge della Regione Molise 7 agosto 2012, n. 18, art. 1, comma 2.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; legge 28 febbraio 1985, n. 47, art. 24.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Molise - Approvazione degli strumenti attuativi degli strumenti urbanistici generali - Attribuzione in via definitiva alla Giunta comunale - Ius superveniens che introduce la previsione che "i comuni sono comunque tenuti a trasmettere alla regione, entro sessanta giorni, copia degli strumenti attuativi di cui al comma 1. Sulle eventuali osservazioni della regione i comuni devono esprimersi con motivazioni puntuali" - Ricorso del Governo - Censura tardiva - Inammissibilità della questione

- Legge della Regione Molise 2 gennaio 2013, n. 1, art. 1, comma 3.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; legge 28 febbraio 1985, n. 47, art. 24.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Molise - Approvazione degli strumenti attuativi degli strumenti urbanistici generali - Attribuzione in via definitiva alla Giunta comunale - Contrasto con la norma statale, espressiva di principio fondamentale, che, nel quadro della semplificazione delle procedure urbanistiche, esclude l'approvazione regionale per la formazione dei piani urbanistici attuativi, e configura l'obbligo del Comune di invio del piano alla Regione per eventuali osservazioni, che successivamente l'ente locale è tenuto a prendere in considerazione - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del governo del territorio - Necessità di introdurre la previsione i Comuni trasmettano alla Regione copia dei piani attuativi conformi allo strumento urbanistico generale, per i quali non è prevista l'approvazione regionale - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Legge della Regione Molise 7 agosto 2012, n. 18, art. 1, comma 1, nel testo vigente anteriormente all'aggiunta del comma 1-bis, inserito dall'art. 1, comma 3, della legge della Regione Molise 2 gennaio 2013, n. 1.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; legge 28 febbraio 1985, n. 47, art. 24.

Pag. 39



N. 273. Sentenza 6 - 14 novembre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Finanza regionale - Definizione dei criteri e delle modalità con cui ripartire e trasferire alle Regioni a statuto ordinario le risorse per il finanziamento del trasporto pubblico locale, già istituito dall'art. 21, comma 3, del d.l. n. 98 del 2011 - Ricorso della Regione Veneto - Ius superveniens che sostituisce integralmente la disposizione impugnata - Norma medio tempore inapplicata - Cessazione della materia del contendere.

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 135), art. 16-bis.
- Costituzione, artt. 117 e 119; legge 5 maggio 2009, n. 42, art. 7, comma 1, lettera e); decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, artt. 1, commi 2 e 3, 7, comma 1, e 32, comma 4.

Finanza regionale - Definizione dei criteri e delle modalità con cui ripartire e trasferire alle Regioni a statuto ordinario le risorse per il finanziamento del trasporto pubblico locale, già istituito dall'art. 21, comma 3, del d.l. n. 98 del 2011 - Ricorso della Regione Veneto - Asserita violazione dei principi di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione - Evocazione di parametri non competenziali, la cui asserita violazione non comporta una lesione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite - Inammissibilità delle questioni - Assorbimento dell'istanza di sospensione.

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 135), art. 16-bis, come sostituito dall'art. 1, comma 301, della legge 24 dicembre 2012, n. 228.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

Finanza regionale - Trasporto pubblico locale - Istituzione del Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nelle Regioni a statuto ordinario, alimentato da una compartecipazione al gettito derivante dalle accise sul gasolio per autotrazione e sulla benzina - Ricorso della Regione Veneto - Asserita violazione della competenza legislativa residuale regionale in materia di trasporto pubblico locale - Asserita violazione della autonomia finanziaria regionale - Insussistenza - Perdurante inattuazione della legge n. 42 del 2009 e del decreto legislativo n. 68 del 2011 e conseguente impossibilità di applicare gli strumenti di finanziamento delle funzioni regionali previsti dalla Costituzione - Imperiose necessità sociali, indotte anche dalla grave crisi economica nazionale e internazionale - Non fondatezza delle questioni - Assorbimento dell'istanza di sospensione.

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 135), art. 16-bis, come sostituito dall'art. 1, comma 301, della legge 24 dicembre 2012, n. 228.
- Costituzione, artt. 117 e 119.

Finanza regionale - Trasporto pubblico locale - Istituzione del Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nelle Regioni a statuto ordinario, alimentato da una compartecipazione al gettito derivante dalle accise sul gasolio per autotrazione e sulla benzina - Mancata previsione dell'intesa in sede di Conferenza unificata ai fini dell'adozione del decreto governativo di determinazione dell'aliquota di compartecipazione al gettito delle accise sul gasolio per autotrazione e sulla benzina - Ricorso della Regione Veneto - Asserita violazione del principio di leale collaborazione - Insussistenza - Non fondatezza della questione - Assorbimento dell'istanza di sospensione.

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 135), art. 16-bis, comma 1, come sostituito dall'art. 1, comma 301, della legge 24 dicembre 2012, n. 228.
- Costituzione, art. 120.



Finanza regionale - Trasporto pubblico locale - Istituzione del Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nelle Regioni a statuto ordinario - Previsione che con decreto ministeriale, da emanare sentita la Conferenza unificata, entro il 30 giugno di ciascun anno, siano ripartite le risorse del fondo istituito, previo espletamento delle verifiche effettuate sugli effetti prodotti dal piano di riprogrammazione dei servizi adottato da ciascuna Regione - Mancata previsione dell'intesa in sede di Conferenza unificata - Ricorso della Regione Veneto - Asserita violazione del principio di leale collaborazione - Insussistenza - Mera applicazione ed esecuzione di criteri già stabiliti previa intesa - Non fondatezza della questione - Assorbimento dell'istanza di sospensione.

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 135), art. 16-bis, comma 5, come sostituito dall'art. 1, comma 301, della legge 24 dicembre 2012, n. 228.

- Costituzione, art. 120.

Finanza regionale - Trasporto pubblico locale - Istituzione del Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nelle Regioni a statuto ordinario - Previsione che, nelle more dell'emanazione del decreto ministeriale con cui vanno ripartite le risorse del fondo, venga ripartito a titolo di anticipazione tra le Regioni a statuto ordinario il 60 per cento dello stanziamento del fondo, e che le risorse ripartite siano oggetto di integrazione, di saldo o di compensazione con gli anni successivi a seguito delle verifiche circa il grado di efficientamento del servizio - Mancata previsione dell'intesa in sede di Conferenza unificata - Ricorso della Regione Veneto - Asserita violazione del principio di leale collaborazione - Insussistenza - Procedimento di mera anticipazione di risorse, tale da postulare il coinvolgimento della Conferenza ai fini della realizzazione della leale cooperazione, ma non già da richiedere l'intesa - Non fondatezza della questione - Assorbimento dell'istanza di sospensione.

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 135), art. 16-bis, comma 6, come sostituito dall'art. 1, comma 301, della legge 24 dicembre 2012, n. 228.

- Costituzione, art. 120.....

Pag. 45

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 93. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in Cancelleria il 10 ottobre 2013 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Usi civici - Norme della Regione Sardegna - Delega ai Comuni ad effettuare la ricognizione generale degli usi civici esistenti sul proprio territorio - Sdemanializzazione dei terreni sottoposti a uso civico nei casi in cui abbiano perso la destinazione funzionale originaria di terreni pascolivi o boschivi ovvero non sia riscontrabile né documentabile l'originaria sussistenza del vincolo demaniale civico - Decadenza automatica degli usi civici non confermati o non coerenti con la ricognizione comunale - Ricorso del Governo - Denunciata previsione della cessazione degli usi civici senza tener conto dell'interesse paesistico e ambientale alla loro conservazione - Misura eccessiva e sproporzionata rispetto alla finalità di riordino degli usi civici perseguita dal legislatore regionale - Svuotamento del nucleo essenziale della tutela dell'ambiente e del paesaggio ed invasione della competenza statale esclusiva in tale materia - Contrasto con la disciplina dei beni paesaggistici e della copianificazione paesaggistica prevista dal decreto legislativo n. 42 del 2004 - Esorbitanza dai limiti statutari alla competenza legislativa regionale in materia di usi civici.

- Legge della Regione Sardegna 2 agosto 2013, n. 19, art. 1.
- Costituzione, artt. 9 e 117, comma secondo, lett. s); Statuto speciale per la Sardegna (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3), art. 3, lett. n); d.P.R. 22 maggio 1975, n. 480, art. 6; d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, artt. 135, 142, comma 1, lett. h), e 143.....

Pag. 59



- N. 94. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in Cancelleria il 10 ottobre 2013 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Modifiche di leggi provinciali in materia urbanistica, tutela del paesaggio, foreste, aree per insediamenti produttivi, miglioramento fondiario, attività ricettiva, espropriazioni, associazioni agrarie, alimenti geneticamente modificati, protezione degli animali, commercio e inquinamento acustico - Previsione che alla copertura degli oneri derivanti dalla legge impugnata si provvede con gli stanziamenti di spesa già disposti in bilancio sulle unità previsionali di base 15215 e 15225 a carico dell'esercizio 2013 e autorizzati per gli interventi di cui agli articoli 49, 49-bis, 49-ter, 50, 50-bis, 51 e 51-ter della legge provinciale 11 agosto 1997, n. 13, e successive modifiche, abrogati dall'art. 24 - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio di copertura di bilancio, in quanto le predette unità previsionali di bilancio non presentano per l'anno 2013 alcuna disponibilità finanziaria e in quanto le disposizioni abrogate con l'art. 24 non prevedono autorizzazioni di spesa.

- Legge della provincia di Bolzano 19 luglio 2013, n. 10, art. 25.
- Costituzione, art. 81, comma quarto.

Pag. 63

- N. 245. Ordinanza del Tribunale di Sanremo - sez. distaccata Ventimiglia, del 16 luglio 2013.

Ordinamento giudiziario - Delega legislativa per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari al fine di realizzare risparmi di spesa e incremento di efficienza - Conferimento al Governo mediante disposizione inserita nella legge di conversione del decreto-legge n. 138 del 2011 - Denunciato mancato esame del relativo emendamento in Commissione referente - Violazione dell'iter ordinario di formazione legislativa e della c.d. "riserva di assemblea" previsti per l'approvazione dei disegni di legge di delegazione - Incompatibilità ed eterogeneità della delega rispetto al caso straordinario di necessità e urgenza e al contenuto originario del decreto-legge n. 138 - Violazione del principio del decentramento amministrativo nei servizi che dipendono dallo Stato - Imposizione di nuove e maggiori spese senza indicare i mezzi per farvi fronte - Irragionevolezza del criterio direttivo che garantisce la permanenza del tribunale ordinario "nei circondari dei comuni capoluogo di provincia", nel modo in cui interpretato dal legislatore delegato - Richiamo alla sentenza n. 22 del 2012 della Corte costituzionale.

- Legge 14 settembre 2011, n. 148 (che ha convertito, con modificazioni, il decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138), art. 1, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 5, 70, 72, commi primo e quarto, 77, comma secondo, e 81.

Ordinamento giudiziario - Riorganizzazione dei tribunali e degli uffici del pubblico ministero recata dal decreto legislativo n. 155 del 2012 - Inclusione del Tribunale di Sanremo e della Sezione distaccata di Ventimiglia nell'elenco delle sedi giudiziarie sopresse, di cui alla tabella A allegata al decreto, e conseguente accorpamento al Tribunale di Imperia - Denunciata illegittimità "conseguenziale", derivante dalla incostituzionalità della legge di delegazione - Contrasto con i principi e criteri direttivi e con le finalità di efficienza e risparmio di spesa stabiliti dalla norma di delegazione - Eccesso di delega - Violazione del principio del giudice naturale precostituito per legge - Violazione del principio del decentramento amministrativo nei servizi che dipendono dallo Stato - Lesione della effettività della tutela giurisdizionale e del diritto di difesa in danno dei residenti nel circondario di Sanremo.

- Decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155, art. 1, limitatamente all'inclusione del Tribunale di Sanremo e della Sezione distaccata di Ventimiglia nell'elenco di cui alla (allegata) Tabella A.
- Costituzione, artt. 5, 24, primo comma, 25, primo comma, e 76; legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 1, comma 2, lett. a), b), c), d), e).

Pag. 64



N. 246. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per l'Umbria del 6 agosto 2013.

Università e istituzioni di alta cultura - Elettorato passivo per le cariche accademiche - Limitazione ai docenti che assicurano un numero di anni di servizio pari almeno alla durata del mandato prima del collocamento a riposo - Ricomprensione del biennio di permanenza in servizio successivo al raggiungimento dell'età pensionabile - Mancata previsione - Violazione del principio di uguaglianza per irragionevolezza - Violazione dell'autonomia dell'università - Lesione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

— Legge 30 dicembre 2010, n. 240, art. 2, comma 11.

— Costituzione, artt. 3, 33 e 97.

Pag. 72

N. 247. Ordinanza della Corte d'appello di Reggio Calabria del 4 giugno 2013.

Procedimento civile - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Misura dell'indennizzo - Limitazione al "valore del diritto accertato [dal giudice]" senza alcuna ulteriore specificazione o limite - Conseguente impossibilità di liquidare in alcuna misura un'equa riparazione in favore della parte che, nel processo presupposto, sia risultata interamente soccombente - Contrasto con la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU), come interpretata dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, secondo cui la soccombenza nel procedimento presupposto non preclude il diritto alla "equa soddisfazione" per la sua irragionevole durata - Inosservanza di vincoli derivanti dagli obblighi internazionali.

— Legge 24 marzo 2001, n. 89, art. 2-bis, comma 3, introdotto dall'art. 55, comma 1, lett. b), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134.

— Costituzione, art. 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Pag. 77

N. 248. Ordinanza della Corte di cassazione del 3 settembre 2013.

Sanità pubblica - Commissione centrale per gli esercenti le professioni sanitarie - Composizione - Mancata previsione della composizione con un numero di componenti effettivi e supplenti tali da consentire che, in ipotesi di giudizio di rinvio per effetto della cassazione di una precedente decisione, lo stesso si svolga dinanzi ad un collegio composto da componenti che non avevano partecipato alla precedente decisione - Violazione del principio di uguaglianza per la diversa disciplina rispetto alla Sezione disciplinare del C.S.M. - Violazione del diritto di difesa in giudizio - Lesione dei principi di terzietà ed imparzialità del giudice.

— Decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 13 settembre 1946, n. 233, art. 17.

— Costituzione, artt. 3, 24 e 111.

Pag. 84

N. 249. Ordinanza della Commissione tributaria regionale Lazio del 4 luglio 2013

Imposte e tasse - Agevolazioni fiscali per le organizzazioni di volontariato - Esenzione dall'imposta di bollo per gli atti posti in essere o richiesti dalle ONLUS e per quelli "connessi allo svolgimento delle (...) attività" delle associazioni di volontariato - Mancata specificazione espressa che fra tali atti rientrano anche quelli giudiziari e/o processuali - Conseguenze - Inapplicabilità dell'esenzione dal contributo unificato di iscrizione a ruolo, prevista per i processi già esenti dall'imposta di bollo, alle controversie poste in essere dal CODACONS nell'esercizio delle proprie attività istituzionali di protezione sociale - Contrasto con il principio di solidarietà sociale - Penalizzazione della funzione sociale dell'attività delle ONLUS - Violazione dei principi di uguaglianza formale e sostanziale nonché del principio di adeguatezza della capacità contributiva - Compressione del diritto di agire in giudizio a tutela dei diritti e degli interessi collettivi dei consumatori - Contrasto con i principi di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione.

— D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 642, allegata tabella b), art. 27-bis; legge 11 agosto 1991, n. 266, art. 8.

— Costituzione, artt. 2, 3, 24, 53 e 97.

Pag. 88



N. 250. Ordinanza del Collegio arbitrale di Padova del 26 agosto 2013

Prescrizione e decadenza - Sospensione della prescrizione per rapporti tra le parti - Sospensione della prescrizione tra la società in nome collettivo ed i suoi amministratori, finché sono in carica, per le azioni sociali di responsabilità contro di essi - Mancata previsione - Ingiustificata disparità di trattamento tra le società in nome collettivo e le altre società commerciali (di capitali e in accomandita semplice) - Insussistenza di elementi decisivi di distinzione in raffronto all'attuale disciplina delle società a responsabilità limitata - Violazione del principio di eguaglianza - Menomazione del diritto di difesa della società in nome collettivo rispetto agli illeciti compiuti dai propri amministratori.

— Codice civile, art. 2941, n. 7.

— Costituzione, artt. 3 e 24. Pag. 92





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 263

Sentenza 6 - 13 novembre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Province autonome - Ordinamento degli enti locali - Contenimento delle spese per la gestione degli organismi rappresentativi locali - Previsione che gli incarichi conferiti all'interno delle comunità di valle siano svolti a titolo esclusivamente onorifico, senza la corresponsione di alcuna forma di remunerazione, indennità o gettone di presenza - Norma di dettaglio che non lascia margini di apprezzamento al legislatore provinciale, in contrasto con lo speciale regime di concertazione riconosciuto alle autonomie speciali per il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica - Violazione delle competenze provinciali in materia di finanza locale - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriori profili.

- Decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 134), art. 69, comma 3-*bis*.
- Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, art. 79, commi 3 e 4 (Costituzione, artt. 3, 36 e 97; statuto, artt. 80, primo comma, e 81, secondo comma).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Gaetano SILVESTRI;

Giudici : Luigi MAZZELLA, Sabino CASSESE, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente

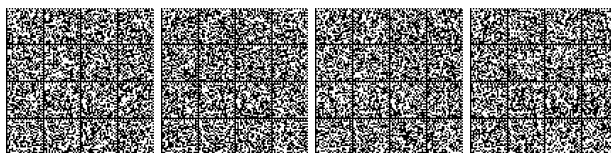
SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 69, comma 3-*bis*, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 134, promossi dalle Province autonome di Bolzano e di Trento con ricorsi notificati il 9 e il 10 ottobre 2012, depositati in cancelleria il 17 ottobre 2012 ed iscritti ai nn. 150 e 152 del registro ricorsi 2012.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 24 settembre 2013 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

uditi gli avvocati Renate von Guggenberg e Michele Costa per la Provincia autonoma di Bolzano, Giandomenico Falcon e Luigi Manzi per la Provincia autonoma di Trento e l'avvocato dello Stato Giovanni Palatiello per il Presidente del Consiglio dei ministri.



Ritenuto in fatto

1.- Con due ricorsi, rispettivamente notificati il 9 e il 10 ottobre 2012, le Province autonome di Bolzano e di Trento hanno impugnato talune disposizioni contenute nel decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 134. Fra queste le due Province autonome hanno censurato, con argomentazioni sostanzialmente coincidenti, l'art. 69, comma 3-*bis*, del d.l. n. 83 del 2012.

1.1.- Secondo la Provincia autonoma di Bolzano, in particolare, la norma censurata si porrebbe in contrasto con numerose disposizioni legislative contenute nel d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), con numerose disposizioni contenute nei decreti legislativi di attuazione dello statuto, oltre che col principio di leale collaborazione.

La Provincia ricorrente osserva, infatti, che la disposizione censurata - per assicurare la semplificazione dell'organizzazione degli enti territoriali locali, il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, il contenimento della spesa pubblica oltre che per ottemperare al principio della gratuità della titolarità di qualsiasi carica organo o ufficio di natura elettiva negli enti territoriali non previsti dalla Costituzione - prevede che le Province autonome dispongano, ciascuna nell'ambito della propria autonomia statutaria e nel quadro delle procedure di coordinamento di cui all'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), la gratuità degli incarichi conferiti all'interno delle comunità di valle.

Ad avviso della Provincia di Bolzano la disposizione in questione sarebbe una norma di dettaglio lesiva delle attribuzioni legislative ed amministrative locali in materia di ordinamento degli enti locali fissate dall'art. 4, numero 3), dello statuto di autonomia.

Essa lederebbe, altresì, le competenze provinciali in tema di finanza locale di cui agli artt. 80, comma 1, e 81, secondo comma, dello statuto regionale nonché le relative norme di attuazione.

1.2.- La Provincia rileva ancora che l'art. 15, comma 2, del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526 (Estensione alla regione Trentino-Alto Adige ed alle province autonome di Trento e Bolzano delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616), ha attribuito alla Regione e alle Province autonome il compito di trasferire ai Comuni le funzioni amministrative rientranti nelle materie di competenza regionale o provinciale e che l'art. 7 del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 279 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di minime proprietà culturali, caccia e pesca, agricoltura e foreste), consente alle Province autonome di costituire le comunità montane ovvero altri enti di diritto pubblico aventi analoghi compiti, al fine di valorizzare le zone montane, come poi avvenuto con la legge della Provincia autonoma di Bolzano 20 marzo 1991, n. 7 (Ordinamento delle comunità comprensoriali). Precisa, quindi, la ricorrente che l'art. 4, comma 6, di tale legge affida alla Giunta provinciale il compito di determinare, in ragione della popolazione e delle attività svolte, le indennità spettanti agli organi delle comunità comprensoriali, le quali, secondo quanto previsto dall'art. 11 della stessa legge provinciale, sono succedute alle preesistenti comunità di valle.

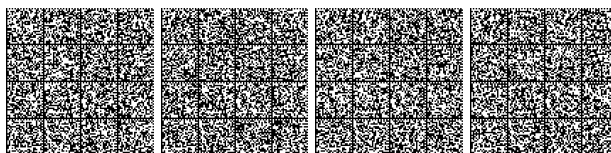
Rileva, a questo punto, la ricorrente Provincia che la disposizione censurata viola l'art. 79, commi 3 e 4, dello statuto di autonomia, secondo il quale non si applicano alle Province autonome né agli organismi ad ordinamento provinciale e regionale, le misure adottate per le Regioni e per gli altri enti nel restante territorio nazionale, competendo alle Province le funzioni di coordinamento nel quadro degli obiettivi di finanza pubblica e provvedendo, altresì, sia la Regione che le Province autonome alle finalità di coordinamento della finanza pubblica contenute in specifiche disposizioni legislative dello Stato.

La natura analitica e dettagliata dei precetti contenuti nella disposizione impugnata caratterizza quest'ultima come violativa delle competenze provinciali.

Se, per ipotesi, si ravvisasse nella norma censurata una disposizione di mero principio, essa non potrebbe, comunque, comprimere le competenze provinciali, essendo i fini da essa perseguiti raggiungibili esclusivamente attraverso il sistema di adeguamento di cui all'art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento).

Infine la ricorrente denuncia la norma là dove, vietando la corresponsione di compensi a chi abbia svolto un compito rilevante per la comunità e costituendo un vincolo ad una specifica voce di spese, impone alla Provincia, in contrasto coi parametri costituzionali sopra indicati, di adeguarsi al suo contenuto.

2.- Si è costituito in giudizio, col patrocinio della Avvocatura generale dello Stato, il Presidente del Consiglio dei ministri, il quale ha concluso per il rigetto del ricorso.



2.1.- Riguardo alle censure aventi ad oggetto il comma 3-*bis* dell'art. 69 del d.l. n. 83 del 2012, la difesa erariale osserva che, secondo quanto stabilito dal successivo comma 3-*ter*, la disposizione ora censurata trova applicazione «compatibilmente con le competenze attribuite alle province autonome di Trento e di Bolzano ai sensi dello statuto speciale e delle relative norme di attuazione». In ogni caso, prosegue la difesa dello Stato, la disposizione censurata è coerente con le disposizioni di coordinamento della finanza pubblica volte a ridurre i costi per la gestione degli apparati amministrativi e politici, riflettendo in tal senso un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, fissato dallo Stato e dal quale possono derivare limitazioni alla autonomia locale organizzativa e di spesa, essendo anche gli enti ad autonomia speciale tenuti a concorrere alla azione di risanamento della finanza pubblica.

3.- Anche la Provincia autonoma di Trento ha impugnato l'art. 69, comma 3-*bis*, del d.l. n. 83 del 2012 lamentando il fatto che siffatta disposizione costituisca una sorta di «paradosso normativo» poiché per un verso prevede che quanto in essa contenuto sia applicato dalle Province autonome nell'ambito della propria autonomia, secondo le procedure fissate nella legge n. 42 del 2009, e compatibilmente con le competenze provinciali, per altro verso, dato il suo puntuale contenuto non consente, in sede attuativa, spazi di manovra alla autonomia locale. Tale tecnica normativa sarebbe pertanto viziata in quanto conducente ad un risultato irragionevole e contrastante col principio di certezza del diritto.

3.1.- La disposizione censurata contrasterebbe, altresì, con l'art. 79 dello statuto di autonomia regionale in base al quale lo Stato concorda con la Provincia gli obblighi relativi al patto di stabilità interno, spettando poi alla Provincia «provvedere alle funzioni di coordinamento con riferimento agli enti locali», fra i quali sono anche le comunità di valle.

Da ciò si fa discendere la conclusione che «lo Stato non può unilateralmente porre un vincolo finanziario (per di più puntuale) in relazione alle comunità di valle».

Altresì violati sarebbero gli artt. 80, comma 1, e 81, secondo comma, dello statuto, ivi compresa la relativa norma di attuazione, cioè l'art. 17 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale), stante il contrasto con la competenza legislativa provinciale in materia di finanza locale, nonché l'art. 15, comma 2, del d.P.R. n. 526 del 1987, il quale prevede la competenza legislativa regionale in materia di forme collaborative fra i Comuni.

3.2.- Da ultimo, la Provincia di Trento fa rilevare come la norma censurata sarebbe, altresì, in contrasto con l'art. 36, primo comma, della Costituzione, atteso che la previsione della gratuità degli incarichi ivi previsti viola il diritto alla retribuzione delle prestazioni lavorative, e con l'art. 97 Cost., espressivo del principio di buon andamento della pubblica amministrazione, in quanto la impossibilità di retribuire una prestazione lavorativa, limitando gravemente la possibilità di ottenerla, pregiudica la efficiente organizzazione dell'ente che necessita della prestazione medesima.

La Provincia sarebbe legittimata a fare valere tali violazioni in quanto la norma censurata attiene a materie di competenza provinciale.

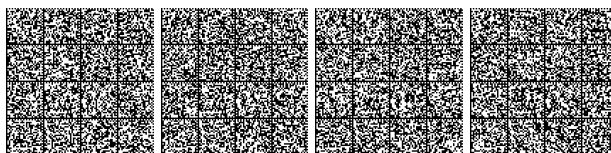
4.- Costituitosi anche in questo giudizio, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura generale dello Stato, ha ribadito le medesime difese già formulate con riferimento alle analoghe censure contenute nel ricorso proposto dalla Provincia autonoma di Bolzano.

Considerato in diritto

1.- Le due Province autonome di Trento e di Bolzano hanno impugnato di fronte a questa Corte, con distinti ricorsi, talune disposizioni contenute nel decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 134, dubitando della loro conformità a numerosi parametri costituzionali.

In particolare, le predette Province autonome hanno promosso questione di legittimità costituzionale - con riferimento agli artt. 3, 36 e 97 della Costituzione e agli artt. 79, commi 3 e 4, 80, comma 1, e 81, secondo comma, dello statuto di autonomia regionale - dell'art. 69, comma 3-*bis*, del d.l. n. 83 del 2012, inserito in sede di conversione, secondo quanto previsto dall'art. 1, comma 1, della legge n. 134 del 2012.

1.1.- Riservata, pertanto, ad altra pronunzia la decisione in ordine alle censure relative alle restanti norme impugnate dalle due ricorrenti, oggetto dell'odierno esame è esclusivamente la questione di legittimità costituzionale del ricordato art. 69, comma 3-*bis*. Attesa sia l'unicità della disposizione che la sostanziale omogeneità delle doglianze formulate da ciascuna delle due Province autonome, i giudizi scaturiti dai due separati ricorsi vanno riuniti per essere unitariamente decisi.



2.- La norma oggetto della questione di legittimità costituzionale in esame, al dichiarato fine di «semplificare l'organizzazione degli enti locali, [...] assicurare il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica e [...] contribuire al contenimento della spesa pubblica, nonché in ottemperanza al disposto dell'art. 23, comma 22, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201», stabilisce che le Province autonome di Trento e Bolzano, nell'ambito della propria autonomia statutaria e nel quadro delle procedure di coordinamento di cui all'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione), «prevedono [...] che gli incarichi conferiti all'interno delle comunità di valle siano svolti a titolo esclusivamente onorifico, senza la corresponsione di alcuna forma di remunerazione, indennità o gettone di presenza».

Secondo le Province ricorrenti la descritta disposizione normativa, caratterizzandosi quale norma di dettaglio, non consentirebbe alle Province, in sede di sua attuazione, alcun margine di discrezionalità, in tal modo ledendo le competenze provinciali in materia di finanza locale, fissate dagli artt. 80, comma 1, e 81, secondo comma, dello statuto di autonomia regionale.

Violate sarebbero, sempre secondo l'avviso delle ricorrenti, le competenze provinciali in materia di ordinamento degli enti locali, nonché il dettato dell'art. 79, commi 3 e 4, dello statuto di autonomia in base al quale «La Regione e le Province provvedono alle finalità di coordinamento della finanza pubblica contenute in specifiche disposizioni legislative dello Stato, adeguando la propria legislazione ai principi costituenti limiti ai sensi degli articoli 4 e 5» dello statuto medesimo.

Ad avviso delle Province ricorrenti l'assenza di qualsiasi margine di discrezionalità rimesso alla legislazione provinciale non solo, stante l'estremo dettaglio della normativa censurata, comporterebbe la violazione del predetto parametro, ma verrebbe ad evidenziare che non si è di fronte ad una norma di principio, ma di dettaglio.

2.1.- La Provincia autonoma di Trento poi deduce anche la violazione degli artt. 36 e 97 Cost., poiché, quanto al primo parametro, sarebbe violato il diritto di ricevere un compenso da parte di coloro che svolgono incarichi conferiti all'interno delle comunità di valle e, quanto al secondo, sarebbe violato il principio di buona amministrazione poiché l'assetto organizzativo dei predetti enti locali sarebbe pregiudicato dal fatto che difficilmente potrebbe essere reperito il personale disposto ad assumere gli incarichi in questione in assenza di qualsivoglia retribuzione.

La circostanza che siffatte violazioni ridonderebbero su materie di competenza provinciale, fa sì che, sebbene i parametri evocati non siano direttamente attributivi di competenze, la ricorrente sarebbe comunque legittimata a farle valere.

3.- La questione è fondata.

3.1.- Deve premettersi che il legislatore nazionale ha espressamente previsto che la norma censurata, la quale - giova precisare - per il suo tenore testuale è esclusivamente rivolta alle due Province autonome di Trento e di Bolzano, è stata introdotta «in ottemperanza al disposto dell'art. 23, comma 22, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214».

Si tratta, come è noto, della norma in base alla quale la titolarità di cariche, uffici od organi di natura elettiva negli enti territoriali non previsti dalla Costituzione è, in linea di principio, esclusivamente onorifica e non comporta alcuna forma di remunerazione.

Questa Corte, tuttavia, di recente, ha avuto occasione di precisare che «il comma 22 [dell'art. 23 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici)], convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214] non si applica alle Regioni speciali» (sentenza n. 220 del 2013), né, evidentemente, alle Province autonome, dovendo queste - sia le Regioni che le Province autonome - concordare con lo Stato le modalità del loro concorso al raggiungimento degli obiettivi della finanza pubblica.

Appare, quindi, evidentemente in contraddizione con detto principio il contenuto della norma censurata che, in affermata ottemperanza ad una disposizione a queste non opponibile, impone, di fatto, alle due Province autonome ricorrenti l'attuazione di una specifica misura, individuata nei suoi puntuali profili dalla legge dello Stato, volta al contenimento della finanza pubblica.

3.2.- Oltre a presentare tale manifesta contraddizione logica la norma censurata, stante la sua natura di norma di dettaglio, che non lascia margini di apprezzamento al legislatore locale in sede di sua attuazione, si pone anche in contrasto con quanto previsto dai commi 3 e 4 dell'art. 79 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), in base ai quali, per un verso, si prevede che «Al fine di assicurare il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, la regione e le province concordano con il Ministro dell'economia e delle finanze gli obblighi relativi al patto di stabilità interno con riferimento ai saldi di bilancio da conseguire in ciascun periodo» e, per altro verso, si stabilisce che «Le disposizioni statali relative [...] al



rispetto degli obblighi derivanti dal patto di stabilità interno, non trovano applicazione con riferimento alla regione e alle province [...]. La regione e le province provvedono alle finalità di coordinamento della finanza pubblica contenute in specifiche disposizioni legislative dello Stato, adeguando la propria legislazione ai principi costituenti limiti ai sensi degli articoli 4 e 5».

È, infatti, evidente che, in assenza delle forme di concertazione previste dall'art. 79, comma 3, dello statuto di autonomia locale, l'attività di adeguamento normativo, rimessa secondo i termini statutari agli organi legislativi regionali e provinciali, non può essere ridotta, ove non si vogliano intendere ed applicare in senso esclusivamente formale i principi della autonomia locale, alla mera sostituzione della fonte normativa regionale o, in questo caso, provinciale, a quella statale, essendo in questa già dettagliatamente predeterminato il contenuto dell'intervento legislativo decentrato. Si deve, invece, prevedere, nel rispetto del perseguimento dell'obiettivo del contenimento delle spese per la gestione degli organismi rappresentativi locali, che sia il legislatore, in questo caso, provinciale ad individuare gli specifici mezzi ed ambiti di realizzazione dei predetti obiettivi.

3.3.- Il contrasto coi predetti parametri costituzionali non è, certamente, eliso, diversamente da quanto ritenuto dalla difesa erariale, da quanto previsto dal comma 3-ter dell'art. 69 del d.l. n. 83 del 2012, secondo il quale le disposizioni di cui al precedente comma 3-bis si applicano compatibilmente con le competenze statutarie delle due Province ricorrenti, posto che siffatta «clausola di garanzia» - stante la palese antinomia esistente fra quanto previsto dal ricordato comma 3-bis e le prerogative statutarie del legislatore provinciale - se applicata rigidamente, porterebbe al sostanziale annullamento del dettato del comma 3-bis, rendendo, anzi, in tale modo ancor più evidente la irragionevolezza della disposizione censurata.

4.- Restano assorbiti i restanti profili di illegittimità costituzionale dedotti nei ricorsi di parte.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separata pronuncia ogni decisione sulle ulteriori questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto altre disposizioni del decreto-legge oggetto di impugnazione;

riuniti i giudizi,

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 69, comma 3-bis, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 134.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 novembre 2013.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

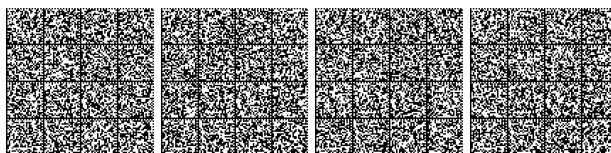
Paolo Maria NAPOLITANO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 novembre 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 264

Sentenza 6 - 13 novembre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Trasporti - Norme della Regione Molise - Trasporto di persone mediante servizi pubblici non di linea - Istituzione del ruolo dei conducenti di veicoli o natanti - Requisiti richiesti per l'iscrizione - Residenza in un comune compreso nel territorio della Regione da almeno un anno e sede legale dell'impresa nel territorio regionale - Irragionevole discriminazione tra soggetti o imprese, operata sulla base di un mero elemento di localizzazione - Violazione del principio comunitario di libertà di stabilimento - Violazione dell'obbligo di osservanza del diritto comunitario - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Molise 13 novembre 2012, n. 25, art. 6, comma 1, lettera *b*).
- Costituzione, art. 117, primo comma; trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), art. 49.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Gaetano SILVESTRI;

Giudici: Luigi MAZZELLA, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

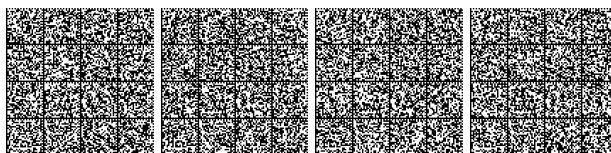
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 6, comma 1, lettera *b*), della legge della Regione Molise 13 novembre 2012, n. 25 (Norme per il trasporto di persone mediante servizi pubblici non di linea - Istituzione del ruolo dei conducenti di veicoli o natanti di cui alla legge 15 gennaio 1992, n. 21), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 15-22 gennaio 2013, depositato in cancelleria il 17 gennaio 2013 ed iscritto al n. 7 del registro ricorsi 2013.

Udito nell'udienza pubblica del 22 ottobre 2013 il Giudice relatore Paolo Grossi;
udito l'avvocato dello Stato Stefano Varone per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato, a mezzo del servizio postale, il 15-22 gennaio 2013 e depositato il 17 gennaio, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in via principale, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 6, comma 1, lettera *b*), della legge della Regione Molise 13 novembre 2012, n. 25 (Norme per il trasporto di persone mediante servizi pubblici non di linea - Istituzione del ruolo dei conducenti di veicoli o natanti di cui alla legge 15 gennaio 1992, n. 21).

La difesa dello Stato rileva che - tra gli altri requisiti richiesti per l'iscrizione all'istituito ruolo provinciale dei conducenti di veicoli o natanti adibiti ad autoservizi pubblici non di linea, già previsto dall'art. 6 della legge 15 gennaio 1992, n. 21 (Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea) - la disposizione



impugnata, alla lettera *b*), prevede che i soggetti che aspirino all'iscrizione debbano «essere residenti in un comune compreso nel territorio della Regione da almeno un anno ed avere la sede legale dell'impresa nel territorio regionale».

Secondo il ricorrente, tale previsione costituisce una illegittima misura restrittiva della libertà di stabilimento, in quanto determina una discriminazione “indiretta” dei cittadini dell'Unione europea, così come dei cittadini italiani residenti in altre Regioni, ed ha l'effetto di favorire i cittadini della Regione Molise, i quali verosimilmente dispongono più facilmente del requisito.

La norma, dunque, violerebbe l'articolo 117, primo comma, della Costituzione - che impone nell'esercizio della potestà legislativa dello Stato e delle Regioni il rispetto, tra l'altro, dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario - per contrasto con l'art. 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), che vieta le restrizioni (se non alle condizioni definite dalla legislazione del Paese di stabilimento nei confronti dei propri cittadini) alla libertà di stabilimento dei cittadini di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato membro, ed estende tale divieto anche alle restrizioni relative all'apertura di agenzie, succursali o filiali, da parte dei cittadini di uno Stato membro stabiliti sul territorio di un altro Stato membro.

Il ricorrente deduce come sia evidente l'ostacolo alla libertà di stabilimento posto dalla norma censurata, ove si consideri che il cittadino europeo che si trasferisca nella Regione Molise dovrebbe attendere almeno un anno per poter esercitare legittimamente l'attività economica in questione, e come la circostanza che la sede dell'impresa debba essere nel territorio regionale si ponga anch'essa in insanabile contrasto con l'ordinamento comunitario.

Considerato in diritto

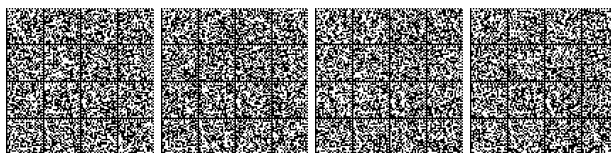
1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'articolo 6, comma 1, lettera *b*), della legge della Regione Molise 13 novembre 2012, n. 25 (Norme per il trasporto di persone mediante servizi pubblici non di linea - Istituzione del ruolo dei conducenti di veicoli o natanti di cui alla legge 15 gennaio 1992, n. 21). La disposizione censurata - tra gli altri requisiti richiesti per l'iscrizione all'istituito ruolo provinciale dei conducenti di veicoli o natanti adibiti ad autoservizi pubblici non di linea - prevede, alla lettera *b*), che i soggetti che aspirino all'iscrizione medesima debbano «essere residenti in un comune compreso nel territorio della Regione da almeno un anno ed avere la sede legale dell'impresa nel territorio regionale».

Secondo il ricorrente, la norma si pone in contrasto con l'articolo 117, primo comma, della Costituzione, per violazione dell'art. 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), che vieta restrizioni (se non alle condizioni definite dalla legislazione del Paese di stabilimento nei confronti dei propri cittadini) alla libertà di stabilimento dei cittadini di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato membro, ed estende tale divieto anche alle restrizioni relative all'apertura di agenzie, succursali o filiali, da parte dei cittadini di uno Stato membro stabiliti sul territorio di un altro Stato membro. Per il Governo, infatti, la previsione censurata limita la libertà di stabilimento, determinando una discriminazione “indiretta” dei cittadini dell'Unione europea, così come dei cittadini italiani residenti in altre Regioni, con l'effetto di favorire i cittadini della Regione Molise, i quali verosimilmente dispongono più facilmente del requisito.

2.- La questione è fondata.

2.1.- La legge 15 gennaio 1992, n. 21 (Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea) - definiti gli autoservizi pubblici non di linea come «quelli che provvedono al trasporto collettivo od individuale di persone, con funzione complementare e integrativa rispetto ai trasporti pubblici di linea ferroviari, automobilistici, marittimi, lacuali ed aerei, e che vengono effettuati, a richiesta dei trasportati o del trasportato, in modo non continuativo o periodico, su itinerari e secondo orari stabiliti di volta in volta» (art. 1, comma 1) -, stabilisce che «Costituiscono autoservizi pubblici non di linea: *a*) il servizio di taxi con autovettura, motocarrozzetta, natante e veicoli a trazione animale; *b*) il servizio di noleggio con conducente e autovettura, motocarrozzetta, natante e veicoli a trazione animale» (art. 1, comma 2).

Ciò specificato, l'art. 6 della medesima legge prevede, in particolare, che «Presso le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura è istituito il ruolo dei conducenti di veicoli o natanti adibiti ad autoservizi pubblici non di linea» (comma 1); che «Il ruolo è istituito dalle regioni entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge. Entro lo stesso termine le regioni costituiscono le commissioni di cui al comma 3 e definiscono i criteri per l'ammissione nel ruolo» (comma 4); e che «L'iscrizione nel ruolo costituisce requisito indispensabile per il rilascio della licenza per l'esercizio del servizio di taxi e dell'autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente» (comma 5).



In espressa attuazione di tali disposizioni statali, la Regione Molise ha emanato la legge reg. n. 25 del 2012, con la quale - istituito «il “ruolo provinciale dei conducenti di veicoli o natanti adibiti ad autoservizi pubblici non di linea” presso le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura» (art. 4, comma 1); e ribadito che «L’iscrizione nel ruolo costituisce requisito indispensabile per il rilascio delle licenze e delle autorizzazioni finalizzate all’esercizio di attività di servizio pubblico di trasporto non di linea di cui all’articolo 1 della legge n. 21/1992» (art. 4, comma 5) - individua e regola i requisiti per detta iscrizione (art. 6). E, proprio in riferimento ad essi, la norma censurata prevede che «I soggetti che intendono iscriversi nel ruolo di cui all’articolo 4 devono essere in possesso dei seguenti requisiti: [...] b) essere residenti in un comune compreso nel territorio della Regione da almeno un anno ed avere la sede legale dell’impresa nel territorio regionale».

2.2.- Sulla scorta della giurisprudenza costituzionale in materia, risulta evidente che la previsione della necessità - al fine di ottenere l’iscrizione del richiedente in un ruolo che costituisce, a sua volta, requisito indispensabile per il rilascio dei titoli per l’esercizio della specifica attività (art. 4, comma 5, citato) - della residenza (per di più) protratta per un anno (ovvero dell’ubicazione della sede legale) nel territorio regionale determina una palese discriminazione tra soggetti o imprese, operata sulla base di un mero elemento di localizzazione. Tale elemento non trova, in sé, alcuna ragionevole giustificazione in rapporto alla esigenza (chiaramente desumibile dalla natura degli altri numerosi requisiti richiesti, dal medesimo art. 6, per l’iscrizione) di garantire e comprovare, anche a tutela dell’utenza, le specifiche idoneità tecniche e le attitudini morali del soggetto al corretto futuro svolgimento dell’attività in questione. Sicché, la previsione impugnata si traduce in una limitazione al libero ingresso di lavoratori o imprese nel bacino lavorativo regionale, in danno dei cittadini dell’Unione europea, nonché dei cittadini italiani residenti in altre Regioni.

Questa Corte (con riferimento a discriminazioni tra imprese sulla base di un mero elemento di localizzazione territoriale) ha ripetutamente sancito «il divieto per i legislatori regionali di frapporte barriere di carattere protezionistico alla prestazione, nel proprio ambito territoriale, di servizi di carattere imprenditoriale da parte di soggetti ubicati in qualsiasi parte del territorio nazionale (nonché, in base ai principi comunitari sulla libertà di prestazione dei servizi, in qualsiasi paese dell’Unione europea)» (sentenze n. 124 del 2010 e n. 391 del 2008).

Appare indiscutibile come siffatte considerazioni possano ben estendersi al caso in cui (come nella specie) la misura protezionistica venga ad incidere sulla libertà di stabilimento, così vulnerando l’evocato parametro costituzionale, che impone l’esercizio della potestà legislativa dello Stato e delle Regioni nel rispetto, tra l’altro, dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario. Tra i quali - trattandosi di servizi nel settore trasporti che non rientrano nell’ambito di applicazione del Titolo V del Trattato CE, essendo quindi soggetti alla direttiva 12 dicembre 2006, n. 2006/123/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno), ai sensi dell’art. 2, paragrafo 2, alinea e lettera d) della medesima direttiva - è espressamente previsto il divieto di subordinare «l’accesso ad una attività di servizi o il suo esercizio sul loro territorio al rispetto dei requisiti seguenti: 1) requisiti discriminatori fondati direttamente o indirettamente sulla cittadinanza o, per quanto riguarda le società, sull’ubicazione della sede legale, in particolare: [...] b) il requisito della residenza sul loro territorio per il prestatore, il suo personale, i detentori di capitale sociale o i membri degli organi di direzione e vigilanza» (art. 14, alinea e numero 1, lettera b, della citata direttiva n. 2006/123/CE).

Risulta palese, dunque, che la previsione impugnata determina un’ingiustificata compressione dell’assetto concorrenziale del mercato degli autoservizi pubblici non di linea e favorisce (per tale sola loro condizione) quei richiedenti già da tempo localizzati nel territorio regionale, con ciò violando anche il principio di parità di trattamento (id est, di non discriminazione: sentenze n. 339 e n. 213 del 2011), sotteso alla previsione dell’art. 49 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea, in tema di libertà di stabilimento (sentenze n. 340 e n. 180 del 2010). La conformazione della quale è, altresì, delineata nel punto 65 del Considerando della menzionata direttiva n. 2006/123/CE, secondo cui - poiché «la libertà di stabilimento è basata, in particolare, sul principio della parità di trattamento che non soltanto comporta il divieto di ogni forma di discriminazione fondata sulla cittadinanza, ma anche qualsiasi forma di discriminazione indiretta basata su criteri diversi ma tali da portare di fatto allo stesso risultato» - «L’accesso ad un’attività di servizi o il suo esercizio in uno Stato membro, a titolo principale come a titolo secondario, non dovrebbero quindi essere subordinati a criteri quali il luogo di stabilimento, di residenza, di domicilio o di prestazione principale dell’attività».

2.3.- La norma impugnata, pertanto, deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione dell’art. 117, primo comma, Cost.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 6, comma 1, lettera b), della legge della Regione Molise 13 novembre 2012, n. 25 (Norme per il trasporto di persone mediante servizi pubblici non di linea - Istituzione del ruolo dei conducenti di veicoli o natanti di cui alla legge 15 gennaio 1992, n. 21).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 novembre 2013.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*Paolo GROSSI, *Redattore*Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 novembre 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_130264

N. 265

Sentenza 6 - 13 novembre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Norme della Regione siciliana - Personale dell'Amministrazione regionale in servizio o a riposo - Competenze economiche spettanti a titolo di stipendio o di pensione - Ritardata corresponsione - Previsione del cumulo degli interessi in misura legale e della rivalutazione monetaria - Inosservanza del limite del diritto privato, fondato sull'esigenza, connessa al precetto costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole che disciplinano i rapporti privatistici, valevoli anche per le autonomie speciali - Esorbitanza dalla competenza legislativa esclusiva statutaria in materia di stato giuridico ed economico del personale - Illegittimità costituzionale - Assorbimento delle ulteriori questioni.

- Legge della Regione siciliana 15 giugno 1988, n. 11, art. 30, commi 1 e 2.
- Statuto della Regione siciliana, art. 14, lettera q) (Costituzione, artt. 3 e 117, secondo comma, lettera l).

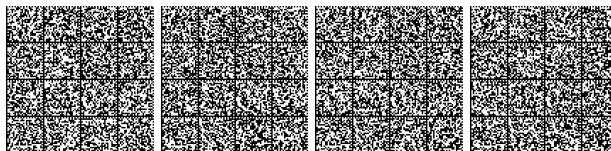
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Gaetano SILVESTRI;

Giudici : Luigi MAZZELLA, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 30, commi 1 e 2, della legge della Regione siciliana 15 giugno 1988, n. 11 (Disciplina dello stato giuridico ed economico del personale dell'Amministrazione regionale per il triennio 1985-1987 e modifiche ed integrazioni alla normativa concernente lo stesso personale), promosso dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana - sezioni riunite, nel procedimento vertente tra Insinga Antonio ed altri e l'Assessorato dei beni culturali ed ambientali e della pubblica istruzione della Regione siciliana, con ordinanza del 17 aprile 2012, iscritta al n. 131 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 24, prima serie speciale, dell'anno 2013.

Udito nella camera di consiglio del 23 ottobre 2013 il Giudice relatore Aldo Carosi.

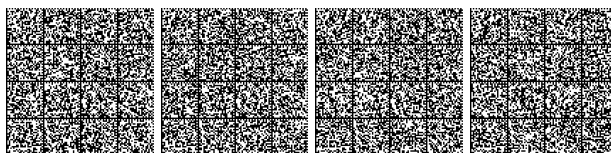
Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 17 aprile 2012 il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana - sezioni riunite ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 30, commi 1 e 2, della legge della Regione siciliana 15 giugno 1988, n. 11 (Disciplina dello stato giuridico ed economico del personale dell'Amministrazione regionale per il triennio 1985-1987 e modifiche ed integrazioni alla normativa concernente lo stesso personale), in riferimento agli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione ed all'art. 14, lettera q), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana). In via subordinata, le medesime disposizioni sono state censurate per violazione dell'art. 3 Cost. e «per mancato rispetto dei limiti costituiti dalle riforme economico-sociali, nonché dai principi generali dell'ordinamento» espressi dal combinato disposto degli artt. 16, comma 6, della legge 30 dicembre 1991, n. 412 (Disposizioni in materia di finanza pubblica), e 22, comma 36, della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), nonché, in ulteriore subordine, per contrasto con gli artt. 3 e 117, terzo comma, Cost., in relazione al combinato disposto degli artt. 22, comma 36, della legge n. 724 del 1994 e 16, comma 6, della legge n. 412 del 1991, espressivo di un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Il rimettente riferisce che alcuni dipendenti dell'assessorato ai beni culturali ed ambientali e della pubblica istruzione della Regione siciliana, aventi la qualifica di assistente tecnico bibliotecario, il 9 luglio 1996 hanno proposto ricorso straordinario al Presidente della Regione per ottenere l'annullamento della nota del 31 maggio 1996 con cui l'Assessore aveva disatteso la richiesta di pagamento della rivalutazione monetaria e degli interessi legali sui crediti di lavoro da essi vantati, tardivamente soddisfatti, costituiti dall'indennità "video" relativa agli anni 1990-1994, percepita nel luglio del 1995; dalla medesima indennità relativa all'anno 1995, dall'indennità di turnazione per i mesi di novembre e dicembre del 1995 e dal F.E.S. per i mesi di ottobre-dicembre del 1995, percepiti nel marzo del 1996; dall'indennità di turnazione relativa ai mesi di settembre ed ottobre del 1995 e dalle indennità "video", di turnazione e per il lavoro straordinario relative al mese di gennaio 1996, percepite nel maggio dello stesso anno a seguito di diffida all'amministrazione. Il giudice *a quo*, in particolare, riferisce che i ricorrenti hanno lamentato la violazione dell'art. 30, comma 2, della legge della Regione siciliana n. 11 del 1988, secondo il quale la rivalutazione monetaria e gli interessi legali sarebbero dovuti anche per il ritardato pagamento delle somme da erogarsi ai sensi della legge della Regione siciliana 29 ottobre 1985, n. 41 (Nuove norme per il personale dell'amministrazione regionale) - tra cui rientrerebbero le indennità in considerazione - e non solo dello stipendio o della pensione, come sostenuto dalla Regione.

Ritenuta l'ammissibilità del ricorso straordinario - non vi osterebbe l'art. 7, comma 8, dell'Allegato 1 al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), secondo cui «il ricorso straordinario è ammesso unicamente per le controversie devolute alla giurisdizione amministrativa», inapplicabile *ratione temporis* - e chiamato a rendere il parere sullo stesso, il rimettente solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 30, commi 1 e 2, della legge della Regione siciliana n. 11 del 1988, affermando di essere a ciò abilitato dall'art. 13, primo comma, del d.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199 (Semplificazione dei procedimenti in materia di ricorsi amministrativi), come modificato dall'art. 69, comma 1, della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile).

1.1.- Il giudice *a quo* rileva che l'art. 30 della legge della Regione siciliana n. 11 del 1988, dopo aver previsto al comma 1 che: «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», stabilisce, al comma 2, che: «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».

In tal modo al lavoratore dipendente dell'amministrazione regionale spetterebbe, nel caso di ritardata corrispondenza delle indennità previste dalla legge della Regione siciliana n. 41 del 1985, il pagamento in via cumulativa degli interessi in misura legale e della rivalutazione monetaria.

Ad avviso del rimettente, simile previsione esulerebbe dalla competenza legislativa esclusiva riconosciuta alla Regione dall'art. 14, lettera *q*), dello statuto regionale siciliano in materia di «stato giuridico ed economico degli impiegati e funzionari della Regione», afferendo in realtà - quantomeno in via prevalente - alla materia dell'«ordinamento civile» (o, al più, a quella della «giurisdizione e norme processuali», ove tra queste ultime si ritenesse di annoverare l'art. 429, terzo comma, del codice di procedura civile, di contenuto analogo alle disposizioni impugnate) di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., di competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Secondo il giudice *a quo*, infatti, l'attribuzione del diritto a percepire i cosiddetti accessori del credito in caso di ritardato adempimento non atterrebbe alla determinazione dei livelli retributivi del lavoratore (costituenti il suo «stato economico»), ma alla disciplina degli istituti risarcitori e compensativi del pregiudizio derivato dalla ritardata percezione delle somme dovute. Rispetto al credito retributivo principale, gli accessori rientrerebbero fra gli istituti generali che, seppur con declinazioni differenziate a seconda del tipo di rapporto obbligatorio cui attengono, sarebbero demandati dall'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. alla disciplina unitaria della legge statale, che si imporrebbe anche alla Regione siciliana.

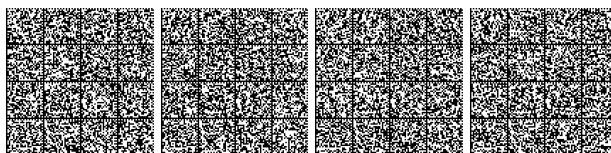
L'illegittimità costituzionale delle norme impugnate risulterebbe ancor più evidente in ragione della sopravvenuta divergenza tra quanto da esse disposto ed il regime degli accessori dei crediti di lavoro previsto dalla disciplina statale. Infatti, se fino al 31 dicembre 1994 quest'ultima, dettata dall'art. 429, terzo comma, cod. proc. civ., e quella regionale siciliana coincidevano, dal 1° gennaio 1995 l'art. 22, comma 36, della legge n. 724 del 1994, in combinato disposto con l'art. 16, comma 6, della legge n. 412 del 1991, ha escluso per i crediti di lavoro tardivamente soddisfatti la cumulabilità degli interessi in misura legale e della rivalutazione, sostituendola con l'attribuzione di una sola (la maggiore) di dette voci. Successivamente, per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 459 del 2000, il nuovo regime risulterebbe applicabile esclusivamente ai crediti di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, dal cui novero andrebbe però esclusa la Regione siciliana in ragione della disciplina speciale dettata dalle norme censurate.

Viceversa, ad avviso del rimettente, proprio l'esigenza di garantire che il regime degli accessori del credito, indipendentemente dalla natura di esso, sia uniforme su tutto il territorio nazionale così come le regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati - in applicazione del principio di uguaglianza espresso dall'art. 3 Cost. - eviterebbe irragionevoli disparità di trattamento nell'ambito del pubblico impiego e giustificerebbe la riconduzione della normativa censurata all'«ordinamento civile» che, d'altra parte, avrebbe sempre rappresentato un limite alla potestà legislativa regionale, anche prima della modifica del Titolo V della Costituzione.

Alla stregua di tali ragioni, il giudice *a quo* assume che l'art. 30, commi 1 e 2, della legge della Regione siciliana n. 11 del 1988, quantomeno dal 1° gennaio 1995, contrasterebbe con gli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. e con l'art. 14, lettera *q*), dello statuto regionale siciliano.

1.2.- In via subordinata, il rimettente assume che le norme censurate sarebbero costituzionalmente illegittime per contrasto con il combinato disposto degli artt. 16, comma 6, della legge n. 412 del 1991 e 22, comma 36, della legge n. 724 del 1994. Quest'ultimo sarebbe espressione di una grande riforma economico-sociale della Repubblica - per aver superato, sia pur nel più ristretto ambito del pubblico impiego per effetto della menzionata sentenza della Corte costituzionale n. 459 del 2000, il pregresso principio giuslavoristico di automatica cumulabilità degli interessi legali e della rivalutazione monetaria - ed avrebbe altresì introdotto un nuovo principio generale dell'ordinamento giuridico, opposto al previgente, basato sulla normale alternatività della spettanza di detti accessori del credito nato dal rapporto di pubblico impiego. Il riconoscimento della natura di norma fondamentale di riforma economico-sociale deriverebbe dalla valutazione del legislatore statale della contingente situazione sociale ed economico-finanziaria pubblica, già deteriorata nel 1994, e dalla necessità di farvi fronte, che ne imporrebbero l'attuazione in modo generalizzato ed uniforme su tutto il territorio nazionale, prevalendo su qualunque tipo di potestà legislativa regionale.

Ad avviso del rimettente, la questione non andrebbe scrutinata alla stregua del Titolo V della Costituzione quale modificato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), ma nella versione previgente, atteso che la legge censurata è entrata in vigore nel 1988 e sarebbe divenuta incostituzionale dal 1° gennaio 1995 o, al più, dal 1° marzo (rectius: aprile) 1995, ove si ritenesse che la Regione abbia



avuto a disposizione il termine di novanta giorni per adeguare la propria legislazione alla riforma, ai sensi dell'art. 10, secondo comma, della legge 10 febbraio 1953, n. 62 (Costituzione e funzionamento degli organi regionali). La notazione escluderebbe anche che possa rilevare il venir meno per le Regioni a statuto speciale del limite delle norme fondamentali di riforma economico-sociale a seguito della sopravvenuta modifica del Titolo V della Costituzione, ove si condividesse tale orientamento esegetico. Peraltro, rimarrebbe comunque in essere il limite del necessario rispetto da parte del legislatore regionale del principio generale dell'ordinamento giuridico nazionale espresso dalla citata normativa statale.

Pertanto, secondo il giudice *a quo*, l'art. 30, commi 1 e 2, della legge reg. siciliana n. 11 del 1988, dal 1° gennaio 1995 o dal 1° aprile 1995, contrasterebbe con l'art. 3 Cost. e con la norma fondamentale di riforma economico-sociale rappresentata dal combinato disposto degli artt. 22, comma 36, della legge n. 724 del 1994 e 16, comma 6, della legge n. 412 del 1991, altresì espressivo di un principio generale dell'ordinamento giuridico.

1.3.- In via ulteriormente subordinata, il rimettente assume che le norme censurate sarebbero costituzionalmente illegittime per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. in quanto, contrastando con il combinato disposto degli artt. 16, comma 6, della legge n. 412 del 1991 e 22, comma 36, della legge n. 724 del 1994, violerebbero il principio fondamentale da esso espresso in materia di «coordinamento della finanza pubblica». La citata normativa statale, infatti, manifesterebbe la necessità di una più adeguata ponderazione dell'interesse collettivo al contenimento della spesa pubblica (quella afferente al pubblico impiego), che si imporrebbe a tutte le Regioni, anche a quelle a statuto speciale, ed alle Province autonome, concorrendo a realizzare, attraverso un risparmio della spesa corrente, l'equilibrio della finanza pubblica complessiva.

Per tali ragioni, l'art. 30, commi 1 e 2, della legge della Regione siciliana n. 11 del 1988 contrasterebbe con gli artt. 3 e 117, terzo comma, Cost.

2.- Quanto alla rilevanza, il rimettente osserva che, come dedotto dai ricorrenti, l'art. 30 della legge reg. siciliana n. 11 del 1988 prevede il riconoscimento di interessi e rivalutazione non soltanto per le «competenze economiche spettanti a titolo di stipendio o di pensione» (comma 1), ma anche «per le somme erogate o da erogare [...] ai sensi della legge regionale 29 ottobre 1985, n. 41 [...]» (comma 2) e da quest'ultima sarebbero contemplate almeno due delle indennità tardivamente corrisposte a cui si riferisce il ricorso: l'indennità per il lavoro straordinario (art. 30) e l'indennità «video» (art. 39).

Poiché, secondo il giudice *a quo*, il tenore letterale del comma 1 - cui rinvia il comma 2 - dell'art. 30 impugnato, sancendo la spettanza degli interessi legali «nonché» della rivalutazione monetaria del credito, non sarebbe suscettibile di essere interpretato se non nel senso di attribuirli in via cumulativa, la sua applicazione determinerebbe il riconoscimento ai ricorrenti sia degli interessi legali che della rivalutazione monetaria, anche per le mensilità delle due tipologie di indennità maturate dopo il 31 dicembre 1994 e tardivamente corrisposte. Viceversa, in relazione a queste ultime, ove la questione sollevata fosse fondata, i ricorrenti avrebbero diritto a percepire soltanto uno di detti accessori, quello di maggiore importo, trovando applicazione la generale disciplina statale.

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza del 17 aprile 2012 il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana - sezioni riunite, chiamato a rendere il parere sul ricorso straordinario al Presidente della Regione siciliana proposto il 9 luglio 1996 da alcuni dipendenti regionali, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 30, commi 1 e 2, della legge della Regione siciliana 15 giugno 1988, n. 11 (Disciplina dello stato giuridico ed economico del personale dell'Amministrazione regionale per il triennio 1985-1987 e modifiche ed integrazioni alla normativa concernente lo stesso personale), in riferimento agli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione ed all'art. 14, lettera q), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana). In via subordinata, le medesime disposizioni sono state censurate per violazione dell'art. 3 Cost. e «per mancato rispetto dei limiti costituiti dalle riforme economico-sociali, nonché dai principi generali dell'ordinamento» espressi dal combinato disposto degli artt. 16, comma 6, della legge 30 dicembre 1991, n. 412 (Disposizioni in materia di finanza pubblica) e 22, comma 36, della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), nonché, in ulteriore subordine, per contrasto con gli artt. 3 e 117, terzo comma, Cost., in relazione al combinato disposto degli artt. 22, comma 36, della legge n. 724 del 1994 e 16, comma 6, della legge n. 412 del 1991, espressivo di un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica.



Anzitutto, il rimettente sostiene che la previsione a favore dei dipendenti della Regione siciliana del cumulo di interessi in misura legale e rivalutazione monetaria nel caso di ritardata corresponsione delle somme dovute ai sensi della legge della Regione siciliana 29 ottobre 1985, n. 41 (Nuove norme per il personale dell'amministrazione regionale), esulerebbe dalla competenza legislativa esclusiva riconosciuta alla Regione dall'art. 14, lettera *g*), dello statuto della Regione siciliana in materia di «stato giuridico ed economico degli impiegati e funzionari della Regione», afferendo in realtà - quantomeno in via prevalente - alla materia dell'«ordinamento civile» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., di competenza legislativa esclusiva dello Stato, già in epoca precedente alla modifica del Titolo V della Costituzione, in applicazione del principio di uguaglianza espresso dall'art. 3 Cost.

In via subordinata, il rimettente assume che le norme censurate sarebbero costituzionalmente illegittime per contrasto con l'art. 3 Cost. e con il combinato disposto degli artt. 16, comma 6, della legge n. 412 del 1991 e 22, comma 36, della legge n. 724 del 1994. Quest'ultimo costituirebbe norma fondamentale di riforma economico-sociale della Repubblica - per aver superato, sia pur nel più ristretto ambito del pubblico impiego per effetto della sentenza di questa Corte n. 459 del 2000, il pregresso principio di automatica cumulabilità degli interessi legali e della rivalutazione - ed avrebbe altresì introdotto un nuovo principio generale dell'ordinamento giuridico, opposto al previgente, basato sulla normale alternatività della spettanza di detti accessori del credito nato dal rapporto di pubblico impiego.

In via di ulteriore subordine, il rimettente sostiene che le norme censurate sarebbero costituzionalmente illegittime in quanto, contrastando con il combinato disposto degli artt. 16, comma 6, della legge n. 412 del 1991 e 22, comma 36, della legge n. 724 del 1994, violerebbero il principio fondamentale da esso espresso in materia di «coordinamento della finanza pubblica» e quindi gli artt. 3 e 117, terzo comma, Cost.

2.- Si deve preliminarmente riconoscere la sussistenza della legittimazione del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana - sezioni riunite a sollevare questione di legittimità costituzionale in sede di parere sul ricorso straordinario al Presidente della Regione siciliana.

Ai sensi degli artt. 23, quarto comma, del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), e 9, comma 4, del decreto legislativo 24 dicembre 2003, n. 373 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana concernenti l'esercizio nella regione delle funzioni spettanti al Consiglio di Stato), i ricorsi amministrativi, avanzati in linea straordinaria contro atti amministrativi regionali, sono decisi dal Presidente della Regione, su parere obbligatorio reso dalle sezioni riunite del Consiglio di giustizia amministrativa. Il medesimo decreto legislativo, dopo aver chiarito che le due sezioni che compongono il predetto Consiglio costituiscono sezioni distaccate del Consiglio di Stato (art. 1, comma 2), prevede all'art. 12, comma 1, che: «Per l'organizzazione e il funzionamento del Consiglio di giustizia amministrativa in sede consultiva e in sede giurisdizionale si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni vigenti per il Consiglio di Stato».

Il citato rinvio rende applicabile anche al Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana - sezioni riunite quanto previsto per il Consiglio di Stato dall'art. 13, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199 (Semplificazione dei procedimenti in materia di ricorsi amministrativi) - come modificato dall'art. 69, primo comma, della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile) - secondo cui l'organo consultivo, «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».

Non rileva la circostanza che, nel caso di specie, il ricorso straordinario sia stato proposto nel 1996, ossia prima della menzionata modifica normativa. Invero, in mancanza di diversa prescrizione, essa risulta applicabile in ragione del principio *tempus regit actum*, considerato che la richiesta del parere al Consiglio di giustizia amministrativa è stata inoltrata il 10 giugno 2011, quando era già in vigore la nuova versione dell'art. 13, primo comma, del d.P.R. n. 1199 del 1971 (sentenza della Corte di cassazione - sezioni unite n. 20569 del 6 settembre 2013, che richiama altresì la precedente sentenza delle stesse sezioni unite n. 23464 del 19 dicembre 2012).

3.- Sempre in via preliminare, si deve escludere che la rilevanza della questione - e, dunque, l'ammissibilità della stessa - possa essere inficiata dall'art. 7, comma 8, dell'Allegato 1 al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), secondo cui «Il ricorso straordinario è ammesso unicamente per le controversie devolute alla giurisdizione amministrativa».

Infatti, la norma non risulta applicabile ai ricorsi straordinari notificati, come nel caso di specie, prima della data di entrata in vigore del decreto che l'ha introdotta.



4.- Nel merito, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 30, commi 1 e 2, della legge della Regione siciliana n. 11 del 1988 sollevata in via principale è fondata.

Le disposizioni censurate prevedono che: «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 [...]» (comma 1) e che: «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 [...]» (comma 2).

Come risulta dal tenore letterale, le norme in questione riconoscono al dipendente regionale il diritto di percepire in via cumulativa interessi in misura legale e rivalutazione monetaria nel caso di tardiva corresponsione delle somme da esse contemplate.

Ai sensi dell'art. 14, lettera q), dello statuto della Regione siciliana, quest'ultima ha competenza legislativa esclusiva in materia di stato giuridico ed economico del proprio personale. Questa Corte ha riconosciuto al legislatore regionale ampia discrezionalità nella determinazione del trattamento economico da accordare ai propri dipendenti. Ciò, tuttavia, nei limiti derivanti dalle norme di rango costituzionale, dai principi generali dell'ordinamento giuridico statale, dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica nonché dagli obblighi internazionali, cui aggiungere, per quanto concerne il settore in esame, anche il limite interno alla materia del divieto di adottare per i dipendenti della Regione siciliana trattamenti economici inferiori a quelli previsti per il personale statale (sentenza n. 19 del 1989).

Nella fattispecie il legislatore regionale non si è attenuto a detti limiti, ma li ha oltrepassati, violando così il citato parametro statutario.

Infatti, nell'attribuire ai dipendenti regionali il diritto a percepire in via cumulativa interessi in misura legale e rivalutazione monetaria in caso di pagamento tardivo del debito di lavoro contemplato dalle disposizioni censurate, esse hanno disciplinato il profilo, prettamente civilistico, dell'adempimento di un particolare tipo di obbligazione pecuniaria e delle conseguenze del suo inadempimento, iniziativa preclusa alla legge regionale (sentenza n. 82 del 1998).

In tal modo le norme censurate hanno travalicato il limite del diritto privato - vigente fin dal momento di emanazione della norma - fondato sull'esigenza, connessa al precetto costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole che disciplinano i rapporti privatistici e, come tali, si impongono anche alle Regioni a statuto speciale (sentenza n. 189 del 2007).

L'art. 30, commi 1 e 2, della legge della Regione siciliana n. 11 del 1988 deve pertanto essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, restando assorbite le ulteriori questioni di legittimità costituzionale sollevate in via gradata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 30, commi 1 e 2, della legge della Regione siciliana 15 giugno 1988, n. 11 (Disciplina dello stato giuridico ed economico del personale dell'Amministrazione regionale per il triennio 1985-1987 e modifiche ed integrazioni alla normativa concernente lo stesso personale).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 novembre 2013.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

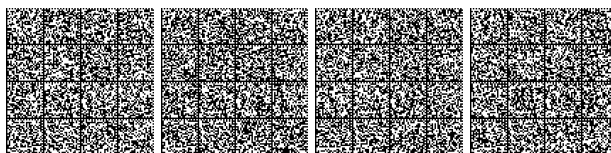
Aldo CAROSI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 novembre 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 266

Sentenza 6 - 13 novembre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Molise - Bilancio regionale di competenza e di cassa per l'esercizio finanziario 2013 - Copertura di stanziamenti di spese obbligatorie ma non vincolate "relative al Fondo di riserva per spese obbligatorie, al Fondo di riserva per spese impreviste e alla riassegnazione dei residui passivi perenti" - Utilizzo di avanzo di amministrazione presunto o "saldo finanziario presunto" relativo all'esercizio 2012 - Ricorso del Governo - Asserita violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica - Omessa motivazione - Omessa individuazione della norma interposta - Inammissibilità delle questioni.

- Legge della Regione Molise 17 gennaio 2013, n. 5, artt. 6, 11, 12 e 13.
- Costituzione, art. 117, terzo comma.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Molise - Bilancio regionale di competenza e di cassa per l'esercizio finanziario 2013 - Finanziamento della U.P.B. 922 inerente alla copertura degli artt. 11, 12 e 13 della stessa legge regionale - Utilizzo dell'avanzo di amministrazione presunto o "saldo finanziario presunto" relativo all'esercizio 2012 - Mancata preventiva verifica della effettiva e reale disponibilità delle risorse, che si ottiene solo in sede di approvazione del rendiconto - Violazione del principio dell'equilibrio tendenziale del bilancio - Violazione dell'obbligo di copertura delle spese - Illegittimità costituzionale in parte qua.

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

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Molise - Bilancio regionale di competenza e di cassa per l'esercizio finanziario 2013 - Stanziamenti di spese obbligatorie ma non vincolate "relative al Fondo di riserva per spese obbligatorie, al Fondo di riserva per spese impreviste e alla riassegnazione dei residui passivi perenti" - Imputazione alla U.P.B. 922 del bilancio di previsione 2013, finanziato attraverso l'avanzo di amministrazione presunto o "saldo finanziario presunto" relativo all'esercizio 2012 - Mancata preventiva verifica della effettiva e reale disponibilità delle risorse, che si ottiene solo in sede di approvazione del rendiconto - Violazione del principio dell'equilibrio tendenziale del bilancio - Violazione dell'obbligo di copertura delle spese - Illegittimità costituzionale in parte qua.

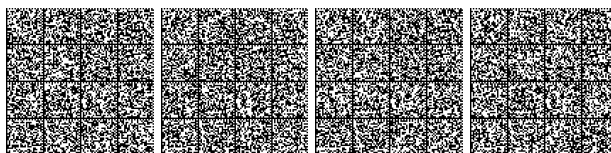
- Legge della Regione Molise 17 gennaio 2013, n. 5, artt. 11, 12 e 13.
- Costituzione, art. 81, quarto comma.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Molise - Bilancio regionale di competenza e di cassa per l'esercizio finanziario 2013 - Contabilizzazione nell'entrata del bilancio di competenza e di cassa dell'esercizio 2013, dell'avanzo di amministrazione presunto dell'esercizio 2012 nella misura di euro 1.418.610,01, pari alla sommatoria degli importi destinati dagli articoli 11, 12 e 13 al finanziamento del Fondo di riserva per spese obbligatorie, al Fondo di riserva per spese impreviste ed alla riassegnazione dei residui passivi perenti - Inscindibile connessione con le norme già dichiarate illegittime - Illegittimità costituzionale in parte qua, in via consequenziale.

- Legge della Regione Molise 17 gennaio 2013, n. 5, art. 1.
- Costituzione, art. 81, quarto comma; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 27.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Molise - Bilancio regionale di competenza e di cassa per l'esercizio finanziario 2013 - Contabilizzazione nella spesa del bilancio di competenza e di cassa dell'esercizio 2013, dell'avanzo di amministrazione presunto dell'esercizio 2012 nella misura di euro 1.418.610,01, pari alla sommatoria degli importi destinati dagli articoli 11, 12 e 13 al finanziamento del Fondo di riserva per spese obbligatorie, al Fondo di riserva per spese impreviste ed alla riassegnazione dei residui passivi perenti - Inscindibile connessione con le norme già dichiarate illegittime - Illegittimità costituzionale in parte qua, in via consequenziale.

- Legge della regione Molise 17 gennaio 2013, n. 5, art. 2.
- Costituzione, art. 81, quarto comma; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 27.



Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Molise - Bilancio regionale di competenza e di cassa per l'esercizio finanziario 2013 - Applicazione al bilancio di previsione 2013 dell'avanzo di amministrazione presunto dell'esercizio 2012 nella misura di euro 1.418.610,01 - Inscindibile connessione con le norme già dichiarate illegittime - Illegittimità costituzionale *in parte qua*, in via consequenziale.

- Legge della regione Molise 17 gennaio 2013, n. 5, art. 8.
- Costituzione, art. 81, quarto comma; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 27.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Gaetano SILVESTRI;

Giudici: Luigi MAZZELLA, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 6, 11, 12 e 13 della legge della Regione Molise 17 gennaio 2013, n. 5 (Bilancio regionale di competenza e di cassa per l'esercizio finanziario 2013 - Bilancio pluriennale 2013/2015), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 22-27 marzo 2013, depositato in cancelleria il 28 marzo 2013 ed iscritto al n. 52 del registro ricorsi 2013.

Udito nell'udienza pubblica del 24 settembre 2013 il Giudice relatore Aldo Carosi;

udito l'avvocato dello Stato Chiarina Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri.

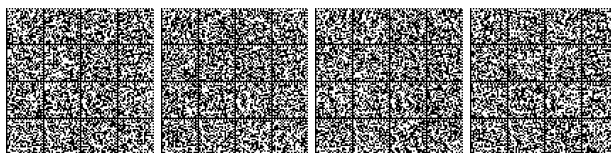
Ritenuto in fatto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, giusta delibera del Consiglio dei Ministri dell'8 marzo 2013, ha proposto questione di legittimità costituzionale degli artt. 6, 11, 12 e 13 della legge della Regione Molise 17 gennaio 2013 n. 5, pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione Molise n. 3 del 21 gennaio 2013, recante «Bilancio regionale di competenza e di cassa per l'esercizio finanziario 2013 - Bilancio pluriennale 2013/2015», lamentando la violazione dell'art. 81, quarto comma, della Costituzione, in relazione al principio di equilibrio del bilancio e dell'art. 117, terzo comma, Cost. con riguardo al principio del coordinamento della finanza pubblica.

L'art. 6 (Riepiloghi e prospetti allegati al bilancio annuale) prevede l'allegazione al bilancio di previsione annuale per l'esercizio 2013 - tra l'altro - della Tabella n. 4 (elenco delle spese obbligatorie).

L'art. 11 (Fondo di riserva per spese obbligatorie), stabilisce che «1. All'unità previsionale di base n. 922 dello stato di previsione della spesa è autorizzata l'iscrizione di uno stanziamento di competenza di euro 920.610,01 a titolo di "Fondo di riserva per spese obbligatorie e d'ordine", con uguale dotazione di cassa. 2. Sono considerate obbligatorie le spese indicate nella tabella n. 4 di cui all'articolo 6, comma 1. 3. L'utilizzo del fondo è disciplinato dalle norme previste dall'articolo 24 della legge regionale n. 4/2002».

L'art. 12 (Fondo di riserva per spese impreviste) così recita: «1. È autorizzata l'iscrizione alla unità previsionale di base n. 922 dello stato di previsione della spesa di uno stanziamento di euro 198.000,00 a titolo di "Fondo di riserva per spese impreviste". 2. L'utilizzo di somme da prelevare dal fondo è disciplinato dalle norme di cui all'articolo 25 della legge regionale n. 4/2002».



L'art. 13 (Capitolo di spesa per finanziare residui cancellati) dispone che «1. Per il pagamento di somme eliminate dai residui passivi per le quali sia prevedibile da parte dei creditori l'esercizio del proprio diritto a riscuotere è autorizzata l'iscrizione, nella unità previsionale di base n. 922 dello stato di previsione della spesa, di un fondo con una dotazione di competenza e di cassa, per l'anno 2013, di euro 300.000,00 . 2. Per l'utilizzo del fondo sarà osservato quanto previsto dall'articolo 27 della legge regionale n. 4/2002».

Osserva il ricorrente che, con le norme oggetto di impugnazione, è stata disposta la copertura di stanziamenti di spese non vincolate attraverso l'utilizzo di una quota parte del saldo finanziario presunto riferito al 2012, malgrado non sia stata ancora certificata l'effettiva disponibilità dello stesso con l'approvazione del rendiconto per l'esercizio finanziario 2012; tra le spese la cui copertura è assicurata tramite l'utilizzo di detto saldo finanziario presunto sono inserite quelle relative al Fondo di riserva per spese obbligatorie, al Fondo di riserva per spese impreviste e alla riassegnazione dei residui passivi perenti.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, con tali disposizioni la Regione Molise avrebbe violato l'art. 81, quarto comma, Cost., in relazione al principio di equilibrio del bilancio e l'art. 117, terzo comma, Cost. con riguardo al principio del coordinamento della finanza pubblica.

Evidenzia il ricorrente che la legge regionale impugnata autorizza l'utilizzazione di parte delle somme provenienti dal presunto saldo finanziario 2012, per coprire lo stanziamento di spese non vincolate. Più esattamente, si tratterebbe di euro 920.610,01 destinati al Fondo di riserva per spese obbligatorie (art. 11), di euro 198.000,00 destinati al Fondo di riserva per spese impreviste (art. 12) e di euro 300.000,00 destinati alla riassegnazione dei residui passivi perenti (art. 13) relativamente all'anno 2013, sebbene fosse mancata la preventiva verifica della disponibilità delle risorse che si ottiene solo con l'accertamento dell'avanzo di amministrazione in sede di approvazione del rendiconto per l'esercizio finanziario 2012.

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

La normativa censurata, quindi, si porrebbe in evidente contrasto con l'art. 81, quarto comma, Cost. dal momento che esiste un concreto obbligo di copertura «[...] attraverso la previa verifica di disponibilità delle risorse impiegate, per assicurare il tendenziale equilibrio tra entrate ed uscite». Il Presidente del Consiglio dei ministri evidenzia che si trova ripetutamente affermato dalla Corte costituzionale, in relazione al parametro dell'art. 81, quarto comma, Cost., che la copertura deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale (sentenze n. 106 del 2011, n. 68 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010, n. 213 del 2008, n. 384 del 1991 e n. 1 del 1966) e che il legislatore vieta tassativamente l'utilizzazione dell'avanzo presunto per costruire gli equilibri del bilancio, in quanto entità economica di incerta realizzazione e, per ciò stesso, produttiva di rischi per la sana gestione finanziaria dell'ente pubblico (sentenza n. 70 del 2012).

La Regione Molise non si è costituita in giudizio.

Considerato in diritto

1.- Con il ricorso in epigrafe il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 6, 11, 12 e 13 della legge della Regione Molise 17 gennaio 2013, n. 5 (Bilancio regionale di competenza e di cassa per l'esercizio finanziario 2013 - Bilancio pluriennale 2013-2015), in riferimento agli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, della Costituzione.

In particolare, il ricorrente lamenta che la Regione Molise avrebbe disposto la copertura di stanziamenti di spese obbligatorie ma non vincolate «attraverso l'utilizzo di una quota parte del saldo finanziario presunto riferito al 2012, malgrado non sia stata ancora certificata l'effettiva disponibilità dello stesso con l'approvazione del rendiconto per l'esercizio finanziario 2012».

Tra le spese la cui copertura è assicurata tramite l'utilizzo di detto "saldo finanziario presunto" (termine impiegato per indicare l'avanzo di amministrazione presunto, espressione che sarà utilizzata in prosieguo) sarebbero inserite quelle «relative al Fondo di riserva per spese obbligatorie, al Fondo di riserva per spese impreviste e alla riassegnazione dei residui passivi perenti».



La violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost. viene motivata in riferimento al principio dell'equilibrio di bilancio, dal momento che le disposizioni impugnate autorizzerebbero l'utilizzazione di parte delle somme provenienti dall'avanzo di amministrazione presunto relativo all'anno 2012 per coprire le spese destinate al Fondo di riserva per spese obbligatorie (art. 11), al Fondo di riserva per spese impreviste (art. 12) ed alla riassegnazione dei residui passivi perenti (art. 13). Secondo il ricorrente, sarebbe mancata la preventiva verifica della disponibilità delle risorse, che si ottiene solo con l'accertamento dell'avanzo di amministrazione in sede di approvazione del rendiconto per l'esercizio finanziario 2012.

Al riguardo, il ricorrente ricorda che questa Corte ha affermato che il saldo finanziario presunto «consiste in una stima provvisoria, priva di valore giuridico ai fini delle autorizzazioni di spesa», e che «nessuna spesa può essere accesa in poste di bilancio correlate ad un avanzo presunto, se non quella finanziata da fondi vincolati e regolarmente stanziati nell'esercizio precedente» (sentenza n. 70 del 2012).

La normativa censurata si porrebbe quindi in evidente contrasto con l'art. 81, quarto comma, Cost., dal momento che «l'obbligo di copertura avrebbe dovuto essere osservato, attraverso la previa verifica di disponibilità delle risorse impiegate, per assicurare il tendenziale equilibrio tra entrate ed uscite» (sentenza n. 70 del 2012).

Il Presidente del Consiglio dei ministri richiama altresì il costante orientamento di questa Corte, in relazione al parametro dell'art. 81, quarto comma, Cost., secondo cui «la copertura deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale (sentenze n. 106 del 2011, n. 68 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010, n. 213 del 2008, n. 384 del 1991 e n. 1 del 1966)» e non può essere utilizzato l'«avanzo presunto per costruire gli equilibri del bilancio, in quanto entità economica di incerta realizzazione e, per ciò stesso, produttiva di rischi per la sana gestione finanziaria dell'ente pubblico» (sentenza n. 70 del 2012).

Inoltre, il ricorrente deduce che le disposizioni impugnate violerebbero l'art. 117, terzo comma, Cost. in relazione alla potestà legislativa concorrente dello Stato in materia di coordinamento della finanza pubblica.

In sostanza, le censure formulate dal ricorrente in relazione agli evocati parametri possono essere così sintetizzate: a) realizzazione del formale pareggio di bilancio mediante l'utilizzazione dell'avanzo di amministrazione vincolato, attraverso il collegamento teleologico degli artt. 6, 11, 12 e 13 della legge reg. Molise n. 5 del 2013, per la copertura del Fondo di riserva per spese obbligatorie, per le spese impreviste e per il finanziamento dei residui cancellati a seguito di perenzione amministrativa; b) produzione di un sostanziale squilibrio del bilancio consistente in un ampliamento complessivo della spesa oltre i limiti delle risorse disponibili.

1.1.- Le norme oggetto dell'impugnativa statale sono state, successivamente alla proposizione del ricorso, modificate dall'art. 7 della legge della Regione Molise 25 luglio 2013, n. 9 (Copertura dell'anticipazione di liquidità ai sensi degli articoli 2 e 3 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64. Variazioni al bilancio regionale per l'esercizio 2013 e al bilancio pluriennale 2013-2015).

Tale intervento del legislatore regionale: a) ha eliminato l'utilizzo dell'avanzo presunto per coprire le dotazioni dei fondi di riserva indicati negli artt. 11, 12 e 13 della legge reg. Molise n. 5 del 2013; b) ha precisato che essi saranno interamente finanziati con «risorse regionali»; c) ha ridotto l'applicazione dell'avanzo presunto dell'importo di euro 1.400.568,63; d) ha individuato, come mezzo alternativo di copertura, la riduzione per il medesimo importo di uno stanziamento di competenza finanziato con «risorse regionali» (capitolo 19405 della U.P.B. 711).

2.- Le questioni sollevate in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. sono inammissibili.

Il ricorrente non svolge alcun percorso argomentativo idoneo a collegare le norme impugnate al parametro costituzionale evocato, né deduce alcuna disposizione interposta in grado di illustrare la pretesa illegittimità delle stesse norme.

3.- Per quanto riguarda le censure formulate in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost., è utile preventivamente definire il quadro normativo composto dalle norme impugnate.

L'art. 6 dispone che: «1. Al bilancio di previsione annuale per l'esercizio 2013 sono allegati i seguenti prospetti: TABELLA N. 1 - Quadro riassuntivo delle entrate e delle spese di competenza e di cassa suddivise per titoli e per funzioni obiettivo; TABELLA N. 2 - Tabella di raffronto delle entrate e delle spese distinte per unità previsionali di base, derivanti da assegnazioni di fondi della Unione europea e dello Stato a specifica destinazione; TABELLA N. 3 - Elenco dei capitoli collegati alle unità previsionali di base; TABELLA N. 4 - Elenco delle spese obbligatorie; TABELLA N. 5 - Elenco delle garanzie fidejussorie principali e sussidiarie prestate dalla Regione e dei fondi di garanzia; TABELLA N. 6 - Dimostrazione della formazione del saldo finanziario presunto al 31.12.2012; TABELLA N. 7 - Dimostrazione



dell'utilizzo del presunto avanzo di amministrazione finalizzato applicato al bilancio 2013; TABELLA N. 8 - Nota informativa sui derivati della Regione Molise ai sensi dell'articolo 62, comma 8, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, come sostituito dall'articolo 3, comma 1, della legge 22 dicembre 2008, n. 203»

L'art. 11 prevede che: «1. All'unità previsionale di base n. 922 dello stato di previsione della spesa è autorizzata l'iscrizione di uno stanziamento di competenza di euro 920.610,01 a titolo di "Fondo di riserva per spese obbligatorie e d'ordine", con uguale dotazione di cassa. 2. Sono considerate obbligatorie le spese indicate nella tabella n. 4 di cui all'articolo 6, comma 1. 3. L'utilizzo del fondo è disciplinato dalle norme previste dall'articolo 24 della legge regionale n. 4/2002».

L'art. 12 statuisce che: «1. È autorizzata l'iscrizione alla unità previsionale di base n. 922 dello stato di previsione della spesa di uno stanziamento di euro 198.000,00 a titolo di "Fondo di riserva per spese impreviste". 2. L'utilizzo di somme da prelevare dal fondo è disciplinato dalle norme di cui all'articolo 25 della legge regionale n. 4/2002».

L'art. 13, infine, istituisce un capitolo di spesa per il finanziamento dei residui cancellati a seguito di perenzione amministrativa così articolato: «1. Per il pagamento di somme eliminate dai residui passivi per le quali sia prevedibile da parte dei creditori l'esercizio del proprio diritto a riscuotere è autorizzata l'iscrizione, nella unità previsionale di base n. 922 dello stato di previsione della spesa, di un fondo con una dotazione di competenza e di cassa, per l'anno 2013, di euro 300.000,00. 2. Per l'utilizzo del fondo sarà osservato quanto previsto dall'articolo 27 della legge regionale n. 4/2002». Quest'ultimo, a sua volta, recita: «1. Nello stato di previsione della spesa può iscriversi, sia per competenza che per cassa, apposito fondo da utilizzarsi per far fronte al pagamento di residui passivi eliminati per perenzione negli esercizi precedenti, in caso di richiesta degli aventi diritto. 2. Il fondo è movimentato esclusivamente con atto deliberativo della Giunta Regionale».

Dall'esame delle tabelle allegate all'art. 6 della legge impugnata si ricava che la U.P.B. 922 della parte spesa del bilancio di previsione 2013, cui sono imputati il Fondo di riserva per le spese obbligatorie, il Fondo di riserva per le spese impreviste e le risorse per finanziare la reinscrizione delle partite debitorie afferenti alle obbligazioni scadute o in scadenza nel richiamato esercizio e già oggetto di perenzione amministrativa, viene effettivamente finanziata attraverso l'utilizzazione dell'avanzo presunto di amministrazione dell'esercizio 2012. Ciò conferma la configurazione della modalità di copertura censurata dal Presidente del Consiglio dei ministri.

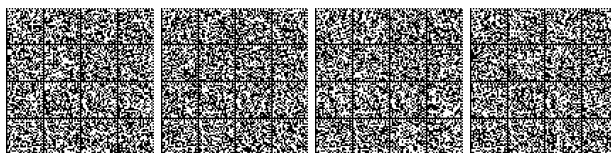
Ne deriva che le norme impugnate dovranno essere scrutinate tenendo presente il loro collegamento teleologico.

4.- Alla luce di quanto premesso, le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 6, 11, 12 e 13 della legge reg. Molise n. 5 del 2013 in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost. sono fondate nei termini di seguito precisati.

Con riguardo all'impiego di risorse provenienti da esercizi precedenti, questa Corte ha già precisato che esso è consentito solamente in presenza di particolari requisiti quali: a) l'effettiva riscossione di una risorsa finalizzata negli esercizi anteriori; b) la sua mancata utilizzazione in detti esercizi; c) la persistenza di un vincolo legislativo per le originarie specifiche finalità (sentenze n. 241 del 2013 e n. 192 del 2012).

Per quel che riguarda in particolare l'avanzo di amministrazione presunto, è stato chiarito che esso costituisce «entità giuridicamente ed economicamente inesistente», in quanto tale inidonea ad assicurare copertura di spese (sentenze n. 250 del 2013 e n. 70 del 2012). Peraltro, a prescindere da ogni considerazione circa l'acclarata inapplicabilità dell'istituto della presunzione alla materia della copertura finanziaria, nel caso di specie la presunzione di avanzo utilizzata dal legislatore regionale non è neppure supportata dai caratteri della precisione, della concordanza e della prudenza poiché le risultanze dell'ultimo conto consuntivo approvato dalla Regione Molise con la legge 19 ottobre 2012, n. 23 (Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2011), conducono a modalità di apprezzamento di opposto contenuto. Come è noto, infatti, l'art. 7 di detta legge è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo per ciò che concerne l'irregolare contabilizzazione di residui attivi (sentenza n. 138 del 2013). Per effetto della richiamata declaratoria, il risultato di amministrazione di quell'esercizio, originariamente quantificato in un avanzo di amministrazione (art. 4 della medesima legge reg. Molise n. 23 del 2012), deve intendersi di segno negativo in conseguenza della cancellazione di tali residui dalle componenti attive del saldo finale.

I fondi di riserva per le spese obbligatorie e per quelle impreviste, di cui agli artt. 11 e 12 della legge reg. Molise n. 5 del 2013, sono due poste di spesa di natura necessaria, così configurate dalla stessa normativa quadro di contabilità regionale (art. 13 del decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76, recante «Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni, in attuazione dell'articolo 1, comma 4, della legge 25 giugno 1999, n. 208»), e finalizzate ad assicurare l'equilibrio del bilancio in una prospettiva dinamica. Esse infatti costitui-



scono un accantonamento di risorse destinate rispettivamente a fronteggiare, nel corso dell'esercizio di competenza, eventuali eccedenze di spese obbligatorie rispetto alla previsione annuale oppure nuove o maggiori spese necessarie, ma imprevedibili al momento dell'approvazione del bilancio.

Anche il fondo di cui al successivo art. 13 appartiene alla categoria delle spese obbligatorie. Esso è destinato all'adempimento di obbligazioni «scadute o in scadenza nell'esercizio di competenza» (sentenza n. 250 del 2013).

Le considerazioni che precedono consentono di affermare che l'allocazione nella parte spesa di bilancio delle tre poste contestate costituisce un obbligo indefettibile per la Regione Molise, ma che essa «deve avvenire secondo i canoni della sana gestione finanziaria, nel rispetto dei precetti discendenti dall'art. 81, quarto comma, Cost., attraverso le forme di copertura consentite dall'ordinamento» (sentenza n. 250 del 2013). Nel caso di specie, al contrario, esse non sono conformi né ai parametri costituzionali di imputazione della spesa, né al principio dell'unità di bilancio, desumibile dall'art. 24, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, recante «Legge di contabilità e finanza pubblica» (sentenza n. 241 del 2013). Sotto il primo profilo, infatti, la risorsa impiegata per la copertura è «giuridicamente inesistente» (sentenze n. 250 del 2013 e n. 318 e n. 70 del 2012); sotto il secondo, vincola indebitamente a spese della competenza una posta proveniente da esercizio precedente.

In sostanza, è il collegamento teleologico di dette poste contabili a rendere il bilancio dell'esercizio 2013 privo di equilibrio nel suo complesso, poiché determina «il sovradimensionamento della spesa rispetto alle risorse effettivamente disponibili» attraverso la loro destinazione «a spese discrezionali ancora da assumere, e comunque non pervenute alla fase del perfezionamento, anziché impiegarle in via prioritaria» per far fronte a spese obbligatorie e ad obbligazioni in scadenza o scadute (sentenza n. 250 del 2013).

Come affermato per analoga fattispecie precedentemente sottoposta al giudizio di questa Corte, «le descritte violazioni dei principi della copertura e dell'unità concorrono a rendere il bilancio dell'esercizio 2013 privo di equilibrio nel suo complesso, poiché determinano il sovradimensionamento della spesa rispetto alle risorse effettivamente disponibili. Il descritto schema elusivo del parametro costituzionale consente di dedicare risorse effettivamente disponibili a spese discrezionali ancora da assumere e comunque non pervenute alla fase del perfezionamento», anziché impiegarle in via prioritaria per la copertura di spese obbligatorie (sentenza n. 250 del 2013).

4.1.- Sulla base delle esposte considerazioni possono essere precisati i profili di illegittimità delle singole norme in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost.

L'art. 6 della legge reg. Molise n. 5 del 2013 è illegittimo nella parte in cui collega l'avanzo di amministrazione presunto relativo all'esercizio 2012 all'U.P.B. 922 della parte spesa, alla quale sono imputati il Fondo di riserva per le spese obbligatorie, il Fondo di riserva per le spese impreviste e le risorse per finanziare la reinscrizione delle partite debitorie afferenti alle obbligazioni scadute o in scadenza nel richiamato esercizio e già oggetto di perenzione amministrativa.

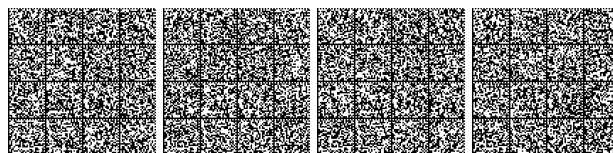
Gli artt. 11, 12 e 13 della legge regionale impugnata sono illegittimi nella parte in cui imputano spese obbligatorie alla U.P.B. 922 della spesa, utilizzando una risorsa aleatoria sotto il profilo economico ed inesistente sotto quello giuridico (*ex plurimis*, sentenze n. 318 e n. 70 del 2012).

4.2.- Non vengono in rilievo in questa sede le modifiche recate di recente dalla legge reg. Molise n. 9 del 2013, in quanto, da un canto, per essa sono ancora pendenti i termini per l'impugnazione da parte dello Stato, e, dall'altro, non vi è prova alcuna che le disposizioni impugunate non abbiano avuto nel frattempo applicazione.

È utile precisare - come già messo in evidenza da questa Corte - che il principio dell'equilibrio tendenziale del bilancio è un «precetto dinamico della gestione finanziaria (*ex plurimis*, sentenze n. 213 del 2008, n. 384 del 1991 e n. 1 del 1966), [il quale] consiste nella continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche» (sentenza n. 250 del 2013).

Anche per la Regione Molise vale dunque - considerato il «difetto genetico conseguente all'impostazione della stessa legge di bilancio» - la doverosità dell'adozione di «appropriate variazioni del bilancio di previsione, in ordine alla cui concreta configurazione permane la discrezionalità dell'amministrazione nel rispetto del principio di priorità dell'impiego delle risorse disponibili per le spese obbligatorie e, comunque, per le obbligazioni perfezionate, in scadenza o scadute» (sentenza n. 250 del 2013).

Pertanto, come già questa Corte ha recentemente precisato, la limitazione della declaratoria d'incostituzionalità dell'utilizzazione dell'avanzo di amministrazione presunto alle sole partite di spesa oggetto del ricorso non esonera la Regione dal concreto perseguimento dell'equilibrio del bilancio (sentenza n. 250 del 2013).



5.- In considerazione della inscindibile connessione esistente con le norme impugnate, l'illegittimità costituzionale delle prime deve estendersi in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), agli artt. 1 e 2 della legge reg. Molise n. 5 del 2013, nella parte in cui contabilizzano, rispettivamente nell'entrata e nella spesa del bilancio di competenza e di cassa dell'esercizio 2013, l'avanzo di amministrazione presunto dell'esercizio 2012 nella misura di euro 1.418.610,01, pari alla sommatoria degli importi destinati dagli articoli 11, 12 e 13 al finanziamento del Fondo di riserva per spese obbligatorie, al Fondo di riserva per spese impreviste ed alla riassegnazione dei residui passivi perenti. Dette disposizioni, infatti, consentono l'indebito allargamento delle autorizzazioni di spesa ed il conseguente squilibrio del bilancio di previsione 2013.

6.- Analoga statuizione deve essere adottata nei confronti dell'art. 8 della legge reg. Molise n. 5 del 2013, nella parte in cui applica al bilancio di previsione 2013 l'avanzo di amministrazione presunto dell'esercizio 2012 nella misura di euro 1.418.610,01. L'evidente correlazione con le disposizioni impugnate comporta, infatti, un rapporto di chiara consequenzialità con la decisione assunta in ordine alle stesse.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 6 della legge della Regione Molise 17 gennaio 2013, n. 5 (Bilancio regionale di competenza e di cassa per l'esercizio finanziario 2013 - Bilancio pluriennale 2013/2015), nella parte in cui determina il finanziamento della U.P.B. 922 inerente alla copertura degli artt. 11, 12 e 13 attraverso l'impiego dell'avanzo di amministrazione presunto relativo all'esercizio 2012;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 11, 12 e 13 della legge reg. Molise n. 5 del 2013 nella parte inerente all'imputazione della spesa alla U.P.B. 922 del bilancio di previsione 2013;

3) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Molise n. 5 del 2013 nella parte in cui contabilizza, nell'entrata del bilancio di competenza e di cassa dell'esercizio 2013, l'avanzo di amministrazione presunto dell'esercizio 2012 nella misura di euro 1.418.610,01;

4) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. Molise n. 5 del 2013 nella parte in cui contabilizza, nella spesa del bilancio di competenza e di cassa dell'esercizio 2013, l'avanzo di amministrazione presunto dell'esercizio 2012 nella misura di euro 1.418.610,01;

5) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge reg. Molise n. 5 del 2013 nella parte in cui applica al bilancio di previsione 2013 l'avanzo di amministrazione nella misura di euro 1.418.610,01.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 novembre 2013.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Aldo CAROSI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 novembre 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 267

Sentenza 6 - 13 novembre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Volontariato - Possibilità per il Ministero dell'interno di richiamare il personale volontario del Corpo dei Vigili del fuoco per "qualsivoglia" necessità dell'amministrazione - Asserito contrasto con la normativa comunitaria volta a prevenire gli abusi derivanti dall'utilizzo di una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato - Asserita violazione dell'obbligo di osservanza delle norme comunitarie - Insussistenza - Erroneo presupposto interpretativo - Inesistenza di un rapporto di lavoro tra i volontari e la pubblica amministrazione - Non fondatezza della questione.

- Legge 12 novembre 2011, n. 183, art. 4, commi 11 e 12.
- Costituzione, art. 117, primo comma; direttiva 28 giugno 1999, n. 1999/70/CE, allegato accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, clausola 5, punto 1.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Gaetano SILVESTRI;

Giudici: Luigi MAZZELLA, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 4, commi 11 e 12, della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2012), promosso dal Tribunale ordinario di Roma nel procedimento vertente tra Caravassilis Daniele ed altri e il Ministero dell'interno con ordinanza del 6 dicembre 2012, iscritta al n. 110 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 21, prima serie speciale, dell'anno 2013.

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

udito nella camera di consiglio del 23 ottobre 2013 il Giudice relatore Sabino Cassese.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 6 dicembre 2012, depositata nella cancelleria di questa Corte il 6 maggio 2013 (reg. ord. n. 110 del 2013), il Tribunale ordinario di Roma, prima sezione lavoro, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 4, commi 11 e 12, della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2012), per violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, in riferimento alla clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, allegato alla direttiva 28 giugno 1999, n. 1999/70/CE (Direttiva del Consiglio relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato).

La clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro dispone che «Per prevenire gli abusi derivanti dall'utilizzo di una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato, gli Stati membri, previa consultazione delle parti sociali a norma delle leggi, dei contratti collettivi e della prassi nazionali, e/o le parti sociali stesse, dovranno introdurre, in assenza di norme equivalenti per la prevenzione degli abusi e in un modo che tenga conto delle esigenze di settori e/o



categorie specifici di lavoratori, una o più misure relative a: a) ragioni obiettive per la giustificazione del rinnovo dei suddetti contratti o rapporti; b) la durata massima totale dei contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato successivi; c) il numero dei rinnovi dei suddetti contratti o rapporti».

2.- L'articolo 4, comma 11, della legge n. 183 del 2011 modifica la lettera a) del comma 2 dell'articolo 9 del decreto legislativo 8 marzo 2006, n. 139 (Riassetto delle disposizioni relative alle funzioni ed ai compiti del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, a norma dell'articolo 11 della legge 29 luglio 2003, n. 229). Secondo la formulazione originaria di quest'ultima disposizione, il personale volontario del Corpo nazionale dei vigili del fuoco poteva essere richiamato in servizio «in caso di particolari necessità delle strutture centrali e periferiche del Corpo nazionale»; secondo l'attuale formulazione, tale richiamo può avvenire «in caso di necessità delle strutture centrali e periferiche del Corpo nazionale motivate dall'autorità competente che opera il richiamo».

L'articolo 4, comma 12, della legge n. 183 del 2011 modifica invece il comma 1 dell'articolo 10 del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368 (Attuazione della direttiva 1999/70/CE relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso dall'UNICE, dal CEEP e dal CES), inserendo la lettera c-bis), che esclude dal campo di applicazione del d.lgs. n. 368 del 2001 i richiami in servizio del personale volontario del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, precisando che essi «ai sensi dell'articolo 6, comma 1, del decreto legislativo 8 marzo 2006, n. 139, non costituiscono rapporti di impiego con l'Amministrazione».

3.- La questione di costituzionalità è stata sollevata nel corso di un giudizio che - secondo quanto riferisce il Tribunale rimettente - ha ad oggetto la richiesta di sette iscritti negli elenchi del personale volontario del Dipartimento dei Vigili del fuoco del Ministero dell'interno, con distinti atti depositati tra il 14 e il 18 ottobre 2011, volta a ottenere: il riconoscimento della sussistenza tra le parti di un rapporto di lavoro subordinato a tempo determinato; la dichiarazione di nullità e inefficacia dei termini apposti a detti «contratti», sul presupposto che i richiami dei volontari «integrino dei contratti di lavoro subordinato a tempo determinato»; la conversione dei rispettivi rapporti di lavoro in rapporti di lavoro a tempo indeterminato; l'accertamento del loro diritto alla stabilizzazione e la condanna del Ministero convenuto alla loro immissione in ruolo; in ogni caso, la condanna del Ministero convenuto al risarcimento del danno da illegittima reiterazione di contratti a tempo determinato.

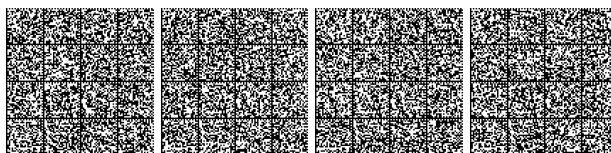
Il Tribunale ordinario di Roma, prima sezione lavoro, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 4, commi 11 e 12, della legge n. 183 del 2011.

4.- Ad avviso del giudice rimettente, i commi 11 e 12 dell'articolo 4 della legge n. 183 del 2011, nel consentire «il richiamo in servizio a tempo determinato del personale volontario dei Vigili del Fuoco in caso di (qualsivoglia) necessità delle strutture centrali e periferiche del Corpo nazionale, al di fuori dell'applicazione dei principi di cui al d.lgs. n. 368/2001», determinerebbero «una successione potenzialmente illimitata di contratti a tempo determinato, e comunque svincolata dall'indicazione di ragioni obiettive o dalla predeterminazione di una durata massima o di un numero certo di rinnovi» e sarebbero quindi in contrasto con la clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, in violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.

Secondo il giudice *a quo*, l'attività dei volontari dei vigili del fuoco non è in alcun modo riconducibile al volontariato, la cui caratteristica è la gratuità (art. 2 della legge 11 agosto 1991, n. 266 - Legge-quadro sul volontariato), ma presenterebbe tutti gli elementi propri del rapporto di lavoro, caratterizzato dalla subordinazione, come si evincerebbe dalle disposizioni del d.lgs. n. 139 del 2006, in base alle quali «Al personale volontario richiamato in servizio temporaneo, per l'intera durata di tale richiamo, spetta il trattamento economico iniziale del personale permanente di corrispondente qualifica, il trattamento di missione, i compensi inerenti alle prestazioni di lavoro straordinario» (art. 10) e al medesimo personale si applicano sanzioni disciplinari, quali la censura, la sospensione dai richiami e la radiazione (art. 11).

Tuttavia - prosegue il giudice rimettente - al personale volontario dei Vigili del fuoco non troverebbe applicazione la disciplina interna in materia di rapporti a tempo determinato, prevista dal d.lgs. n. 368 del 2001, di attuazione della direttiva n. 1999/70/CE. Dato che le disposizioni impugnate consentirebbero che il richiamo dei volontari possa avvenire per «qualsivoglia» necessità delle strutture centrali e periferiche del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco, per essi non varrebbe «alcuna delle norme limitative dettate al fine di dare attuazione alla citata direttiva europea del 1999», né sotto il profilo della sussistenza di «situazioni eccezionali o di emergenza», né sotto il profilo dei «limiti temporali».

Nell'osservare che vi sarebbe un contrasto tra le disposizioni impugnate e la direttiva comunitaria in materia di contratti a tempo determinato, il giudice rimettente rileva di non poter egli stesso disapplicare le disposizioni interne ritenute incompatibili perché la direttiva europea è priva di effetto diretto. Come affermato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (*ex multis*, sentenze 23 aprile 2009, C-378, 379 e 380/07, e 15 aprile 2008, C-268/06), infatti, la clausola 5 dell'accordo quadro, lasciando agli Stati il potere di scegliere, in modo discrezionale, una o più delle misure elencate in detta clausola o di ricorrere a norme equivalenti in vigore, non sarebbe «sufficientemente precisa per poter essere invocata da un singolo dinanzi a un giudice nazionale».



Il giudice rimettente ritiene che la questione sia rilevante, in quanto «tutti i ricorrenti risultano assunti in forza di atti privi dell'indicazione dei motivi ed in assenza di ragioni giustificatrici obiettive (che non possono comunque risolversi in esigenze permanenti del datore di lavoro, in fabbisogni tendenzialmente immutabili o dalla durata non preventivabile) e alcuni di loro per una durata complessiva di oltre trentasei mesi, e ciò in difetto di specifiche, valide ed applicabili indicazioni su durata massima dei contratti o rapporti e numero dei loro rinnovi», e quindi la eventuale pronuncia di accoglimento della Corte «schiuderebbe le porte alla domanda di risarcimento dei danni, proposta dai ricorrenti in via subordinata» rispetto alla richiesta di conversione del contratto a tempo determinato in contratto a tempo indeterminato.

5.- Il Presidente del Consiglio dei ministri è intervenuto in giudizio, chiedendo che la questione sia dichiarata non rilevante, inammissibile e infondata.

Ad avviso del Presidente del Consiglio, non si comprenderebbe dall'ordinanza di remissione «se i ricorrenti lamentino l'illegittimità del termine finale apposto al contratto di lavoro con il Ministero perché privo di una ragione obiettiva e/o lamentino la reiterazione di rapporti di lavoro a termine con il Ministero». Nel caso in cui il giudizio *a quo* vertesse sul primo rapporto di lavoro a termine intercorso tra i ricorrenti e il Ministero, la questione sarebbe non rilevante dato che la Corte di giustizia dell'Unione europea ha più volte precisato che la direttiva n. 1999/70/CE «non ha lo scopo di impedire o limitare la stipula di rapporti di lavoro a termine», ma «di evitare l'abusiva reiterazione dei rapporti a termine».

Nel merito, secondo la difesa statale la questione non sarebbe fondata, in primo luogo, in quanto la direttiva n. 1999/70/CE «non stabilisce le condizioni precise in base alle quali si può far ricorso al contratto a tempo determinato», ma «sancisce soltanto l'adozione, qualora il diritto nazionale non preveda norme equivalenti, di almeno una delle misure enunciate alla clausola 5, punto 1, che attengono, rispettivamente, a ragioni obiettive che giustificano il rinnovo di tali contratti o rapporti di lavoro, alla durata massima totale degli stessi contratti o rapporti di lavoro successivi ed al numero di rinnovi di questi ultimi». Secondo il Presidente del Consiglio, la disciplina che consente il richiamo dei volontari «in caso di necessità delle strutture centrali e periferiche del Corpo nazionale motivate dall'autorità competente che opera il richiamo» costituirebbe «norma equivalente» ai sensi della clausola 5 dell'accordo quadro e non vi sarebbe, quindi, alcun contrasto con la normativa comunitaria, anche in ragione della previsione - nella disciplina interna - di un limite massimo di centosessanta giorni all'anno per detti richiami.

In secondo luogo, la difesa statale osserva che la distinzione del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco in una componente «permanente» e una «volontaria», il cui «connotato essenziale» è «la temporaneità delle prestazioni» risale alla legge 27 dicembre 1941, n. 1570 (Nuove norme per l'organizzazione dei servizi antincendi). Si rileva che tale «natura temporanea della prestazione» costituisce «l'esclusiva e diretta conseguenza della peculiarità del servizio prestato e non già espressione della volontà dell'Amministrazione di apporre un qualsiasi termine di durata al richiamo in servizio».

Il Presidente del Consiglio dei ministri sottolinea, poi, che già l'art. 1, comma 3, del d.P.R. 6 febbraio 2004, n. 76 (Regolamento concernente disciplina delle procedure per il reclutamento, l'avanzamento e l'impiego del personale volontario del Corpo nazionale dei vigili del fuoco) specifica che «Il personale volontario non è vincolato da rapporto di impiego con l'amministrazione ed è chiamato a svolgere temporaneamente i propri compiti ogni qualvolta se ne manifesti il bisogno»; previsione successivamente confermata dal d.lgs. n. 139 del 2006. Infine, la difesa statale ricorda come già la legge n. 1570 del 1941 prevedeva che, nel caso di richiamo temporaneo in servizio del personale volontario, i datori di lavoro, pubblici o privati, hanno l'obbligo di lasciare disponibili i propri dipendenti, «conservando loro il rispettivo posto di lavoro e considerando l'assenza giustificata ad ogni effetto di legge», e come anche tale previsione sia stata confermata dalla disciplina successiva. Ad avviso della difesa statale, quindi, l'articolo 4, comma 12, della legge n. 183 del 2011, censurato dal giudice rimettente, nel prevedere l'inapplicabilità della direttiva comunitaria concernente gli abusi derivanti dall'utilizzo improprio dei contratti a tempo determinato, si limiterebbe a «chiarire in modo definitivo» che «il rapporto che intercorre tra il vigile del fuoco volontario e l'Amministrazione non è riconducibile [...] ad un rapporto di lavoro subordinato ma, piuttosto, si tratta di attività di volontariato al servizio del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco», al quale «non può ritenersi applicabile la normativa prevista per il pubblico impiego ed in particolare la normativa sul contratto a termine».



Considerato in diritto

1.- Con ordinanza del 6 dicembre 2012, il Tribunale ordinario di Roma, prima sezione lavoro, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 4, commi 11 e 12, della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2012), per violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione in riferimento alla clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, allegato alla direttiva 28 giugno 1999, n. 1999/70/CE (Direttiva del Consiglio relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato).

2.- In via preliminare, va esaminata l'eccezione di inammissibilità sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri, ad avviso del quale non si comprenderebbe dall'ordinanza di rimessione se si lamenti «l'illegittimità del termine finale apposto al contratto di lavoro con il Ministero [dell'Interno] perché privo di una ragione obiettiva e/o lamentino la reiterazione di rapporti di lavoro a termine». Secondo la difesa dello Stato, laddove il giudizio principale vertesse sul primo rapporto di lavoro a termine tra i volontari e la pubblica amministrazione, la questione difetterebbe di rilevanza perché la Corte di giustizia dell'Unione europea avrebbe più volte precisato che la direttiva n. 1999/70/CE «non ha lo scopo di impedire o limitare la stipula di rapporti di lavoro a termine», ma «di evitare l'abusiva reiterazione» di tali rapporti.

L'eccezione non è fondata, in quanto la questione di legittimità è inequivocabilmente riferita all'illegittima reiterazione dei rapporti intercorsi tra i volontari del Corpo dei vigili del fuoco e il Ministero dell'interno: infatti, il giudice rimettente precisa che le disposizioni sono censurate nella parte in cui consentono una «successione potenzialmente illimitata di contratti a tempo determinato».

3.- Ancora in via preliminare, va precisato che la questione sollevata con riferimento alla violazione della clausola 5 dell'accordo quadro allegato alla direttiva n. 1999/70/CE risponde ai requisiti di ammissibilità individuati dalla giurisprudenza costituzionale. Nell'ambito di un giudizio in via incidentale, le norme comunitarie possono costituire elementi integrativi del parametro di costituzionalità di cui all'art. 117, primo comma, Cost., soltanto se tali norme siano prive di effetto diretto: circostanza che ricorre per la clausola 5 dell'accordo quadro allegato alla direttiva n. 1999/70/CE, come già rilevato dalla Corte di giustizia (sentenza 15 aprile 2008, C-268/06) e da questa Corte (ordinanza n. 207 del 2013).

4.- La questione relativa all'articolo 4, commi 11 e 12, della legge n. 183 del 2011 deve quindi essere esaminata nel merito.

Il Tribunale ordinario di Roma ritiene che le disposizioni censurate consentirebbero al Ministero dell'interno di richiamare il personale volontario del Corpo dei Vigili del fuoco per «qualsivoglia» necessità dell'amministrazione, escludendo inoltre tali eventuali richiami dall'applicazione del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368 (Attuazione della direttiva 1999/70/CE relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso dall'UNICE, dal CEEP e dal CES). Ciò sarebbe in contrasto con la clausola 5, punto 1, del citato accordo quadro, prevista «per prevenire gli abusi derivanti dall'utilizzo di una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato», con conseguente violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.

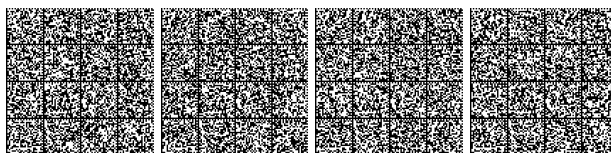
Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, invece, il personale volontario dei Vigili del fuoco «non è vincolato da rapporto di impiego con l'amministrazione ed è chiamato a svolgere temporaneamente i propri compiti ogni qualvolta se ne manifesti il bisogno».

4.1.- La questione non è fondata.

Il giudice rimettente muove dal presupposto interpretativo che tra i volontari dei Vigili del fuoco e la pubblica amministrazione vi sia un rapporto di lavoro a tempo determinato. Tale presupposto è però escluso dalle norme che regolano la materia.

La disciplina riguardante i volontari del Corpo dei vigili del fuoco costituisce un sottosistema peculiare, ma non isolato. In altri casi, infatti, il legislatore ha previsto che privati cittadini possano partecipare come «volontari» allo svolgimento di funzioni pubbliche, quali la difesa militare e la protezione civile. Similmente, altri ordinamenti - come quello tedesco - hanno attribuito a personale volontario e non professionale un'ampia parte delle attività di protezione civile.

In particolare, i volontari del Corpo dei vigili del fuoco non hanno una funzione suppletiva, bensì emergenziale. Questa peculiare figura di volontari, infatti, è stata introdotta in pieno periodo bellico, dalla legge 27 dicembre 1941, n. 1570 (Nuove norme per l'organizzazione dei servizi antincendi), per sopperire a esigenze straordinarie. A conferma di ciò, ancora oggi l'art. 9, comma 1, del decreto legislativo 8 marzo 2006, n. 139 (Riassetto delle disposizioni relative alle funzioni ed ai compiti del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, a norma dell'articolo 11 della legge 29 luglio 2003,



n. 229), stabilisce che i volontari possano essere richiamati innanzitutto «in occasione di calamità naturali o catastrofi». I richiami hanno la durata massima di centosessanta giorni all'anno, sono disposti a rotazione e devono essere adeguatamente motivati dall'autorità che opera il richiamo, con ragioni strettamente collegate alla funzione principale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco (calamità naturali, catastrofi, soccorso pubblico, altre emergenze). Detti richiami, quindi, sono disposti non per «qualsivoglia» necessità dell'amministrazione, ma «in caso di necessità» funzionali allo svolgimento dei summenzionati compiti, per il «soccorso pubblico» e per i «corsi di formazione» a questo scopo.

Del resto, i volontari - al contrario del personale permanente del Corpo dei Vigili del fuoco - non sono scelti a sèguito di pubblico concorso, ma su domanda presentata dai diretti interessati e dopo un periodo di addestramento. Inoltre, questi volontari possono avere un rapporto di lavoro con altro soggetto: per quest'ultimo - che può essere anche un privato - vi è l'obbligo di lasciare disponibili, in caso di loro richiamo, i dipendenti iscritti negli appositi elenchi e di conservare loro il posto di lavoro (art. 8, comma 4, d.lgs. n. 139 del 2006), atteso che «l'assenza dal servizio deve considerarsi giustificata a ogni effetto di legge» (art. 22 del d.P.R. 6 febbraio 2004, n. 76 «Regolamento concernente disciplina delle procedure per il reclutamento, l'avanzamento e l'impiego del personale volontario del Corpo nazionale dei vigili del fuoco»).

Per tutte queste ragioni, il legislatore ha per ben tre volte escluso esplicitamente che tra i volontari del Corpo dei vigili del fuoco e la pubblica amministrazione vi sia un rapporto di lavoro. Il censurato art. 4, comma 12, della legge n. 183 del 2011, infatti, nel prevedere che «i richiami in servizio» di tale personale volontario «non costituiscono rapporti di impiego con l'Amministrazione», si limita a ripetere quanto già stabilito per la medesima categoria di soggetti dall'art. 6 del d.lgs. n. 139 del 2006 («Il personale volontario non è legato da un rapporto d'impiego all'Amministrazione») e dall'art. 1, comma 3, del d.P.R. n. 76 del 2004 («Il personale volontario non è vincolato da rapporto di impiego con l'Amministrazione»).

4.2.- In conclusione, il rapporto tra la pubblica amministrazione e il personale volontario del Corpo dei vigili del fuoco, per l'esercizio di funzioni straordinarie e collegate ad eventi di natura eccezionale e di durata ed entità non prevedibili, consiste in una dipendenza di carattere esclusivamente funzionale. I volontari dei vigili del fuoco non ricadono quindi nell'ambito di applicazione dell'accordo quadro allegato alla direttiva n. 1999/70/CE, perché tale accordo si applica «ai lavoratori a tempo determinato con un contratto di assunzione o un rapporto di lavoro disciplinato dalla legge» (clausola 2); nel caso in esame, non vi è un rapporto di lavoro, ma di servizio.

La questione, dunque, non è fondata per l'erroneità del presupposto interpretativo da cui muovono le censure prospettate dal giudice rimettente (*ex multis*, sentenze n. 236 e n. 229 del 2013).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 4, commi 11 e 12, della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2012), sollevata dal Tribunale ordinario di Roma, prima sezione lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione e alla clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, allegato alla direttiva 28 giugno 1999, n. 1999/70/CE (Direttiva del Consiglio relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 novembre 2013.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Sabino CASSESE, *Redattore*

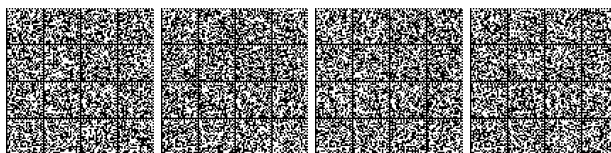
Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 novembre 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_130267



N. 268

Ordinanza 6 - 13 novembre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Enti locali - Norme della Regione Molise - Liquidazione ed estinzione delle comunità montane - Risoluzione consensuale del rapporto di lavoro del personale in servizio a tempo indeterminato mediante corresponsione di un incentivo economico - Ricorso del Governo - Ius superveniens che abroga la norma impugnata - Rinuncia al ricorso in mancanza di controparte costituita - Estinzione del processo.

- Legge della Regione Molise 19 ottobre 2012, n. 22, art. 2, comma 11.
- Costituzione, artt. 3 e 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: Gaetano SILVESTRI;

Giudici : Luigi MAZZELLA, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 11, della legge della Regione Molise 19 ottobre 2012, n. 22, recante «Disposizioni urgenti per la liquidazione ed estinzione delle Comunità montane», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 24 dicembre 2012-2 gennaio 2013, depositato in cancelleria il 2 gennaio 2013 ed iscritto al n. 1 del registro ricorsi 2013.

Udito nella camera di consiglio del 25 settembre 2013 il Giudice relatore Luigi Mazzella.

Ritenuto che, con ricorso notificato il 24 dicembre 2012-2 gennaio 2013, depositato in cancelleria il 2 gennaio 2013 ed iscritto al n. 1 del registro ricorsi dell'anno 2013, il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Molise 19 ottobre 2012, n. 22, recante «Disposizioni urgenti per la liquidazione ed estinzione delle Comunità montane», in riferimento agli articoli 3, 117, secondo comma, lettera l), nonché 117, terzo comma, della Costituzione;

che il ricorrente censura essenzialmente l'art. 2, comma 11, della legge citata, secondo cui la Regione, al fine di accelerare l'estinzione delle soppresses comunità montane, favorisce la risoluzione consensuale del rapporto di lavoro del personale in servizio a tempo indeterminato mediante corresponsione di un incentivo economico;

che tale norma, ad avviso del Governo, si pone in contrasto con le vigenti disposizioni contrattuali di comparto, le quali, per il personale non dirigenziale, non consentono l'elargizione del predetto incentivo. Più precisamente, la norma impugnata, introducendo un istituto economico, quale l'indennità in questione, di cui (al comma 12) è rimessa alla Giunta regionale la determinazione dei criteri di calcolo, ergo l'entità, avrebbe una chiara natura contrattuale, incidendo direttamente sulla regolamentazione del rapporto di lavoro con i dipendenti delle comunità montane. In tal modo, la stessa norma, secondo il ricorrente, urta contro le disposizioni statali contenute negli articoli da 40 a 50 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), che riservano alla contrattazione collettiva la determinazione delle norme regolatrici del rapporto di lavoro privatizzato



con le pubbliche amministrazioni, e invade la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile (sentenze n. 7 del 2011, n. 332 del 2010 e n. 189 del 2007);

che sarebbe leso, inoltre, in violazione dell'art. 3 Cost., il principio di eguaglianza tra i cittadini. Ciò, in quanto il personale di altre Regioni, pur nella stessa situazione lavorativa, si troverebbe di fronte ad una diversa qualificazione degli emolumenti;

che risulterebbe, infine, violato l'art. 117, terzo comma, Cost., poiché, a parere del Presidente del Consiglio dei ministri, la disposizione censurata collide con le norme statali di coordinamento della finanza pubblica sopra richiamate. Ed infatti, secondo la giurisprudenza costituzionale, la spesa per il personale, per la sua importanza strategica ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interna (data la sua rilevante entità), costituisce non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa di parte corrente, con la conseguenza che le disposizioni relative al suo contenimento assurgono a principio fondamentale della legislazione statale (sentenza n. 169 del 2007) di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.;

che con atto notificato il 15-18 aprile 2013 e depositato il successivo 23 aprile il Presidente del Consiglio dei ministri ha rinunciato all'impugnativa del censurato art. 2, comma 11, della legge reg. Molise n. 22 del 2012, atteso che la Regione resistente - con l'art. 1 della legge della Regione Molise 2 gennaio 2013, n. 1 (Abrogazioni e modifiche urgenti di norme di leggi regionali) - ha inteso adeguarsi ai rilievi governativi, abrogando i commi 11, 12 e 13 dell'impugnato art. 2 della legge reg. n. 22 del 2012.

Considerato che il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale della legge della Regione Molise 19 ottobre 2012, n. 22, recante «Disposizioni urgenti per la liquidazione ed estinzione delle Comunità montane», in riferimento agli articoli 3, 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, della Costituzione;

che la Regione Molise non si è costituita;

che, nelle more del giudizio, l'art. 1 della legge della Regione Molise 2 gennaio 2013, n. 1 (Abrogazioni e modifiche urgenti di norme di leggi regionali) ha abrogato, a decorrere dal giorno successivo a quello della sua pubblicazione (ai sensi di quanto stabilito dall'art. 2 della medesima legge), i commi 11, 12 e 13 dell'art. 2 della legge reg. n. 22 del 2012, facendo così venire meno i motivi di doglianza del Governo;

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

che, in mancanza di costituzione in giudizio della Regione resistente, l'intervenuta rinuncia al ricorso determina, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'estinzione del processo (*ex plurimis*, ordinanze n. 113, n. 89 e n. 37 del 2013; n. 302, n. 283, n. 282, n. 122, n. 98, n. 83 e n. 29 del 2012; n. 199 e n. 48 del 2009).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara estinto il processo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 novembre 2013.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

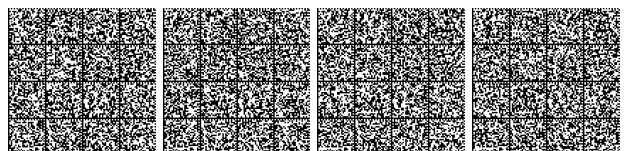
Luigi MAZZELLA, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 novembre 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 269

Ordinanza 6 - 13 novembre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Sanità pubblica - Piano di rientro dal disavanzo sanitario della Regione Abruzzo - Previsione che il Commissario *ad acta* dia esecuzione al programma operativo per l'esercizio 2010, ferma restando la validità degli atti e dei provvedimenti già adottati e la salvezza degli effetti e dei rapporti giuridici sorti sulla base della sua attuazione - Asserita violazione del principio di uguaglianza, dei diritti di azione e difesa in giudizio, del principio di tutela giurisdizionale, della competenza regionale in materia di organizzazione sanitaria e di tutela della salute, dei principi costituzionali sui poteri sostitutivi del Governo, dei principi costituzionali sulla formazione degli atti legislativi, del vincolo di osservanza degli obblighi internazionali derivanti dalla CEDU - Difetto di plausibile motivazione in ordine alla rilevanza delle questioni - Manifesta inammissibilità.

- Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111), art. 17, comma 4, lettera c), primo periodo.
- Costituzione, artt. 3, 24, 72, 73, terzo comma, 103, 113, 117, primo e terzo comma, e 120; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, art. 6.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Gaetano SILVESTRI;

Giudici: Luigi MAZZELLA, 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, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

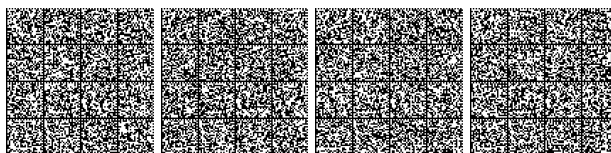
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 17, comma 4, lettera c), primo periodo, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111, promosso dal Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo nel procedimento vertente tra il Comune di Pescara e il Commissario *ad acta* per l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi del settore sanitario della Regione Abruzzo ed altre, con ordinanza del 5 aprile 2012, iscritta al n. 36 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 10, prima serie speciale, dell'anno 2013.

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

udito nella camera di consiglio del 9 ottobre 2013 il Giudice relatore Giuseppe Tesauro.

Ritenuto che il Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo, con ordinanza del 5 aprile 2012, ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 24, 72, 73, terzo comma, 103, 113, 117, primo e terzo comma, e 120 della Costituzione ed in relazione all'articolo 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (di seguito: CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950 e del Protocollo addizionale alla Convenzione stessa, firmato a Parigi il 20 marzo 1952), questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 17, comma 4, lettera c), primo periodo, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111;

che, secondo il rimettente, il Comune di Pescara ha proposto giudizio di ottemperanza, ai sensi dell'art. 112 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo) (*infra*, anche c.p.a.), allo scopo di ottenere l'attuazione della



sentenza del TAR per l'Abruzzo del 9 giugno 2011, n. 335, la quale ha annullato le deliberazioni del Commissario ad acta per l'attuazione del Piano di rientro dai disavanzi del settore sanitario della Regione Abruzzo 3 agosto 2010, n. 44, e 5 agosto 2010, n. 45, costituenti rispettivamente il «programma operativo» di cui all'art. 2, comma 88, legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2010), e la «approvazione dei provvedimenti tecnici attuativi delle Azioni 1 e 3», in particolare, per quanto qui interessa, nella parte in cui hanno disposto la «disattivazione» dell'ospedale di Pescara e la sua trasformazione in «presidio territoriale di assistenza»;

che avverso detta sentenza hanno proposto appello, con separati atti, la Regione Abruzzo ed il Commissario ad acta, chiedendone la sospensione dell'esecutività, ma il Consiglio di Stato «ha dichiarato improcedibili le domande cautelari» (sezione III, ordinanze 30 settembre 2011, n. 4290 e n. 4292), poiché, con la norma censurata, «gli atti amministrativi oggetto del giudizio sono stati trasfusi (e trovano legittimazione) in una fonte di rango legislativo, donde deriva quanto meno la carenza di interesse attuale dell'appellante alla concessione della richiesta misura cautelare»;

che il citato art. 17, comma 4, lettera c), ha, infatti, stabilito: «il Commissario ad acta per l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario della Regione Abruzzo dà esecuzione al programma operativo per l'esercizio 2010, di cui all'articolo 2, comma 88, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, che è approvato con il presente decreto, ferma restando la validità degli atti e dei provvedimenti già adottati e la salvezza degli effetti e dei rapporti giuridici sorti sulla base della sua attuazione» e in tal modo, secondo il rimettente, avrebbe dato «veste legislativa» agli atti amministrativi parzialmente annullati dalla citata sentenza, «fornendo altresì una generale copertura alle misure attuative nel frattempo adottate»;

che, ad avviso del TAR, il Comune di Pescara ha proposto giudizio di ottemperanza, chiedendo la pronuncia dei provvedimenti necessari a questo scopo ed eccependo l'illegittimità costituzionale del citato art. 17, comma 4, lettera c);

che le amministrazioni resistenti, nel costituirsi nel giudizio principale, hanno eccepito l'inammissibilità del ricorso, deducendo: in primo luogo, che le ordinanze del Consiglio di Stato hanno posto in luce l'inefficacia della sentenza oggetto del giudizio di ottemperanza, la quale non sarebbe, quindi, eseguibile; in secondo luogo, che le misure dirette a disattivare e riconvertire l'ospedale di Pescara sono state portate a compimento; in terzo luogo, che l'eccezione di illegittimità costituzionale costituirebbe l'unico oggetto del giudizio e difetterebbe una domanda oggetto di un autonomo e distinto petitum;

che, secondo il TAR, il ricorrente ha chiesto l'esecuzione di una sentenza appellata, ma esecutiva ex art. 33, comma 2, c.p.a., in quanto non sospesa;

che la questione di legittimità costituzionale sarebbe rilevante, poiché il suo accoglimento renderebbe possibile «dettare misure dirette all'ottemperanza della decisione» e fare «parallelamente recuperare l'interesse delle amministrazioni a chiedere nuovamente al giudice di appello la misura cautelare», mentre la circostanza che le deliberazioni annullate sono state interamente eseguite neppure impedirebbe l'adozione dei provvedimenti necessari a garantirne l'esecuzione, ma solo rilevarebbe ai fini dell'identificazione di quelli idonei a tale scopo;

che, nel merito, ad avviso del rimettente, la Regione Abruzzo, in presenza di una situazione di squilibrio economico-finanziario della spesa sanitaria regionale, in data 6 marzo 2007 aveva stipulato con i Ministri della salute e dell'economia l'accordo previsto dall'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2005), e dall'art. 8 dell'intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005 (Intesa, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, in attuazione dell'articolo 1, comma 173, della legge 30 dicembre 2004, n. 311), impegnandosi ad attuare il piano di rientro dal disavanzo, e detto accordo era stato approvato con deliberazione della Giunta regionale del 13 marzo 2007, n. 224, composta da tre elaborati;

che il Presidente del Consiglio dei ministri, con nota del 30 luglio 2008, aveva attivato la procedura di cui all'articolo 4, comma 1, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159 (Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 29 novembre 2007, n. 222, in virtù della quale, quando nel procedimento di verifica e monitoraggio è accertata l'inosservanza da parte della Regione degli adempimenti previsti dal piano di rientro, la stessa è diffidata ad adottare entro quindici giorni tutti gli atti normativi, amministrativi, organizzativi e gestionali idonei a garantire il conseguimento degli obiettivi previsti;

che, nella specie, riscontrata la persistenza dei presupposti della diffida, il Consiglio dei ministri, con deliberazione dell'11 settembre 2008, ha nominato, ai sensi dell'art. 4 del d.l. n. 159 del 2007, un Commissario ad acta, per l'attuazione di detto piano di rientro, designandolo, con successiva delibera dell'11 dicembre 2009, nella persona del Presidente *pro tempore* di detta Regione;

che il Commissario ad acta, con deliberazione del 3 agosto 2010, n. 44, approvava il programma operativo 2010, recante la previsione di una serie di interventi, tra i quali il «Piano della rete ospedaliera», in vista dell'identificazione delle «strutture ospedaliere che non risultano coerenti (...) con il fabbisogno di prestazioni della popolazione» e, con deliberazione 5 agosto 2010, n. 45, individuava cinque strutture (tra queste quella sita nel Comune di Pescara) «da disattivare da ospedali per acuti»;



che, secondo il giudice *a quo*, la sentenza della quale è stata chiesta l'esecuzione ha ritenuto che i poteri del Commissario ad acta non prevedevano la disattivazione, ma la riconversione dei cosiddetti piccoli ospedali in «ospedali di territorio» e questi neppure poteva derogare specifici contenuti di leggi regionali (in particolare, le leggi della Regione Abruzzo 10 marzo 2008, n. 5, recante «Un sistema di garanzie per la salute - Piano sanitario regionale 2008-2010» e 5 aprile 2007, n. 6, recante «Linee-guida per la redazione del piano sanitario 2007/2009 - Un sistema di garanzie per la salute - Piano di riordino della rete ospedaliera»), peraltro non motivatamente assunte quali «ostacolo alla piena realizzazione del piano di rientro» e costituenti parte integrante del citato accordo;

che, per il TAR, la disposizione censurata costituirebbe una norma-provvedimento diretta ad eludere l'annullamento degli atti amministrativi del Commissario ad acta e, a suo avviso, questa Corte ha affermato che le leggi-provvedimento sono soggette ad uno scrutinio stretto di costituzionalità e devono osservare i principi di ragionevolezza e non arbitrarietà e l'intangibilità del giudicato (sentenze n. 288 e n. 241 del 2008, n. 267 e n. 11 del 2007, n. 282 del 2005);

che la giurisprudenza costituzionale ha, inoltre, «escluso che all'adozione di una determinata disciplina con norme di legge sia di ostacolo la circostanza che, in sede giurisdizionale, sia stata ritenuta illegittima quella contenuta in una fonte normativa secondaria o in un atto amministrativo» (sono richiamate le sentenze n. 211 del 1998 e n. 263 del 1994, nonché le ordinanze n. 32 del 2008 e n. 352 del 2006), ma ritiene censurabile che il legislatore ordinario, oltre a creare una regola astratta, prenda «espressamente in considerazione anche le sentenze passate in giudicato» (sentenza n. 374 del 2000), emanando «leggi di sanatoria il cui unico intento è quello di incidere su uno o più giudicati (ordinanza n. 352 del 2006)»;

che, secondo il rimettente, la norma censurata sarebbe «ispirata all'unico "intento", seppure non esplicitato, di incidere direttamente sulle decisioni del giudice amministrativo» e non rilevarebbe il mancato passaggio in giudicato della sentenza di cui è stata chiesta l'esecuzione, in quanto essa «impedisce proprio il formarsi della cosa giudicata, sovrapponendo la propria disciplina a quella derivante dalla sentenza», dovendo reputarsi equiparate dall'art. 112 del c.p.a., ai fini dell'ottemperanza, «le sentenze passate in giudicato e quelle esecutive», con conseguente violazione degli artt. 24, 103, 113 e 117 Cost., in relazione (per quest'ultimo parametro) all'art. 6 della CEDU, nonché dell'art. 3 Cost., per difetto di ragioni in grado di «giustificare il regime speciale riservato alla Regione Abruzzo, nel cui ambito finiscono per essere inapplicabili le disposizioni introdotte dalla lettera a)» del quarto comma del citato art. 17;

che, ad avviso del giudice *a quo*, il citato art. 17, comma 4, lettera a), disciplina il procedimento preordinato ad eliminare gli ostacoli che impediscono l'attuazione del piano di rientro o dei programmi operativi, prevedendo l'intervento del Consiglio regionale per le eventuali modifiche delle leggi regionali e del Consiglio dei ministri, in caso di inerzia del primo;

che la norma censurata ne impedirebbe l'applicabilità alla Regione Abruzzo, con conseguente violazione degli artt. 117 e 120 Cost., e dell'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), in quanto avrebbe non ragionevolmente estromesso gli «organi regionali dalla funzione di rivedere le proprie leggi ed eventualmente rimuoverle laddove siano considerate di ostacolo al perseguimento degli obiettivi di risanamento»;

che, secondo il TAR, la disciplina in esame concerne le materie «tutela della salute» ed «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica», spettanti alla competenza legislativa concorrente della Regione, nelle quali è riservata allo Stato la fissazione dei principi fondamentali, non rinvenibili nella norma censurata, tenuto conto del carattere provvedimentale della medesima, con conseguente lesione dell'art. 117, terzo comma, Cost., anche in considerazione «dell'immotivata abrogazione implicita delle leggi regionali incompatibili» e della circostanza che la legificazione del programma operativo del Commissario ad acta lo fa prevalere sul citato accordo tra Stato e Regione Abruzzo e, quindi, sul piano di rientro e relativi allegati, eseguiti dalla Regione con le leggi regionali n. 5 del 2008 e n. 6 del 2007;

che, inoltre, gli atti del Commissario ad acta sono stati annullati perché ritenuti in contrasto con leggi regionali di attuazione del piano di rientro, mentre, come risulta anche dal citato art. 17, comma 4, lettera a), l'eliminazione degli ostacoli di natura legislativa all'attuazione del piano di rientro spetta al Consiglio regionale, salvo l'intervento del Consiglio dei ministri ex art. 120 Cost., avendo la lettera b) di tale disposizione confermato che «il programma operativo non ha automatici effetti abrogativi o modificativi o sospensivi di leggi regionali»;

che, ad avviso del TAR, la norma censurata inciderebbe sull'assetto scaturente dal citato accordo, in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., anche in quanto questa Corte avrebbe ritenuto costituzionalmente illegittimi gli interventi unilaterali idonei ad incidere su di esso (sentenze n. 123 e n. 77 del 2011, n. 141 e n. 2 del 2010); e, nella specie, la forza di legge conferita al programma operativo comporterebbe tale esito e realizzerebbe «rilevanti interferenze su un atto che nasce da un processo co-decisionale» e non potrebbe «essere modificato da provvedimenti unilaterali di una delle parti, in assenza di coinvolgimento della Regione interessata»;



che, infine, secondo il rimettente, la norma in esame sarebbe in contrasto con gli artt. 72 e 73, terzo comma, Cost., poiché recherebbe una generica approvazione del «programma operativo», rendendo del tutto incerto l'ambito della legificazione e la riferibilità della stessa «al solo atto presupposto o anche a quelli attuativi, dubbio accentuato dal fatto che l'atto "approvato" non è contraddistinto da alcun estremo identificativo, né tantomeno risulta pubblicato» nella *Gazzetta Ufficiale*;

che il conferimento di forza e valore di legge ad un atto amministrativo ne imporrebbe la pubblicazione, occorrendo, per ragioni di certezza del diritto, che la formulazione «del testo legislativo risponda a criteri di univocità, chiarezza e semplicità del dato normativo», essendo detta esigenza sottesa all'art. 72, primo comma, Cost., il quale, «nel prevedere l'approvazione articolo per articolo della proposta di legge, presuppone che emerga ben chiaro il contenuto normativo dell'atto»;

che nel giudizio davanti a questa Corte è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo, nell'atto di intervento ed in una successiva memoria, che la questione sia dichiarata inammissibile e, comunque, infondata;

che, a suo avviso, la questione sarebbe inammissibile, in primo luogo, perché la sopravvenienza di una disposizione che disciplina *ex novo* e fa assurgere a rango di normazione primaria proprio gli atti e l'attività amministrativa oggetto di sindacato giurisdizionale determinerebbe l'effetto di scollegare la vicenda dalla mera fase esecutiva della statuizione giurisdizionale e l'eventuale rinnovazione dell'attività amministrativa non potrebbe più dirsi dovuta quale adempimento a seguito di pronunzie demolitorie e di ottemperanza del potere giurisdizionale, ma si concretizzerebbe in attività esecutiva della nuova norma, sulla cui esclusiva base potrà essere valutata la legittimità (Cons. Stato, Ad. Plen., 9 marzo 2011, n. 2);

che, in secondo luogo, la questione sarebbe inammissibile in quanto «unici motivi» del ricorso in ottemperanza sono le censure di illegittimità costituzionale che, quindi, costituiscono l'unico e diretto oggetto del giudizio principale e non sarebbe possibile identificare un *petitum* separato e distinto rispetto alla questione di legittimità costituzionale;

che, nel merito, secondo l'Avvocatura generale, le censure riferite all'art. 117, terzo comma, Cost., non sono fondate, poiché il citato «programma operativo» contiene indirizzi strategici definiti da decisioni regionali, non disposizioni puntuali e dettagliate, non contrasterebbe con il piano di rientro, ma ne garantirebbe l'attuazione ed avrebbe reso le disposizioni del piano di rientro conformi alla sopravvenuta normativa nazionale ed agli ulteriori obblighi regionali derivanti dalle nuove intese intercorse tra Stato, Regioni e Province autonome, non costituendo neppure frutto di una valutazione discrezionale del Commissario ad acta, in quanto avrebbe contenuto vincolato, siccome imposto dall'esigenza di adeguare l'organizzazione sanitaria regionale ai nuovi parametri di riferimento, economici e normativi, sopraggiunti a detto piano;

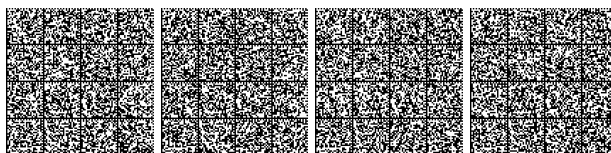
che la censura riferita all'art. 120 Cost. sarebbe infondata, poiché «il Commissario ad acta non ha esercitato alcun illegittimo ed arbitrario potere legislativo, posto che è stato il Parlamento, approvando i contenuti del Programma Operativo 2010, a conferire piena efficacia e valore di legge alle relative disposizioni», in vista della tutela della salute pubblica, contenendo detto programma molteplici disposizioni, con conseguente impossibilità di ritenere che la norma in esame sia stata emanata al solo scopo di eludere un giudicato, peraltro nella specie inesistente;

che, inoltre, la «legificazione» del citato programma neppure escluderebbe, ricorrendone le condizioni, l'applicabilità delle disposizioni della lettera a) della norma censurata, concernente «il procedimento da seguire per la "rimozione" delle leggi regionali contrastanti con il Piano di rientro e con i Programmi operativi che ne costituiscono prosecuzione» e giustificata dall'urgenza economica connessa all'incremento del disavanzo economico nel frattempo verificatosi, non sussistendo nessun contrasto con i principi della normativa in materia sanitaria, «trattandosi di interventi di legislazione emergenziale e dunque cogente per definizione»;

che, secondo l'interveniente, le censure sollevate in riferimento agli artt. 3, 24 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della CEDU, non sarebbero fondate, tra l'altro perché gli interventi del legislatore nei processi in corso sarebbero legittimi se giustificati, come nella specie, dalla «necessità preminente di tutelare una ragione imperativa di interesse generale», non avendo, peraltro, la norma in esame neanche inciso su una situazione di vantaggio definitivamente acquisita dal Comune di Pescara, dal momento che la sentenza della quale è stata chiesta l'ottemperanza è priva dell'efficacia del giudicato;

che, infine, ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, la norma in questione non sarebbe in contrasto con le altre contenute nel citato art. 17, comma 4, e «non è stata introdotta una corsia preferenziale per il Commissario ad acta della Regione Abruzzo», ma si è esclusivamente inteso fare fronte all'incremento del disavanzo economico.

Considerato che il Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 24, 72, 73, terzo comma, 103, 113, 117, primo e terzo comma, e 120 della Costituzione ed in relazione all'articolo 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (di seguito: CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 (Ratifica ed esecuzione della



Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950 e del Protocollo addizionale alla Convenzione stessa, firmato a Parigi il 20 marzo 1952), questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 17, comma 4, lettera c), primo periodo, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111;

che, secondo il TAR, la norma censurata, stabilendo che «il Commissario ad acta per l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario della regione Abruzzo dà esecuzione al programma operativo per l'esercizio 2010, di cui all'articolo 2, comma 88, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, che è approvato con il presente decreto, ferma restando la validità degli atti e dei provvedimenti già adottati e la salvezza degli effetti e dei rapporti giuridici sorti sulla base della sua attuazione», violerebbe gli artt. 24, 103, 113 e 117, primo comma, Cost., in relazione (per quest'ultimo parametro) all'art. 6 della CEDU, i quali vietano al legislatore ordinario «di intervenire con norme *ad hoc* per la risoluzione di controversie in corso», in quanto sarebbe «ispirata all'unico "intento", seppure non esplicitato, di incidere direttamente sulle decisioni del giudice amministrativo», e, inoltre, si porrebbe in contrasto con l'art. 3 Cost., poiché non sussisterebbero elementi in grado di «giustificare il regime speciale riservato alla Regione Abruzzo, nel cui ambito finiscono per essere inapplicabili le disposizioni introdotte dalla lettera a)» del citato art. 17, comma 4;

che detta disposizione, a suo avviso, violerebbe, altresì, gli artt. 117 e 120 Cost., in quanto renderebbe inapplicabili alla Regione Abruzzo le ulteriori prescrizioni del citato art. 17, comma 4, poiché «ha direttamente risolto ogni possibile conflitto tra il programma operativo e la legislazione regionale, per di più senza alcuna puntuale considerazione dei motivi di contrasto», e in tal modo avrebbe realizzato un'irragionevole «estromissione degli organi regionali dalla funzione di rivedere le proprie leggi ed eventualmente rimuoverle laddove siano considerate di ostacolo al perseguimento degli obiettivi di risanamento»;

che, secondo il rimettente, la norma censurata recherebbe *vulnus* anche all'art. 117, terzo comma, Cost.: in primo luogo, perché il carattere provvedimentale della stessa evidenzerebbe che con essa non sono stati stabiliti «principi fondamentali», con conseguente violazione della competenza legislativa della Regione nella materia «tutela della salute», rafforzata «dall'immotivata abrogazione implicita delle leggi regionali incompatibili»; in secondo luogo, in quanto la legificazione del programma operativo lo farebbe prevalere anche sull'accordo tra Stato e Regione Abruzzo e, quindi, sul piano di rientro e relativi allegati, eseguiti dalla Regione, essendo stato il programma operativo annullato proprio perché giudicato in contrasto con atti di natura legislativa adottati dalla Regione Abruzzo, allo scopo di dare attuazione al piano di rientro;

che, infine, ad avviso del giudice *a quo*, il citato art. 17, comma 4, lettera c), violerebbe gli artt. 72 e 73, terzo comma, Cost., poiché, disponendo una generica approvazione del «programma operativo», renderebbe dubbio l'ambito della legificazione, con conseguente incerta riferibilità della stessa «al solo atto presupposto o anche a quelli attuativi, dubbio accentuato dal fatto che l'atto "approvato" non è contraddistinto da alcun estremo identificativo, né tantomeno risulta pubblicato» nella *Gazzetta Ufficiale*;

che, preliminarmente, va osservato che identica questione di illegittimità costituzionale, sollevata dallo stesso TAR, con un'ordinanza di cui quella in esame costituisce la pressoché letterale riproduzione (resa nel giudizio di ottemperanza proposto dal Comune di Tagliacozzo, nel cui territorio era ubicato un altro degli ospedali della Regione Abruzzo trasformati in presidi territoriali di assistenza) è stata di recente decisa da questa Corte e dichiarata manifestamente inammissibile (ordinanza n. 173 del 2013);

che, come ha precisato quest'ultima pronuncia, va ricordato, in linea preliminare, che, per «consolidata giurisprudenza» amministrativa, «l'oggetto del giudizio di ottemperanza è rappresentato dalla verifica, da parte del giudice adito, dell'esatto adempimento, da parte dell'amministrazione soccombente, dell'obbligo di conformarsi al giudicato per far conseguire concretamente all'interessato l'utilità o il bene della vita già riconosciutogli in sede di cognizione» (Cons. Stato, sez. III, 31 luglio 2012, n. 4363), «restando escluso che nello stesso possa essere riconosciuto un diritto nuovo ed ulteriore rispetto a quello fatto valere ed affermato con la sentenza da eseguire» (Cons. Stato, sez. VI, 9 febbraio 2011, n. 880);

che è, quindi, rilevante la questione di legittimità costituzionale proposta nel giudizio di ottemperanza in riferimento ad una norma che incide sul diritto riconosciuto da una sentenza che, quando essa è sollevata, è assistita dalla forza del giudicato e non è più suscettibile di riesame nel merito (sentenze n. 273 del 2012, n. 267 del 2007; *cfr.* anche sentenza n. 280 del 2012);

che, nella fattispecie in esame, la disposizione censurata è contenuta in un atto normativo promulgato il 6 luglio 2011, ventisette giorni dopo la pronuncia della sentenza oggetto del giudizio principale (sentenza 9 giugno 2011, n. 335), la quale, secondo l'espressa puntualizzazione contenuta nell'ordinanza di rimessione, è stata appellata dalla Regione Abruzzo e dal Commissario ad acta e, conseguentemente, costituisce tuttora oggetto di esame da parte del giudice del gravame;



che, come precisato dal rimettente, nel giudizio di appello sono state proposte domande cautelari, per la sospensione dell'efficacia di detta sentenza, dichiarate, tuttavia, improcedibili dal Consiglio di Stato, esclusivamente in quanto «gli atti amministrativi oggetto del giudizio sono stati trasfusi (e trovano legittimazione) in una fonte di rango legislativo, donde deriva quanto meno la carenza di interesse attuale dell'appellante alla concessione della richiesta misura cautelare di sospensione dell'esecutività della sentenza impugnata» (Cons. Stato, sez. III, ordinanze 30 settembre 2011, n. 4290 e n. 4292);

che, sebbene la pendenza del processo di impugnazione non incida sulla proponibilità del giudizio di ottemperanza (art. 112, comma 2, lettera b, c.p.a.), siffatta circostanza riveste, nondimeno, peculiare rilievo, in quanto la questione di legittimità costituzionale, nei termini entro i quali è stata sollevata e proposta, rinviene il suo indefettibile presupposto logico-giuridico nella definitività dell'accertamento dell'illegittimità degli atti del Commissario ad acta, nella specie ancora controversa, poiché è ancora pendente il giudizio di impugnazione;

che, come sottolineato dall'ordinanza n. 173 del 2013, essendo in corso il processo di secondo grado, riveste particolare importanza il profilo concernente l'ulteriore valutazione della legittimità degli atti amministrativi, proprio perché già rimessa al giudice di appello, e, quindi, emergono: in primo luogo, il problema della possibilità ed imprescindibilità di una preliminare verifica in ordine ai vizi riscontrati in primo grado, in quanto la delibazione dell'eventuale inesistenza degli stessi (in difformità rispetto all'accertamento svolto in primo grado) risulterebbe, all'evidenza, suscettibile di incidere sull'interpretazione della norma censurata e sulla stessa rilevanza della questione di legittimità costituzionale; in secondo luogo, la questione relativa alla possibilità di svolgere siffatta delibazione nel giudizio di ottemperanza, tenuto conto del contenuto e dell'oggetto del medesimo, ovvero l'imprescindibilità della riserva della stessa al giudice dell'appello;

che sussistono, altresì, sopravvenienze normative (artt. 15, comma 13, lettera c, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, recante «Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario», convertito, con modificazioni, dall'art. 1 comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135; art. 1 del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158, recante «Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute», convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1 della legge 8 novembre 2012, n. 189) per le quali si pone il problema della delibazione della loro eventuale incidenza sulla situazione giuridica azionata in giudizio e della riserva della stessa al giudice dell'impugnazione, oppure della possibilità che le stesse siano considerate in sede di ottemperanza, anche tenendo conto dell'ambito di questo giudizio e della mera esecutività della pronuncia oggetto del medesimo;

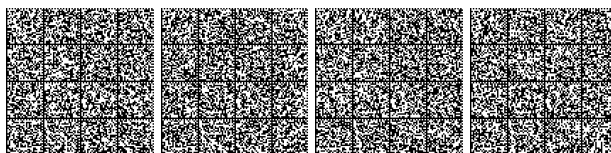
che lo stesso rimettente, dà, peraltro, conto che il Consiglio di Stato ha deciso le domande cautelari limitandosi a «prendere atto della normativa sopravvenuta», in quanto essa «è tale da impedire l'esecuzione della sentenza di primo grado» e si dimostra, quindi, consapevole dell'esigenza, in caso di eventuale accoglimento della questione, di «recuperare l'interesse delle amministrazioni a chiedere nuovamente al giudice di appello la sospensione cautelare», ma omette di esplicitare modi e tempi di tale «recupero», in grado di tutelare e bilanciare i diritti di tutte le parti del giudizio;

che, quindi, va ribadito anche in questo giudizio che «alla luce dell'oggetto del giudizio di ottemperanza e della peculiarità della fattispecie in esame, tenuto conto della pendenza del processo di appello e del contenuto dell'ordinanza resa sulla domanda di sospensione dell'esecutività della sentenza di primo grado, la mancata considerazione di tutti i profili sopra richiamati si risolve in difetto di una plausibile motivazione in ordine alla rilevanza della questione, con conseguente manifesta inammissibilità della stessa» (ordinanza n. 173 del 2013).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 17, comma 4, lettera c), primo periodo, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111, sollevate, in riferimento agli articoli 3, 24, 72, 73, terzo comma, 103, 113, 117, primo e terzo comma, e 120 della Costituzione ed in relazione all'ar-



articolo 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950 ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950 e del Protocollo addizionale alla Convenzione stessa, firmato a Parigi il 20 marzo 1952), dal Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 novembre 2013.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Giuseppe TESAURO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 novembre 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_130269

N. 270

Ordinanza 6 - 13 novembre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Assistenza - Norme della Regione Umbria - Edilizia residenziale sociale - Requisiti per beneficiare dei contributi per l'accesso all'abitazione - Ricorso del Governo - Ius superveniens che abroga le norme impugnate - Rinuncia al ricorso in mancanza di controparte costituita - Estinzione del processo.

- Legge della Regione Umbria 5 ottobre 2012, n. 15, artt. 24 e 34.
- Costituzione, artt. 3 e 117, primo comma; decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, artt. 9, comma 12, lettera c) e 40, comma 6; trattato sul funzionamento dell'Unione europea, art. 21, numero 1); direttiva 29 aprile 2004, n. 2004/38/CE (recepita con il decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30), art. 24; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 23.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Gaetano SILVESTRI;

Giudici : Luigi MAZZELLA, 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, Giuliano AMATO,
ha pronunciato la seguente



ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 24 e 34 della legge della Regione Umbria 5 ottobre 2012, n. 15, recante «Ulteriori modificazioni ed integrazioni della legge regionale 28 novembre 2003, n. 23 (Norme di riordino in materia di edilizia residenziale pubblica)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 10-13 dicembre 2012, depositato in cancelleria il 13 dicembre 2012 ed iscritto al n. 188 del registro ricorsi 2012.

Udito nella camera di consiglio del 9 ottobre 2013 il Giudice relatore Giuseppe Tesauro.

Ritenuto che, con ricorso notificato il 10-13 dicembre 2012, depositato il 13 dicembre 2012, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha sollevato, in riferimento agli articoli 3 e 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli articoli 9, comma 12, lettera c), e 40, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), all'articolo 21 numero 1) del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea ed all'articolo 24 della direttiva 29 aprile 2004, n. 2004/38/CE, recante «Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE», recepita con il decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30, questioni di legittimità costituzionale degli articoli 24 e 34 della legge della Regione Umbria 5 ottobre 2012, n. 15, recante «Ulteriori modificazioni ed integrazioni della legge regionale 28 novembre 2003, n. 23 (Norme di riordino in materia di edilizia residenziale pubblica)», pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Umbria del 10 ottobre 2012, n. 44, i quali hanno, rispettivamente, sostituito gli articoli 20 e 29 della legge della Regione Umbria 28 novembre 2003, n. 23 (Norme di riordino in materia di edilizia residenziale sociale);

che, ad avviso del ricorrente, gli artt. 20 e 29 della legge della Regione Umbria n. 23 del 2003, nei testi sostituiti dagli impugnati artt. 24 e 34, nella parte in cui, rispettivamente, prevedono tra i requisiti per beneficiare dei contributi per l'accesso all'abitazione la «residenza o attività lavorativa nella Regione da almeno cinque anni, anche non consecutivi, ovvero [la] residenza all'estero per i cittadini italiani che manifestano la volontà di rientrare in Italia entro un anno dalla domanda» (art. 20, comma 1, lettera b) e stabiliscono che, ai fini dell'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale sociale, occorre avere la «residenza o attività lavorativa nella Regione da almeno cinque anni consecutivi e nel comune territorialmente competente da almeno tre anni consecutivi» (art. 29, comma 1, lettera a), violerebbero l'art. 21, numero 1), del TFUE ed i principi di libertà di circolazione e di stabilimento;

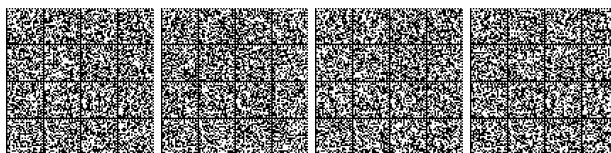
che, inoltre, ponendosi in contrasto con l'art. 9, comma 12, lettera c), del d.lgs. n. 286 del 1998, discriminerebbero i soggiornanti di lungo periodo, e, violando l'art. 40, comma 6, di detto decreto legislativo realizzerebbero una discriminazione «a danno dei cittadini comunitari»;

che, ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, l'art. 20, comma 1, lettera b), della legge regionale n. 23 del 2003, nel testo sostituito dal censurato art. 24, nella parte in cui prevede, quale requisito alternativo per beneficiare dei citati contributi, «la residenza all'estero per i cittadini italiani che manifestano la volontà di rientrare in Italia entro un anno dalla domanda» recherebbe altresì *vulnus* all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 24 della direttiva n. 2004/38/CE, perché realizzerebbe una discriminazione tra i cittadini italiani residenti all'estero (per i quali è più agevole soddisfare i requisiti stabiliti per ottenere il beneficio) ed i «cittadini migranti dell'Unione europea» ed i cittadini extracomunitari;

che, infine, le norme regionali impugnate, si porrebbero in contrasto con l'art. 3 Cost., in quanto stabiliscono un elemento di distinzione arbitrario, non essendovi nessuna ragionevole correlazione tra il requisito della residenza protratta per il suindicato arco temporale e gli altri necessari per la fruizione di un contributo sociale che, per sua natura, non tollera distinzioni basate su «particolari tipologie di residenza», che possono pregiudicare proprio coloro i quali sono più esposti alle condizioni di bisogno e di disagio;

che la Regione Umbria non si è costituita in giudizio;

che l'Avvocatura generale dello Stato, in data 23 settembre 2013, ha depositato atto di rinuncia al ricorso, con la corrispondente delibera adottata dal Consiglio dei ministri il 20 settembre 2013, sulla scorta della relazione del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, sul rilievo che le norme impugnate sono state modificate dagli artt. 21 e 22 della legge della Regione Umbria 21 giugno 2013, n. 12 (Norme su perequazione, premialità e compensazione in materia di governo del territorio e modificazioni di leggi regionali).



Considerato che la rinuncia al ricorso, in mancanza di costituzione in giudizio della controparte, determina, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'estinzione del giudizio.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara estinto il processo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 novembre 2013.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Giuseppe TESAURO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 novembre 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_130270

N. 271

Ordinanza 6 - 13 novembre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Farmacia - Norme della Regione Liguria - Disciplina degli orari, dei turni e delle ferie delle farmacie - Ricorso del Governo - Ius superveniens che abroga la disposizione impugnata - Rinuncia al ricorso in mancanza di controparte costituita - Estinzione del processo.

- Legge della Regione Liguria 6 novembre 2012, n. 35, art. 2, comma 4.
- Costituzione, artt. 3, 41 e 117, commi secondo, lettera e), e terzo; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 23.

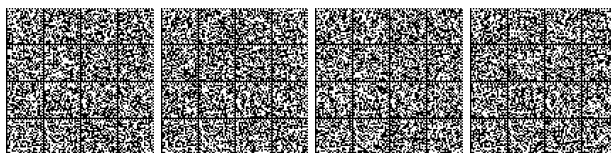
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Gaetano SILVESTRI;

Giudici : Luigi MAZZELLA, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente



ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 4, della legge della Regione Liguria 6 novembre 2012, n. 35 (Disciplina degli orari, dei turni e delle ferie delle farmacie), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 7-10 gennaio 2013, depositato in cancelleria il 10 gennaio 2013 ed iscritto al n. 2 del registro ricorsi 2013.

Visto l'atto di intervento della Federfarma - Federazione nazionale unitaria dei titolari di farmacia italiani;
udito nella camera di consiglio del 23 ottobre 2013 il Giudice relatore Sabino Cassese.

Ritenuto che, con ricorso notificato il 7-10 gennaio 2013 e depositato il 10 gennaio 2013 (reg. ric. n. 2 del 2013), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'articolo 2, comma 4, della legge della Regione Liguria 6 novembre 2012, n. 35 (Disciplina degli orari, dei turni e delle ferie delle farmacie), per violazione degli artt. 3, 41 e 117, secondo comma, lettera *e*), e terzo comma, della Costituzione;

che l'art. 2 della legge reg. Liguria n. 35 del 2012 definisce le fasce orarie obbligatorie per lo svolgimento del servizio farmaceutico e, in particolare, al comma 4 stabilisce che «Nel caso in cui le farmacie intendano prorogare l'apertura oltre le ore 21.00 sono tenute a garantire il servizio notturno sino alle ore 8.00 del giorno successivo»;

che il Presidente del Consiglio dei ministri rileva che la norma impugnata è in contrasto, in primo luogo, con l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., e, in particolare, con l'art. 11, comma 8, 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, secondo cui «I turni e gli orari di farmacia stabiliti dalle autorità competenti in base alla vigente normativa non impediscono l'apertura della farmacia in orari diversi da quelli obbligatori», vanificando in questo modo «la liberalizzazione oraria delle farmacie disposta dal legislatore statale nell'esercizio della sua competenza esclusiva e trasversale in materia di tutela della concorrenza»;

che, in secondo luogo, la disposizione impugnata contrasterebbe con l'art. 117, terzo comma, Cost., perché «connettere la disciplina degli obblighi di servizio notturno (indubbiamente compresa nella competenza concorrente in materia di tutela della salute) con la disciplina statale esclusiva della concorrenza, radicando in modo automatico quegli obblighi sugli atti di esercizio della libertà di concorrenza garantita da tale ultima disciplina, comporta quindi esorbitare dai limiti della suddetta competenza regionale concorrente»;

che, infine, la norma regionale sarebbe in contrasto con l'art. 41 Cost., perché introdurrebbe limiti all'iniziativa economica «che vanno oltre il “minimo indispensabile”» contemplato dal parametro costituzionale, e con l'art. 3 Cost., in quanto manifestamente irragionevole, posto che il prolungamento dell'orario di apertura fino alle ore 8 del giorno successivo non sembra giustificato da ragioni di efficienza o economicità;

che la Regione Liguria non si è costituita;

che in data 5 marzo 2013, la Federfarma - Federazione nazionale unitaria dei titolari di farmacia italiani ha depositato atto di intervento in giudizio, con cui chiede che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 4, della legge reg. Liguria n. 35 del 2012 sia dichiarata inammissibile e comunque infondata;

che, successivamente alla proposizione del ricorso, la norma impugnata è stata abrogata dall'art. 1, comma 2, della legge della Regione Liguria 28 marzo 2013, n. 10 (Modifiche alla legge regionale 6 novembre 2012, n. 35 - Disciplina degli orari, dei turni e delle ferie delle farmacie);

che in data 19 settembre 2013, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato atto di rinuncia al ricorso;

che in data 18 ottobre 2013, la Federfarma - Federazione nazionale unitaria dei titolari di farmacia italiani ha depositato atto di adesione alla rinuncia al ricorso.



Considerato che il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'articolo 2, comma 4, della legge della Regione Liguria 6 novembre 2012, n. 35 (Disciplina degli orari, dei turni e delle ferie delle farmacie), per violazione degli artt. 3, 41 e 117, secondo comma, lettera e), e terzo comma, della Costituzione;

che la Regione Liguria non si è costituita;

che successivamente il ricorrente ha rinunciato al ricorso;

che, in mancanza di costituzione in giudizio della Regione resistente, la rinuncia al ricorso determina, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'estinzione del processo (*ex multis*, ordinanze n. 258, n. 165 e n. 155 del 2013).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara estinto il processo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 novembre 2013.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Sabino CASSESE, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 novembre 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_130271

N. 272

Sentenza 6 - 14 novembre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Molise - Abrogazione dell'art. 20 della legge regionale n. 17 del 1985, e dell'art. 4, commi sesto, settimo ed ottavo, della legge regionale n. 7 del 1973 - Ricorso del Governo - Carenza di motivazione - Inammissibilità della questione.

- Legge della Regione Molise 7 agosto 2012, n. 18, art. 1, comma 2.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; legge 28 febbraio 1985, n. 47, art. 24.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Molise - Approvazione degli strumenti attuativi degli strumenti urbanistici generali - Attribuzione in via definitiva alla Giunta comunale - Ius superveniens che introduce la previsione che "i comuni sono comunque tenuti a trasmettere alla regione, entro sessanta giorni, copia degli strumenti attuativi di cui al comma 1. Sulle eventuali osservazioni della regione i comuni devono esprimersi con motivazioni puntuali" - Ricorso del Governo - Censura tardiva - Inammissibilità della questione

- Legge della Regione Molise 2 gennaio 2013, n. 1, art. 1, comma 3.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; legge 28 febbraio 1985, n. 47, art. 24.



Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Molise - Approvazione degli strumenti attuativi degli strumenti urbanistici generali - Attribuzione in via definitiva alla Giunta comunale - Contrasto con la norma statale, espressiva di principio fondamentale, che, nel quadro della semplificazione delle procedure urbanistiche, esclude l'approvazione regionale per la formazione dei piani urbanistici attuativi, e configura l'obbligo del Comune di invio del piano alla Regione per eventuali osservazioni, che successivamente l'ente locale è tenuto a prendere in considerazione - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del governo del territorio - Necessità di introdurre la previsione i Comuni trasmettano alla Regione copia dei piani attuativi conformi allo strumento urbanistico generale, per i quali non è prevista l'approvazione regionale - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Legge della Regione Molise 7 agosto 2012, n. 18, art. 1, comma 1, nel testo vigente anteriormente all'aggiunta del comma 1-bis, inserito dall'art. 1, comma 3, della legge della Regione Molise 2 gennaio 2013, n. 1.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; legge 28 febbraio 1985, n. 47, art. 24.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Gaetano SILVESTRI;

Giudici: Luigi MAZZELLA, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

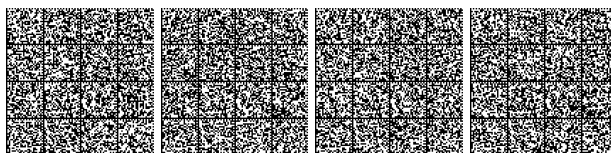
nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Molise 7 agosto 2012, n. 18 (Disposizioni in merito all'approvazione dei piani attuativi conformi alle norme degli strumenti urbanistici generali vigenti) e dell'art. 1, comma 3, della legge della Regione Molise 2 gennaio 2013, n. 1 (Abrogazioni e modifiche urgenti di norme di leggi regionali), promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi notificati il 15-17 ottobre 2012 ed il 4-6 marzo 2013, depositati in cancelleria il 18 ottobre 2012 ed il 12 marzo 2013 ed iscritti rispettivamente al n. 158 del registro ricorsi 2012 ed al n. 44 del registro ricorsi 2013.

Udito nell'udienza pubblica del 22 ottobre 2013 il Giudice relatore Sergio Mattarella;
udito l'avvocato dello Stato Ettore Figliolia per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso spedito per la notifica il 15 ottobre 2012, ricevuto il successivo 17 ottobre e depositato nella cancelleria di questa Corte il 18 ottobre 2012 (r. ric. n. 158 del 2012), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge della Regione Molise 7 agosto 2012, n. 18 (Disposizioni in merito all'approvazione dei piani attuativi conformi alle norme degli strumenti urbanistici generali vigenti).

Il testo delle disposizioni impugnate è il seguente: «1. Come disposto dalla normativa statale vigente e nell'attesa dell'emanazione della legge regionale disciplinante, tra l'altro, lo snellimento delle procedure urbanistiche e edilizie, i piani attuativi conformi allo strumento urbanistico vigente sono approvati definitivamente dalla Giunta comunale previa acquisizione dei pareri, intese, concerti, nulla-osta o assensi comunque denominati previsti dalle normative specifiche di settore. 2. Sono abrogati l'articolo 20 della legge regionale 14 maggio 1985, n. 17, ed i commi sesto, settimo ed ottavo dell'articolo 4 della legge regionale 22 maggio 1973, n. 7».



2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri censura le norme impugnate in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., per violazione di un principio fondamentale in materia di «governo del territorio». Osserva infatti l'Avvocatura dello Stato che la norma impugnata si porrebbe in contrasto con l'articolo 24 della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie), il quale prevede: «Salvo che per le aree e per gli ambiti territoriali individuati dalle regioni come di interesse regionale in sede di piano territoriale di coordinamento o, in mancanza, con specifica deliberazione, non è soggetto ad approvazione regionale lo strumento attuativo di strumenti urbanistici generali, compresi i piani per l'edilizia economica e popolare nonché i piani per gli insediamenti produttivi».

Le regioni emanano norme cui i comuni debbono attenersi per l'approvazione degli strumenti di cui al comma precedente, al fine di garantire la snellezza del procedimento e le necessarie forme di pubblicità e di partecipazione dei soggetti pubblici e privati. I comuni sono comunque tenuti a trasmettere alla regione, entro sessanta giorni, copia degli strumenti attuativi di cui al presente articolo. Sulle eventuali osservazioni della regione i comuni devono esprimersi con motivazioni puntuali».

Al riguardo, è richiamata la sentenza n. 343 del 2005, con la quale la Corte ha espressamente qualificato la norma invocata a parametro interposto (art. 24, secondo comma, della legge n. 47 del 1985) come principio fondamentale della materia «governo del territorio» che il legislatore regionale è tenuto ad osservare nella parte in cui prescrive l'invio degli strumenti attuativi comunali alla Regione. Infatti, osserva la Corte nella richiamata sentenza, la norma statale in parola è «chiaramente preordinata a soddisfare un'esigenza, oltre che di conoscenza per l'ente regionale, anche di coordinamento dell'operato delle Amministrazioni locali ed, in questo senso, la legge statale riserva alla Regione la potestà di formulare "osservazioni" sulle quali i Comuni devono "esprimersi"».

3.- La Regione Molise non si è costituita nel presente giudizio.

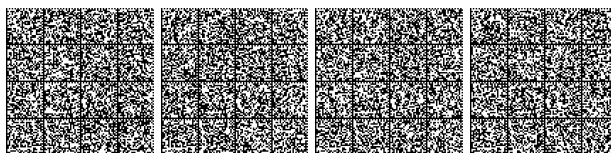
4.- Successivamente alla presentazione del ricorso, l'impugnato art. 1 della legge reg. 7 agosto 2012, n. 18 è stato modificato dall'art. 1, comma 3, della legge della Regione Molise 2 gennaio 2013, n. 1 (Abrogazioni e modifiche urgenti di norme di leggi regionali) che ha aggiunto, dopo il comma 1, il comma 1-bis, il quale dispone: «I comuni sono comunque tenuti a trasmettere alla regione, entro sessanta giorni, copia degli strumenti attuativi di cui al comma 1. Sulle eventuali osservazioni della regione i comuni devono esprimersi con motivazioni puntuali».

5.- Con ricorso spedito per la notifica il 4 marzo 2013, ricevuto il successivo 6 marzo e depositato nella cancelleria di questa Corte il 12 marzo 2013 (reg. ric. n. 44 del 2013), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento all'art. 117, terzo comma Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, della legge reg. Molise n. 1 del 2013.

Osserva la difesa erariale che la norma sopravvenuta non avrebbe efficacia satisfattiva rispetto alle ragioni del ricorrente, atteso che l'obbligo di trasmissione alla Regione dei piani attuativi comunali, introdotto per superare la censura rivolta alla disposizione originariamente impugnata, sarebbe limitato agli «strumenti attuativi di cui al comma 1» dell'art. 1 della legge reg. Molise n. 18 del 2012, vale a dire ai «piani attuativi conformi allo strumento urbanistico vigente». Ne conseguirebbe la perdurante violazione dell'art. 24, secondo comma, della legge n. 47 del 1985, in quanto sarebbero esclusi dal suddetto obbligo gli strumenti attuativi non conformi o in variante allo strumento urbanistico generale, quali le varianti agli strumenti urbanistici per opere pubbliche, adottate anche ai sensi della legge 3 gennaio 1978, n. 1 (Accelerazione delle procedure per la esecuzione di opere pubbliche e di impianti e costruzioni industriali), nonché i piani previsti dalla legge 18 aprile 1962, n. 167 (Disposizioni per favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare) e dalla legge 22 ottobre 1971, n. 865 (Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica; norme sulla espropriazione per pubblica utilità; modifiche ed integrazioni alla legge 17 agosto 1942, n. 1150; legge 18 aprile 1962, n. 167; legge 29 settembre 1964, n. 847; ed autorizzazione di spesa per interventi straordinari nel settore dell'edilizia residenziale, agevolata e convenzionata), per i quali l'approvazione regionale non è più prevista a seguito dell'abrogazione dell'art. 4, sesto comma, della legge della Regione Molise 22 maggio 1973, n. 7 (Norme provvisorie per l'esercizio delle funzioni amministrative trasferite o delegate alla Regione Molise con il D.P.R. 14 gennaio 1972, n. 1, D.P.R. 14 gennaio 1972, n. 2, D.P.R. 14 gennaio 1972, n. 3, D.P.R. 14 gennaio 1972, n. 4, D.P.R. 14 gennaio 1972, n. 5, D.P.R. 14 gennaio 1972, n. 6, e con il D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 7, D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8, D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 9, D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 10, D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 11) da parte dell'art. 1, comma 2, della legge reg. Molise n. 18 del 2012.

Il Presidente del Consiglio ha quindi rassegnato le proprie conclusioni, chiedendo che, in accoglimento dei ricorsi, venga dichiarata l'illegittimità costituzionale delle norme impugnate.

6.- La Regione Molise non si è costituita nel presente giudizio.



Considerato in diritto

1.- Con due ricorsi il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge della Regione Molise 7 agosto 2012, n. 18 (Disposizioni in merito all'approvazione dei piani attuativi conformi alle norme degli strumenti urbanistici generali vigenti) e dell'articolo 1, comma 3, della legge della Regione Molise 2 gennaio 2013, n. 1 (Abrogazioni e modifiche urgenti di norme di leggi regionali), per violazione dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all'articolo 24 della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie).

Secondo il ricorrente, le disposizioni di legge regionale impugnate attribuirebbero l'approvazione degli strumenti attuativi degli strumenti urbanistici generali in via definitiva alla Giunta comunale, ponendosi in tal modo in contrasto con il principio fondamentale espresso dalla norma statale, che, nel quadro della semplificazione delle procedure urbanistiche, emancipa la formazione dei piani urbanistici attuativi dall'approvazione regionale, tuttavia configurando l'obbligo del Comune di invio del piano alla Regione per eventuali osservazioni, che successivamente l'ente locale è tenuto a prendere in considerazione.

2.- Stante l'evidente connessione esistente tra i due ricorsi, aventi ad oggetto la stessa materia e motivi identici, i relativi giudizi possono essere riuniti per essere decisi con un'unica pronuncia.

3.- In via preliminare, occorre osservare che l'art. 1, comma 1, della legge reg. Molise n. 18 del 2012, originariamente impugnato - avente ad oggetto la disciplina relativa all'approvazione dei piani attuativi conformi allo strumento urbanistico vigente - è stato modificato dall'art. 1, comma 3, della legge reg. Molise n. 1 del 2013, che ha introdotto l'obbligo del Comune di inviare copia dei suddetti piani alla Regione.

Anche la norma sopravvenuta è stata tuttavia successivamente censurata dal Presidente del Consiglio dei ministri, in quanto non avrebbe efficacia satisfattiva rispetto alle ragioni del ricorrente, atteso che continuerebbero ad essere esclusi dall'obbligo di trasmissione alla Regione gli strumenti attuativi comunali non conformi o adottati in variante allo strumento urbanistico generale, determinando, in tal modo, il perdurante contrasto con l'art. 24, secondo comma, della legge n. 47 del 1985.

4.- È necessario anzitutto rilevare che, benché nell'epigrafe del ricorso proposto dal Presidente del Consiglio avverso la legge reg. Molise n. 18 del 2012 si faccia generico riferimento all'art. 1, dalla motivazione del ricorso emerge chiaramente che le censure sono argomentate in relazione al suo solo comma 1.

Il comma 2 dell'articolo impugnato dispone l'abrogazione di alcune norme contenute in due leggi regionali: l'art. 20 della legge della Regione Molise 14 maggio 1985, n. 17 (Disposizioni regionali di attuazione della legge 28 febbraio 1985, n. 47 recante norme in materia di controllo sull'attività urbanistica - edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere abusive), che, in attesa dell'emanazione di un'organica legge regionale disciplinante lo snellimento delle procedure urbanistiche ed edilizie, sottoponeva ad approvazione regionale gli strumenti attuativi ricadenti nelle aree soggette al vincolo ambientale allora disciplinato dalla legge 29 giugno 1939, n. 1497 (Protezione delle bellezze naturali) e quelli previsti da strumenti generali con capacità insediativa superiore a 2.500 abitanti; l'articolo 4, commi sesto, settimo e ottavo, della legge della Regione Molise 22 maggio 1973, n. 7 (Norme provvisorie per l'esercizio delle funzioni amministrative trasferite o delegate alla Regione Molise con il D.P.R. 14 gennaio 1972, n. 1, D.P.R. 14 gennaio 1972, n. 2, D.P.R. 14 gennaio 1972, n. 3, D.P.R. 14 gennaio 1972, n. 4, D.P.R. 14 gennaio 1972, n. 5, D.P.R. 14 gennaio 1972, n. 6, e con il D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 7, D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8, D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 9, D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 10, D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 11), che disciplinava i termini di approvazione delle varianti agli strumenti urbanistici adottate anche ai sensi della legge 3 gennaio 1978, n. 1 (Accelerazione delle procedure per la esecuzione di opere pubbliche e di impianti e costruzioni industriali), dei piani previsti dalla legge 18 aprile 1962, n. 167 (Disposizioni per favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare) e dalla legge 22 ottobre 1971, n. 865 (Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica; norme sulla espropriazione per pubblica utilità; modifiche ed integrazioni alla legge 17 agosto 1942, n. 1150; legge 18 aprile 1962, n. 167; legge 29 settembre 1964, n. 847; ed autorizzazione di spesa per interventi straordinari nel settore dell'edilizia residenziale, agevolata e convenzionata), nonché dei piani particolareggiati e dei piani di lottizzazione di iniziativa privata conformi alle norme e agli strumenti urbanistici vigenti.

Il Presidente del Consiglio dei ministri non si sofferma in alcun modo sul contenuto del comma 2 dell'articolo censurato - mai richiamato nella parte motiva del ricorso - senza descrivere, quindi, gli effetti della richiamata disposizione abrogatrice, né motivare in alcun modo perché l'abrogazione dell'art. 20 della legge reg. Molise n. 17 del 1985, e dell'art. 4, commi sesto, settimo ed ottavo, della legge reg. Molise n. 7 del 1973, determinerebbe la violazione del principio fondamentale espresso dalla norma invocata a parametro interposto. Peraltro, non sono invocati dal ricorrente altri parametri costituzionali violati in relazione al comma 2 dell'articolo impugnato, né le motivazioni addotte a sostegno dell'impugnativa risultano in alcun modo riferibili anche alla disposizione in parola.



Secondo la giurisprudenza di questa Corte, il ricorso in via principale deve anzitutto «identificare esattamente la questione nei suoi termini normativi», indicando «le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione di costituzionalità», e altresì «contenere una seppur sintetica argomentazione di merito a sostegno della richiesta declaratoria di incostituzionalità della legge» (*ex plurimis*, sentenze n. 41 del 2013, n. 114 del 2011, nonché ordinanza n. 123 del 2012), ponendosi l'esigenza di una adeguata motivazione a supporto della impugnativa «in termini perfino più pregnanti nei giudizi diretti che in quelli incidentali» (ordinanza n. 123 del 2012, che menziona anche le sentenze n. 139 del 2006 e n. 450 del 2005).

Alla luce della richiamata giurisprudenza della Corte, la motivazione addotta a sostegno dell'impugnazione del comma 2 non raggiunge quella soglia minima di chiarezza e completezza cui è subordinata l'ammissibilità delle impugnative in via principale.

La questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge reg. Molise n. 18 del 2012, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso n. 158 del 2012, deve essere pertanto dichiarata inammissibile.

5.- Occorre conseguentemente prendere in esame la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, della legge reg. Molise n. 1 del 2013, che ha aggiunto il comma 1-*bis* all'art. 1 della legge reg. Molise n. 18 del 2012, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso n. 44 del 2013, in quanto logicamente e temporalmente successiva alla precedente questione testé definita da questa Corte.

La censura rivolta nei confronti della disposizione impugnata, nella parte in cui escluderebbe dal suddetto obbligo di trasmissione i piani attuativi non conformi, viene mossa in relazione all'art. 1, comma 2, della legge reg. Molise n. 18 del 2012, non validamente impugnato con il primo ricorso, la cui motivazione concerne, come si è sottolineato, esclusivamente la disciplina dei piani attuativi conformi allo strumento urbanistico vigente.

Ne consegue che la censura mossa in relazione agli asseriti effetti dell'abrogazione disposta dall'art. 1, comma 2, della legge reg. n. 18 del 2012, circa la sottrazione all'obbligo generale di trasmissione degli strumenti attuativi degli strumenti urbanistici generali vigenti, risulta tardiva in quanto rivolta nei confronti della norma sopravvenuta - oggetto del secondo ricorso - che si limita ad intervenire sui piani attuativi conformi allo strumento urbanistico vigente, per i quali il suddetto *ius superveniens* ha già assicurato il compiuto adeguamento della disciplina regionale al principio fondamentale costituito dall'invocata norma interposta.

La questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, della legge reg. Molise n. 1 del 2013, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso n. 44 del 2013, deve essere pertanto dichiarata inammissibile.

6.- Quanto alla sollevata questione di legittimità costituzionale del comma 1 dell'art. 1 della legge reg. Molise n. 18 del 2012, occorre preliminarmente osservare che la disposizione impugnata è stata modificata dall'art. 1, comma 3, della legge reg. Molise n. 1 del 2013, che ha aggiunto, dopo il comma 1, il comma 1-*bis*, il quale dispone: «I comuni sono comunque tenuti a trasmettere alla regione, entro sessanta giorni, copia degli strumenti attuativi di cui al comma 1. Sulle eventuali osservazioni della regione i comuni devono esprimersi con motivazioni puntuali».

Non può tuttavia essere dichiarata la cessazione della materia del contendere, atteso che, pur trattandosi di integrazione della disposizione impugnata in senso satisfattivo della pretesa avanzata con il ricorso (*ex plurimis*, sentenze n. 300 e n. 193 del 2012), l'art. 1, comma 1, della legge reg. Molise n. 18 del 2012, nel prevedere che i piani attuativi conformi allo strumento urbanistico vigente siano approvati definitivamente dalla Giunta comunale, ha introdotto una misura di efficacia immediata, rimasta in vigore sino all'introduzione della norma sopravvenuta (ancorché a soli cinque mesi circa dalla data di entrata in vigore della legge regionale impugnata).

La disposizione censurata va pertanto sottoposta allo scrutinio di costituzionalità.

7.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge reg. Molise n. 18 del 2012, è fondata.

7.1.- Occorre preliminarmente osservare che l'ambito materiale su cui incide la norma impugnata è inequivocabilmente ascrivibile ai settori dell'edilizia e dell'urbanistica. Ne consegue l'inclusione della stessa nella sfera delle potestà legislative inerenti alla materia concorrente del «governo del territorio», come costantemente affermato dalla giurisprudenza di questa Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 102 e n. 6 del 2013, n. 309 e n. 192 del 2011; n. 340 del 2009; nonché sentenze n. 196 del 2004 e n. 362 del 2003).

Questa Corte ha già chiarito, in più pronunce, l'ampiezza e l'area di operatività dei «principi fondamentali» riservati alla legislazione statale nelle materie di potestà concorrente, affermando, tra l'altro, che «il rapporto tra normativa di principio e normativa di dettaglio [...] deve essere inteso nel senso che l'una è volta a prescrivere criteri ed obiettivi, mentre all'altra spetta l'individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi» (sentenza n. 237 del 2009, nonché sentenze n. 200 del 2009, n. 336 e n. 50 del 2005). Né può ritenersi che la specificità delle prescrizioni di per sé possa escludere il carattere di principio di una norma, «qualora essa risulti legata al principio stesso da un evidente rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione» (sentenze n. 237 del 2009 e n. 430 del 2007; nonché n. 211 e n. 139 del 2012, n. 182 del 2011, n. 326 del 2010 e n. 297 del 2009).



Ne consegue che l'ambito materiale relativo al presente giudizio rientra nel «governo del territorio», ed è quindi oggetto di legislazione concorrente, nell'ambito della quale le Regioni debbono osservare i principî fondamentali ricavabili dalla legislazione statale.

7.2.- Quanto alla norma interposta invocata nel presente giudizio, occorre anzitutto ricordare che l'art. 24 della legge n. 47 del 1985, compreso nel Capo II, relativo allo snellimento delle procedure urbanistiche ed edilizie, testualmente dispone: «Salvo che per le aree e per gli ambiti territoriali individuati dalle regioni come di interesse regionale in sede di piano territoriale di coordinamento o, in mancanza, con specifica deliberazione, non è soggetto ad approvazione regionale lo strumento attuativo di strumenti urbanistici generali, compresi i piani per l'edilizia economica e popolare nonché i piani per gli insediamenti produttivi» (primo comma). «Le regioni emanano norme cui i comuni debbono attenersi per l'approvazione degli strumenti di cui al comma precedente, al fine di garantire la snellezza del procedimento e le necessarie forme di pubblicità e di partecipazione dei soggetti pubblici e privati. I comuni sono comunque tenuti a trasmettere alla regione, entro sessanta giorni, copia degli strumenti attuativi di cui al presente articolo. Sulle eventuali osservazioni della regione i comuni devono esprimersi con motivazioni puntuali» (secondo comma).

Al riguardo, occorre anzitutto osservare che la legge n. 47 del 1985 da una parte istituzionalizza il disegno di semplificazione delle procedure in materia urbanistica, eliminando l'approvazione degli strumenti attuativi, dall'altra, però, accentua le forme di pubblicità e di partecipazione dei soggetti pubblici e privati. Tale disposizione non è pertanto derogabile dalle leggi regionali, come si evince dal precedente articolo 1, primo comma, della medesima legge secondo cui le Regioni emanano norme in materia di controllo dell'attività urbanistica ed edilizia e di sanzioni in conformità ai principî definiti dai Capi I, II e III della stessa legge, senza che possa trarsi argomento in contrario dal secondo comma per il quale, fino all'emanazione delle norme regionali, si applicano le norme contenute nella legge statale.

Al riguardo, questa Corte ha già affermato che «La statuizione dell'art. 24, secondo comma, della legge n. 47 del 1985, nella parte in cui prescrive l'invio degli strumenti attuativi comunali alla Regione, è chiaramente preordinata a soddisfare un'esigenza, oltre che di conoscenza per l'ente regionale, anche di coordinamento dell'operato delle Amministrazioni locali ed, in questo senso, la legge statale riserva alla Regione la potestà di formulare "osservazioni" sulle quali i Comuni devono "esprimersi"» (sentenza n. 343 del 2005).

Ne consegue che, secondo quanto previsto dalla norma interposta invocata nel presente giudizio, «Il contrappeso all'abolizione dell'approvazione regionale è costituito dall'obbligo imposto al Comune di inviare alla Regione il piano attuativo, al fine di sollecitarne osservazioni riguardo alle quali il Comune stesso è tenuto a puntuale motivazione», con la conclusione che «Il meccanismo istituito dall'art. 24 della legge n. 47 del 1985 [...], in relazione allo scopo perseguito dalla legge, configurando l'obbligo dei Comuni di trasmettere i piani urbanistici attuativi alla Regione, assume il carattere di principio fondamentale» (così, la già citata sentenza n. 343 del 2005).

L'art. 1, comma 1, della legge reg. Molise 7 agosto 2012, n. 18, nel testo vigente anteriormente alle modifiche apportate dall'art. 1, comma 3, della legge reg. 2 gennaio 2013, n. 1, nello stabilire che i piani attuativi conformi allo strumento urbanistico siano approvati in via definitiva dalla Giunta comunale, senza che essa sia tenuta a trasmetterli alla Regione, si pone in contrasto con l'art. 24, secondo comma, della legge n. 47 del 1985.

Quindi la mancata previsione dell'obbligo di trasmissione contrasta con un principio fondamentale della legge statale e determina l'illegittimità costituzionale della norma censurata, nella parte in cui non prevede che copia dei piani attuativi conformi allo strumento urbanistico, per i quali non è richiesta l'approvazione regionale, sia trasmessa dai Comuni alla Regione.

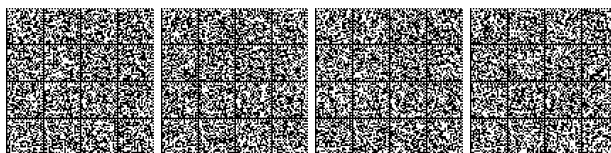
Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge reg. Molise 7 agosto 2012, n. 18, nel testo vigente anteriormente all'aggiunta del comma 1-bis, inserito dall'art. 1, comma 3, della legge reg. Molise n. 1 del 2013.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1, della legge della Regione Molise 7 agosto 2012, n. 18 (Disposizioni in merito all'approvazione dei piani attuativi conformi alle norme degli strumenti urbanistici generali vigenti), nel testo vigente anteriormente all'aggiunta del comma 1-bis, inserito dall'art. 1, comma 3, della legge della Regione Molise 2 gennaio 2013, n. 1 (Abrogazioni e modifiche urgenti di norme di leggi regionali), nella parte in cui non prevede che copia dei piani attuativi conformi allo strumento urbanistico generale, per i quali non è prevista l'approvazione regionale, sia trasmessa dai Comuni alla Regione;



2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge reg. Molise n. 18 del 2012, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, con il ricorso in epigrafe;

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, della legge reg. Molise n. 1 del 2013, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 novembre 2013.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Sergio MATTARELLA, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 14 novembre 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_130272

N. 273

Sentenza 6 - 14 novembre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Finanza regionale - Definizione dei criteri e delle modalità con cui ripartire e trasferire alle Regioni a statuto ordinario le risorse per il finanziamento del trasporto pubblico locale, già istituito dall'art. 21, comma 3, del d.l. n. 98 del 2011 - Ricorso della Regione Veneto - Ius superveniens che sostituisce integralmente la disposizione impugnata - Norma medio tempore inapplicata - Cessazione della materia del contendere.

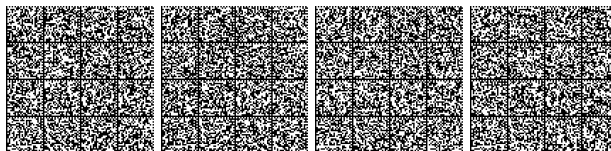
- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 135), art. 16-bis.
- Costituzione, artt. 117 e 119; legge 5 maggio 2009, n. 42, art. 7, comma 1, lettera e); decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, artt. 1, commi 2 e 3, 7, comma 1, e 32, comma 4.

Finanza regionale - Definizione dei criteri e delle modalità con cui ripartire e trasferire alle Regioni a statuto ordinario le risorse per il finanziamento del trasporto pubblico locale, già istituito dall'art. 21, comma 3, del d.l. n. 98 del 2011 - Ricorso della Regione Veneto - Asserita violazione dei principi di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione - Evocazione di parametri non competenziali, la cui asserita violazione non comporta una lesione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite - Inammissibilità delle questioni - Assorbimento dell'istanza di sospensione.

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 135), art. 16-bis, come sostituito dall'art. 1, comma 301, della legge 24 dicembre 2012, n. 228.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

Finanza regionale - Trasporto pubblico locale - Istituzione del Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nelle Regioni a statuto ordinario, alimentato da una compartecipazione al gettito derivante dalle accise sul gasolio per autotrazione e sulla benzina - Ricorso della Regione Veneto - Asserita violazione della competenza legislativa residuale regionale in materia di trasporto pubblico locale - Asserita violazione della autonomia finanziaria regionale - Insussistenza - Perdurante inattuazione della legge n. 42 del 2009 e del decreto legislativo n. 68 del 2011 e conseguente impossibilità di applicare gli strumenti di finanziamento delle funzioni regionali previsti dalla Costituzione - Imperiose necessità sociali, indotte anche dalla grave crisi economica nazionale e internazionale - Non fondatezza delle questioni - Assorbimento dell'istanza di sospensione.

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 135), art. 16-bis, come sostituito dall'art. 1, comma 301, della legge 24 dicembre 2012, n. 228.
- Costituzione, artt. 117 e 119.



Finanza regionale - Trasporto pubblico locale - Istituzione del Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nelle Regioni a statuto ordinario, alimentato da una compartecipazione al gettito derivante dalle accise sul gasolio per autotrazione e sulla benzina - Mancata previsione dell'intesa in sede di Conferenza unificata ai fini dell'adozione del decreto governativo di determinazione dell'aliquota di compartecipazione al gettito delle accise sul gasolio per autotrazione e sulla benzina - Ricorso della Regione Veneto - Asserita violazione del principio di leale collaborazione - Insussistenza - Non fondatezza della questione - Assorbimento dell'istanza di sospensione.

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 135), art. 16-*bis*, comma 1, come sostituito dall'art. 1, comma 301, della legge 24 dicembre 2012, n. 228.
- Costituzione, art. 120.

Finanza regionale - Trasporto pubblico locale - Istituzione del Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nelle Regioni a statuto ordinario - Previsione che con decreto ministeriale, da emanare sentita la Conferenza unificata, entro il 30 giugno di ciascun anno, siano ripartite le risorse del fondo istituito, previo espletamento delle verifiche effettuate sugli effetti prodotti dal piano di riprogrammazione dei servizi adottato da ciascuna Regione - Mancata previsione dell'intesa in sede di Conferenza unificata - Ricorso della Regione Veneto - Asserita violazione del principio di leale collaborazione - Insussistenza - Mera applicazione ed esecuzione di criteri già stabiliti previa intesa - Non fondatezza della questione - Assorbimento dell'istanza di sospensione.

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 135), art. 16-*bis*, comma 5, come sostituito dall'art. 1, comma 301, della legge 24 dicembre 2012, n. 228.
- Costituzione, art. 120.

Finanza regionale - Trasporto pubblico locale - Istituzione del Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nelle Regioni a statuto ordinario - Previsione che, nelle more dell'emanazione del decreto ministeriale con cui vanno ripartite le risorse del fondo, venga ripartito a titolo di anticipazione tra le Regioni a statuto ordinario il 60 per cento dello stanziamento del fondo, e che le risorse ripartite siano oggetto di integrazione, di saldo o di compensazione con gli anni successivi a seguito delle verifiche circa il grado di efficientamento del servizio - Mancata previsione dell'intesa in sede di Conferenza unificata - Ricorso della Regione Veneto - Asserita violazione del principio di leale collaborazione - Insussistenza - Procedimento di mera anticipazione di risorse, tale da postulare il coinvolgimento della Conferenza ai fini della realizzazione della leale cooperazione, ma non già da richiedere l'intesa - Non fondatezza della questione - Assorbimento dell'istanza di sospensione.

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 135), art. 16-*bis*, comma 6, come sostituito dall'art. 1, comma 301, della legge 24 dicembre 2012, n. 228.
- Costituzione, art. 120.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

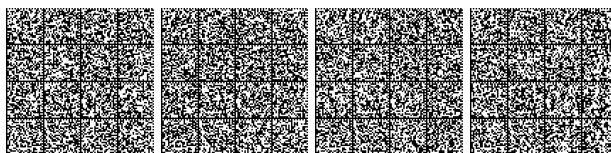
Presidente: Gaetano SILVESTRI;

Giudici: Luigi MAZZELLA, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 16-*bis* del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, e dell'art. 1, comma 301, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale



dello Stato - Legge di stabilità 2013), promossi dalla Regione Veneto con ricorsi notificati il 12 ottobre 2012 e il 27 febbraio 2013, depositati in cancelleria il 17 ottobre 2012 e il 5 marzo 2013 ed iscritti al n. 151 del registro ricorsi 2012 ed al n. 34 del registro ricorsi 2013.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 22 ottobre 2013 il Giudice relatore Sergio Mattarella;

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

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 12 ottobre 2012 e depositato nella cancelleria di questa Corte il 17 ottobre 2012 (r. ric. n. 151 del 2012), la Regione Veneto ha promosso questioni di legittimità costituzionale relative a diverse disposizioni del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135.

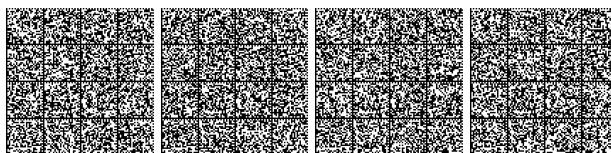
2.- Con ricorso notificato il 27 febbraio 2013 e depositato nella cancelleria di questa Corte il 5 marzo 2013 (r. ric. n. 34 del 2013), la Regione Veneto ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 301, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2013), che ha integralmente sostituito l'art. 16-*bis* del d.l. n. 95 del 2012.

3.- La presente decisione ha ad oggetto unicamente l'art. 16-*bis* dell'impugnato decreto-legge, censurato dalla ricorrente Regione Veneto sia nella versione originariamente introdotta, in sede di conversione, dalla legge n. 135 del 2012, sia nella versione vigente, introdotta dall'art. 1, comma 301, della legge n. 228 del 2012.

4.- L'art. 16-*bis* citato viene censurato dalla Regione ricorrente, con il primo ricorso, per violazione degli artt. 117 e 119 della Costituzione, nonché dell'art. 7, comma 1, lettera *e*), della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione) e degli artt. 1, commi 2 e 3, 7, comma 1, e 32, comma 4, 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).

Le norme impugnate definiscono i criteri e le modalità con cui ripartire e trasferire alle Regioni a statuto ordinario le risorse del fondo per il finanziamento del trasporto pubblico locale, già istituito dall'art. 21, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, e rifinanziato dall'art. 30, comma 3, 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.

Il testo dell'impugnato art. 16-*bis* del richiamato d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, è il seguente: «1. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare, ai sensi dell'articolo 8 della legge 28 agosto 1997, n. 281, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, entro il 31 ottobre 2012, sono definiti i criteri e le modalità con cui ripartire e trasferire alle regioni a statuto ordinario le risorse del fondo di cui agli articoli 21, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, e 30, comma 3, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214. I criteri sono, in particolare, finalizzati ad incentivare le regioni e gli enti locali a razionalizzare ed efficientare la programmazione e la gestione dei servizi relativi al trasporto pubblico locale, anche ferroviario, mediante: *a*) un'offerta di servizio più idonea, più efficiente ed economica per il soddisfacimento della domanda di trasporto pubblico; *b*) il progressivo incremento del rapporto tra ricavi da traffico e costi operativi; *c*) la progressiva riduzione dei servizi offerti in eccesso in relazione alla domanda e il corrispondente incremento qualitativo e quantitativo dei servizi a domanda elevata; *d*) la definizione di livelli occupazionali appropriati; *e*) la previsione di idonei strumenti di monitoraggio e di verifica. 2. Le risorse del



fondo di cui agli articoli 21, comma 3, del citato decreto-legge n. 98 del 2011 e 30, comma 3, del citato decreto-legge n. 201 del 2011, e le risorse derivanti dalla compartecipazione al gettito dell'accisa sul gasolio prevista dagli articoli 1, commi da 295 a 297, della legge n. 244 del 2007, una volta definiti i criteri di cui al comma 1, non possono essere destinate a finalità diverse da quelle del finanziamento del trasporto pubblico locale, anche ferroviario».

Osserva la Regione Veneto ricorrente che le disposizioni impugnate disciplinerebbero un fondo a destinazione vincolata nella materia «trasporto pubblico locale», riconducibile alla potestà legislativa regionale residuale, violando conseguentemente sia l'art. 117 Cost. (che disciplina il riparto delle competenze legislative tra Stato e Regione), sia l'art. 119 Cost. (che disciplina l'autonomia finanziaria regionale). Al riguardo, è richiamata la giurisprudenza della Corte che ha affermato che «non sono [...] consentiti finanziamenti a destinazione vincolata in materie di competenza regionale residuale ovvero concorrente, in quanto ciò si risolverebbe in uno strumento indiretto, ma pervasivo, di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni delle Regioni e degli enti locali, nonché di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza» (sentenza n. 50 del 2008; sono menzionate anche le sentenze n. 99 del 2009 e n. 452 del 2007).

Oltre agli evocati parametri costituzionali (artt. 117 e 119 Cost.), la ricorrente deduce il contrasto delle norme impugnate con gli artt. 1, commi 2 e 3, 7, comma 1, e 32, comma 4, del d.lgs. n. 68 del 2011, che avrebbero determinato la soppressione, a decorrere dall'anno 2013, «dei trasferimenti statali alle regioni, aventi carattere di generalità e permanenza, relativi al trasporto pubblico locale e la conseguente fiscalizzazione degli stessi trasferimenti».

Infine, la Regione Veneto asserisce che il comma 2 dell'impugnato art. 16-*bis*, nella parte in cui prevede che le risorse derivanti dalla compartecipazione al gettito dell'accisa sul gasolio - disciplinata dall'art. 1, commi da 295 a 299, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2008) - siano destinate al finanziamento del trasporto pubblico locale, si porrebbe in contrasto con l'art. 119 Cost., con l'art. 7, comma 1, lettera e), della legge n. 42 del 2009, e con l'art. 1, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 68 del 2011, che prevedono che le Regioni «dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio», i quali «devono essere senza vincolo di destinazione».

5.- Con atto depositato il 21 novembre 2012, si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso proposto sia dichiarato inammissibile o infondato.

Osserva l'Avvocatura dello Stato che l'emendamento inserito in sede di conversione dell'impugnato decreto-legge compensa le lacune dell'originaria versione del provvedimento che prevedeva un cospicuo taglio dei trasferimenti alle Regioni, rischiando conseguentemente di incidere sulla funzionalità del trasporto pubblico locale. Al fine di ovviare a questi rischi, il vincolo di destinazione delle risorse destinate al finanziamento del trasporto pubblico locale costituirebbe, quindi, una garanzia per gli enti territoriali, senza porsi in contrasto con alcuna norma o principio costituzionale.

6.- Rileva la Regione Veneto ricorrente che le disposizioni impugnate sono state integralmente sostituite dall'art. 1, comma 301, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2013), che ha anzitutto istituito, a decorrere dall'anno 2013, il «Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale», alimentato da una compartecipazione al gettito derivante dalle accise sul gasolio per autotrazione e sulla benzina. L'aliquota di compartecipazione è applicata alla previsione annuale del predetto gettito, iscritta nel pertinente capitolo dello stato di previsione dell'entrata e stabilita, entro il 31 gennaio 2013, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, in misura tale da assicurare, per ciascuno degli anni 2013 e 2014 e a decorrere dal 2015, l'equivalenza del fondo alle risorse stanziato per gli anni 2013-2015 derivanti dalla compartecipazione al gettito dell'accisa sul gasolio per autotrazione e dell'accisa sulla benzina e dal fondo precedentemente istituito dal richiamato art. 21, comma 3, del d.l. n. 98 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 111 del 2011, e modificato dall'art. 30, comma 3, del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni dalla legge n. 214 del 2011.

Nel contempo, l'art. 16-*bis*, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, come sostituito dall'art. 1, comma 301, della legge n. 228 del 2012, dispone l'abrogazione, a decorrere dall'entrata in vigore del suddetto decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, delle norme che disciplinano le richiamate fonti di finanziamento del menzionato fondo previgente, nonché, fissata la nuova aliquota di compartecipazione regionale, delle disposizioni relative alla compartecipazione al gettito dell'accisa sul gasolio per autotrazione e dell'accisa sulla benzina e delle disposizioni istitutive e di rifinanziamento del fondo originariamente istituito.



Vengono infine confermati i criteri e le modalità - già previsti per il fondo preesistente - con cui ripartire e trasferire alle Regioni a statuto ordinario le risorse del fondo istituito e viene confermato il vincolo di destinazione delle risorse previste per il finanziamento del trasporto pubblico locale, subordinando l'accesso delle Regioni alla dotazione del fondo stesso al conseguimento di determinati parametri di razionalizzazione ed efficientamento della gestione economica e dei servizi erogati (art. 16-bis, commi 3-9, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, come sostituito dall'art. 1, comma 301, della legge n. 228 del 2012).

Il testo dell'art. 16-bis del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, come sostituito dall'art. 1, comma 301, della legge n. 228 del 2012, è il seguente: «1. A decorrere dall'anno 2013 è istituito il Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato, agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nelle regioni a statuto ordinario. Il Fondo è alimentato da una compartecipazione al gettito derivante dalle accise sul gasolio per autotrazione e sulla benzina. L'aliquota di compartecipazione è applicata alla previsione annuale del predetto gettito, iscritta nel pertinente capitolo dello stato di previsione dell'entrata, ed è stabilita, entro il 31 gennaio 2013, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, in misura tale da assicurare, per ciascuno degli anni 2013 e 2014 e a decorrere dal 2015, l'equivalenza delle risorse del Fondo stesso al risultato della somma, per ciascuno dei suddetti anni, delle seguenti risorse: a) 465 milioni di euro per l'anno 2013, 443 milioni di euro per l'anno 2014, 507 milioni di euro annui a decorrere dal 2015; b) risorse derivanti dalla compartecipazione al gettito dell'accisa sul gasolio per autotrazione e dell'accisa sulla benzina, per l'anno 2011, di cui agli articoli 1, commi da 295 a 299, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, e successive modificazioni, e 3, comma 12, della legge 28 dicembre 1995, n. 549, al netto della quota di accisa sulla benzina destinata al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale; c) risorse derivanti dallo stanziamento iscritto nel fondo di cui all'articolo 21, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, e successive modificazioni, ivi comprese quelle di cui all'articolo 30, comma 3, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214. 2. A decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui al comma 1 sono abrogati: a) il comma 12 dell'articolo 3 della legge 28 dicembre 1995, n. 549; b) i commi da 295 a 299 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, e successive modificazioni; c) il comma 3 dell'articolo 21 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, e successive modificazioni; d) il comma 3 dell'articolo 30 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214. 3. Ferme restando le funzioni attribuite ai sensi della legislazione vigente all'Autorità di regolazione dei trasporti, di cui all'articolo 37 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e successive modificazioni, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, entro il 31 gennaio 2013, sono definiti i criteri e le modalità con cui ripartire e trasferire alle regioni a statuto ordinario le risorse del Fondo di cui al comma 1. I criteri sono definiti, in particolare, tenendo conto del rapporto tra ricavi da traffico e costi dei servizi previsto dalla normativa nazionale vigente in materia di servizi di trasporto pubblico locale e di servizi ferroviari regionali, salvaguardando le esigenze della mobilità nei territori anche con differenziazione dei servizi, e sono finalizzati a incentivare le regioni e gli enti locali a razionalizzare e rendere efficiente la programmazione e la gestione dei servizi medesimi mediante: a) un'offerta di servizio più idonea, più efficiente ed economica per il soddisfacimento della domanda di trasporto pubblico; b) il progressivo incremento del rapporto tra ricavi da traffico e costi operativi; c) la progressiva riduzione dei servizi offerti in eccesso in relazione alla domanda e il corrispondente incremento qualitativo e quantitativo dei servizi a domanda elevata; d) la definizione di livelli occupazionali appropriati; e) la previsione di idonei strumenti di monitoraggio e di verifica. 4. Entro quattro mesi dalla data di emanazione del decreto di cui al comma 3, le regioni a statuto ordinario, al fine di ottenere assegnazioni di contributi statali destinati a investimenti o a servizi in materia di trasporto pubblico locale e ferrovie regionali, procedono, in conformità con quanto stabilito con il medesimo decreto di cui al comma 3, all'adozione di un piano di riprogrammazione dei servizi di trasporto pubblico locale e di trasporto ferroviario regionale, rimodulano i servizi a domanda debole e sostituiscono, entro centottanta giorni dalla predetta data, le modalità di trasporto da ritenere diseconomiche, in relazione al mancato raggiungimento del rapporto tra ricavi da traffico e costi del servizio al netto dei costi dell'infrastruttura, previsto dall'articolo 19, comma 5, del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422, con quelle più idonee a garantire il servizio nel rispetto dello stesso rapporto tra ricavi e costi. A seguito della riprogrammazione, rimodulazione e sostituzione di cui al presente comma, i contratti di servizio già stipulati da aziende di trasporto, anche ferroviario, con le singole regioni a statuto ordinario, sono oggetto di revisione. 5. Con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare, sentita la Conferenza unificata, entro il 30 giugno di ciascun anno, sono ripartite le risorse del Fondo di cui al comma 1, previo espletamento delle verifiche effettuate sugli effetti prodotti dal



piano di riprogrammazione dei servizi, di cui al comma 4, nell'anno precedente. Per l'anno 2013 il riparto delle risorse è effettuato sulla base dei criteri e delle modalità previsti dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui al comma 3, previa adozione del piano di riprogrammazione di cui al comma 4 da parte delle regioni a statuto ordinario. 6. Nelle more dell'emanazione del decreto di cui al comma 5, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentita la Conferenza unificata, è ripartito a titolo di anticipazione tra le regioni a statuto ordinario il 60 per cento dello stanziamento del Fondo di cui al comma 1. Le risorse ripartite sono oggetto di integrazione, di saldo o di compensazione con gli anni successivi a seguito dei risultati delle verifiche di cui al comma 3, lettera e), effettuate attraverso gli strumenti di monitoraggio. La relativa erogazione a favore delle regioni a statuto ordinario è disposta con cadenza mensile. 7. A decorrere dal 1° gennaio 2013, le aziende di trasporto pubblico locale e le aziende esercenti servizi ferroviari di interesse regionale e locale trasmettono, per via telematica e con cadenza semestrale all'Osservatorio istituito ai sensi dell'articolo 1, comma 300, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, i dati economici e trasportistici, che lo stesso Osservatorio provvede a richiedere con adeguate garanzie di tutela dei dati commerciali sensibili, utili a creare una banca di dati e un sistema informativo per la verifica dell'andamento del settore, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. I dati devono essere certificati con le modalità indicate con apposito decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro dell'interno. I contributi pubblici e i corrispettivi dei contratti di servizio non possono essere erogati alle aziende di trasporto pubblico e ferroviario che non trasmettono tali dati secondo le modalità indicate. 8. Le risorse di cui al comma 1 non possono essere destinate a finalità diverse da quelle del finanziamento del trasporto pubblico locale, anche ferroviario. Ferme restando le funzioni attribuite ai sensi della legislazione vigente all'Autorità di regolazione dei trasporti, di cui all'articolo 37 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e successive modificazioni, il monitoraggio sui costi e sulle modalità complessive di erogazione del servizio in ciascuna regione è svolto dall'Osservatorio di cui al comma 7 del presente articolo, in conformità alle disposizioni del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui al comma 3. 9. La regione non può avere completo accesso al Fondo di cui al comma 1 se non assicura l'equilibrio economico della gestione e l'appropriatezza della gestione stessa, secondo i criteri stabiliti con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui al comma 3. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare previa intesa in sede di Conferenza unificata, sono stabilite, per l'ipotesi di squilibrio economico: a) le modalità di redazione del piano di riprogrammazione dei servizi, anche con la previsione dell'eventuale nomina di commissari ad acta; b) la decadenza dei direttori generali degli enti e delle società regionali che gestiscono il trasporto pubblico locale; c) le verifiche sull'attuazione del piano e dei relativi programmi operativi, anche con l'eventuale nomina di commissari ad acta».

7.- Con memoria depositata in data 29 maggio 2013, la Regione Veneto ha ribadito le conclusioni già precedentemente rassegnate.

8.- Con il secondo ricorso (r. ric. n. 34 del 2013), la Regione Veneto ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 301, della legge n. 228 del 2012.

8.1.- La Regione ricorrente articola ulteriormente le doglianze già rivolte, con il primo ricorso, alle disposizioni originariamente impugnate, anche in relazione alle norme sopravvenute, deducendo anzitutto la violazione degli artt. 117 e 119 Cost., in quanto il fondo istituito, sebbene incidente su materia di competenza residuale delle Regioni, sarebbe esclusivamente destinato al finanziamento del trasporto pubblico locale.

8.2.- Con un secondo ordine di censure, la Regione Veneto lamenta che le norme impugnate, nel disciplinare i processi decisionali afferenti al riparto del fondo, non prevedrebbero il ricorso all'intesa in sede di Conferenza unificata, violando, in tal modo, l'art. 120 Cost. e il principio di leale collaborazione, non essendo previsto un adeguato coinvolgimento delle Regioni a statuto ordinario; ciò con riferimento ai seguenti commi dell'art. 16-bis del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, come sostituito dall'art. 1, comma 301, della legge n. 228 del 2012: comma 1, nella parte in cui, nel rideterminare le aliquote di compartecipazione regionale al gettito erariale dell'accisa sul gasolio per autotrazione e dell'accisa sulla benzina, non prevede - come invece disponeva l'art. 5, comma 1, del decreto legislativo 18 febbraio 2000, n. 56 (Disposizioni in materia di federalismo fiscale, a norma dell'art. 10 della legge 13 maggio 1999, n. 133) - il ricorso all'intesa in sede di Conferenza; comma 5, a tenore del quale la ripartizione delle risorse del fondo è rimessa ad un decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, da emanarsi di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze; comma 6, il quale prevede che, nelle more dell'emanazione del menzionato decreto, un ulteriore decreto emanato dal Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, provveda al riparto del fondo a titolo di anticipazione a favore delle regioni a statuto ordinario, per un ammontare pari al 60 per cento del fondo stesso (sono richiamate le sentenze della Corte costituzionale n. 222 del 2005; n. 49 e n. 16 del 2004; n. 370 del 2003).



8.3.- Con un terzo ordine di censure, la Regione Veneto deduce la violazione degli articoli 3 e 97 della Costituzione, in quanto le norme impugnate, precludendo l'adeguata partecipazione delle Regioni alle scelte del legislatore attinenti alla materia «trasporto pubblico locale», finirebbero per ledere anche il generale parametro di ragionevolezza e razionalità, nonché il principio di buon andamento, ostacolando il perseguimento, nell'ambito degli interventi regionali afferenti alla mobilità e al trasporto pubblico, degli obiettivi di economicità, rapidità, efficacia ed efficienza sussumibili dal parametro costituzionale da ultimo invocato.

8.4.- Infine, sull'assunto che l'art. 1, comma 301, della legge n. 228 del 2012 determini effetti irreversibili sul trasporto pubblico regionale, innescando un processo regressivo in termini di redistribuzione delle risorse e recando, in tal modo, un grave ed irreparabile pregiudizio all'interesse pubblico e ai diritti dei cittadini, la Regione Veneto ha rassegnato le proprie conclusioni proponendo istanza di sospensione dell'esecuzione delle norme impugnate, ai sensi dell'articolo 35 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), come sostituito dall'art. 9 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3). La ricorrente chiede quindi che, in accoglimento del ricorso, venga dichiarata l'illegittimità costituzionale delle norme impugnate.

9.- Con atto depositato il 20 marzo 2013, si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso proposto sia dichiarato inammissibile o infondato.

9.1.- Deduce anzitutto l'Avvocatura dello Stato l'infondatezza della censura riferita agli artt. 117 e 119 Cost., atteso che il fondo istituito dall'impugnato art. 1, comma 301, della legge n. 228 del 2012 sarebbe riconducibile alle «risorse aggiuntive», previste dall'art. 119, quinto comma, Cost., che lo Stato può ben destinare agli enti territoriali per conseguire specifici obiettivi di coesione e solidarietà sociale (sono richiamate le sentenze n. 14, n. 16, n. 49, n. 423 del 2004; n. 77 del 2005). Ne conseguirebbe che, stando allo stesso tenore letterale della disposizione costituzionale in parola («lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni»), il fondo istituito non potrebbe che essere soggetto a specifico vincolo di destinazione.

9.2.- Quanto all'asserita lesione dell'art. 120 Cost. e del principio di leale collaborazione, la difesa erariale osserva che le disposizioni impugnate garantirebbero la piena partecipazione delle Regioni ai processi decisionali inerenti al riparto del fondo istituito, essendo espressamente prevista dall'art. 16-bis, comma 3, nel testo vigente, l'intesa in sede di Conferenza unificata ai fini della definizione dei criteri e delle modalità con cui ripartire e trasferire alle regioni a statuto ordinario le risorse del fondo in parola.

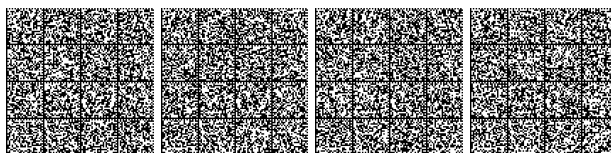
9.3.- Quanto, infine, alla dedotta violazione degli artt. 3 e 97 Cost., osserva l'Avvocatura dello Stato che le disposizioni impugnate, assicurando la partecipazione delle Regioni interessate alla predisposizione dei criteri e delle modalità di assegnazione delle risorse stanziare, non lederebbero il principio costituzionale di buon andamento, né quello di ragionevolezza, posta la piena compatibilità tra il contenuto precettivo delle norme impugnate e la causa normativa che le assiste: il fondo sarebbe stato infatti istituito dal legislatore a garanzia delle ragioni di tutela del trasporto pubblico locale, tenendo conto anche di parametri di efficientamento del servizio offerto. Ne conseguirebbe la ragionevolezza delle norme censurate, stante la congruità dello strumento utilizzato rispetto ai fini perseguiti dal legislatore, anche sotto il profilo delle compatibilità economiche (è richiamata la sentenza n. 299 del 2012).

9.4.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha rassegnato le proprie conclusioni chiedendo, stante l'insussistenza del fumus boni iuris e del periculum in mora, il rigetto dell'istanza di sospensione cautelare delle norme impugnate, e, nel merito, che il ricorso sia dichiarato infondato.

Considerato in diritto

1.- Con due ricorsi, la Regione Veneto ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16-bis del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), censurato sia (con ricorso registrato al n. 151 del 2012) nella versione introdotta dalla legge di conversione (legge 7 agosto 2012, n. 135), sia (con ricorso registrato al n. 34 del 2013) nella versione vigente introdotta dall'art. 1, comma 301, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2013), che ha integralmente sostituito le norme originariamente impugnate.

Stante l'evidente connessione esistente tra i due ricorsi, aventi ad oggetto la stessa materia e motivi identici, i relativi giudizi vanno riuniti per essere decisi con un'unica pronuncia.



2.- Con il primo ricorso, oltre ad altre disposizioni del medesimo decreto-legge, è impugnato l'art. 16-bis del d.l. n. 95 del 2012, inserito, in sede di conversione, dalla legge n. 135 del 2012, entrato in vigore il 15 agosto 2012, per violazione degli artt. 117 e 119 della Costituzione, nonché dell'art. 7, comma 1, lettera e), della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione) e degli artt. 1, commi 2 e 3, 7, comma 1, e 32, comma 4, del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario).

In via preliminare, occorre rilevare che le disposizioni originariamente censurate sono state oggetto di integrale sostituzione in epoca successiva al promovimento del primo giudizio di legittimità costituzionale per effetto dell'art. 1, comma 301, della legge n. 228 del 2012, entrato in vigore il 1° gennaio 2013, e sono rimaste pertanto vigenti soltanto sino all'entrata in vigore della disciplina sopravvenuta.

In secondo luogo, le norme impuginate, rimaste in vigore per poco più di quattro mesi, non hanno introdotto misure di efficacia immediata, presupponendo questa l'emanazione - mai avvenuta - di un apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previsto dal comma 1 dell'art. 16-bis del d.l. n. 95 del 2012, ai fini della definizione dei criteri e delle modalità con cui ripartire e trasferire effettivamente alle Regioni le risorse del fondo precedentemente istituito e successivamente rifinanziato per il trasporto pubblico locale.

Riguardo alla questione di legittimità costituzionale del testo originario dell'art. 16-bis del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, ricorrono pertanto le condizioni richieste dalla giurisprudenza di questa Corte perché sia dichiarata la cessazione della materia del contendere (*ex plurimis*, sentenze n. 68 del 2013; n. 193 e n. 32 del 2012; n. 325 del 2011).

3.- Con il secondo ricorso, è impugnato l'art. 16-bis del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, come sostituito dall'art. 1, comma 301, della legge n. 228 del 2012, per violazione, anzitutto, degli artt. 3 e 97 Cost.

La questione è inammissibile.

Questa Corte ha più volte affermato che, nei giudizi in via principale, le Regioni sono legittimate a censurare le leggi dello Stato esclusivamente in base a parametri relativi al riparto delle rispettive competenze e possono invocare altri parametri soltanto ove la violazione di questi comporti una lesione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite (*ex plurimis*, sentenze n. 300 e n. 151 del 2012; n. 341, n. 246 e n. 99 del 2009; n. 286 del 2004).

Tale circostanza non ricorre nel caso di specie, in quanto la ricorrente Regione Veneto si limita ad affermare genericamente che la mancata partecipazione dei soggetti direttamente interessati alla corretta attuazione di funzioni di propria competenza finirebbe per ledere i generali parametri di ragionevolezza e buon andamento della pubblica amministrazione. Le censure della Regione ricorrente riferite agli artt. 3 e 97 Cost. sono, pertanto, insufficientemente motivate circa la loro ridondanza in una lesione delle attribuzioni costituzionali della Regione stessa (*ex plurimis*, per analoghe ragioni di inammissibilità, sentenze n. 300 e n. 151 del 2012; n. 341, n. 246 e n. 99 del 2009).

4.- L'art. 16-bis del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, come sostituito dall'art. 1, comma 301, della legge n. 228 del 2012, è censurato anche per violazione degli articoli 117 e 119 Cost.

La questione non è fondata.

4.1.- La decisione della questione implica la previa individuazione della materia alla quale va ricondotta la disciplina in esame, avendo riguardo all'oggetto e alla regolamentazione stabilita dalle norme impuginate, tenendo conto della loro *ratio*, della finalità che si propongono di perseguire, del contesto nel quale sono state emanate ed identificando l'interesse tutelato (tra le tante, sentenze n. 10 del 2010 e n. 322 del 2009).

In via preliminare, va osservato che le disposizioni in questione si limitano ad istituire un fondo per assicurare una finalità genericamente individuata nel concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, senza vincolare il legislatore regionale ad uno specifico impiego delle risorse stanziato nell'ambito del suddetto settore materiale, ascrivibile alla potestà legislativa regionale residuale ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost. (sulla potestà legislativa regionale residuale in materia di trasporto pubblico locale, sentenze n. 142 del 2008, n. 452 del 2007, n. 80 del 2006, n. 222 del 2005).

4.2.- Al fine di inquadrare correttamente le questioni proposte, occorre fornire un breve cenno sulla complessa normativa in materia di finanziamento del trasporto pubblico locale.

Nella fase antecedente alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), il decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422 (Conferimento alle Regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell'art. 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), emanato in attuazione della delega contenuta nell'art. 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al



Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa), successivamente modificato dal decreto legislativo 20 settembre 1999, n. 400 (Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422, recante conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale), tuttora vigente, ha ridisciplinato l'intero settore del trasporto pubblico locale, conferendo alle Regioni ed agli enti locali funzioni e compiti relativi a tutti i «servizi pubblici di trasporto di interesse regionale e locale con qualsiasi modalità effettuati ed in qualsiasi forma affidati» ed escludendo solo i trasporti pubblici di interesse nazionale (articoli 1 e 3).

La disciplina richiamata stabilisce che ogni Regione, in relazione ai servizi minimi (qualitativamente e quantitativamente sufficienti a soddisfare la domanda di mobilità dei cittadini), ai piani regionali di trasporto e al tasso programmato d'inflazione, costituisca annualmente un fondo destinato ai trasporti, alimentato sia dalle risorse proprie sia da quelle statali trasferite (art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 422 del 1997). In particolare, l'art. 1, comma 8, lettere *a)* e *b)*, del successivo decreto legislativo n. 400 del 1999 hanno, rispettivamente, modificato l'art. 20, comma 2, e introdotto un comma *7-bis* nello stesso art. 20 del decreto legislativo n. 422 del 1997, stabilendo che, nel trasferimento di risorse che consegue al conferimento di funzioni nell'ambito materiale del trasporto pubblico locale, deve essere garantito un determinato livello di servizio, in condizioni di omogeneità, tenendo conto anche del volume di passeggeri trasportati.

Nonostante i successivi interventi del legislatore, volti ad introdurre elementi di fiscalizzazione delle risorse per il finanziamento del trasporto pubblico locale, secondo il principio di territorialità, attribuendo alle regioni a statuto ordinario quote dell'accisa sulla benzina, sulla benzina senza piombo per autotrazione e sul gasolio per autotrazione, in misura tale da assicurare importi complessivi predeterminati, mediante il progressivo adeguamento delle misure delle suddette compartecipazioni, il legislatore statale ha costantemente garantito il proprio contributo al finanziamento del trasporto pubblico locale, ritenendo imprescindibile la finalità di assicurare livelli di omogeneità nella fruizione del servizio sull'intero territorio, anche mediante l'istituzione di appositi fondi a destinazione vincolata, come dimostra la sequenza di disposizioni contenute in ben cinque decreti-legge - convertiti in legge e peraltro mai oggetto di impugnazione - che sono intervenuti in materia negli ultimi due anni: art. 21, comma 2, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111; art. 21, comma 3, del richiamato decreto-legge n. 98 del 2011; art. 13, 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; art. 30, comma 3, 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; art. 27, comma 1, del decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 febbraio 2012, n. 14; art. 34-*undecies*, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 (Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221.

In sintesi, dall'entrata in vigore dell'art. 20 del decreto legislativo n. 422 del 1997 - come visto, tuttora vigente - ad oggi, la disciplina di finanziamento del trasporto pubblico locale ha previsto il concorso di diverse fonti: risorse proprie della Regione, compartecipazioni al gettito di tributi erariali e risorse trasferite mediante fondi istituiti a vario titolo, anche nella fase successiva alla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione. Le norme istitutive e di rifinanziamento di questi ultimi hanno superato indenni lo scrutinio di costituzionalità di questa Corte (n. 222 del 2005), legittimando la persistente vigenza di disposizioni che, a vario titolo, assicurano contributi statali ai fini di un limitato concorso alle spese per il finanziamento del trasporto pubblico locale (a cui si aggiungono compartecipazioni e risorse proprie).

Sempre in via preliminare, occorre poi osservare che la legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione) - dichiaratamente rivolta all'attuazione dell'art. 119 Cost. - e il 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) non hanno ancora trovato compiuta attuazione, con particolare riferimento alle rinnovate modalità di trasferimento alla fiscalità regionale del finanziamento del trasporto pubblico locale (art. 7, comma 1, lettera e, della legge n. 42 del 2009; artt. 2, commi 2 e 3, e 7, comma 1, del d.lgs. n. 68 del 2011).

In particolare, non è stato ancora emanato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri cui l'art. 13, comma 4, del decreto legislativo n. 68 del 2011 demanda la ricognizione dei livelli essenziali delle prestazioni nelle materie dell'assistenza, dell'istruzione e del trasporto pubblico locale, nonché dei livelli adeguati del servizio, anche nella materia da ultimo richiamata, previsti all'articolo 8, comma 1, lettera c), della citata legge n. 42 del 2009.

L'intero processo di individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni in materia che le Regioni a statuto ordinario effettivamente garantiscono e dei relativi costi, nonché degli obiettivi di servizio, sulla base della determinazione dei costi e fabbisogni standard, è poi rimesso, dal successivo comma 6 dello stesso art. 13 del d.lgs. n. 68 del 2011,



alla Società per gli studi di settore - SOSE s.p.a., in collaborazione con l'ISTAT e avvalendosi della Struttura tecnica di supporto alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome presso il Centro interregionale di studi e documentazione (CINSEDO) delle Regioni, secondo la metodologia e il procedimento di determinazione di cui agli articoli 4 e 5 del decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216 (Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province).

I richiamati procedimenti, allo stato attuale ben lungi dal concludersi, costituiscono pertanto condizione necessaria ai fini della compiuta attuazione del sistema di finanziamento delle funzioni degli enti territoriali previsto dall'art. 119 Cost. Ciò determina la perdurante inattuazione di quanto previsto in materia dalla legge n. 42 del 2009, che non può non riflettersi sull'attuazione dell'art. 119 Cost., la quale, quantomeno sotto questo profilo, può dirsi ancora incompiuta.

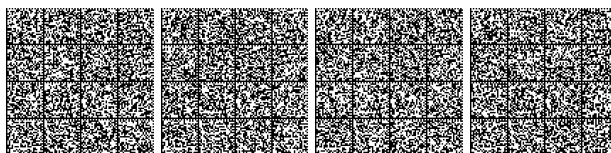
4.3.- In questo quadro normativo di riferimento vanno inserite le norme impugnate, censurate per l'asserita violazione degli artt. 117 e 119 Cost., atteso che l'art. 16-bis, comma 1, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, quale sostituito dall'art. 1, comma 301, della legge n. 228 del 2012, istituisce il «Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale», anche ferroviario, nelle Regioni a statuto ordinario, alimentato da una compartecipazione al gettito derivante dalle accise sul gasolio per autotrazione e sulla benzina. L'aliquota di compartecipazione è applicata alla previsione annuale del predetto gettito e stabilita con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, in misura tale da assicurare, per ciascuno degli anni 2013 e 2014 e a decorrere dal 2015, l'equivalenza della dotazione del Fondo stesso al risultato della somma, per ciascuno dei suddetti anni, delle seguenti risorse: a) 465 milioni di euro per l'anno 2013, 443 milioni di euro per l'anno 2014, 507 milioni di euro annui a decorrere dal 2015; b) risorse derivanti da previgenti compartecipazioni al gettito dell'accisa sul gasolio per autotrazione e all'accisa sulla benzina, quale fissata per l'anno 2011, al netto della quota di accisa sulla benzina destinata al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale (previste dall'art. 1, commi da 295 a 299, della legge n. 244 del 2007, e dall'art. 3, comma 12, della legge n. 549 del 1995); c) risorse derivanti dallo stanziamento iscritto nel fondo per il finanziamento di spese indifferibili per l'anno 2011 (fondo precedentemente istituito dall'art. 21, comma 3, del decreto-legge n. 98 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 111 del 2011, e rifinanziato dall'art. 30, comma 3, del decreto-legge n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011).

Da quanto esposto consegue che, al momento, pur non potendo dirsi determinato né il livello essenziale delle prestazioni del trasporto pubblico locale, né il livello adeguato di servizio, l'esigenza di assicurare la garanzia di uno standard di omogeneità nella fruizione del servizio su tutto il territorio nazionale ha richiesto il costante concorso del legislatore statale al finanziamento delle funzioni riconducibili alla materia in cui si controverte nel presente giudizio.

Quanto a norme istitutive di fondi vincolati totalmente o parzialmente riconducibili al «trasporto pubblico locale», questa Corte ha censurato la disciplina statale limitatamente alla mancanza dell'intesa in sede di Conferenza unificata ai fini dell'adozione del decreto ministeriale per la determinazione dei criteri e delle modalità di riparto delle risorse (sentenza n. 222 del 2005), rigettando, invece, le censure mosse in riferimento agli artt. 117 e 119 Cost. In particolare, nel precedente da ultimo richiamato, questa Corte ha affermato che «nella perdurante situazione di mancata attuazione delle prescrizioni costituzionali in tema di garanzia dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa delle Regioni e degli enti locali, e del vigente finanziamento statale nel settore del trasporto pubblico locale, la disciplina di riferimento è ancora contenuta nell'art. 20 del d.lgs. n. 422 del 1997» (ancora vigente) «che disciplina le modalità di trasferimento delle risorse erogate dallo Stato», e ha pertanto concluso che «ciò appare sufficiente a giustificare l'intervento finanziario dello Stato e la sua relativa disciplina legislativa» (sentenza n. 222 del 2005).

È vero che, con la citata sentenza, questa Corte si è pronunciata su ricorsi proposti nella fase di «perdurante situazione di mancata attuazione» dell'art. 119 Cost.; ciononostante le considerazioni svolte in quella decisione, e dirette a rigettare le censure mosse in riferimento agli artt. 117 e 119 Cost. avverso norme analoghe a quelle oggi sottoposte allo scrutinio di questa Corte, ben si attagliano anche al caso in esame, stante la perdurante inattuazione della legge n. 42 del 2009 e del decreto legislativo n. 68 del 2011. Infatti, il mancato completamento della transizione ai costi e fabbisogni standard, funzionale ad assicurare gli obiettivi di servizio e il sistema di perequazione, non consente, a tutt'oggi, l'integrale applicazione degli strumenti di finanziamento delle funzioni regionali previsti dall'art. 119 Cost.

Al riguardo, questa Corte ha ben presente il disposto dell'art. 119, quarto comma, Cost., secondo cui le funzioni attribuite alle Regioni sono finanziate integralmente dalle fonti di cui allo stesso art. 119 (tributi propri, compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio e risorse derivanti da un fondo perequativo). Non vanno quindi accolti i rilievi dell'Avvocatura dello Stato, che ha dedotto l'infondatezza delle censure riferite agli artt. 117 e 119 Cost., riconducendo il Fondo istituito dalle norme impugnate alle «risorse aggiuntive», previste dall'art. 119, quinto comma, Cost., che lo Stato ben potrebbe destinare agli enti territoriali per conseguire specifici obiettivi di coesione e solidarietà sociale, e, in quanto tali, necessariamente soggette a specifico vincolo di destinazione. Dalla suesposta



descrizione delle caratteristiche strutturali e funzionali del Fondo per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale si desume che lo stesso non è riconducibile a nessuno degli strumenti di finanziamento previsti dall'art. 119 Cost. In particolare, come affermato da questa Corte in riferimento a norme istitutive di fondi analoghi, la "generalità" dei destinatari delle risorse - essendo le stesse ripartite, per quanto interessa, tra "tutti" gli enti regionali - nonché le finalità perseguite consistenti nel finanziamento di funzioni pubbliche regionali, determinano una deviazione sia dal modello del Fondo perequativo da istituire senza vincoli di destinazione - che deve essere indirizzato ai soli «territori con minore capacità fiscale per abitante» (art. 119, terzo comma, Cost.) - sia dalla sfera degli «interventi speciali» e delle «risorse aggiuntive», che lo Stato destina esclusivamente a «determinate» Regioni per finalità enunciate dalla norma costituzionale o comunque per «scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni» (art. 119, quinto comma, Cost.: *ex plurimis*, sentenze n. 451 del 2006; n. 107 del 2005; n. 423, n. 320, n. 49 e n. 16 del 2004).

Ritiene, peraltro, questa Corte che, nella sottolineata perdurante inattuazione della legge n. 42 del 2009, che non può non tradursi in incompiuta attuazione dell'art. 119 Cost., l'intervento dello Stato sia ammissibile nei casi in cui, come quello di specie, esso risponda all'esigenza di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti tutelati dalla Costituzione stessa (sentenza n. 232 del 2011). Come questa Corte ha già avuto modo di precisare in relazione a norme censurate analoghe a quelle in esame, siffatti interventi si configurano, appunto, come «portato temporaneo della perdurante inattuazione dell'art. 119 Cost. e di imperiose necessità sociali, indotte anche dalla attuale grave crisi economica nazionale e internazionale» (sentenza n. 121 del 2010), che ben possono tutt'oggi essere ritenute giustificazioni sufficienti per legittimare l'intervento del legislatore statale limitativo della competenza legislativa residuale delle Regioni nella materia del trasporto pubblico locale, allo scopo, appunto, di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti tutelati dalla Costituzione stessa (sentenza n. 232 del 2011).

Le suindicate finalità e il contesto nel quale è stato realizzato l'intervento del legislatore statale diretto a garantire un contributo al finanziamento del trasporto pubblico locale, per garantire quelle esigenze di omogeneità nella fruizione del servizio che rispondono ad inderogabili esigenze unitarie, valgono pertanto a differenziare la fattispecie in esame dalle ipotesi, soltanto apparentemente omologhe, in cui il legislatore statale, in materia di competenza regionale, prevede finanziamenti vincolati, ovvero rimette alle Regioni una determinata materia pretendendo poi di fissare anche la relativa disciplina (sentenza n. 10 del 2010).

5.- Occorre ora prendere in esame le censure mosse avverso l'art. 16-*bis*, commi 1, 5 e 6, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, come sostituito dall'art. 1, comma 301, della legge n. 228 del 2012, per violazione dell'art. 120 Cost. e del principio di leale collaborazione.

La questione non è fondata.

5.1.- Quanto all'impugnato comma 1, le censure si appuntano sulla mancata previsione dell'intesa in sede di Conferenza unificata ai fini dell'adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di determinazione dell'aliquota di compartecipazione al gettito dalle accise sul gasolio per autotrazione e sulla benzina.

Al riguardo, va rilevato che, ancorché il legislatore utilizzi il termine «compartecipazione», nella richiamata disciplina del fondo prevista dall'impugnato comma 1, non si riscontra una compartecipazione delle Regioni al gettito di tributi erariali riferibile ai territori regionali ai sensi dell'art. 119, secondo comma, Cost., quanto piuttosto una "compartecipazione" al gettito derivante dalle accise sul gasolio per autotrazione e sulla benzina da parte del fondo istituito nel bilancio dello Stato. Detto fondo, infatti, "compartecipa" direttamente del gettito delle accise, nella misura determinata da un'aliquota che varia in maniera inversamente proporzionale al variare del gettito, in misura tale da assicurare, per ogni anno, l'equivalenza della dotazione del fondo alla somma delle tre voci che, in base al quadro normativo previgente, erano destinate al finanziamento del trasporto pubblico locale.

La circostanza che vi sia corrispondenza tra il gettito delle accise e l'aliquota mediante la quale determinare le risorse destinate ad alimentare la dotazione del fondo non vale a qualificare tale modalità di finanziamento come "compartecipazione" ai sensi dell'art. 119, secondo comma, Cost., in quanto il gettito delle accise non va direttamente alle Regioni. Né - soprattutto - la norma impugnata richiama in alcun modo l'elemento della territorialità sulla cui base l'art. 119 Cost. qualifica invece la natura delle compartecipazioni stesse, come affermato da questa Corte (tra le tante, sentenze n. 423, n. 37 e n. 17 del 2004).

È ben vero - come asserisce la ricorrente - che le Regioni non risultano coinvolte nel processo di determinazione dell'aliquota di compartecipazione al gettito delle accise e, conseguentemente, delle risorse che vanno ad alimentare il fondo. Ciò si giustifica, tuttavia, in ragione dell'automatismo della disciplina di determinazione della dotazione del fondo, alimentato unilateralmente ed esclusivamente da risorse statali in maniera tale da determinare l'equivalenza della dotazione del fondo stesso alla somma delle tre voci precedentemente destinate al finanziamento del trasporto pubblico locale.



Ne consegue che l'impugnato comma 1 non è lesivo del principio di leale collaborazione, posta l'evidente sussistenza della competenza statale a disciplinare il fondo nei termini suddetti, che non incide su alcuna competenza della Regione e rende pertanto inapplicabile, nella specie, l'invocato principio di leale collaborazione (sentenza n. 297 del 2012).

5.2.- È censurato anche il comma 5 dello stesso art. 16-*bis*, il quale prevede che, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare sentita la Conferenza unificata, entro il 30 giugno di ciascun anno, siano ripartite le risorse del fondo istituito, previo espletamento delle verifiche effettuate sugli effetti prodotti dal piano di riprogrammazione dei servizi adottato da ciascuna Regione ai sensi di quanto previsto dal comma 4.

La ricorrente lamenta il mancato ricorso all'intesa in sede di Conferenza unificata ai fini dell'adozione del suddetto decreto.

Va osservato che, ai fini del riparto e del concreto trasferimento delle risorse, la disposizione impugnata si configura in termini meramente applicativi dei puntuali criteri concordati, previa intesa in sede di Conferenza, secondo il procedimento disciplinato dal precedente comma 3, informato al rispetto del principio di leale collaborazione, considerato che individua nell'intesa il presupposto necessario ai fini del pieno coinvolgimento delle Regioni nella determinazione dei criteri da adottare per l'attribuzione delle risorse.

Questa Corte, infatti, ha dichiarato costituzionalmente illegittime norme che disciplinavano i criteri e le modalità ai fini del riparto o della riduzione di fondi e trasferimenti destinati ad enti territoriali, nella misura in cui, rinviando a fonti secondarie di attuazione, non prevedevano "a monte" lo strumento dell'intesa con la Conferenza unificata non solo in caso di intreccio di materie, riconducibili alla potestà legislativa statale e regionale (*ex plurimis*, sentenza n. 168 del 2008), ma anche in caso di potestà legislativa regionale residuale (*ex plurimis*, sentenze n. 27 del 2010; nonché, in specifico riferimento al trasporto pubblico locale, n. 222 del 2005), affermando costantemente la necessità dell'intesa (tra le tante, sentenze n. 182 e n. 117 del 2013).

Interpretata in questi termini, la norma impugnata sfugge alle censure della ricorrente Regione Veneto, in quanto è finalizzata a garantire l'effettiva erogazione delle risorse in maniera meramente applicativa ed esecutiva di criteri già stabiliti previa intesa, rendendo, nella specie, già soddisfatto l'invocato principio di leale collaborazione (in senso conforme, tra le tante, sentenza n. 297 del 2012).

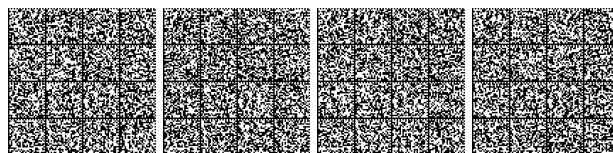
5.3.- Non sono fondate neppure le censure mosse avverso il comma 6, il quale prevede che, nelle more dell'emanazione del decreto del Ministro dei trasporti, con cui vanno ripartite le risorse del fondo ai sensi di quanto previsto dal precedente comma 5, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza unificata, venga ripartito a titolo di anticipazione tra le Regioni a statuto ordinario il 60 per cento dello stanziamento del fondo, e che le risorse ripartite siano oggetto di integrazione, di saldo o di compensazione con gli anni successivi a seguito delle verifiche circa il grado di efficientamento del servizio in base ai parametri indicati al comma 3.

Anche in relazione a tale norma, la Regione Veneto lamenta il mancato ricorso all'intesa in sede di Conferenza unificata ai fini dell'adozione del menzionato decreto.

In realtà, la richiamata disciplina si configura in termini meramente esecutivi e applicativi rispetto ai criteri individuati dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri previsto dal comma 3 - emanato previa intesa in Conferenza - valendo, a fortiori, gli argomenti richiamati per la disciplina dettata dal comma 5, che consentono, fondatamente, di interpretare la norma impugnata in maniera tale da sfuggire alle censure della ricorrente. Il comma 6 disciplina, infatti, un procedimento di mera anticipazione di risorse, tale da postulare il coinvolgimento della Conferenza ai fini della realizzazione della leale cooperazione, ma non già da richiedere l'intesa. Ben potrebbero, tra l'altro, essere effettuate successive compensazioni rispetto a quanto attribuito alle Regioni a titolo di anticipazione.

Interpretata in questi termini, la disposizione del comma 6 sfugge alle censure della ricorrente Regione Veneto.

6.- L'istanza di sospensione dell'efficacia delle norme impuginate, formulata dalla ricorrente Regione Veneto nel secondo ricorso, rimane assorbita dalla decisione di inammissibilità e di non fondatezza nel merito delle censure proposte (*ex plurimis*, sentenze n. 299 del 2012, n. 263, n. 190 e n. 189 del 2011).



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse nei confronti del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135;

riuniti i giudizi,

1) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 16-bis del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, promosse dalla Regione Veneto, per violazione degli articoli 117 e 119 della Costituzione, nonché dell'articolo 7, comma 1, lettera e), della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione) e degli articoli 1, commi 2 e 3, 7, comma 1, e 32, comma 4, 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), con il ricorso registrato al n. 151 del 2012;

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16-bis del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, come sostituito dall'art. 1, comma 301, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2013), promosse dalla Regione Veneto, per violazione degli articoli 3 e 97 Cost., con il ricorso registrato al n. 34 del 2013;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16-bis del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, come sostituito dall'art. 1, comma 301, della legge n. 228 del 2012, promosse dalla Regione Veneto, per violazione degli articoli 117 e 119 della Costituzione, con il ricorso registrato al n. 34 del 2013;

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16-bis, commi 1, 5 e 6, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, come sostituito dall'art. 1, comma 301, della legge n. 228 del 2012, promosse dalla Regione Veneto, per violazione dell'articolo 120 Cost. e del principio di leale collaborazione, con il ricorso registrato al n. 34 del 2013.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 novembre 2013.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Sergio MATTARELLA, *Redattore*

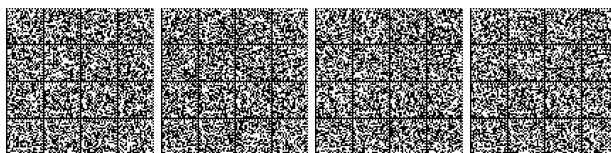
Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 14 novembre 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_130273





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 93

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

Usi civici - Norme della Regione Sardegna - Delega ai Comuni ad effettuare la ricognizione generale degli usi civici esistenti sul proprio territorio - Sdemanializzazione dei terreni sottoposti a uso civico nei casi in cui abbiano perso la destinazione funzionale originaria di terreni pascolivi o boschivi ovvero non sia riscontrabile né documentabile l'originaria sussistenza del vincolo demaniale civico - Decadenza automatica degli usi civici non confermati o non coerenti con la ricognizione comunale - Ricorso del Governo - Denunciata previsione della cessazione degli usi civici senza tener conto dell'interesse paesistico e ambientale alla loro conservazione - Misura eccessiva e sproporzionata rispetto alla finalità di riordino degli usi civici perseguita dal legislatore regionale - Svuotamento del nucleo essenziale della tutela dell'ambiente e del paesaggio ed invasione della competenza statale esclusiva in tale materia - Contrasto con la disciplina dei beni paesaggistici e della copianificazione paesaggistica prevista dal decreto legislativo n. 42 del 2004 - Esorbitanza dai limiti statutari alla competenza legislativa regionale in materia di usi civici.

- Legge della Regione Sardegna 2 agosto 2013, n. 19, art. 1.
- Costituzione, artt. 9 e 117, comma secondo, lett. s); Statuto speciale per la Sardegna (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3), art. 3, lett. n); d.P.R. 22 maggio 1975, n. 480, art. 6; d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, artt. 135, 142, comma 1, lett. h), e 143.

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 Regione Sardegna, in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore* per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 1 della Legge della Regione Sardegna n. 19 del 2 agosto 2013, pubblicata sul BUR n. 36 dell'8 agosto 2013 recante «Norme urgenti in materia di usi civici, di pianificazione urbanistica, di beni paesaggistici e di impianti eolici».

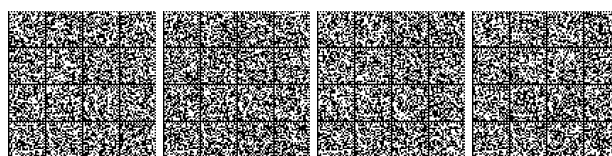
La legge della Regione autonoma Sardegna n. 19 del 2 agosto 2013 recante norme urgenti in materia di usi civici, di pianificazione urbanistica, di beni paesaggistici e di impianti eolici, all'art. 1 dispone la «Ricognizione generale degli usi civici».

Più precisamente stabilisce che:

«1. La Giunta regionale, mediante un Piano straordinario di accertamento demaniale, provvede alla ricognizione generale degli usi civici esistenti sul territorio regionale e alla individuazione su cartografia aggiornata di dati e accertamenti già esistenti riportati su cartografie antiche.

2. A tal fine in deroga alle disposizioni di cui alla legge regionale 14 marzo 1994, n. 12 (Norme in materia di usi civici. Modifica della legge regionale 7 gennaio 1977, n. 1 concernente l'organizzazione amministrativa della Regione sarda), ed in via straordinaria al fine di superare i limiti e le incongruenze legate alle procedure di accertamento già decretato delle terre gravate da uso civico, i comuni sono delegati ad effettuare entro il 31 dicembre 2013, e con le procedure per l'adozione e l'approvazione dei piani di valorizzazione di cui all'articolo 9 della legge regionale n. 12 del 1994, la ricognizione generale degli usi civici esistenti sul proprio territorio.

3. A tal fine i comuni, oltre a documentare il reale sussistere dell'uso civico, possono proporre permuthe, alienazioni, sclassificazioni e trasferimenti dei diritti di uso civico secondo il principio di tutela dell'interesse pubblico prevalente. Costituiscono oggetto di sclassificazione del regime demaniale civico in sede di ricognizione generale e straordinaria anche i casi in cui i terreni sottoposti ad uso civico abbiano perso la destinazione funzionale originaria di terreni pascolativi o boschivi ovvero non sia riscontrabile né documentabile l'originaria sussistenza del vincolo demaniale civico. I comuni, previa intesa fra le parti interessate, possono attuare, nell'ambito della ricognizione generale degli usi civici, processi di transazione giurisdizionale a chiusura di liti o cause legali in essere. Per quanto previsto al presente articolo non possono essere assimilate ad uso civico le terre pubbliche sottoposte da provvedimenti prefettizi ad assegnazione per finalità sociali.



4. Tutte le risultanze degli accertamenti già decretati che non risultino confermate o coerenti con la documentazione giustificativa del piano di accertamento straordinario di cui al comma 1 decadono con l'approvazione, non oltre i tre mesi dalla conclusione delle procedure comunali, del complessivo Piano straordinario di accertamento da parte della Giunta regionale. Le cessazioni degli usi civici derivanti dalle risultanze del piano straordinario di cui alle presenti norme, hanno efficacia dalla data dei medesimi atti o provvedimenti, ovvero se precedenti rispetto alle date indicate negli stessi atti o provvedimenti, dalla data, indicata nell'atto ricognitivo, in cui è venuta meno la destinazione funzionale all'uso civico dei relativi beni.»

La disposizione sopra richiamata, appare costituzionalmente illegittima, sotto i profili che verranno ora evidenziati, e pertanto il Governo - giusta delibera del Consiglio dei Ministri del 4 ottobre 2013 (che per estratto autentico si produce sub 1) ai sensi dell'art. 127 Cost. la impugna con il presente ricorso per i seguenti

M O T I V I

Violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione; degli artt. 135, 142, comma 1, lettera h) e 143 decreto legislativo n. 42/2004; dell'art. 3 lettera n) dello Statuto Speciale della Regione Sardegna (approvato con legge costituzionale n. 3/1948) e delle disposizioni attuative del medesimo contenute nell'art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica 22 maggio 1975 n. 480.

1. L'articolo 1 della legge regionale della Sardegna n. 19/2013 delega i Comuni «alla ricognizione generale degli usi civici esistenti sul proprio territorio» (comma 2), prevedendo, altresì, una procedura di sdemanializzazione dei «terreni sottoposti a uso civico che abbiano perso la destinazione funzionale originaria di terreni pascolativi o boschivi ovvero non sia riscontrabile né documentabile l'originaria sussistenza del vincolo demaniale civico» (comma 3).

Come è noto, gli «usi civici» sono diritti reali millenari di natura collettiva, volti ad assicurare un'utilità o comunque un beneficio ai singoli appartenenti ad una collettività.

Essi sono disciplinati, in linea generale, dalla legge 16 giugno 1927, n. 1766 (mantenuta in vigore dall'allegato 1 del comma 1 dell'art. 1, decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179, limitatamente agli articoli da 1 a 34 e da 36 a 43) e del relativo regolamento di cui al r.d. n. 332/1928.

Il legislatore statale, nel disciplinare la destinazione delle terre sulle quali gravano usi civici all'art. 12, II comma della legge n. 1766 cit, ha stabilito, in via di principio, l'inalienabilità e l'impossibilità di mutamento di destinazione, dei terreni convenientemente utilizzabili come bosco o come pascolo permanente.

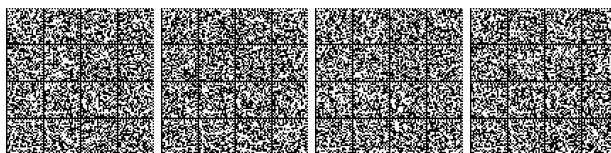
Gli usi civici concorrono quindi a determinare la forma del territorio su cui si esercitano ed incidono sull'ambiente e sul paesaggio, perché contribuiscono alla salvaguardia di questi ultimi.

In tale contesto normativo si inserisce l'art. 1 della legge regionale in esame che come si è detto delega i comuni ad una ricognizione generale degli usi civici esistenti sul proprio territorio e in particolare prevede la progressiva sdemanializzazione dei terreni sottoposti a uso civico.

La legge regionale non si limita quindi a disciplinare la materia degli usi civici sul territorio ma prevede la sostanziale cessazione degli usi civici e quindi interferisce in modo diretto sulla conservazione e tutela dell'ambiente e del paesaggio, in contrasto con gli artt. 9 e 117, secondo comma lettera s) Cost. la cui cura spetta in via esclusiva allo Stato.

Come ha ritenuto la giurisprudenza della Corte Cost. sin dalla sentenza n. 367/2007 si è infatti venuto progressivamente chiarendo già prima della riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione, che «il concetto di paesaggio indica, innanzitutto, la morfologia del territorio, riguarda cioè l'ambiente nel suo aspetto visivo. Ed è per questo che l'art. 9 della Costituzione ha sancito il principio fondamentale della "tutela del paesaggio" senza alcun'altra specificazione. In sostanza, è lo stesso aspetto del territorio, per i contenuti ambientali e culturali che contiene, che è di per sé un valore costituzionale. Si tratta peraltro di un valore "primario", come ha già da tempo precisato questa Corte (sentenza n. 151 del 1986; ma vedi anche sentenze n. 182 e n. 183 del 2006), ed anche "assoluto", se si tiene presente che il paesaggio indica essenzialmente l'ambiente (sentenza n. 641 del 1987). L'oggetto tutelato non è il concetto astratto delle "bellezze naturali", ma l'insieme delle cose, beni materiali, o le loro composizioni, che presentano valore paesaggistico.

Sul territorio gravano più interessi pubblici: quelli concernenti la conservazione ambientale e paesaggistica, la cui cura spetta in via esclusiva allo Stato, e quelli concernenti il governo del territorio e la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali (fruizione del territorio), che sono affidati alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni.



La tutela ambientale e paesaggistica, gravando su un bene complesso ed unitario, considerato dalla giurisprudenza costituzionale un valore primario ed assoluto, e rientrando nella competenza esclusiva dello Stato, precede e comunque costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali. In sostanza, vengono a trovarsi di fronte due tipi di interessi pubblici diversi: quello alla conservazione del paesaggio, affidato allo Stato, e quello alla fruizione del territorio, affidato anche alle Regioni.

Si tratta di due tipi di tutela, che ben possono essere coordinati fra loro, ma che debbono necessariamente restare distinti.».

Parimenti l'art. 117 comma 2 lettera s) ha attribuito alla competenza esclusiva dello Stato la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali e la giurisprudenza costituzionale ha più volte stabilito che la particolarità della disciplina del bene giuridico ambiente considerato nella sua completezza ed unitarietà riverbera i suoi effetti anche quando di tratta di Regioni autonome, incidendo sulla loro potestà normativa (sentenza n. 367/2007).

Gli indicati parametri sono violati perché l'oggetto della norma è indiscriminato: tutti gli usi civici sono presi in considerazione, senza distinguere quelli che possono presentare un concreto interesse paesistico e ambientale né riservare a questi una normativa specifica. Sono altresì violati perché il solo presupposto della sdemanializzazione è la mancanza dell'attuale destinazione pascolativa o boschiva; senza considerare che la perdita della destinazione agraria non comporta di per sé perdita di rilevanza paesistica e ambientale. Infine va censurato l'automatismo della norma contenuta nel comma 4 che fa decadere tutti gli usi civici non confermati dalla ricognizione prevista dalla legge impugnata, entro il breve termine in cui questa deve essere effettuata. In tal modo la tutela del paesaggio e dell'ambiente (nella misura in cui questa dipende anche dall'esistenza di usi civici) è rimessa all'esito di una ricognizione che non include tra i propri criteri e obiettivi anche l'interesse paesistico ambientale; va poi considerata la possibilità di errori o di altre disfunzioni che possono verificarsi nel procedimento di ricognizione.

L'automatismo «mancata ricognizione»/ «cessazione dei previgenti accertamenti» appare quindi misura eccessiva e sproporzionata rispetto al fine che la legge persegue (il riordino degli usi civici) e si traduce nello svuotamento del nucleo essenziale della tutela del paesaggio e dell'ambiente quale impostata dall'art. 9 Cost. e attuata dalle disposizioni del testo unico sui beni culturali e ambientali citate nella rubrica del presente motivo.

Per le ragioni fin qui esposte, è poi evidente come la disposizione impugnata, oltre che nell'illegittimità sostanziale ora denunciata, incorra anche nel vizio di incompetenza: la normativa regionale priva infatti il sistema di tutela del paesaggio e dell'ambiente del presidio costituito dagli usi civici, e in tal modo direttamente incide, invadendola, nella competenza statale esclusiva sopra menzionata.

2. L'art. 1 in esame contrasta altresì con le norme interposte di legge ordinaria in particolare con gli articoli 142, comma 1, lettera h), 135 e 143 e del decreto legislativo n. 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio).

Queste disposizioni statali sono state adottate sulla base del titolo di competenza legislativa nella materia «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione riguardano in particolare la materia di beni paesaggistici (nell'ambito dei quali l'art. 142, comma 1, lettera h) annovera anche gli usi civici) e di pianificazione paesaggistica (art. 143) contenute nel decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e pertanto sono vincolanti anche nei confronti delle Regioni.

La Corte Costituzionale, infatti, ha rilevato, come si è detto, che «La particolarità della disciplina del bene giuridico ambiente considerato nella sua completezza ed unitarietà riverbera i suoi effetti anche quando si tratta di Regioni speciali», incidendo sulla loro potestà normativa (cfr. C. Cost. n. 367/2007; per la natura di «norme di grande riforma economico-sociale» delle disposizioni contenute nel decreto legislativo n. 42/2004, e per i limiti che ne derivano all'esercizio della competenza legislativa primaria delle Regioni autonome, cfr., con riferimento all'art. 142 del decreto legislativo n. 42/2004, C. Cost. n. 164/2009, n. 101/2010, n. 238/2013).

L'art. 142 in particolare sottopone a vincolo paesaggistico le zone gravate da usi civici. Riprendendo quanto già previsto dal decreto legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito in legge 8 agosto 1985, n. 431 (c.d. «Legge Galasso»), il legislatore statale ha evidenziato e sottoposto a tutela il valore paesaggistico intrinseco delle aree territoriali coperte da uso civico, per le tipiche caratteristiche morfologiche ed ubicazionali che esse presentano.

È ormai pacifico che gli usi civici non svolgono esclusivamente la funzione economico-sociale di garantire risorse alla collettività che ne è proprietaria, atteso che «il riconoscimento di una loro ulteriore e rilevante funzione nella società contemporanea, conseguente proprio alla natura di bene collettivo, per cui alle tradizionali funzioni di usi civici si è nel frattempo aggiunta una loro fondamentale utilità ai fini della conservazione del bene ambiente» (cfr. Cons. Stato, 26 marzo 2013, n. 1698).



La Corte Costituzionale, in particolare, ha ravvisato un «interesse unitario della comunità internazionale alla conservazione degli usi civici, in quanto e nella misura in cui concorrono a determinare la forma del territorio su cui si esercitano, intesa quale prodotto di una integrazione fra uomo e ambiente naturale» (C. Cost., n. 46/1995; in questo senso, *cfr.* anche l'ordinanza n. 316/1998, secondo cui «le zone vincolate in ragione dell'appartenenza a università agrarie o dell'assoggettamento a usi civici comprendono vaste aree con destinazione a pascolo naturale o a bosco, o agricole tradizionali, e risalenti nel tempo nelle diverse regioni in relazione agli obblighi gravanti e alla particolare sensibilità alla conservazione da parte delle collettività o comunità interessate, in modo da consentire il mantenimento di una serie di porzioni omogenee del territorio, accomunate da speciale regime o partecipazione collettiva o comunitaria, e caratterizzate da una tendenza alla conservazione dell'ambiente naturale o tradizionale, come patrimonio dell'uomo e della società in cui vive», nonché C. Cost. n. 133/1993, secondo cui «accanto agli interessi locali, di cui sono diventate esponenti le regioni, emerge l'interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici, nella misura in cui essa contribuisce alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio»).

In proposito, la Corte Costituzionale ha stabilito che le norme statali contenute nella legge 16 giugno 1927, n. 1766 (legge sul riordinamento degli usi civici) e nel relativo regolamento (R.D. n. 332/1928), richiedono che la limitazione o la liquidazione dei diritti di uso civico non possano prescindere dalle valutazioni del Ministero per i beni e le attività culturali (*cfr.* C. Cost. n. 345/1997 e 310/2006).

L'articolo 1 della l.r. n. 19/2013, allora, incidendo sulla classificazione degli usi civici sottrae alla tutela paesaggistica vaste porzioni territoriali, ad oggi tutelate in forza della legge nazionale (si consideri che il 15% del territorio sardo è assoggettato a gravato da usi civici), e si pone in contrasto con la norma fondamentale di riforma economico-sociale di cui all'articolo 142, comma 1, lettera h) del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

La disposizione censurata, inoltre, contrasta con le disposizioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio in materia di pianificazione paesaggistica, potendo avere effetti negativi diretti sul processo di copianificazione paesaggistica in corso. Rimandando ad un'ulteriore cartografia per la rilevazione degli usi civici, infatti, la disposizione mette in discussione la ricognizione finora predisposta, incidendo in modo unilaterale sullo strumento di pianificazione.

L'attività di ricognizione, delimitazione e rappresentazione in scala idonea all'identificazione delle aree tutelate per legge ai sensi dell'articolo 142 del Codice costituisce uno dei contenuti necessari del piano paesaggistico (art. 143, comma 1, lettera c) del Codice) e deve essere svolta congiuntamente dallo Stato e dalla Regione (art. 135 del Codice). Pertanto, la previsione regionale impugnata contrasta anche con la normativa statale in materia di pianificazione congiunta (articoli 135 e 143 del Codice dei beni culturali), che pure costituisce una norma fondamentale di riforma economico-sociale.

È evidente come l'intervento legislativo regionale qui censurato renda impossibile l'applicazione delle norme statali di competenza esclusiva ora illustrate, così invadendo sotto gli aspetti appena specificati tale competenza esclusiva.

3. Sotto altro aspetto appare chiara anche la violazione dell'art. 3 dello Statuto speciale della Regione Sardegna.

Consegue infatti da quanto esposto che nelle indicate materie del paesaggio e dell'ambiente (in cui rientrano, come si è detto, gli usi civici in quanto la conservazione degli usi civici contribuisce alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio) la legge regionale deve sempre rispettare quanto stabilito dal legislatore statale.

Se quindi è pur vero che l'art. 3 lettera n) dello Statuto speciale della Regione Sardegna attribuisce la potestà legislativa alla Regione in materia di usi civici «in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali nonché delle norme fondamentali delle riforme economico sociali della repubblica»; e parimenti l'art. 6, decreto del Presidente della Repubblica 22 maggio 1975, n. 480, recante «Nuove norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna attribuisce alla Regione funzioni relative ai beni culturali e ai beni ambientali, nonché quelle relative alla redazione e all'approvazione dei piani paesistici; tuttavia la Regione non ha esercitato la sua competenza nel rispetto dei limiti individuati nell'art. 3 dello Statuto della Regione, e quindi in armonia con la Costituzione e con i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, nonché nel rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica.

Infatti dalle norme statali e dalle giurisprudenza costituzionale illustrate nei precedenti motivi risulta che costituisce principio dell'ordinamento giuridico generale quello secondo cui gli usi civici fanno parte integrante e sostanziale del complessivo sistema di tutela dell'ambiente e del paesaggio.



P.T.M.

Si chiede che venga dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 1 della Legge regionale della Regione Sardegna n. 19 del 2 agosto 2013.

Si produce per estratto copia conforme della delibera del Consiglio dei Ministri del 4 ottobre 2013 completa di relazione.

Roma, 7 ottobre 2013

L'Avvocato dello Stato: CHIARINA AIELLO

13C00365

N. 94

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

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Modifiche di leggi provinciali in materia urbanistica, tutela del paesaggio, foreste, aree per insediamenti produttivi, miglioramento fondiario, attività ricettiva, espropriazioni, associazioni agrarie, alimenti geneticamente modificati, protezione degli animali, commercio e inquinamento acustico - Previsione che alla copertura degli oneri derivanti dalla legge impugnata si provvede con gli stanziamenti di spesa già disposti in bilancio sulle unità previsionali di base 15215 e 15225 a carico dell'esercizio 2013 e autorizzati per gli interventi di cui agli articoli 49, 49-bis, 49-ter, 50, 50-bis, 51 e 51-ter della legge provinciale 11 agosto 1997, n. 13, e successive modifiche, abrogati dall'art. 24 - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio di copertura di bilancio, in quanto le predette unità previsionali di bilancio non presentano per l'anno 2013 alcuna disponibilità finanziaria e in quanto le disposizioni abrogate con l'art. 24 non prevedono autorizzazioni di spesa.

- Legge della provincia di Bolzano 19 luglio 2013, n. 10, art. 25.
- Costituzione, art. 81, comma quarto.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato presso i cui Uffici in Roma, via dei Portoghesi 12, è domiciliato, nei confronti della Provincia Autonoma di Bolzano - Alto Adige in persona del suo Presidente per la dichiarazione della illegittimità costituzionale dell'art. 25 della legge provinciale 19 luglio 2013, n. 10, recante: «Modifiche di leggi provinciali in materia di urbanistica, tutela del paesaggio, foreste, aree per insediamenti produttivi, miglioramento fondiario, attività ricettiva, espropriazioni, associazioni agrarie, alimenti geneticamente modificati, protezione degli animali, commercio e inquinamento acustico» (Supplemento n. 2 al B.U. Trentino Alto Adige n. 32/I -II del 6 agosto 2013).

La legge della Provincia Autonoma di Bolzano n. 10/2013, recante «Modifiche di leggi provinciali in materia di urbanistica, tutela del paesaggio, foreste, aree per insediamenti produttivi, miglioramento fondiario, attività ricettiva, espropriazioni, associazioni agrarie, alimenti geneticamente modificati, protezione degli animali, commercio e inquinamento acustico» presenta profili di incostituzionalità ed eccede dalle competenze statutarie.

In particolare, l'art. 25, secondo cui «alla copertura degli oneri derivanti dalla presente legge si provvede con gli stanziamenti di spesa già disposti in bilancio sulle unità previsionali di base 15215 e 15225 a carico dell'esercizio 2013 e autorizzati per gli interventi di cui agli articoli 49, 49-bis, 49-ter, 50, 50-bis, 51 e 51-ter della legge provinciale 11 agosto 1997, n. 13, e successive modifiche, abrogati dall'art. 24», si pone in contrasto con l'art. 81, quarto comma, della Costituzione. La copertura individuata dalla norma in esame è di fatti inidonea ad assicurare la copertura finanziaria richiesta dalla disposizione costituzionale ora richiamata, sia perché le disposizioni abrogate con l'art. 24 della legge in esame non prevedono autorizzazioni di spesa, sia perché la u.p.b. 15215 ed il capitolo 15225.15 (Spese per l'acquisto e l'apprestamento di aree destinate ad interventi produttivi nonché indennizzi per la revoca delle medesime assegnazioni - L.P. n. 13/1997 da art. 44 a art. 51-ter) non presentano per l'anno 2013 alcuna disponibilità finanziaria.



P. Q. M.

Si conclude perché l'art. 25 della legge provinciale 19 luglio 2013, n. 10 sia dichiarato costituzionalmente illegittimo.

Si producono

estratto della delibera del Consiglio dei ministri del 27 settembre 2013;

relazione, allegata alla medesima delibera, della Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per gli Affari Regionali, il Turismo e lo Sport.

Roma, 1° ottobre 2013

L'Avvocato dello Stato: PALATIELLO

13C00372

N. 245

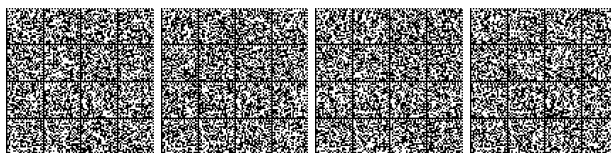
*Ordinanza del 16 luglio 2013 emessa dal Tribunale di Sanremo - sez. distaccata Ventimiglia
nel procedimento civile promosso da Sambito Giuseppe c/Vinciguerra Giovanna*

Ordinamento giudiziario - Delega legislativa per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari al fine di realizzare risparmi di spesa e incremento di efficienza - Conferimento al Governo mediante disposizione inserita nella legge di conversione del decreto-legge n. 138 del 2011 - Denunciato mancato esame del relativo emendamento in Commissione referente - Violazione dell'iter ordinario di formazione legislativa e della c.d. "riserva di assemblea" previsti per l'approvazione dei disegni di legge di delegazione - Incompatibilità ed eterogeneità della delega rispetto al caso straordinario di necessità e urgenza e al contenuto originario del decreto-legge n. 138 - Violazione del principio del decentramento amministrativo nei servizi che dipendono dallo Stato - Imposizione di nuove e maggiori spese senza indicare i mezzi per farvi fronte - Irragionevolezza del criterio direttivo che garantisce la permanenza del tribunale ordinario "nei circondari dei comuni capoluogo di provincia", nel modo in cui interpretato dal legislatore delegato - Richiamo alla sentenza n. 22 del 2012 della Corte costituzionale.

- Legge 14 settembre 2011, n. 148 (che ha convertito, con modificazioni, il decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138), art. 1, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 5, 70, 72, commi primo e quarto, 77, comma secondo, e 81.

Ordinamento giudiziario - Riorganizzazione dei tribunali e degli uffici del pubblico ministero recata dal decreto legislativo n. 155 del 2012 - Inclusione del Tribunale di Sanremo e della Sezione distaccata di Ventimiglia nell'elenco delle sedi giudiziarie soppresse, di cui alla tabella A allegata al decreto, e conseguente accorpamento al Tribunale di Imperia - Denunciata illegittimità "conseguenziale", derivante dalla incostituzionalità della legge di delegazione - Contrasto con i principi e criteri direttivi e con le finalità di efficienza e risparmio di spesa stabiliti dalla norma di delegazione - Eccesso di delega - Violazione del principio del giudice naturale precostituito per legge - Violazione del principio del decentramento amministrativo nei servizi che dipendono dallo Stato - Lesione della effettività della tutela giurisdizionale e del diritto di difesa in danno dei residenti nel circondario di Sanremo.

- Decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155, art. 1, limitatamente all'inclusione del Tribunale di Sanremo e della Sezione distaccata di Ventimiglia nell'elenco di cui alla (allegata) Tabella A.
- Costituzione, artt. 5, 24, primo comma, 25, primo comma, e 76; legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 1, comma 2, lett. a), b), c), d), e).



TRIBUNALE DI SANREMO

Il giudice onorario avv. Marco Fumagalli, in veste di giudice monocratico nella causa di cui al proc. n. 492/07 ruolo generale affari contenziosi, dato atto che all'udienza 11 luglio 2013 — in cui le parti sono comparse spontaneamente a seguito dell'ordinanza di restituzione atti di codesta Corte del 5 luglio 2013, prot. 69/c — ha rinviato la causa, per la precisazione delle conclusioni, all'udienza del 10 ottobre 2013;

che, contestualmente, preso atto del rinvio, è stata riproposta, con nuova istanza, la questione di legittimità costituzionale precedentemente sollevata, con argomentazioni analoghe a quelle che già avevano giustificato la remissione della questione a codesta Corte, ed ulteriori;

considerato che codesta Corte, per le ragioni esposte nel provvedimento di restituzione degli atti, non ha avuto modo di esaminare la questione di legittimità costituzionale a suo tempo sollevata;

ritenuto che anche ad avviso di questo giudice la stessa meriti di essere vagliata da codesta Corte e a tal fine riproposta nelle forme dovute, con riguardo anche ad ulteriori profili trattati nella nuova istanza ovvero rilevati d'ufficio da questo giudice;

considerato che il presente giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della rinnovata questione di legittimità costituzionale, ritiene questa non manifestamente infondata per le seguenti motivazioni, che fa «proprie».

I. L'oggetto della questione di legittimità costituzionale.

Il rinvio disposto da questo giudice — nell'evidente impossibilità di definire il giudizio prima dell'ormai imminente sospensione feriale — ad udienza successiva al 13 settembre 2013, scadenza contemplata dall'art. 11, comma 2 decreto legislativo n. 155/2012, comporta quale luogo di celebrazione dell'udienza stessa, il Tribunale di Imperia, stante che a tale data l'accorpamento del Tribunale di Sanremo con quello di Imperia dovrà già essere avvenuto, così come stabilito dall'art. 9, comma 1 del citato decreto legislativo.

In base alla citata istanza tale provvedimento è fondato su norme incostituzionali, cioè:

sull'art. 1, comma 2, legge n. 148/2011 con cui è stato convertito il decreto-legge n. 138/2011, norma che si pone in contrasto con gli articoli 70, 72, commi 1 e 4, e 77 comma 2, nonché 5, 3 ed 81 Cost.;

sull'art. 1, decreto legislativo n. 155/2012 nella parte in cui include il Tribunale di Sanremo nell'elenco della tabella A, norma che si pone in contrasto con gli articoli 25, comma 1 e 76.

Questo giudice (visti gli articoli 1, legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e 23 seguenti legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 87) rileva inoltre come l'articolo in esame presenti profili di incostituzionalità rispetto all'art. 24, comma 1, Cost.

II. I motivi della questione di legittimità costituzionale. 1 e 4 Cost.

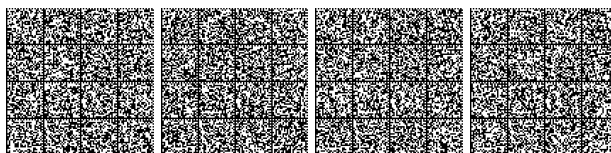
Il primo profilo di illegittimità costituzionale emerge in relazione al procedimento adottato per l'approvazione dell'art. 1, comma 2 della legge n. 148/2011 che ha previsto la delega legislativa al Governo per la riorganizzazione degli uffici giudiziari.

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

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

Dal resoconto della seduta d'aula del Senato emerge inoltre che l'emendamento governativo in questione è stato presentato in aula ed è stato trasmesso per il parere alla commissione bilancio, senza il preventivo esame da parte della commissione referente, così come imposto dall'art. 72, comma 1.

È stato quindi violato *in primis* l'art. 70 della Carta Costituzionale che attribuisce la funzione legislativa collettivamente ai due rami del Parlamento, ma altresì l'*iter* ordinario di formazione legislativa, che ai sensi dell'art. 72, 4 comma Cost. deve essere sempre adottato per l'approvazione delle deleghe legislative: della procedura esige che i disegni di legge siano deliberati dal *plenum* dell'assemblea, esaurita la fase istruttoria nella competente commissione in sede referente (in dottrina si confronti Crisafulli «Lezioni di diritto costituzionale-Cedam»).



Inoltre l'introduzione della disposizione di delega legislativa nel procedimento di conversione del decreto-legge ha comportato — per i tempi necessariamente rapidi e vincolati del procedimento di conversione — la quasi totale compressione del dibattito parlamentare il che appare in contrasto con la *ratio* della c.d. «riserva di assemblea» prevista dall'art. 72, comma 4, Cost. che è quella di consentire il più ampio dibattito parlamentare possibile su questo tipo di atti comportanti il trasferimento della potestà legislativa dal Parlamento al Governo.

Il.2. Art. 1, comma 2 della legge n. 148/2011 - Violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost.

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

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

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

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

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

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

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

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

Si richiama a questo proposito l'orientamento espresso dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 22 del 2012 in cui è stato affermato che: «la semplice immissione di una disposizione nel corpo di un decreto-legge oggettivamente o teleologicamente unitario non vale a trasmettere, per ciò solo, alla stessa il carattere di urgenza proprio delle altre disposizioni, legate tra loro dalla comunanza di oggetto o di finalità. Ai sensi del secondo comma dell'art. 77 Cost., i presupposti per l'esercizio senza delega della potestà legislativa da parte del Governo riguardano il decreto-legge nella sua interezza, inteso come insieme di disposizioni omogenee per la materia o per lo scopo. L'inserimento di norme eterogenee all'oggetto o alla finalità del decreto spezza il legame logico-giuridico tra la valutazione fatta dal Governo dell'urgenza del provvedere ed «i provvedimenti provvisori con forza di legge», di cui alla norma costituzionale citata. Il presupposto del «caso» straordinario di necessità e urgenza inerisce sempre e soltanto al provvedimento inteso come un tutto unitario, atto normativo fornito di intrinseca coerenza, anche se articolato e differenziato al suo interno. La scomposizione atomistica della condizione di validità prescritta dalla Costituzione si pone in contrasto con il necessario legame tra il provvedimento legislativo urgente ed il «caso» che lo ha reso necessario, trasformando il decreto-legge in una congerie di norme assemblate soltanto da mera casualità temporale. L'art. 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri) — là dove prescrive che il contenuto del decreto-legge «deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo» — pur non



avendo, in sé e per sé, rango costituzionale, e non potendo quindi assurgere a parametro di legittimità in un giudizio davanti a questa Corte, costituisce esplicitazione della *ratio* implicita nel secondo comma dell'art. 77 Cost., il quale impone il collegamento dell'intero decreto-legge al caso straordinario di necessità e urgenza, che ha indotto il Governo ad avvalersi dell'eccezionale potere di esercitare la funzione legislativa senza previa delegazione da parte del Parlamento (...) Ove le discipline estranee alla *ratio* unitaria del decreto presentassero, secondo il giudizio politico del Governo, profili autonomi di necessità e urgenza, le stesse ben potrebbero essere contenute in atti normativi urgenti del potere esecutivo distinti e separati. Risulta invece in contrasto con l'art. 77 Cost. la commistione e la sovrapposizione, nello stesso atto normativo, di oggetti e finalità eterogenei, in ragione di presupposti, a loro volta, eterogenei. La necessaria omogeneità del decreto-legge, la cui interna coerenza va valutata in relazione all'apprezzamento politico, operato dal Governo e controllato dal Parlamento, del singolo caso straordinario di necessità e urgenza, deve essere osservata dalla legge di conversione. Il principio della sostanziale omogeneità delle norme contenute nella legge di conversione di un decreto-legge è pienamente recepito dall'art. 96-bis, comma 7, del regolamento della Camera dei deputati, che dispone: «Il Presidente dichiara inammissibili gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi che non siano strettamente attinenti alla materia del decreto-legge». Sulla medesima linea si colloca la lettera inviata il 7 marzo 2011 dal Presidente del Senato ai Presidenti delle Commissioni parlamentari, nonché, per conoscenza, al Ministro per i rapporti con il Parlamento, in cui si esprime l'indirizzo «di interpretare in modo particolarmente rigoroso, in sede di conversione di un decreto-legge, la norma dell'art. 97, comma 1, del regolamento, sulla improponibilità di emendamenti estranei all'oggetto della discussione», ricordando in proposito il parere espresso dalla giunta per il regolamento l'8 novembre 1984, richiamato, a sua volta, dalla circolare sull'istruttoria legislativa nelle Commissioni del 10 gennaio 1997 (...) Si deve ritenere che l'esclusione della possibilità di inserire nella legge di conversione di un decreto-legge emendamenti del tutto estranei all'oggetto e alle finalità del testo originario non risponda soltanto ad esigenze di buona tecnica normativa, ma sia imposta dallo stesso art. 77, secondo comma, Cost., che istituisce un nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge, formato dal Governo ed emanato dal Presidente della Repubblica, e legge di conversione, caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare rispetto a quello ordinario».

L'eterogeneità lamentata è tanto più evidente alla luce del riferimento contenuto nel secondo comma dell'art. 1 della legge n. 148/2011 «al perseguimento delle finalità di cui all'art. 9 del decreto-legge 6 luglio 2011 n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111»: la legge di conversione, facendo riferimento a tutt'altra normativa legislativa, non avrebbe potuto palesare meglio l'eterogeneità censurata.

II.3. Art. 1, decreto legislativo n. 155/2012 nella parte in cui include il tribunale di Sanremo nell'elenco della tabella A, norma che si pone in contrasto con gli articoli 25, comma 1 e 76 Cost.

Nell'elenco della tabella A, relativo ai tribunali dei quali disporre la soppressione, compare il tribunale di Sanremo e la sezione distaccata di Ventimiglia.

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

A ciò si aggiunga il contrasto di questo decreto con i criteri e i principi direttivi di cui all'art. 1, comma 2, legge n. 148/2011, con conseguente violazione dell'art. 76 Cost.

Come si ricorderà il suddetto comma 2 dell'art. 1 della legge delega conferiva al governo la delega ad adottare uno o più decreti legislativi per riorganizzare la distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari al fine di realizzare risparmi di spesa e incremento di efficienza, con l'osservanza dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) ridurre gli uffici giudiziari di primo grado, ferma la necessità di garantire la permanenza del tribunale ordinario nei circondari di comuni capoluogo di provincia alla data del 30 giugno 2011;

b) ridefinire, anche mediante attribuzione di porzioni di territori a circondari limitrofi, l'assetto territoriale degli uffici giudiziari secondo criteri oggettivi e omogenei che tengano conto dell'estensione del territorio, del numero degli abitanti, dei carichi di lavoro e dell'indice delle sopravvenienze, della specificità territoriale del bacino di utenza, anche con riguardo alla situazione infrastrutturale, e del tasso d'impatto della criminalità organizzata, nonché della necessità di razionalizzare il servizio giustizia nelle grandi aree metropolitane;

c) ridefinire l'assetto territoriale degli uffici requirenti non distrettuali, tenuto conto, ferma la permanenza di quelli aventi sedi presso il tribunale ordinario nei circondari di comuni capoluogo di provincia alla data del 30 giugno 2011, della possibilità di accorpare più uffici di procura anche indipendentemente dall'eventuale accorpamento dei rispettivi tribunali, prevedendo, in tali casi, che l'ufficio di procura accorpante possa svolgere le funzioni requirenti in più tribunali e che l'accorpamento sia finalizzato a esigenze di funzionalità ed efficienza che consentano una migliore organizzazione dei mezzi e delle risorse umane, anche per raggiungere economia di specializzazione ed una più agevole trattazione dei procedimenti;



d) procedere alla soppressione ovvero alla riduzione delle sezioni distaccate di tribunale, anche mediante accorpamento ai tribunali limitrofi, nel rispetto dei criteri di cui alla lettera b);

e) assumere come prioritaria linea di intervento, nell'attuazione di quanto previsto dalle lettere a), b), c) e d), il riequilibrio delle attuali competenze territoriali, demografiche e funzionali tra uffici limitrofi della stessa area provinciale caratterizzati da rilevante differenza di dimensioni; (*omissis*); prevedendo inoltre al punto q) che dall'attuazione delle disposizioni di cui al presente comma non dovessero derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. A questi criteri il legislatore delegato non si è ottenuto affatto prevedendo la soppressione del tribunale di Sanremo e della sezione distaccata di Ventimiglia, e il conseguente assorbimento da parte di quello di Imperia, i cui carichi di lavoro e le cui sopravvenienze sono di gran lunga inferiori a quelli sanremesi, superiori di più del doppio: situazione unica nel panorama nazionale, tale da evidenziare, di per se stessa, la palese inconferenza di una simile presa di posizione del legislatore delegato rispetto ai criteri e ai limiti posti dalla legge delega.

Del resto ci sarà bene una ragione legata ai diversi carichi di lavoro se gli avvocati iscritti all'albo degli avvocati di Imperia sono solo poco più di 154 a fronte degli oltre 350 dell'ordine forense sanremese. Lo squilibrio che conseguirebbe all'accorpamento di Sanremo ad Imperia si porrebbe in palese contrasto con le esigenze di funzionalità ed efficienza considerate dalla legge delega, comportando sprechi di risorse, ed inoltre ponendosi in contrasto con l'esigenza di riequilibrio delle attuali competenze territoriali, demografiche e funzionali tra uffici limitrofi che la legge delega considera «prioritaria linea di intervento», ma che l'eccentricità del capoluogo di provincia rispetto al suo territorio non solo non soddisferebbe ma renderebbe anzi più gravosa: al riguardo basti pensare alla collocazione della casa circondariale di Sanremo, la seconda della Liguria.

L'incongruità della scelta del legislatore delegato rispetto alle direttive della legge delega emerge anche in relazione alla estensione del territorio del circondario sanremese, di ben 644,48 kmq sui quali vive una popolazione di 150.000 abitanti circa contro i soli 75.000 del circondario imperiese, e soprattutto in relazione alla specificità territoriale del bacino di utenza e dall'essere il tribunale di Sanremo e la sua sezione distaccata «tribunali di confine», essendo l'ultimo tribunale in territorio italiano, il che ha da sempre comportato una sorta di «specializzazione» per tutti gli operatori del diritto, dovuta alla necessità di trattare nelle aule di giustizia problematiche specifiche, legate al territorio di frontiera.

Non si dimentichi che Sanremo ospita una delle quattro case da gioco del Paese e sopporta la presenza della criminalità organizzata nell'estremo Ponente ligure: pare opportuno ricordare che in due comuni più importanti del circondario, Ventimiglia e Bordighera, con decreto del Presidente della Repubblica sono stati sciolti i rispettivi consigli comunali per ingerenze della criminalità organizzata, elemento che di per sé è sintomatico dell'ambiente e che fa sicuramente ritenere necessario il mantenimento di un «presidio di giustizia», che un tribunale certamente rappresenta.

Si consideri altresì la scarsità di infrastrutture adeguate, in particolare per quanto riguarda le vie di comunicazione, condizionate dall'impervia orografia del Ponente Ligure. I recenti tagli alla spesa pubblica hanno inoltre reso impensabile per dipendenti, operatori del diritto e semplici utenti, di poter raggiungere il capoluogo con i mezzi pubblici.

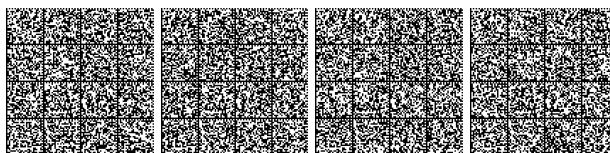
II.4. Art. 1 del decreto legislativo n. 155 del 7 settembre 2012 (in *Gazzetta Ufficiale* n. 213 del 12 settembre 2012) violazione dell'art. 25, primo comma, della Costituzione.

Le norme richiamate sarebbero altresì in contrasto con il disposto di cui all'art. 25, primo comma, della Costituzione, in quanto la loro applicazione distoglierebbe il cittadino dal giudice naturale precostituito per legge.

Infatti l'art. 9 del decreto legislativo n. 155/2012 prevede che le cause pendenti avanti ad un ufficio destinato alla soppressione alla data di entrata in vigore del provvedimento, siano devolute al tribunale accorpante e, conseguentemente, i rinvii di udienza a data successiva al 13 settembre 2013 siano automaticamente da intendersi come fatti al nuovo giudice competente.

L'eliminazione del tribunale di Sanremo e della sezione distaccata di Ventimiglia, in quanto realizzata sulla base di norme illegittime, violerebbe la riserva di legge di cui all'art. 25, primo comma, della Costituzione, secondo cui «nessuno può essere distolto dal giudice naturale precostituito per legge», che è disposizione costituzionale destinata «a garantire la certezza del cittadino di vedere tutelarsi i propri diritti e interessi da un organo già preventivamente stabilito dall'ordinamento e indipendente da ogni influenza esterna» (Corte costituzionale, sentenza n. 272/1998).

Nel caso di specie, il governo, attraverso il superamento dei limiti impostigli dalla legge delega, modificherebbe il giudice naturale precostituito nel corso dei procedimenti già pendenti come quello riguardante l'odierno attore/convenuto.



Va da sé che ai fini del rispetto della norma costituzionale non ha rilievo il giudice persona fisica bensì il giudice - organo giudicante oggettivamente inteso (Cassazione penale sez. I, 15 gennaio 1998, n. 1997, idem Cassazione 22 aprile 1992, n. 4838 in F.I. 1993, I, 889).

II.V. Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, legge n. 148/2011 e del decreto legislativo n. 155/2012 per violazione dell'art. 5 Cost.

Ai sensi dell'art. 5 della Costituzione la Repubblica, una ed indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione all'esigenza dell'autonomia e del decentramento.

In Italia esistevano fino agli anni '90 preture, tribunali e corti d'appello, oltre che la Corte di Cassazione, per quel che riguarda l'autorità giudiziaria ordinaria cui si riferisce l'impugnato decreto delegato.

Il decentramento dell'amministrazione giudiziaria era sostanzialmente realizzato attraverso le preture, che avevano come circoscrizione il mandamento, comprendente o grandi comuni o un certo numero di piccoli comuni, secondo le condizioni geografiche e le preture erano oltre 1000.

Con la legge 19 febbraio 1998, n. 51, furono attribuite ai tribunali le cause pendenti davanti ai pretori e furono create laddove vi erano le preture le sezioni distaccate di tribunale che in certo modo conservavano il decentramento giudiziario ed offrivano il vantaggio di unificare i giudici di primo grado, migliorando, sotto il profilo della certezza della competenza, l'accessibilità della giustizia al popolo.

Attualmente, con l'accorpamento delle sedi giudiziarie distaccate nei tribunali preesistenti, che questa poi è la sostanza della modifica, non si vede che fine abbia fatto la metodologia del decentramento in sede di organizzazione giudiziario, e quello che è peggio è che si è dimenticato il significato della presenza decentrata della giustizia sul territorio dello Stato ai fini della aggregazione delle formazioni sociali e dell'efficacia della stessa resa del servizio giustizia, che ora sempre più si va allontanando sia per gli accorpamenti degli uffici, che vengono unificati nei grandi uffici e nelle città di grandi e medie dimensioni, sia per gli aumentati costi della giustizia e, peggio ancora, per la costruzione del sistema delle impugnazione riducendo i poteri del giudice di appello, introducendo sostanzialmente «una fase di ammissibilità» sia per l'appello che per la cassazione e, nello stesso tempo, allontanando dal foro i giudici di primo grado. Il che si traduce in un sostanziale peggioramento del servizio giustizia ed in una palese violazione dell'art. 5 Cost. per quanto prevede il decentramento dei servizi che dipendono dallo Stato, quale appunto il servizio giustizia.

II.VI. Illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge n. 148/2011 per violazione degli articoli 3 ed 81 della Costituzione.

L'art. 1 della legge 14 settembre 2011, n. 148, delegando al Governo la riorganizzazione sul territorio degli uffici giudiziari statuisce la necessità di garantire la permanenza del tribunale ordinario nei circondari di comuni capoluogo di provincia alla data del 30 giugno 2011.

Questa disposizione impone un'interpretazione costituzionalmente orientata, alla luce del fine di risparmio di spesa e di incremento di efficienza posto dal legislatore delegante: occorre quindi valutare il concetto di «circondario di comuni capoluogo di provincia» nei termini che seguono.

È evidente che il legislatore delegante, nell'impiegare il termine «circondario» in relazione a concetti (comune/provincia/capoluogo) propri della pubblica amministrazione, e precisamente degli enti locali, si è espresso in senso atecnico, non essendo il «circondario» una circoscrizione amministrativa conosciuta dalla normativa sugli enti locali.

Si tratta perciò di stabilire se con questo termine il legislatore delegante abbia inteso riferirsi ad una circoscrizione comunale o a quella provinciale.

Orbene, sembra evidente che la circoscrizione del «comune capoluogo di provincia» sia proprio il territorio provinciale (e del resto sarebbe palesemente irragionevole riferirsi al solo territorio di un comune della provincia).

Va da sé che se il legislatore delegante avesse inteso escludere dalla soppressione degli uffici giudiziari di primo grado il tribunale avente sede nel capoluogo di provincia si sarebbe espresso nei termini usualmente impiegati per designare tale ufficio giudiziario e cioè indicando il «tribunale del capoluogo della provincia» (come recita per esempio il comma 5 dell'art. 324 del codice di procedura penale).

Poiché invece ha inteso esprimersi in modo ben più articolato, è evidente che ha voluto significare qualcosa di diverso, e cioè ha posto l'esigenza di preservare un tribunale ordinario per ogni territorio provinciale, affidando l'individuazione di questa sede giudiziaria ai principi e ai criteri direttivi ulteriori, nonché alle finalità perseguite dalla legge delega (risparmio di spesa e incremento di efficienza).

La situazione che il legislatore delegato aveva il dovere di valutare è resa evidente dai seguenti dati (riferiti all'anno giudiziario 2010/2011 e forniti dalla relazione finale del gruppo di studio istituito presso il Ministero della giustizia il 13 ottobre 2011): a fronte di 6.194 procedimenti civili a Sanremo e Ventimiglia, Imperia ne vanta soli 2.575, L'indice delle sopravvenienze medie nel quadriennio 2006-2010 è altrettanto significativo: Sanremo e Ventimiglia vantano 9.846 procedimenti, a fronte dei 3.765 di Imperia.



La posizione decentrata del tribunale di Imperia, prossima al confine orientale del territorio provinciale, si pone in contrasto con le esigenze di risparmio e di efficienza indicate dalla legge delega e comporta certamente nuovi e maggiori spese senza indicare i mezzi per farvi fronte (così come imposto dal comma IV dell'art. 81 della Costituzione).

Risulta infatti evidente che:

la seconda casa circondariale della Liguria che, come già riferito, ha sede a Sanremo, continuerebbe, ovviamente, a restare operativa, cosicché dall'accorpamento sorgerebbe la necessità di tradurre i detenuti fino ad Imperia per tutti gli incombenti procedurali o processuali ovvero l'esigenza, da parte dei magistrati, di recarsi da Imperia alla casa circondariale di Sanremo per gli incombenti di loro competenza;

le testimonianze dovrebbero essere rese presso il tribunale di Imperia dagli appartenenti alla Forze dell'ordine di Sanremo o Ventimiglia; inoltre Agenti di Polizia, Carabinieri, Finanziari, Agenti del Corpo Forestale dello Stato, Agenti di Polizia penitenziaria, Personale della Capitaneria di Porto, Vigili del Fuoco ecc. dovrebbero depositare denunce/querele, comunicazioni di notizie di reato, verbali di perquisizione e sequestro ecc., presso il medesimo tribunale.

Tale notevole fabbisogno di operazioni, tutte gravanti sulla polizia giudiziaria e quindi sulla pubblica amministrazione, richiederebbe ovviamente maggiori oneri per carburanti, pedaggi, usura dei veicoli, diarie, *et similia*.

In uno studio relativo ai predetti costi, commissionato dal Consiglio dell'ordine degli avvocati di Sanremo, si è ipotizzata una media di venti trasferte al giorno, per un totale annuo di 5.000 trasferte con un conseguente maggior onere per l'erario di almeno 200.000 euro.

Senza voler considerare che:

a) il solo spostamento dei fascicoli dai tribunali soppressi e dalle sedi distaccate ai tribunali accorpanti richiede l'utilizzo, quanto meno, di mezzi di trasporto e di personale che non sono in dotazione agli uffici giudiziari, con conseguente appalto del servizio;

b) bisogna trasferire mobili, computer, suppellettili, altri oggetti d'ufficio necessari per le cancellerie e per i magistrati ed anche qui il trasporto dei beni non potrà avvenire con il personale presente negli uffici giudiziari ed i mezzi in loro dotazione, ma corrispondendo l'importo per lo svolgimento di questo servizio; l'alternativa è procedere a nuovi acquisti che, evidentemente, richiedono nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica;

c) sono indispensabili gli interventi edilizi sulle strutture che devono ricevere il personale degli uffici giudiziari soppressi ovvero l'individuazione di altre strutture edilizie.

Pertanto è ovvio che in base ai principi e ai criteri direttivi della legge delega avrebbe dovuto essere inserito nell'elenco dei tribunali da sopprimere non già il tribunale di Sanremo, sede giudiziario baricentrica nel territorio provinciale e con carichi di lavoro più che doppi rispetto a quello di Imperia, ma quest'ultimo ufficio giudiziario.

La situazione, che il legislatore delegato non ha minimamente considerato, è talmente evidente da non richiedere ulteriori notazioni, salvo il rilievo che la stessa è unica nel panorama nazionale visto che, come è logico che sia, i tribunali del capoluogo di provincia hanno carichi di lavoro ben superiori rispetto a quelli subprovinciali.

È dunque di solare evidenza che includendo il tribunale di Sanremo nell'elenco dei tribunali da sopprimere il legislatore delegato abbia fatto malgoverno della delega conferitagli dalla legge n. 148/2011, che ben gli avrebbe invece consentito di sopprimere il tribunale di Imperia, così dando un'interpretazione costituzionalmente orientata del dato normativo costituito dall'art. 1, comma 2 della legge n. 148/2011, e non dandone una del tutto irragionevole come quella consacrata nel decreto legislativo n. 155/2012.

II.VII. Art. 1, decreto legislativo n. 155/2012 - Violazione dell'art. 24, primo comma, Cost.

Questo giudice avverte, infine, l'opportunità di sottolineare, sotto un'ulteriore visuale, i forti disagi che l'accorpamento comporterebbe per i cittadini residenti nell'attuale circoscrizione del tribunale di Sanremo, e sezione distaccata, disagi già illustrati con particolare riferimento all'esigenza di tener conto della «specificità territoriale del bacino di utenza» (art. 1, comma 2, legge n. 148/2011, sopra sub II. 3.), e al fatto che la situazione prospettata è oggettivamente «unica nel panorama nazionale» (sopra sub II. VI.).

Senza soffermarci sul ruolo preponderante, data la tipologia del contenzioso locale, delle prove orali in genere, che per lo più coinvolgono persone del posto, e che saranno prevedibilmente più riluttanti, in futuro, se residenti nel circondario oggi del tribunale di Sanremo, a deporre in un tribunale così eccentrico (non potranno non lievitare fatalmente le necessità di disporre l'accompagnamento coattivo), preme soprattutto fare riferimento alla volontaria giurisdizione, nella quale assume, come noto, notevole importanza, ed è anzi normalmente obbligatoria, l'audizione delle parti interessate. Queste molto spesso non sono assistite da legali e versano in situazioni di debolezza quando non, anche, di



indigenza, ed hanno nell'ufficio del giudice tutelare un non dispendioso e fondamentale riferimento di «prossimità», cui poter accedere direttamente.

Anche in tal caso la necessità di recarsi ad Imperia, per effetto dell'accorpamento, comporterebbe serissime difficoltà di accesso alla giustizia, a partire dalle disincentivanti diseconomie a carico dei cittadini (per il cittadino, soprattutto anziano, ma non solo, il recarsi ad Imperia, partendo magari da una località di una delle numerose valli dell'entroterra compreso tra Sanremo e il confine, finirebbe per costituire l'avventura insostenibile di un'intera giornata).

Non si tratterebbe certo di trascurabili conseguenze di ordine pratico, ma di un problema di compatibilità della riorganizzazione in esame anche con le garanzie costituzionali di cui all'art. 24, comma 1, che non si dubita operino per la stessa volontaria giurisdizione.

L'accorpamento in questione comporterebbe in definitiva, per i cittadini ai quali ci si riferisce, effetti distorsivi e sostanziale disuguaglianza nell'accesso alla giustizia, non giustificabili in una dimensione di «ragionevolezza», dato che le accennate difficoltà risulterebbero sostanzialmente preclusive, quantomeno per il cittadino debole, e lederebbero il principio riconosciuto della «effettività della tutela».

Sembra a questo giudice che gli aspetti testé accennati meritino dunque di essere, a loro volta, tenuti in considerazione nel valutare se l'art. 1 del decreto legislativo n. 155/2012 — nella parte in cui include il tribunale di Sanremo e la sezione distaccata di Ventimiglia nell'elenco della tabella A — non violi altresì, come si è portati a ritenere, l'art. 41, primo comma, Cost. sotto i profili del denegato accesso alla giustizia e della violazione del diritto di difesa.

III. La non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale.

I dubbi circa il contrasto delle norme esaminate con la Costituzione sono consistenti e portano a poter qualificare la questione di illegittimità, fondata.

IV. La rilevanza della questione di legittimità costituzionale.

La suddetta questione di legittimità costituzionale appare inoltre rilevante.

Il dubbio di costituzionalità investe infatti l'individuazione del giudice che dovrà trattare e decidere il procedimento in corso (tribunale di Sanremo - sezione distaccata di Ventimiglia o quello di Imperia) in quanto la prossima udienza si terrà in un tempo successivo al 13 settembre 2013, data in cui dovrebbe essere soppresso il tribunale di Sanremo e la sua sezione distaccata: a causa di ciò le parti processuali sarebbero costrette a sopportare mutamento del giudice precostituito per legge in corso di causa, il che ha diretta incidenza sulla decisione del presente giudizio.

Le parti medesime, del resto, hanno un preciso interesse ad evitare siffatto mutamento, e tale interesse è senza dubbio rilevante alla stregua dell'art. 25, comma 1, Cost.

La giurisprudenza costituzionale, ha riconosciuto che, ai fini dell'ammissibilità delle questioni di legittimità sollevate, devono ritenersi rilevanti anche le norme che, pur non direttamente pertinenti all'oggetto del giudizio, attengono comunque allo *status* del giudice, alla sua composizione nonché alle garanzie e ai doveri che riguardano il suo operare: in sintesi, la «protezione» dell'esercizio della funzione nella quale i diritti si accompagnano ai doveri (Corte Cost. n. 18/1989 e n. 196/1987, rispettivamente in tema di responsabilità civile dei magistrati e obiezione di coscienza del giudice tutelare in ordine alle autorizzazioni delle donne minorenni all'interruzione della gravidanza).

Tanto esposto, il giudice:

esaminata l'istanza ex art. 23, legge n. 87 dell'11 marzo 1953 e art. 136 Cost.;

ritenuto che il presente giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla proposta questione di legittimità costituzionale;

ritenuto che, in relazione alle motivazioni espresse nell'istanza e sopraillustrate, non sia manifestamente infondata la questione concernente la legittimità costituzionale delle seguenti norme:

dell'art. 1, comma 2, legge n. 148/2011, con cui è stato convertito il decreto-legge n. 138/2011, per contrasto con gli articoli 70, 72, commi 1 e 4 e 77, comma 2, art. 5 e articoli 3 e 81 Cost., nonché dell'art. 1, decreto legislativo n. 155/2012 nella parte in cui include il tribunale di Sanremo e la sezione distaccata di Ventimiglia nell'elenco della tabella A, per contrasto con gli articoli 5, 25, comma 1, 76, nonché 24, comma 1, Cost.



P. Q. M.

Visto l'art. 23, legge n. 87/1953:

dispone l'immediata trasmissione degli atti del presente giudizio alla Corte costituzionale;
ordina alla cancelleria di notificare la presente ordinanza alle parti in causa, al pubblico ministero nonché al Presidente del Consiglio dei ministri;
ordina alla cancelleria di comunicare la presente ordinanza ai Presidenti delle due Camere del Parlamento;
sospende il presente giudizio.

Ventimiglia, 16 luglio 2013

Il giudice O.T.: FUMAGALLI

13C00366

N. 246

*Ordinanza del 6 agosto 2013 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per l'Umbria
sul ricorso proposto da Volpi Mauro contro l'Università degli studi di Perugia ed altri*

Università e istituzioni di alta cultura - Elettorato passivo per le cariche accademiche - Limitazione ai docenti che assicurano un numero di anni di servizio pari almeno alla durata del mandato prima del collocamento a riposo - Ricomprensione del biennio di permanenza in servizio successivo al raggiungimento dell'età pensionabile - Mancata previsione - Violazione del principio di uguaglianza per irragionevolezza - Violazione dell'autonomia dell'università - Lesione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

- Legge 30 dicembre 2010, n. 240, art. 2, comma 11.
- Costituzione, artt. 3, 33 e 97.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale n. 236 del 2013, proposto da:

Mauro Volpi, rappresentato e difeso dagli avv. Enrico Menichetti, Giuseppe Morbidelli, con domicilio eletto presso l'avv. Enrico Menichetti in Perugia, piazza IV Novembre, 36;

Contro Università degli studi Di Perugia, rappresentata e difesa per legge dall'Avvocatura Stato, domiciliata in Perugia, via degli Uffici, 14;

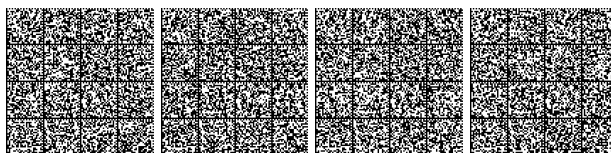
Nei confronti di Gianni Bidini, Fausto Elisei, Franco Moriconi, Maurizio Oliviero;

Per l'annullamento:

1) della nota 9 maggio (prot. n. 2013/0013971 a firma del Presidente della Commissione elettorale centrale dell'Università degli studi di Perugia (Prof. Paolo Fantozzi) con cui si comunica al prof. Mauro Volpi la non ammissione della propria candidatura alle elezioni a Rettore dell'ateneo per il sessennio accademico 2013/2014 - 2018/2019, per difetto del requisito di elettorato passivo di cui all'art. 2, comma 11 della legge n. 240/2010;

2) del verbale n. 2 dell'8 maggio 2013 della Commissione elettorale centrale dell'Università degli studi di Perugia, nella parte relativa alla verifica negativa dei requisiti di elettorato passivo in capo al candidato Rettore prof. Mauro Volpi, alla relativa non ammissione ed alla ivi richiamata ed allegata nota 6 maggio 2013 a firma del dirigente responsabile ufficio elettorale e affari generali dell'Università degli studi di Perugia ove si attesta che alla data del 2 maggio 2013 la cessazione dal servizio del prof. Volpi Mauro risulta fissata al 1° novembre 2018;

3) dell'art. 54 comma 2 dello Statuto dell'Università di Perugia, dell'art. 6 comma 4 del regolamento generale di ateneo e dell'art. 4 comma 1 del decreto 12 aprile 2013 di indizione delle elezioni a rettore dell'ateneo perugino per il sessennio accademico 2013/2014 - 2018/2019, là dove stabiliscono che «l'elettorato passivo per le cariche accademiche è riservato ai docenti che assicurano un numero di anni di servizio almeno pari alla durata del mandato prima della data di collocamento a riposo»;



4) di ogni altro atto e/o provvedimento presupposto, connesso, collegato, conseguente, ivi compreso, per quanto occorrer possa, l'elenco dei candidati a rettore in possesso dei requisiti richiesti pubblicato ai sensi dell'art. 28 comma 1 del regolamento generale di ateneo.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Università degli studi di Perugia;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 3 luglio 2013 il dott. Cesare Lamberti e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

1. Il prof. Mauro Volpi, ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università degli studi di Perugia, si è candidato per le elezioni del rettore nel sessennio accademico 2013/2014 - 2018/2019, indette con decreto del decano in data 12 aprile 2013.

1.1. Al prof. Volpi è stata comunicata, con la nota del 9 maggio 2013, la non ammissione della candidatura, per difetto del requisito di elettorato passivo previsto dall'art. 2, comma 11, legge n. 240/2010.

1.2. Nella seduta dell'8 maggio 2013, la Commissione centrale elettorale dell'Università di Perugia ha stabilito che il prof. Volpi è privo del requisito che richiede «alla data della scadenza della presentazione delle candidature... di assicurare un numero di anni di servizio pari almeno alla durata del mandato prima della data di collocamento a riposo».

1.3. In base alla nota in data 6 maggio 2013 del dirigente responsabile ufficio elettorale e affari generali, la data di collocamento a riposo del prof. Volpi è attualmente fissata al 1° novembre 2018: in relazione a tale data, il prof. Volpi non è in possesso, alla scadenza della presentazione della candidatura, del requisito sub c) del combinato disposto dell'art. 2, comma 11, legge n. 240/2010 con gli artt. 54, comma 2 dello statuto dell'Università, 6, comma 4 del Regolamento generale di ateneo e 4, comma 1 del decreto di indizione delle elezioni.

1.4. Nella medesima seduta è stata data lettura della nota integrativa del prof. Volpi, in data 8 maggio 2013, recante «interpretazione dell'art. 2, comma 11, legge n. 240/2010 alla luce della dichiarazione d'illegittimità costituzionale dell'art. 25, legge n. 240/2010», con la quale si ribadiva la piena ammissibilità della candidatura.

1.5. La Commissione ha, tuttavia, mantenuto ferma la decisione del difetto dell'elettorato passivo.

2. Nel ricorso avverso la non ammissione alla competizione elettorale, il prof. Volpi richiama la sentenza n. 83 del 6 maggio 2013 della Corte costituzionale che ha dichiarato illegittimo l'art. 25, legge n. 240/2010 nella parte in cui esclude i professori e ricercatori universitari dalla facoltà, prevista per i dipendenti civili dello Stato dall'art. 16, decreto legislativo n. 503/1992, di essere trattenuti in servizio in relazione alla particolare esperienza professionale acquisita e in base alle esigenze organizzative e funzionali dell'amministrazione.

2.1. La domanda di tutela interinale è stata respinta con decreto monocratico n. 69/2013.

2.2. L'Università degli studi di Perugia si è costituita con controricorso e documenti.

2.3. Il prof. Volpi ha depositato documenti.

2.4. Alla camera di consiglio del 3 luglio 2013 la causa è stata trattenuta in decisione.

3. Ai sensi dell'art. 4, comma 1 del decreto del decano in data 1° aprile 2013, sono eleggibili alla carica di Rettore dell'Università di Perugia, i «professori di prima fascia in regime di tempo pieno in servizio presso le università italiane che assicurino un numero di anni di servizio, prima della data di collocamento a riposo, almeno pari alla durata del mandato».

3.1. Essendo nato l'8 luglio 1948, il prof. Volpi, alla data del 2 maggio 2013 di scadenza di presentazione delle candidature, deve essere collocato a riposo dal 1° novembre 2018, mentre la scadenza del mandato per la carica di rettore è fissata al 31 ottobre 2019.

3.2. Al prof. Volpi è stata denegata l'ammissione della candidatura alle elezioni di rettore dell'Università di Perugia nel sessennio accademico 2013/2014 - 2018/2019, per difetto dell'elettorato passivo.

3.3. La Commissione centrale elettorale, nella seduta dell'8 maggio, ha ritenuto il prof. Volpi non in grado di assicurare un numero di anni di servizio almeno pari alla durata del mandato, prima della data di collocamento a riposo.

3.4. Su tale data non influisce - ad avviso della Commissione elettorale centrale - l'eventuale illegittimità costituzionale dell'esclusione dei professori e dei ricercatori universitari dalla facoltà di rimanere in servizio per un periodo massimo di un biennio oltre i limiti di età per il collocamento a riposo, prevista dall'art. 16, decreto legislativo n. 503/1992 per i dipendenti civili dello Stato e degli enti pubblici non economici.



3.5. Nella medesima seduta della Commissione, è stata disattesa la «nota integrativa» dell'8 maggio 2013, ove si afferma l'ammissibilità della candidatura del prof. Volpi, in conformità dell'interpretazione dell'art. 2, comma 11, legge n. 240/2010 alla luce della dichiarazione d'illegittimità costituzionale del successivo art. 25.

3.6. Secondo la Commissione centrale elettorale, la situazione in diritto da considerare per l'ammissione del candidato alle elezioni è quella esistente al momento della presentazione della candidatura e l'ammissione del prof. Volpi alle elezioni presuppone comunque la prognosi sul trattenimento in servizio nel biennio successivo al compimento dell'età pensionabile, il cui giudizio è di competenza dell'amministrazione.

4. Ad avviso del ricorrente, il giudizio dell'amministrazione sulla permanenza in servizio oltre i limiti di età per il collocamento a riposo, non può comprimere i diritti insiti nello status di professore e ricercatore, che rimangono inalterati per l'intera durata del biennio.

4.1. Il riconoscimento ai professori e ricercatori, dalla sentenza n. 83 del 6 maggio 2013 della Corte costituzionale, di permanere in servizio un biennio oltre i limiti di età, implica che allo stesso termine sia soggetta la durata del mandato prima del collocamento a riposo cui è subordinata la riserva dell'elettorato passivo alle cariche accademiche dall'art. 2, comma 11, legge n. 240/2010.

4.2. Non avendo il provvedimento dell'8 maggio 2013, di esclusione dalla competizione elettorale spiegato alcun effetto, non essendo stati ancora eletti gli aventi diritto all'elettorato attivo per la carica di rettore, il riconoscimento del diritto alla permanenza in servizio per l'ulteriore biennio restituisce al prof. Volpi l'elettorato passivo perché assicura un numero di anni di servizio almeno pari alla durata del mandato prima della data di collocamento a riposo.

4.3. Segue l'illegittimità dell'esclusione della candidatura alle elezioni del rettore dell'ateneo, secondo l'interpretazione dell'art. 2, comma 11, legge n. 240/2010, costituzionalmente orientata dall'annullamento dell'art. 25 della stessa legge, ad opera della sentenza n. 83 del 6 maggio 2013 della Corte costituzionale, cui deve anche conformarsi l'applicazione dell'art. 54, comma 2 dello Statuto dell'Università, dell'art. 6, comma 4 del Regolamento generale di ateneo e dell'art. 4, comma 1 del decreto d'indizione delle elezioni.

4.4. Secondo la prospettazione dell'Università, la restituzione ai professori e ricercatori della facoltà di permanere in servizio per l'ulteriore biennio non influisce sulla limitazione dell'elettorato passivo per le cariche accademiche ai soli docenti il cui servizio copre un periodo almeno pari alla durata del mandato data la mancanza del grado di certezza sulla data del collocamento a riposo.

4.5. Allo scadere del termine per la proposizione della candidatura fissato al 2 maggio 2013, il ricorrente non era poi in possesso del requisito di partecipazione alla competizione elettorale, poiché l'annullamento dell'esclusione dei professori e ricercatori dall'applicazione dell'art. 16, decreto legislativo n. 503/1992 risale al successivo 6 maggio 2013, di pubblicazione della sentenza n. 83 della Corte costituzionale.

4.6. Analogamente agli altri dipendenti civili dello Stato e degli enti pubblici, la permanenza in servizio dei professori e ricercatori non ha più carattere di diritto soggettivo ma è stata affievolita al rango di «manifestazione di disponibilità in tal senso» sulla quale l'amministrazione ha il dovere di pronunciarsi in relazione all'interesse di utilizzare il dipendente secondo l'esperienza acquisita.

4.7. In assenza di una pronuncia favorevole sulla sua domanda di essere trattenuto in servizio per un biennio successivo al raggiungimento dei limiti di età per il collocamento a riposo e in assenza di apposita richiesta in tal senso, l'attuale posizione del prof. Volpi non gli consente di assicurare la copertura della funzione per il sessennio di durata della carica, come necessario per candidarsi a rettore.

5. Osserva il Collegio come la retroattività della dichiarazione d'illegittimità costituzionale che rende inapplicabile la norma annullata ai rapporti non ancora esauriti e travolge tutti i provvedimenti che su di essa si basano non possa prescindere, in generale, dal contenuto della norma stessa (Corte cost., 9 gennaio 1996, n. 3): anche se l'effetto dell'annullamento di una disciplina preclusiva l'eliminazione di un ostacolo e la liberalizzazione della fattispecie prima impedita, non sempre l'espunzione dall'ordinamento del paradigma legislativo ha effetti altrettanto automatici sul provvedimento che ad esso si richiama (Cons. St., sez. VI, 15 dicembre 2009, n. 7920).

5.1. Per effetto dell'illegittimità costituzionale, l'attività che s'ispirava alla disciplina annullata non sempre diviene del tutto priva di parametro normativo, ma può far assumere rilievo, a seconda dei casi, ad altri schemi legislativi connessi alla norma dichiarata incostituzionale.

5.2. L'annullamento dell'art. 25, legge n. 240/2010, per mancanza di ragioni idonee a giustificare l'esclusione dal trattenimento in servizio per la sola categoria dei professori e ricercatori universitari, restituisce al prof. Volpi la possibilità di rimanere in servizio, attribuita ai pubblici impiegati dall'art. 16, comma 1, decreto legislativo n. 503/1992, ma non l'elettorato passivo per la candidatura alle elezioni di rettore dell'Università di Perugia nel sessennio accademico 2013/2014 - 2018/2019, soggetto a un paradigma normativa diverso, seppure dipendente dall'ulteriore biennio di attività.



6. L'applicazione della sentenza di annullamento a tutti i rapporti d'impiego ancora in corso alla data della sua emanazione comporta che la non ammissione della candidatura del prof. Volpi da parte della Commissione centrale elettorale non possa essere giustificata dal raggiungimento dell'età pensionabile ai settantesimo anno di età ma non gli restituisce appieno l'elettorato passivo, condizionato dall'art. 2, comma 11, legge n. 240/2010, all'assicurazione di un numero di anni di servizio almeno pari alla durata del mandato prima della data di collocamento a riposo.

6.1. L'inopponibilità dei limiti o divieti annullati per illegittimità costituzionale ai rapporti giuridici in atto e non ancora esauriti impone che lo scrutinio dell'impugnato verbale della Commissione elettorale centrale, laddove afferma che la verifica dei presupposti di eleggibilità «deve comunque essere svolta sulla base dei requisiti esistenti alla data di scadenza per la presentazione delle candidature», sia effettuato alla luce della sopravvenuta illegittimità costituzionale dell'art. 25, della legge n. 240 del 2010 che aveva escluso la possibilità dell'ulteriore biennio di servizio per i professori e ricercatori.

6.2. Dall'applicazione della sentenza n. 83 della Corte costituzionale anche ai rapporti originati da provvedimenti anteriori alla sua pubblicazione del 6 maggio 2013 ma ancora suscettibili di essere regolati in via definitiva, consegue la titolarità in capo al prof. Volpi del diritto, o quantomeno dell'aspettativa alla permanenza in servizio per il biennio necessario ad assicurare l'espletamento del mandato, non essendo più applicabile ai professori e ricercatori universitari l'esclusione dal biennio ex art. 25, legge n. 240/2010.

6.3. Includendo negli anni di servizio il biennio successivo all'età pensionabile, il prof. Volpi, essendo nato l'8 luglio 1948, cesserà definitivamente dal servizio con il compimento del settantaduesimo anno di età e pertanto al 31 ottobre 2020, dopo il decorso del sessennio accademico 2013/2014 - 2018/2019, di durata del mandato per la carica di rettore, fissato al 31 ottobre 2019.

7. Per ciò che attiene al prolungamento biennale del servizio ai sensi dell'art. 16, decreto legislativo n. 503/1992, la stessa Corte costituzionale, nella sentenza n. 83 del 2013, ne ha però ribadito il mutamento in potestà discrezionale dell'amministrazione, con la modifica dell'art. 72 comma 7, decreto-legge n. 112/2008 che ne ha fatto venire meno la natura di facoltà i sottoposta alla volontà del dipendente.

7.1. Ricondurre il biennio di permanenza alla potestà della p.a., esercitata secondo le proprie esigenze organizzative e funzionali e nei limiti della particolare esperienza professionale del richiedente in determinati o specifici ambiti e in funzione dell'efficiente andamento del servizio, comporta che l'annullamento dell'art. 25, legge n. 240/2010 non appare in grado di restituire al prof. Volpi l'elettorato passivo nei termini dell'art. 2, comma 11, essendo la coincidenza della durata del servizio con la durata del mandato elettorale conseguente alla manifestazione di un potere amministrativo, nei cui confronti la disponibilità al trattenimento dell'interessato ha valore di semplice impulso e non più vera e propria facoltà che l'interessato esercita nella veste di esclusivo titolare.

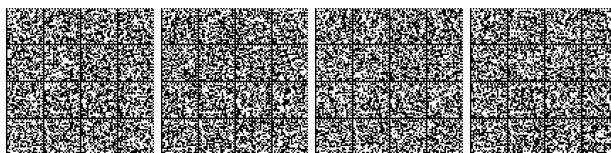
7.2. Nella suesposta considerazione è ravvisabile la rilevanza della questione ai fini del decidere della legittimità dell'impugnata delibera della Commissione elettorale centrale laddove afferma che l'accoglimento della richiesta del ricorrente di ammissione all'elezione rettorale «presupporrebbe il compimento da parte della Commissione medesima di un giudizio prognostico sull'esito della domanda di trattenimento in servizio che il candidato presenterà in un momento futuro, sostituendo inammissibilmente la propria valutazione a quella futura dell'amministrazione».

7.3. Dall'esclusione dal servizio utile per l'elettorato passivo del periodo massimo del biennio oltre i limiti di età entro il quale «è in facoltà dei dipendenti civili dello Stato e degli enti pubblici ... di permanere in servizio» ai sensi dell'art. 16, comma 1, decreto legislativo n. 503/1992, discenderebbe inevitabilmente (e automaticamente) il rigetto della domanda di ammissione della candidatura.

8. Appare, invece, al Collegio come la facoltà all'amministrazione di accogliere o meno la richiesta del dipendente, in base alle proprie esigenze organizzative e funzionali e secondo i criteri nella norma medesima indicati, sia pure destinata a bilanciare (secondo la sentenza n. 83 del 2013) la permanenza in servizio per l'ulteriore biennio dell'art. 16, decreto legislativo n. 503/1992, non possa comprimere il diritto dei professori e ricercatori di concorrere alle cariche

rappresentative all'interno dell'università, specie se, come nel caso del prof. Volpi, non sia stata ancora raggiunta l'età per presentare la disponibilità al trattenimento, stabilita dai ventiquattro ai dodici mesi precedenti il collocamento a riposo.

8.1. Alla data del 2 maggio 2013 di scadenza del termine per la proposizione della candidatura, il prof. Volpi, essendo nato l'8 luglio 1948, non era ancora entrato nel sessantacinquesimo anno di età: non aveva perciò maturato il termine per dichiarare la disponibilità ad essere trattenuto in servizio, decorrente quantomeno dall'8 luglio 2016, di compimento del sessantottesimo anno.



8.2. D'altra parte, l'eventuale conseguimento della carica elettiva connessa all'esito favorevole dello scrutinio elettorale, integra di per sé il positivo contributo per la particolare esperienza professionale acquisita in determinati o specifici settori ed in funzione dell'efficiente andamento dei servizi, riconducibile al buon andamento richiesto per il mantenimento in servizio secondo lo schema del citato art. 97 Cost.

8.3. L'esercizio, da parte del rettore (ai sensi dell'art. 10 dello Statuto), delle funzioni d'indirizzo, di iniziativa e di coordinamento delle attività scientifiche e didattiche e di responsabile del perseguimento delle finalità dell'ateneo, secondo criteri di qualità e nel rispetto dei principi di efficacia, efficienza, trasparenza e promozione del merito, comporta che l'eletto, a tale carica esprima gli stessi presupposti cui è subordinato il giudizio di permanenza nel servizio secondo l'art. 16, decreto legislativo n. 503/1992.

8.4. Per questa ragione, la posizione di mero interesse tutelato alla permanenza in servizio dei professori e ricercatori, assoggettata alle esigenze dell'università, da valutare (giusta l'art. 16, comma 1, II periodo, decreto legislativo n. 503/1992, nella modifica dell'art. 72, comma 7, decreto-legge n. 112/2008) secondo l'esperienza professionale acquisita in determinati o specifici ambiti e in funzione dell'efficiente andamento dei servizi» si pone in aperto contrasto con la posizione di titolare dell'elettorato passivo alla carica di rettore, di vero e proprio diritto non suscettibile di essere compresso dalla potestà esclusiva dell'amministrazione di stabilire se trattenere o no in servizio il dipendente e, conseguentemente, di escludere il biennio di servizio restituito ai professori e ricercatori universitari dalla sentenza n. 83 del 2013 dal periodo di espletamento del mandato elettorale richiesto dall'art. 2, comma 11, legge n. 240/2010 per presentare la candidatura.

8.5. Una volta espunto dal sistema l'art. 25 della legge n. 240 del 2010, l'aspettativa giuridicamente consolidata alla permanenza in servizio per il biennio successivo al raggiungimento dei limiti di età per il collocamento a riposo, comporta che degli stessi anni di servizio debba essere tenuto conto per determinare il numero di anni, almeno pari alla durata del mandato prima della data di collocamento a riposo, da assicurare, da docenti e ricercatori, per l'elettorato passivo alle cariche accademiche ai sensi dell'art. 2, comma 11, della legge n. 240 del 2010.

9. L'applicazione testuale della norma, che nulla dispone sul diritto a concorrere alla carica di rettore per i docenti la cui durata del mandato ecceda la data di collocamento a riposo e sia condizionata alla permanenza in servizio per l'ulteriore biennio, si palesa non solo irragionevole rispetto all'annullamento, per i professori e ricercatori, del divieto di permanenza di servizio (art. 3, Cost.) ma anche lesiva dell'autonomia delle università (art. 33, comma 6, Cost.) perché non permette di devolvere al corpo elettorale la candidatura di una parte degli aventi diritto che sono in grado di assolvere ai compiti connessi alla carica di rettore, ad onta del principio di buon andamento dell'azione amministrativa (art. 97, Cost.).

9.1. Per i docenti che, come il ricorrente, non abbiano ancora raggiunto l'età minima per presentare all'università di appartenenza la disponibilità al trattenimento (ex art. 16, comma 1, III periodo, decreto legislativo n. 503/1992, mod. art. 72, comma 7, decreto-legge n. 112/2008), configura una inaccettabile limitazione del loro status la non ammissione alla competizione elettorale, nonostante la possibilità di completare il periodo di assolvimento della carica nel biennio successivo al raggiungimento dell'età pensionabile.

9.2. In relazione ai suindicati parametri di costituzionalità, si impone il vaglio di legittimità dell'art. 2, comma 11, della legge n. 240 del 2010, nella parte in cui riserva l'elettorato passivo alle cariche accademiche ai docenti in grado di assicurare un periodo di servizio almeno pari alla durata del mandato prima della data di collocamento a riposo, senza comprendere il biennio di permanenza in servizio successivo al raggiungimento dell'età pensionabile.

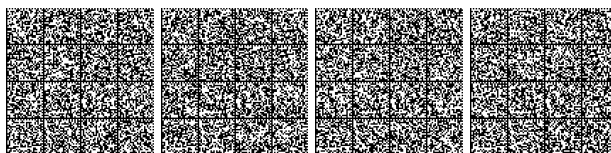
10. Per quanto esposto, appare rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 11 della legge n. 240 del 2010, in relazione agli articoli 3, 33 e 97 della Costituzione.

10.1. Gli atti del presente giudizio che deve essere conseguentemente sospeso e sulla cui domanda cautelare è stato provveduto con separata ordinanza emessa in data odierna, vanno trasmessi alla Corte costituzionale.

P. Q. M.

Visti l'art. 134, Cost., l'art. 1, legge cost. n. 1/1948 e l'art. 23, legge cost. n. 87/1953, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 11 della legge n. 240 del 2010, in relazione agli articoli 3, 33 e 97 della Costituzione.

Sospende il giudizio.



Ordina che a cura della segreteria del Tribunale amministrativo regionale dell'Umbria la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti delle due Camere del parlamento.

Ordina la trasmissione dell'ordinanza alla Corte costituzionale insieme con gli atti del giudizio e con la prova delle notificazioni e delle comunicazioni prescritte.

Così deciso in Perugia nella camera di consiglio del giorno 3 luglio 2013.

Il Presidente estensore: LAMBERTI

13C00367

N. 247

Ordinanza del 4 giugno 2013 emessa dal Giudice designato della Corte d'appello di Reggio Calabria nel procedimento civile promosso da Quaranta Girolama contro Ministero della giustizia

Procedimento civile - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Misura dell'indennizzo - Limitazione al "valore del diritto accertato [dal giudice]" senza alcuna ulteriore specificazione o limite - Conseguente impossibilità di liquidare in alcuna misura un'equa riparazione in favore della parte che, nel processo presupposto, sia risultata interamente soccombente - Contrasto con la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU), come interpretata dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, secondo cui la soccombenza nel procedimento presupposto non preclude il diritto alla "equa soddisfazione" per la sua irragionevole durata - Inosservanza di vincoli derivanti dagli obblighi internazionali.

- Legge 24 marzo 2001, n. 89, art. 2-bis, comma 3, introdotto dall'art. 55, comma 1, lett. b), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134.
- Costituzione, art. 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

LA CORTE DI APPELLO

Nella persona del Consigliere dott. Gaetano Amato, ha pronunciato la seguente ordinanza nel procedimento camerale iscritto al n. 132/2013 V.G., avente ad oggetto: equa riparazione ex l. n. 89/2001, ad istanza di Quaranta Girolama, nata a Messina il 12 febbraio 1934 ed ivi residente in via Croce 19, cod. fisc. GRNGRZ66M53F158P, rappresentata e difesa dall'avv. Grazia Gringeri del Foro di Messina per procura in calce al ricorso, elettivamente domiciliata in Reggio Calabria, via Marina 47 (studio De Caridi), ricorrente;

Contro Ministero della giustizia, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Reggio Calabria, resistente;

Visto il ricorso presentato in data 22 maggio 2013 da Quaranta Girolama, con il quale viene richiesto l'indennizzo per l'irragionevole durata di una controversia civile da lei promossa, con atto di citazione notificato in data 20 settembre 2001, avanti il Giudice di Pace, contro Puleo Aldo e la Milano Assicurazioni S.p.A. (controversia conclusa con il rigetto della domanda all'esito di giudizio articolatosi nel solo primo grado);

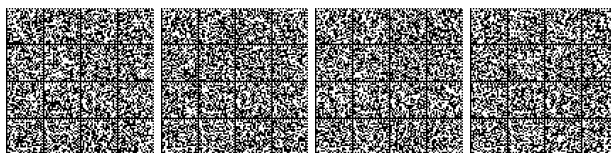
Vista la documentazione allegata,

OSSERVA

1. - La fattispecie.

Il giudizio presupposto è stato definito con sentenza del Giudice Pace di Messina n. 154/12 dell'11 gennaio – 1° febbraio 2012 che ha rigettato la domanda attrice, passata in giudicato in data 28 marzo 2013.

L'odierna ricorrente all'esito del giudizio presupposto è dunque risultata interamente soccombente.



2. - La disciplina applicabile alla fattispecie. La norma censurata.

Reputa questo decidente che la nuova disciplina dettata in tema di equa riparazione per effetto delle modifiche introdotte alla legge 24 marzo 2001, n. 89, dall'art. 55 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (recante Misure urgenti per la crescita del Paese: c.d. decreto Sviluppo), convertito in legge 7 agosto 2012, n. 134, e in particolare la norma, decisamente innovativa, contenuta nel nuovo art. 2-bis, comma 3, l. n. 89/2001 (a mente della quale, «la misura dell'indennizzo, anche in deroga al comma 1, non può in ogni caso essere superiore al valore della causa o, se inferiore, a quello del diritto accertato dal giudice»), debba necessariamente portare a non riconoscere, in tal caso, in alcuna misura, il preteso diritto all'indennizzo.

2.1. - Prima di concentrare l'attenzione su tale disposizione, giova prendere le mosse da altra previsione che vale a delineare un più ampio e coerente quadro di riferimento, anche se di per sé non ancora decisivo né univoco nel senso sopra indicato: ci si riferisce alla previsione di cui all'art. 2-bis, comma 2, lett. a), l. cit., secondo la quale «... l'indennizzo è determinato... tenendo conto: a) dell'esito del processo nel quale si è verificata la violazione di cui al comma 1, dell'art. 2...».

Onde apprezzarne la portata innovativa, è bene rammentare che con riferimento alla previgente normativa, nella giurisprudenza della Corte di Cassazione (conformemente alla giurisprudenza della Corte E.D.U.), posta la regola del riconoscimento del diritto all'equa riparazione a tutte le parti del processo «indipendentemente dal fatto che esse siano risultate vittoriose o soccombenti e dalla consistenza economica ed importanza del giudizio» e precisata altresì l'irrelevanza della «asserita consapevolezza da parte dell'istante della scarsa probabilità di successo dell'iniziativa giudiziaria» (v. *ex aliis* Cass. 12 aprile 2010, n. 8632; 9 aprile 2010, n. 8541), si ammette bensì che dell'esito del processo presupposto possa comunque tenersi conto ma solo qualora abbia un indiretto riflesso sull'identificazione, o sulla misura, del pregiudizio morale sofferto dalla parte in conseguenza dell'eccessiva durata della causa, come accade «quando il soccombente abbia promosso una lite temeraria, o abbia artatamente resistito in giudizio al solo fine di perseguire proprio il perfezionamento della fattispecie di cui al richiamato art. 2», precisandosi inoltre che di dette situazioni, «costituenti abuso del processo» anche ai fini della commisurazione dell'indennizzo, «deve dare prova puntuale l'Amministrazione» non essendo «sufficiente, a tal fine, la deduzione che la domanda della parte sia stata dichiarata manifestamente infondata» (v. *ex multis*, da ultimo, Cass. 9 gennaio 2012, n. 35).

A fronte di un indirizzo così strutturato, la portata innovativa della previsione di cui all'art. 2-bis comma 2, lett. a) si apprezza sotto un duplice profilo.

Anzitutto perché la considerazione dell'esito del giudizio assume, nella nuova disciplina, bensì ai soli fini della quantificazione dell'indennizzo, un ruolo non più eccezionale ma normale, fisiologico e soprattutto sganciato dalla condizione che esso si accompagni anche alla consapevolezza della parte e, correlativamente, ad un uso strumentale del processo.

In secondo luogo, perché non può considerarsi più necessario, affinché l'esito del giudizio possa assumere un ruolo riduttivo dell'indennizzo, che lo stesso (e soprattutto l'abuso del processo alla base di esso richiesto) sia oggetto di un onere di allegazione e prova da parte dell'amministrazione, potendo e dovendo il giudice *ex se* - tanto più nel nuovo modello procedimentale a contraddittorio eventuale - sindacare e ponderare l'esito del giudizio quale risultante dagli atti prodotti.

2.2. - Nella stessa direzione si inserisce, ma con portata ancor più dirompente, la previsione qui censurata contenuta nel comma 3 del nuovo art. 2-bis, a tenore della quale «la misura dell'indennizzo, anche in deroga al comma 1, non può in ogni caso essere superiore al valore della causa o, se inferiore, a quello del diritto accertato dal giudice».

2.2.1. - La previsione pone, anzitutto, un ancor più stretto legame tra valore della causa ed equa riparazione, stabilendo che il primo rappresenta un limite per il secondo.

In tale parte essa dà espressione ad una convinzione di comune buon senso particolarmente avvertita per le cause bagattellari: è, infatti, inimmaginabile che per l'eccessiva durata di un processo nel quale tuttavia si verta di beni o somme per un valore di poche centinaia o addirittura poche decine di euro, possa mai presumersi una sofferenza morale o patema d'animo tale da meritare indennizzi di euro 750 o anche solo 500 per ogni anno di ritardo.

2.2.2. - La norma, però, va al di là di tale equazione, giungendo - nella seconda parte - a stabilire che l'indennizzo non possa essere superiore nemmeno al «valore del diritto accertato dal giudice», ove questo risulti inferiore al valore della causa.

Alla stregua di tale disposizione l'esito della causa assume, dunque, un rilievo ben maggiore di quello di mero parametro di commisurazione dell'indennizzo tra il minimo di euro 500 e il massimo di euro 1500 per anno o frazione di anno stabiliti dal primo comma dell'art. 2-bis, imponendo una liquidazione anche al di sotto di tale limite («anche in deroga al comma 1», precisa la norma) ove inferiore ad esso sia appunto il valore del diritto accertato dal giudice.



Il significato oggettivo di tale disposizione induce, come detto, a ritenere che nulla possa essere liquidato nel caso in cui il diritto fatto valere in giudizio sia giudicato inesistente, finendo, di fatto, a condizionare all'esito almeno in parte vittorioso del giudizio presupposto l'accogliibilità della domanda di equa riparazione per l'irragionevole durata dello stesso.

Sul piano logico, infatti, non sembra contestabile che, almeno ai fini della norma in esame, l'accertamento negativo della sussistenza di un diritto equivale all'accertamento che il diritto fatto valere in giudizio è inesistente (e come tale, per così dire, «vale zero»).

Non può sfuggire pertanto il paradosso (ed anche la violazione del fondamentale parametro di cui all'art. 3 Cost.) cui si incorrerebbe a ritenere che, posto il valore della causa uguale a 100: *a)* in caso di diritto accertato uguale a 10, sia liquidabile un indennizzo non maggiore di 10; *b)* in caso di radicale rigetto della domanda, sia invece liquidabile un indennizzo maggiore fino al limite di 100. Occorrerebbe presumere cioè, ma non si vede con quale plausibilità logica, che la durata irragionevole del processo sia fonte per la parte di sofferenza morale maggiore in caso di totale rigetto della sua domanda e minore in caso di parziale accoglimento.

2.3. - È tutt'altro che certo, peraltro, che una tale interpretazione della norma, fondata sulla sua insuperabile formulazione letterale, vada oltre l'intenzione del legislatore, potendosi rinvenire da altre parti della novella indici alquanto significativi nella medesima direzione.

Tali sono anzitutto le disposizioni che escludono il diritto all'indennizzo in caso di esito del giudizio conforme alla proposta conciliativa o a quella ricevuta in sede di mediazione (art. 2, comma 2-*quinq*ues, lett. b, c): ipotesi queste ultime rispetto alle quali l'avere agito infondatamente in giudizio costituisce sicuramente un minus (dal punto di vista del riconoscimento che nel giudizio presupposto hanno ricevuto le ragioni fatte valere dalla parte).

Ma rilievo convergente deve darsi anche:

alla già vista disposizione che indica l'esito del processo tra i parametri cui aver necessariamente riguardo per la commisurazione dell'indennizzo;

alla modifica dell'art. 4 che ha reso improponibile la domanda anteriormente alla conclusione del procedimento con provvedimento definitivo;

alla norma contenuta nel novellato art. 3 comma 3, lett. c) che impone al ricorrente di depositare, unitamente al ricorso, copia autentica della sentenza o ordinanza irrevocabile che ha concluso il giudizio.

L'importanza che - come da tali ultime modifiche si trae con evidenza - viene attribuita al fatto che il giudice dell'equa riparazione sia posto in condizione di conoscere l'esito definitivo del giudizio, non altrimenti può spiegarsi se non con il preponderante rilievo attribuito dal legislatore nazionale a tale aspetto della vicenda, quale parametro determinativo della liquidazione dell'indennizzo.

Indiretta conferma della ragionevolezza di tale interpretazione si trae, infine, dalla relazione al disegno di legge di conversione, e in particolare dall'osservazione ivi contenuta secondo cui tra le finalità della riforma vi è quella di "non allargare le maglie di un bacino di domanda di giustizia suscettibile di distorsioni che sono già presenti nell'attuale sistema (in cui accade che una causa venga instaurata, al di là della fondatezza della pretesa, in funzione del conseguimento del successivo indennizzo spettante per la violazione del termine di durata ragionevole del processo, dal momento che la Corte europea dei diritti dell'uomo ha più volte affermato che l'indennizzo in parola spetta anche alla parte rimasta soccombente nel processo «presupposto»)».

Tale passaggio sembra invero tradire la piena consapevolezza da parte del legislatore che il principio da sempre affermato nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo e, in piena adesione alla stessa, in quella della Corte di Cassazione, secondo cui l'equa riparazione spetta anche alla parte pienamente soccombente, è causa di distorsioni nel funzionamento e nell'impostazione teorica stessa dei fondamenti e della natura del diritto all'equa riparazione.

Secondo la relazione, la riforma non interverrebbe su tale distorsione ma si limiterebbe a perseguire l'obiettivo di non allargarne le maglie. Alla stregua però di quanto sopra si è detto, gli strumenti di fatto introdotti e da ultimo analizzati - prescindendo del tutto, nell'attribuire il visto rilievo all'esito del giudizio, dall'accertamento dell'esistenza di un atteggiamento negligente, strumentale o abusivo a fondamento della domanda rigettata o della resistenza a quella interamente accolta - appaiono oggettivamente idonei anche a contrastare in radice il principio suddetto.

2.4. - Non ignora questo decidente che indice di segno contrario è rappresentato dalla previsione, contenuta nel comma 2-*quinq*ues lett. a) dell'art. 2 l. Pinto, secondo la quale non può essere riconosciuto alcun indennizzo in favore della parte soccombente «condannata a norma dell'art. 96 del codice di procedura civile».

Alla stregua di tale disposizione, affinché sia escluso l'indennizzo dovrebbe concludersi che non possa bastare la mera soccombenza, occorrendo che la parte soccombente sia stata condannata per responsabilità processuale aggravata.



L'argomento, in effetti, è tutt'altro che debole, ma ancor più difficilmente superabile rimane l'ostacolo rappresentato dalla soglia del valore del diritto accertato chiaramente dettata come soglia alla liquidazione dalla disposizione qui censurata che, pur dedicata alla «misura dell'indennizzo» e non ai presupposti dello stesso, finisce con il pesare maggiormente della prima in sede applicativa, non vedendosi, infatti, come giustificare e come parametrare l'indennizzo in favore del soccombente in modo coerente con tale limite.

Meno cogente appare, invece, sul piano applicativo, la norma di cui all'art. 2, comma 2-*quinquies* lett. a), la quale, a ben vedere, si limita a identificare un gruppo di ipotesi (giudizi presupposti in cui la parte che richiede l'indennizzo sia risultata soccombente e sia stata anche condannata per responsabilità processuale aggravata) all'interno di un gruppo di ipotesi più ampio (giudizi presupposti in cui la parte che chiede l'indennizzo sia risultata interamente soccombente), riferendo solo al primo circoscritto sottoinsieme il previsto effetto dell'esclusione, a priori, del diritto all'indennizzo per l'irragionevole durata del processo.

In mancanza di altro indice normativo è evidente che il criterio interpretativo dell'argomento a contrario varrebbe da solo a dimostrare che per tutte le altre ipotesi rientranti nell'insieme più ampio, ma non nel sottoinsieme più ridotto, la mera soccombenza non possa di per sé ritenersi motivo di esclusione dall'equa riparazione.

Detto altro indice normativo però esiste, ed è rappresentato per l'appunto dalla norma qui censurata.

Questa invero ha evidentemente uno spettro di azione più ampio, capace di investire, sia pure come detto non riguardando in astratto i presupposti del diritto all'indennizzo ma incidendo piuttosto sulla concreta commisurazione dello stesso, l'intero e più ampio gruppo di ipotesi sopra considerato e di farlo altresì, in ragione di una formulazione testuale evidentemente non ben ponderata, in termini così radicali da privare di fatto la distinzione tra le due ipotesi se non di senso, certamente di ogni pratica utilità.

Le *rationes* sottese alle due norme sono, infatti, chiaramente diverse: per la prima essendo rappresentata dalla impossibilità di ipotizzare una qualunque sofferenza morale per l'irragionevole durata del processo in presenza di un comprovato atteggiamento strumentale e abusivo della parte, per la seconda essendo invece rappresentata da una esigenza di porre un limite razionale alla valutazione del danno, pur a priori non escluso, e alla correlata liquidazione dell'indennizzo. Lo strumento prescelto per fissare tale ultimo limite si rivela, però, evidentemente più potente rispetto ai limitati obiettivi per i quali era stato probabilmente pensato o entro i quali può comunque ritenersi giustificato in relazione ai parametri accettati nella giurisprudenza europea, finendo come detto ad abbassare la soglia dell'indennizzo fino ad annullarlo del tutto nel caso della soccombenza.

A tutto concedere non può non registrarsi un insanabile contrasto, quantomeno agli effetti pratici, tra le due norme, il che però, lungi dal poter autorizzare l'interprete a una mera disapplicazione della seconda nella parte in cui risulti in contrasto con la prima, ne rafforza piuttosto il sospetto di incostituzionalità.

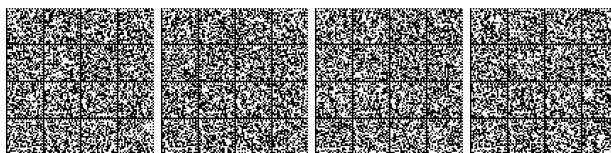
Non si conoscono comunque orientamenti giurisprudenziali favorevoli a riconoscere il diritto all'equa riparazione, sotto il vigore della nuova disciplina, alla parte soccombente del processo presupposto, registrandosi piuttosto, al contrario, già diverse pronunce di rigetto (v. *ex aliis* App. Bari, decr. 25 settembre 2012, nel proc. n. 547/12 V.G.; Id., decr. 6 novembre 2012, nel proc. n. 610/12 V.G.; Id., decr. 6 novembre 2012, nel proc. n. 613/12 Id., decr. 15 gennaio 2013, nel proc. n. 641/12 V.G.; App. Caltanissetta, decr. 7 febbraio 2013).

3. - Il parametro costituzionale di riferimento. La rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale.

Il dubbio di costituzionalità della norma suindicata nasce dal contrasto della stessa con l'art. 6, § 1, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, come interpretata dalla giurisprudenza della Corte europea dei Diritti dell'Uomo, nella misura in cui tale norma, nella detta interpretazione, può e deve intendersi assunta a parametro di costituzionalità della legge interna per effetto del richiamo operato dall'art. 117 Cost.

3.1. - Al riguardo è opportuno anzitutto brevemente tratteggiare le coordinate giuridiche entro le quali questo decidente ritiene doversi muovere nel districarsi tra i rapporti tra norme interne e norme CEDU:

i) prima regola deve considerarsi quella (costantemente affermata dalla Corte di Cassazione a partire dalle pronunce delle Sezioni Unite del 26 gennaio 2004, n. 1338, n. 1339, n. 1340 e n. 1341 e quindi avallata anche dalla Corte costituzionale a partire dalle note sentenze gemelle del 2007, nn. 348 e 349, e con numerose successive pronunce, sino, da ultimo, all'ordinanza 7 giugno 2012, n. 150) secondo cui il giudice comune ha il dovere di «applicare il diritto nazionale conformemente alla Convenzione» e di «interpretare detta legge in modo conforme alla CEDU per come essa vive nella giurisprudenza della Corte europea»; a tal fine secondo la costante giurisprudenza costituzionale, il giudice comune deve anzitutto individuare la norma della Convenzione applicabile alla fattispecie sottoposta al suo esame e, nel verificare se essa sia vulnerata dalla disposizione interna, ciò deve fare avendo riguardo alla norma CEDU quale



risulta dall'interpretazione della Corte di Strasburgo (v. Corte cost. 22 luglio 2011, n. 236 contenente una completa rassegna delle pronunce che, a partire dalle sentenze 24 ottobre 2007, n. 348 e n. 349 del 2007, hanno affermato detto principio). Egli non può «sindacare l'interpretazione della Convenzione fornita dalla Corte di Strasburgo», che deve applicare nel significato attribuitole da quest'ultima, avendo tuttavia riguardo alla «sostanza di quella giurisprudenza», e dunque potendo in tal senso giovare degli specifici margini di apprezzamento riservati al giudice nazionale (Corte cost. 26 novembre 2009, n. 311; 22 luglio 2011, n. 236, cit.);

ii) tale dovere opera «per quanto possibile», e quindi solo nei limiti in cui detta interpretazione conforme sia resa possibile dal testo della stessa legge», che il giudice non può violare, essendo ad essa «pur sempre soggetto», con la conseguenza che qualora rilevi un contrasto della norma interna con la norma convenzionale, al quale non possa porre rimedio mediante l'interpretazione conforme, è tenuto a sollevare questione di legittimità costituzionale della prima, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., poiché è privo del potere di non applicare la disposizione interna (v. in tal senso, proprio in materia di equa riparazione, Cass. 11 marzo 2009, n. 5894).

Siffatti principi, dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, sono stati dapprima implicitamente confermati da una serie di sentenze del 2010 e dell'inizio del 2011 (sentenze 5 gennaio 2011, n. 1; 4 giugno 2010, n. 196; 28 maggio 2010, n. 187; 15 aprile 2010, n. 138; 12 marzo 2010, n. 93) quindi, sono stati ribaditi, quanto all'inesistenza del potere del giudice comune di disapplicare la norma interna in contrasto con la norma convenzionale, dalla sentenza 11 marzo 2011, n. 80, i cui principi sono stati confermati da successive pronunce (sentenze 11 novembre 2011, n. 303; 22 luglio 2011, n. 236; 8 giugno 2011, n. 175; 7 aprile 2011, n. 113; ordinanze 8 giugno 2011, n. 180; 15 aprile 2011, n. 138) e, di recente, hanno ricevuto il conforto della Corte di giustizia (sentenza 24 aprile 2012, n. C-571/10, Kamberaj, secondo la quale «il rinvio operato dall'art. 6, paragrafo 3, TUE alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, non impone al giudice nazionale, in caso di conflitto tra una norma di diritto nazionale e detta Convenzione, di applicare direttamente le disposizioni di quest'ultima, disapplicando la norma di diritto nazionale in contrasto con essa»).

3.2. - Orbene, le esposte coordinate non possono che condurre, con riferimento alla questione descritta, ad investire della stessa la Corte costituzionale, sussistendo entrambi i presupposti richiesti dall'art. 23 legge 11 marzo 1953 n. 87, ossia la rilevanza della questione ai fini della decisione sulla proposta domanda e la non manifesta infondatezza della stessa.

Quanto alla rilevanza è appena il caso di ribadire che la norma additata a sospetto ha una diretta incidenza nella decisione sulla proposta domanda di equa riparazione: se ne fosse, infatti, confermata la legittimità costituzionale in applicazione della stessa la domanda (come in altri casi analoghi è stato deciso nei precedenti citati) andrebbe rigettata; in caso contrario essa andrebbe accolta, salvo solo una commisurazione tendenzialmente al minimo dell'indennizzo spettante, all'interno del range fissato nel primo comma dell'art. 2-bis e salvo sempre il limite rappresentato dal valore della causa.

Quanto alla sua non manifesta infondatezza la stessa appare altresì più che fondatamente predicabile, atteso che, da un lato, non può dubitarsi dell'irriducibile contrasto della norma interna (ripetesi, art. 2-bis comma 3, ultimo inciso, l. 89/2001) con la giurisprudenza della Corte europea sul tema, dall'altro, si deve anche escludere la possibilità di una diversa interpretazione, costituzionalmente orientata, della norma interna.

3.2.1. - Sotto il primo profilo (contrasto della norma con la giurisprudenza europea) è noto che la Corte di Strasburgo ha sempre sottolineato l'irrelevanza della soccombenza del ricorrente, in sé e per sé considerata, ai fini del diritto alla «satisfaction équitable» dell'art. 41 della Convenzione, in ragione del rilievo che la parte, indipendentemente dall'esito della causa, ha comunque subito una diminuzione della qualità della vita in conseguenza dei patemi d'animo sopportati durante il lungo arco temporale che ha preceduto la definitiva decisione della sua posizione processuale (v. *ex aliis* Corte europea diritti dell'uomo, 19 febbraio 1992, Paulsen-Medalen c. Svezia, in Recueil 1998, I, p. 132, che, in un caso in cui una madre protestava contro alcune restrizioni al diritto di visitare i propri figli, dati in affidamento, ha riconosciuto alla ricorrente la somma di 10.000 corone titolo di «equa soddisfazione» ai sensi dell'art. 41 della convenzione, anche se le restrizioni in questione erano state confermate nei vari gradi di giudizio).

Un siffatto principio è da sempre stato ribadito, sotto il vigore della previgente disciplina, dalla Corte di Cassazione essendosi da sempre affermato - come già visto - che il danno non patrimoniale non è escluso dall'esito negativo del processo, ovvero dall'elevata possibilità del rigetto della domanda e che, per ritenere infondata la domanda, occorre, come pure sopra già accennato, che la parte si sia resa responsabile di lite temeraria, o comunque di un vero e proprio abuso del processo (da ultimo Cass. 12 aprile 2010, n. 8632; Cass. 9 aprile 2010, n. 8541), del quale deve dare prova la parte che la eccepisce (tra le molte, Cass. 19 gennaio 2010, n. 819). Secondo la Corte di Cassazione, per negare l'esistenza del danno, può bensì assumere rilievo la «chiara, originaria e perdurante certezza sulla inconsistenza» del diritto fatto valere nel giudizio, con l'avvertenza che non «equivale a siffatta certezza originaria la mera consapevolezza della scarsa probabilità di successo della azione» (Cass. 2 aprile 2010, n. 8165; 2008, n. 24269).



Il descritto quadro internazionale, normativo e giurisprudenziale, di riferimento non può considerarsi rilevante-mente mutato, per il profilo in esame, a seguito dell'entrata in vigore, il 1° giugno 2010, del nuovo art. 35 co. 3° lett. b) della Convenzione EDU, che consente al giudice di Strasburgo di dichiarare irricevibile il ricorso individuale ex art. 34 per il quale il ricorrente non abbia subito alcun pregiudizio rilevante, salve le ipotesi (c.d. clausole di salvaguardia) di mancato esame del caso da parte del giudice nazionale, oppure di compressione di diritti umani convenzionali.

Occorre al riguardo osservare che i contorni e i riflessi operativi di una tale condizione di ricevibilità (comunemente definita *de minimis non curat praetor* e finalizzata a ridurre il contenzioso su violazioni di minima entità) non risultano ancora chiari e consolidati.

A quanto consta, le uniche applicazioni sono state fatte: a) per escludere il diritto all'equa riparazione in relazione alla equità di un procedimento penale conclusosi con la condanna a multa per € 150,00 oltre ad € 22,00 per spese e al ritiro di un punto dalla patente di guida (sent. 19 ottobre 2010, Rinck c. Francia); b) per escludere l'equa riparazione reclamata dall'imputato per la durata irragionevole di un processo penale conclusosi però, proprio a ragione della sua durata, con il proscioglimento dell'imputato medesimo per prescrizione del reato, che la Corte ha ritenuto idonea ad integrare una *compensatio lucris cum damno* a favore del ricorrente (Corte EDU 6 marzo 2012, Gagliano c. Italia: in tale caso tuttavia la Corte ha poi comunque condannato lo Stato italiano al pagamento di una somma di euro 500, forfettariamente determinata, oltre spese, per il danno morale subito dal ricorrente per l'eccessiva durata del procedimento *ex lege* Pinto).

In altra sentenza infine, la Corte di Strasburgo, dopo aver rilevato che «la giurisprudenza, ancora limitata, fornisce solo parzialmente i criteri che permettono di verificare se la violazione del diritto abbia raggiunto 'la soglia minima' di gravità per giustificare un esame da parte di un giudice internazionale»; che «la valutazione di questa soglia è, per sua natura, relativa e dipende dalle circostanze del caso di specie» (§ 33); che occorre comunque «tener conto dei seguenti elementi: la natura del diritto che si presume violato, la gravità dell'incidenza della violazione allegata nell'esercizio di un diritto e/o le eventuali conseguenze della violazione sulla situazione personale del ricorrente» (§ 34) (ma - si aggiunge nella sentenza Gagliano, cit., § 55 - anche «della percezione soggettiva del ricorrente e della posta in gioco oggettiva della controversia»), ha poi affermato il principio secondo cui, a fronte di una grave violazione del principio di durata ragionevole del processo, «l'entità della causa innanzi ai giudici nazionali può essere determinante soltanto nell'ipotesi in cui il valore sia modico o irrisorio» (sentenza 18 ottobre 2010, Giusti c. Italia, § 35).

A ben vedere nulla autorizza a ritenere che una tale clausola, essendo rapportata a parametri ulteriori e diversi dal mero esito della causa e legati piuttosto alla considerazione delle variabili circostanze del caso concreto, possa di per sé comportare una revisione dei descritti parametri talmente radicale da potersi prevedere che, in forza della stessa, possa escludersi *tout court*, sempre e in ogni caso, la riconoscibilità dell'equo indennizzo alla parte soccombente.

3.2.2. - Sotto il secondo profilo (possibilità di una interpretazione costituzionalmente orientata della norma interna tale da renderla compatibile con il parametro pattizio come interpretato dalla giurisprudenza europea), non può non ribadirsi che ogni pur dovuto tentativo in tale direzione è destinato a scontrarsi con l'insuperabile dato testuale della norma, che impedisce di liquidare un indennizzo in misura superiore al «valore del diritto accertato».

La lettera di tale ultima disposizione non sembra in particolare consentirne una interpretazione restrittiva e correttiva nel senso di ritenere - come pure è stato sostenuto in uno dei primi commenti - che «il riferimento al diritto accertato dal giudice costituisca un limite nella determinazione del valore della causa così come avviene per individuare lo scaglione di valore della causa ai fini della liquidazione delle spese legali»: l'analisi logica della frase e l'uso della disgiuntiva «o», rafforzato peraltro dall'inciso condizionale «se inferiore», evidenziano inconfutabilmente che il valore del diritto accertato viene indicato, in alternativa a quello del valore della causa, come limite alla «misura dell'indennizzo» e non come criterio di determinazione del «valore della causa».

Una diversa lettura finirebbe, dunque, col tradursi in una interpretazione *contra legem*, come detto non consentita nemmeno se si tratta di armonizzare la norma interna al parametro costituzionale rappresentato dalla CEDU, in forza del richiamo ai «vincoli derivanti... dagli obblighi internazionali» contenuto nell'art. 117 Cost., dovendo, in tal caso, una siffatta opera di raccordo tra fonte interna e fonte internazionale in conflitto essere necessariamente rimessa alla Corte delle leggi nei termini, e con le consequenziali statuizioni, di cui al dispositivo.

4. - È infine appena il caso di precisare che, ancorché la fattispecie nel presente giudizio esaminata sia quella del rigetto integrale della domanda (soccombenza della parte ricorrente nel processo presupposto), il sollevato dubbio di costituzionalità della norma citata è destinato a porsi, nei medesimi termini, anche nell'ipotesi inversa di soccombenza della parte resistente (o convenuta) nel processo presupposto, ovviamente ove sia questa a proporre la domanda per equa riparazione.



Ed invero, sembra evidente che il riferimento al valore del diritto accertato va rapportato alla posizione che nel processo presupposto assumeva la parte che avanzi richiesta d'indennizzo ai sensi della legge n. 89/2001.

In tal senso, non deve fuorviare la considerazione che, nel caso di soccombenza del convenuto, il giudizio presupposto si sia concluso ovviamente con l'accoglimento della domanda avanzata dall'attore e quindi con il positivo accertamento del diritto da quest'ultimo fatto valere, posto che, ai fini qui in considerazione, rileva piuttosto l'altra faccia di quella statuizione che, per il convenuto, equivale al rigetto delle sue tesi difensive.

Per converso, del resto, anche nel caso, qui in esame, di soccombenza della parte attrice, ove a richiedere l'indennizzo fosse la parte convenuta, vittoriosa in quel giudizio, nei confronti della stessa non varrebbe ovviamente il limite qui censurato, posto che, in rapporto alla sua posizione, il rigetto della domanda attrice equivale al pieno riconoscimento della fondatezza del suo diritto a contrastare la pretesa avversaria.

La norma censurata evoca, infatti, a ben vedere, il valore dell'accertamento contenuto nella sentenza; e un contenuto di accertamento è sempre presente in qualsiasi sentenza: di rigetto, di condanna, costitutiva o di mero accertamento (positivo o negativo) che sia.

Un tale contenuto poi è sempre bivalente rispetto alle posizioni delle parti in lite (per definizione, ovviamente, contrapposte).

L'attore dunque che agisce in giudizio per ottenere l'accertamento di un suo diritto, chiede per l'appunto un accertamento positivo di una tale situazione giuridica; nella stessa causa ovviamente si contrappone la posizione del convenuto che, resistendo alla domanda, per ciò stesso implicitamente invoca un accertamento negativo di tale situazione, non rilevando, ai nostri fini, se ne faccia a sua volta oggetto di domanda riconvenzionale o semplicemente di mera difesa.

P.Q.M.

Visti gli artt. 134 e 137 Cost., 1 legge cost. 9 febbraio 1948 n. 1 e 23 legge n. 11 marzo 1953 n. 87,

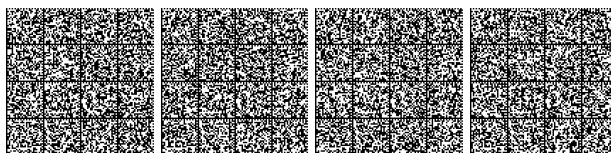
Dichiara non manifestamente infondata, e rilevante nel presente giudizio, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2-bis, comma 3, legge 24 marzo 2001 nr. 89 (introdotto dall'art. 55 co. 1° lett. b) D.L. 22 giugno 2012 nr. 83, convertito con legge 7 agosto 2012 nr. 134), per contrasto con l'art. 117 della Costituzione, nella parte in cui limita la misura dell'indennizzo (liquidabile in favore della parte che abbia subito un danno per la durata irragionevole del processo presupposto) al «valore del diritto accertato» senza alcuna ulteriore specificazione o limite, comportando in tal modo l'impossibilità di liquidare in alcuna misura un'equa riparazione in favore della parte che, nel processo presupposto, sia risultata interamente soccombente;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la sospensione del presente procedimento fino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale;

Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata al ricorrente e al Ministero della giustizia presso l'Avvocatura Distrettuale dello Stato e, con urgenza, al Presidente del Consiglio dei Ministri, e che la stessa venga altresì comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Reggio Calabria, 3 giugno 2013

Il Giudice



N. 248

Ordinanza del 3 settembre 2013 emessa dalla Corte di cassazione nel procedimento civile promosso da Ordine dei farmacisti della Provincia di Foggia contro D'Addetta Carlo Ignazio, Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali e Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Lucera.

Sanità pubblica - Commissione centrale per gli esercenti le professioni sanitarie - Composizione - Mancata previsione della composizione con un numero di componenti effettivi e supplenti tali da consentire che, in ipotesi di giudizio di rinvio per effetto della cassazione di una precedente decisione, lo stesso si svolga dinanzi ad un collegio composto da componenti che non avevano partecipato alla precedente decisione - Violazione del principio di uguaglianza per la diversa disciplina rispetto alla Sezione disciplinare del C.S.M. - Violazione del diritto di difesa in giudizio - Lesione dei principi di terzietà ed imparzialità del giudice.

- Decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 13 settembre 1946, n. 233, art. 17.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111.

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

Ha pronunciato la seguente ordinanza interlocutoria sul ricorso proposto da: Ordine dei farmacisti della provincia di Foggia (P.I. 8000234711), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso, per procura speciale a margine del ricorso, dall'Avvocato Antonio Jannarelli, presso lo studio del quale in Roma, via Flaminia n. 171, è elettivamente domiciliato, ricorrente;

Contro D'Addetta Carlo Ignazio, rappresentato e difeso, per procura speciale in calce al controricorso, dall'Avvocato Marco Paoletti, presso lo studio del quale in Roma, via Filippo Corridoni n. 14, è elettivamente domiciliato; controricorrente;

e nei confronti di:

Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, in persona del Ministro *pro tempore*;

Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Lucera; intimati;

Avverso la decisione della Commissione centrale per gli esercenti le professioni sanitarie n. 16 del 2011, emessa in data 11 luglio 2011.

Udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza dell'8 febbraio 2013 dal Consigliere relatore Dott. Stefano Petitti;

sentito l'Avvocato Marco Paoletti;

sentito il P.M., in persona del Sostituto Procuratore Generale Dott. Aurelio Golia, che ha chiesto il rigetto del ricorso.

Svolgimento del processo

In data 5 settembre 2006 l'Ordine dei farmacisti della Provincia di Foggia decideva l'avvio di un procedimento disciplinare nei confronti del dott. Carlo D'Addetta, per l'addebito di «mancata chiusura della farmacia non in turno di servizio nonché periodo di ferie».

La Commissione di disciplina, all'esito del giudizio disciplinare svoltosi il 26 ottobre 2006, riteneva l'incolpato responsabile dell'infrazione contestata e gli irrogava la sanzione della censura, ritenendo il comportamento del sanitario disdicevole al decoro della professione.

Su ricorso del dott. D'Addetta, la Commissione centrale per gli esercenti le professioni sanitarie, con sentenza del 28 marzo 2008, dopo aver rilevato che lo stesso ricorrente aveva confermato di aver venduto in farmacia in un giorno di chiusura per ferie prodotti, pur contestandone la natura (pannoloni anziché farmaci), ha ritenuto provato il fatto addebitato, e adeguatamente motivato il provvedimento impugnato.

Il dott. D'Addetta proponeva allora ricorso per cassazione che veniva accolto con ordinanza n. 12947 del 2010, sul rilievo che la liberalizzazione degli orari di apertura e chiusura degli esercizi commerciali, di cui agli artt. 11 e 12 del d.lgs. n. 114 del 1998, poteva trovare applicazione per la vendita di prodotti diversi dai medicinali, restando soggetta alla legislazione regionale sugli orari e i turni delle farmacie solo la vendita di medicinali (e prodotti complementari).



Questa Corte cassava dunque la decisione della Commissione centrale per gli esercenti le professioni sanitarie, alla quale, in diversa composizione, rinviava la causa.

Con successiva sentenza n. 16 del 2011, la Commissione accoglieva il ricorso.

Premesso che, in forza della normativa in ordine alla composizione della Commissione centrale per gli esercenti le professioni sanitarie non era possibile procedere alla composizione dell'organo giudicante in modo diverso da quello che aveva emesso la pronuncia cassata e che per evitare una stasi processuale era necessario procedere comunque a nuova decisione, la Commissione riteneva assorbente il primo motivo di gravame, con il quale il ricorrente aveva negato di aver commesso l'illecito deontologico, consistente nella vendita di medicinali al pubblico al di fuori del proprio turno di servizio nonché in periodo di ferie, essendosi egli limitato a vendere soltanto prodotti non farmaceutici. In proposito, la Commissione condivideva le argomentazioni contenute nella decisione) del 2010 di questa Corte.

Per la cassazione di questa decisione ha proposto ricorso l'Ordine dei farmacisti della Provincia di Poggia sulla base di tre motivi; ha resistito, con controricorso, l'intimato.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1. Con il primo motivo l'Ordine ricorrente denuncia il vizio di omessa e/o insufficiente motivazione, con riferimento sia alle ragioni addotte nel provvedimento impugnato a sostegno della decisione della Commissione centrale di procedere alla definizione del giudizio in considerazione dell'interesse del ricorrente a vedere deciso il gravame proposto e al fine di evitare che il giudizio stesso potesse rimanere paralizzato; sia al mancato esame delle ragioni addotte dall'ordine con le note depositate prima della decisione, ritenute, ma senza alcuna motivazione sul punto, influenti ai fini della decisione, risolvendosi quindi la motivazione unicamente nel rinvio alla decisione di questa Corte n. 12947 del 2010.

Con specifico riferimento alla questione della composizione dell'organo giudicante in sede di rinvio, il ricorrente sostiene che la Commissione centrale avrebbe dovuto investire questa Corte della impossibilità di procedere al nuovo giudizio in una composizione integralmente diversa.

2. Con il secondo motivo l'Ordine dei farmacisti denuncia violazione e falsa applicazione degli artt. 11 e 12 del d.lgs. n. 114 del 1998, nonché vizio di motivazione carente e/o insufficiente, rilevando che le dette disposizioni avrebbero potuto trovare applicazione solo con riguardo alla vendita in farmacia di prodotti diversi dai medicinali, mentre, nel caso di specie, il dott. D'Addetta, nelle dichiarazioni rese ai Vigili urbani il 26 ottobre 2006, aveva ammesso di avere venduto, anche se a una sola persona, medicinali.

3. Con il terzo motivo il ricorrente deduce vizio di insufficienza della motivazione sostenendo che, quand'anche si volesse ritenere che, nel caso di specie, si verteva nella ipotesi di vendita di prodotti diversi, la Commissione centrale avrebbe supinamente recepito quanto affermato nel precedente di questa Corte, senza statuire in alcun modo come concretamente gli esercizi farmaceutici possano commercializzare i prodotti non farmaceutici oltre gli orari di apertura e chiusura previsti per legge e durante i periodi di ferie.

4. Il Collegio ritiene che debba procedersi, d'ufficio, all'esame della legittimità costituzionale relativa alla composizione della Commissione centrale per gli esercenti le professioni sanitarie, con specifico riferimento alla mancata previsione di un meccanismo normativo idoneo ad assicurarne la diversità di composizione per il caso in cui la Commissione stessa sia chiamata a decidere in sede disciplinare a seguito di rinvio, ai sensi dell'art. 383 cod. proc. civ.

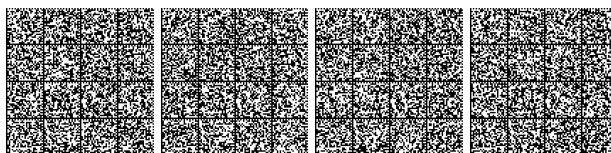
4.1. L'art. 17 del d.lgs.C.P.S, n. 233 del 1946 dispone che «Presso l'Alto Commissariato per l'igiene e la sanità pubblica (ora Ministero della salute) è costituita, per i professionisti di cui al presente decreto, una Commissione centrale, nominata con decreto del Capo dello Stato, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro della giustizia, presieduta da un consigliere di Stato e costituita da un membro del Consiglio superiore di sanità e da un funzionario dell'Amministrazione civile dell'interno di grado non inferiore al 6° (ora, un funzionario del Ministero della salute, di qualifica non inferiore a quella di direttore di divisione o equiparata).

Fanno parte altresì della Commissione:

a) per l'esame degli affari concernenti la professione dei medici chirurghi, un ispettore generale medico ed otto medici chirurghi, di cui cinque effettivi e tre supplenti;

b) per l'esame degli affari concernenti la professione dei veterinari, un ispettore generale veterinario e otto veterinari di cui cinque effettivi e tre supplenti;

c) per l'esame degli affari concernenti la professione dei farmacisti, un ispettore generale per il servizio farmaceutico e otto farmacisti, di cui cinque effettivi e tre supplenti;



d) per l'esame degli affari concernenti la professione delle ostetriche, un ispettore generale medico e otto ostetriche, di cui cinque effettive e tre supplenti;

e) per l'esame degli affari concernenti la professione di odontoiatra, un ispettore generale medico e otto odontoiatri di cui cinque effettivi e tre supplenti (lettera aggiunta dall'art. 6 della legge 24 luglio 1985, n. 409).

I sanitari liberi professionisti indicati nel comma precedente sono designati dai Comitati centrali delle rispettive Federazioni nazionali.

Almeno tre dei componenti sopra indicati non debbono avere la qualifica di presidente o di membro dei Comitati centrali delle Federazioni nazionali.

I membri della Commissione centrale rimangono in carica quattro anni e possono essere riconfermati.

Alla segreteria della Commissione centrale è addetto personale in servizio presso l'Alto Commissariato per l'igiene e la sanità pubblica (ora, Ministero della salute).

Per la validità di ogni seduta occorre la presenza di non meno di cinque membri della Commissione, compreso il presidente; almeno tre dei membri devono appartenere alla stessa categoria alla quale appartiene il sanitario di cui è in esame la pratica.

In caso di impedimento o di incompatibilità dei membri effettivi, rappresentanti le categorie sanitarie, intervengono alle sedute i membri supplenti della stessa categoria.

Per le questioni d'indole generale e per l'esame degli affari concernenti tutte le professioni sanitarie, il presidente ha la facoltà di convocare la Commissione centrale in seduta plenaria, e cioè con l'intervento, oltre che dei componenti di cui al primo comma, dei quattro ispettori generali e dei componenti rappresentanti tutte le categorie sanitarie.

Per la validità delle sedute plenarie occorre la presenza di non meno di 18 membri della Commissione, compreso il presidente, ed ogni professione deve essere rappresentata da almeno tre dei membri appartenenti alla rispettiva categoria».

La Commissione centrale, della quale era stato previsto il riordino ai sensi dell'art. 2, comma 4, della legge n. 183 del 2010, continua ad operare sulla base della normativa di cui al citato art. 17, anche oltre il termine di cui all'art. 1, comma 2, del decreto-legge n. 89 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 132 del 2012, come modificato dall'art. 15, comma 3-ter, del decreto-legge n. 158 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 189 del 2012.

4.1. Che la Commissione centrale eserciti funzioni di tipo giurisdizione speciale è affermazione contenuta esplicitamente nel citato art. 15, comma 3-bis del decreto-legge n. 158 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 189 del 2012, il quale, proprio in considerazione della specificità della funzione svolta, ne ha disposto l'esclusione dal riordino degli organi collegiali e degli altri organismi istituiti con legge o con regolamento nell'amministrazione centrale della salute disposto, sotto la rubrica «Delega al Governo per la riorganizzazione degli enti vigilati dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali e dal Ministero della salute», dall'art. 2, comma 4, della legge n. 183 del 2010. La predetta Commissione, dunque, è destinata ad operare anche in futuro nella sua attuale composizione.

Nel suo concreto operare, e per quanto riguarda, nel caso di specie, la sua composizione con riguardo ai procedimenti disciplinari nei confronti dei farmacisti, la Commissione centrale, ove destinata a giudicare in sede di rinvio per effetto di cassazione di una sua pronuncia da parte di questa Corte, non può, tuttavia, in applicazione della richiamata normativa concernente la sua composizione, assicurare la diversità di composizione conseguente alla pronuncia di cassazione.

Invero, l'art. 17 citato, prevede che la Commissione sia composta da tre membri di diritto e, per l'esame delle questioni concernenti la professione dei farmacisti, da un ispettore generale per il servizio farmaceutico e da otto farmacisti, di cui cinque effettivi e tre supplenti.

Al comma settimo, il medesimo art. 17 stabilisce, come si è visto, che «per la validità di ogni seduta occorre la presenza di non meno di cinque membri della Commissione, compreso il presidente; almeno tre dei membri devono appartenere alla stessa categoria alla quale appartiene il sanitario di cui è in esame la pratica», e, al comma ottavo, precisa che «in caso di impedimento o di incompatibilità dei membri effettivi, rappresentanti le categorie sanitarie, intervengono alle sedute i membri supplenti della stessa categoria».

La indicata composizione comporta che la Commissione centrale deve decidere sui procedimenti disciplinari a carico dei farmacisti con nove componenti, e cioè i tre componenti di diritto, di cui all'art. 17, comma primo, l'ispettore generale per il servizio farmaceutico e cinque farmacisti componenti effettivi. Risulta evidente che, ove la decisione della Commissione centrale su procedimento disciplinare venga cassata da questa Corte con rinvio per nuovo esame alla medesima Commissione centrale, in diversa composizione, le disposizioni relative alla composizione del detto organo, investito di funzioni di giurisdizione speciale, non consentono che il giudizio di rinvio si svolga dinanzi ad un organo composto da soggetti diversi da quelli che hanno adottato la decisione cassata.

4.2. Con riferimento alla composizione della Sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura, la Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi dalle Sezioni Unite di questa Corte con ordinanza n. 9283 del 2002, ha dichiarato la illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge 24 marzo 1958, n. 195, nel testo modificato dall'art. 2 della legge 28 marzo 2002, n. 44, nella parte in cui non prevede l'elezione da parte del Consiglio superiore della magistratura di



ulteriori membri supplenti della Sezione disciplinare. A tale conclusione il giudice delle leggi è pervenuto sulla base del rilievo che le norme denunciate violano i parametri costituzionali sull'imparzialità della giurisdizione, poiché, prevedendo un numero di componenti insufficiente a sostituire un numero più elevato di componenti incompatibili, non impediscono, nelle ipotesi di annullamento con rinvio di una decisione della Sezione disciplinare da parte delle Sezioni unite della Cassazione, che lo stesso collegio giudicante si pronunci due volte sulla medesima *res iudicanda*. A questo riguardo, in relazione al necessario bilanciamento, tra il bene della imparzialità-terzietà della giurisdizione e quello della indefettibilità della funzione disciplinare, la dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma è stata limitata alla parte in cui non prevede l'elezione, in aggiunta ai membri supplenti della Sezione disciplinare già previsti, di ulteriori componenti, in modo da consentire la costituzione, per numero e categoria di appartenenza, di un collegio giudicante diverso da quello che abbia pronunciato una decisione successivamente annullata con rinvio dalle Sezioni unite della Cassazione.

4.3. Orbene, pur dovendosi riconoscere la peculiarità della funzione giurisdizionale attribuita alla Sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura, ciò non di meno ritiene il Collegio che la impossibilità, discendente dalla previsione normativa della composizione della Commissione centrale per gli esercenti le professioni sanitarie, di assicurare che il giudizio di rinvio si svolga dinanzi ad un organo composto diversamente da quello che ha già espresso il proprio convincimento sul merito della contestazione disciplinare incorra nei medesimi vizi che hanno determinato la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle norme relative alla mancata previsione della nomina di un numero di supplenti tali da garantire comunque una composizione del giudice di rinvio diversa da quella del giudice che ha adottato la decisione cassata.

Del resto, non è casuale la circostanza che, nella decisione impugnata, la Commissione centrale abbia fatto prevalere l'interesse alla necessaria definizione del procedimento disciplinare, escludendo che lo stesso potesse rimanere in una posizione di stallo per effetto della mancata previsione della possibilità di comporre la Commissione stessa, nella sua veste di collegio giudicante, con componenti diversi da quelli che avevano pronunciato la decisione poi cassata con rinvio. In tal modo, dovendosi riconoscere la funzione di giurisdizione speciale propria della Commissione centrale per gli esercenti le professioni sanitarie, il bilanciamento tra le esigenze del soggetto sottoposto a giudizio disciplinare di non essere giudicato una seconda volta per i medesimi addebiti da componenti che già hanno espresso il proprio convincimento nella decisione poi cassata con rinvio, e quelle dell'Ordine professionale a vedere comunque concluso il procedimento disciplinare, sia stato risolto in concreto dalla Commissione centrale attribuendo prevalenza a tale secondo interesse. Ma la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle norme relative alla numero dei componenti supplenti della Sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura, si è fondata proprio sulla impossibilità di risolvere il bilanciamento tra i due contrastanti interessi a favore di quello alla necessaria definizione del procedimento disciplinare.

4.4. È ben vero che questa Corte ha ritenuto che «la partecipazione al collegio giudicante di uno dei giudici che hanno pronunciato la sentenza cassata è riconducibile nella previsione non dell'art. 158 cod. proc. civ. (irregolare costituzione del giudice) ma dell'art. 51 n. 4) cod. proc. civ. in tema di obbligo di astensione, rendendo così applicabile il principio secondo cui l'inosservanza di tale obbligo non determina invalidità della sentenza ove le parti non abbiano tempestivamente avanzato istanza di ricusazione» (Cass. n. 11275 del 2004).

Ed è altresì vero che sempre questa Corte ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17 del d.lgs.C.P.S. n. 233 del 1946, sotto il profilo della violazione dell'art. 108 Cost., per il preteso condizionamento conseguente alla prospettiva del reincarico al quale sarebbero soggetti i membri sanitari professionisti della Commissione centrale per gli esercenti le professioni sanitarie, organo giurisdizionale di secondo grado, competente in ordine ai ricorsi avverso le decisioni in materia disciplinare del Consiglio dell'Ordine dei farmacisti, nonché per la dubbia indipendenza ed imparzialità dei componenti farmacisti che potrebbero essere portatori di un interesse personale configgente con quello dell'incolpato, osservando, quanto a quest'ultimo aspetto, che le situazioni di eventuale conflitto di interessi possono trovare adeguata soluzione mediante il rimedio della ricusazione (Cass. n. 7760 del 2003).

Tuttavia, il Collegio rileva che ciò che viene in discussione è non già la possibilità che, per effetto della mancata attivazione dell'istituto della ricusazione, la Commissione centrale, pur se in composizione identica a quella nella quale era stata adottata la decisione poi cessata con rinvio, si pronunci nuovamente nei confronti del medesimo professionista e sul medesimo addebito disciplinare, quanto la previsione di meccanismi normativi che, a prescindere dalla applicabilità degli istituti della ricusazione e della astensione, consentano lo svolgimento del giudizio di rinvio in condizioni tali da assicurare la posizione di terza-terzietà-imparzialità del giudice disciplinare.

D'altra parte, è sufficiente rilevare che la stessa previsione di un numero di supplenti inferiore al numero dei componenti effettivi, ferma la composizione della Commissione centrale in sede di giudizio disciplinare nei confronti dei farmacisti, non consentirebbe, qualora venissero attivati gli istituti della ricusazione e dell'astensione, di comporre un collegio giudicante composto da componenti che non avevano partecipato alla adozione della decisione cassata. Senza dire che per i componenti di diritto di cui al primo comma dell'art. 17 nessuna sostituzione sarebbe ipotizzabile.



5. In conclusione, il Collegio ritiene rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17 del d.lgs.C.P.S. n. 233 del 1946, nella parte in cui non prevede che la Commissione centrale per gli esercenti le professioni sanitarie sia composta da un numero di componenti effettivi e supplenti tali da consentire che, in ipotesi di giudizio di rinvio per effetto di cassazione di una precedente decisione, lo stesso si svolga dinnanzi ad un collegio composto da componenti che non avevano partecipato alla precedente decisione.

Il giudizio deve quindi essere sospeso e gli atti trasmessi alla Corte costituzionale.

P.Q.M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17 del d.lgs.C.P.S. n. 233 del 1946, nella parte in cui non prevede che la Commissione centrale per gli esercenti le professioni sanitarie sia composta da un numero di componenti effettivi e supplenti tali da consentire che, in ipotesi di giudizio di rinvio per effetto di cassazione di una precedente decisione, lo stesso si svolga dinnanzi ad un collegio composto da componenti che non avevano partecipato alla precedente decisione; sospende il presente giudizio e ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale; dispone che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, al Procuratore Generale presso questa Corte, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e, al contempo, comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della Seconda Sezione Civile dalla Corte suprema di Cassazione, in data 8 febbraio 2013.

Il Presidente: ROVELLI

13C00369

N. 249

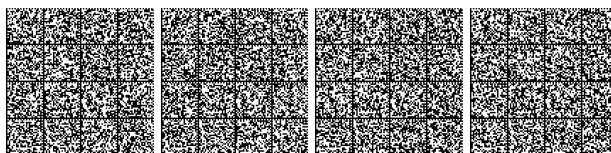
*Ordinanza del 4 luglio 2013 emessa dalla Commissione tributaria regionale Lazio
sul ricorso proposto da Codacons contro Ministero della giustizia*

Imposte e tasse - Agevolazioni fiscali per le organizzazioni di volontariato - Esenzione dall'imposta di bollo per gli atti posti in essere o richiesti dalle ONLUS e per quelli "connessi allo svolgimento delle (...) attività" delle associazioni di volontariato - Mancata specificazione espressa che fra tali atti rientrano anche quelli giudiziari e/o processuali - Conseguenze - Inapplicabilità dell'esenzione dal contributo unificato di iscrizione a ruolo, prevista per i processi già esenti dall'imposta di bollo, alle controversie poste in essere dal CODA-CONS nell'esercizio delle proprie attività istituzionali di protezione sociale - Contrasto con il principio di solidarietà sociale - Penalizzazione della funzione sociale dell'attività delle ONLUS - Violazione dei principi di uguaglianza formale e sostanziale nonché del principio di adeguatezza della capacità contributiva - Compressione del diritto di agire in giudizio a tutela dei diritti e degli interessi collettivi dei consumatori - Contrasto con i principi di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione.

- D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 642, allegata tabella b), art. 27-bis; legge 11 agosto 1991, n. 266, art. 8.
- Costituzione, artt. 2, 3, 24, 53 e 97.

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA REGIONALE

Ha emesso la seguente ordinanza sull'appello n. 5719/12 depositato il 26 ottobre 2012, avverso la sentenza n. 205/1/12 emessa dalla Commissione Tributaria Provinciale di Roma contro: Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, proposto dal ricorrente: CODACONS, Viale Mazzini, 73 - 00195 Roma, difeso da: avv.ti C. Rienzi e G. Castrenze, presso Ufficio legale CODACONS, viale Giuseppe Mazzini, 73 - 00195 Roma,



Altre parti coinvolte: Ministero della giustizia 00100 Roma.

Difeso da: avv. Tidore presso Avvocatura dello Stato, Via dei Portoghesi, 12 - 00100 Roma.

Atti impugnati: avv. pagamento n. 120 Contr. Unificato.

Il CODACONS propone ricorso contro invito al pagamento del contributo unificato previsto dall'art. 9, d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, emesso dal TAR Lazio sostenendo di essere esente dal contributo stesso per le controversie relative all'oggetto della propria attività in veste di ONLUS di difesa degli interessi dei consumatori.

Il ricorso prodotto veniva respinto dalla Commissione Tributaria provinciale di Roma, con sentenza 205/01/12, ritenendo la soggezione del CODACONS al contributo.

Contro la predetta sentenza si gravava di appello il CODACONS insistendo sulle eccezioni svolte in primo grado e non accolte dai primi giudici relativamente alla tardività della richiesta rispetto al termine di cui all'art. 248 d.P.R. n. 115/2002 nonché sull'esenzione dal contributo per gli atti processuali relativi alle controversie in cui agisce nella propria veste istituzionale e a tutela dei consumatori.

Osserva il Collegio

L'art. 9, d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, primo comma, dispone: «È dovuto il contributo unificato di iscrizione a ruolo, per ciascun grado di giudizio, nel processo civile, compresa la procedura concorsuale e di volontaria giurisdizione, nel processo amministrativo e nel processo tributario, secondo gli importi previsti dall'articolo 13 e salvo quanto previsto dall'articolo 10».

Il successivo articolo 10 prevede alcuni regimi di esenzione da contributo unificato a mente dei quali «non è soggetto al contributo unificato il processo già esente, secondo previsione legislativa e senza limiti di competenza o di valore, dall'imposta di bollo o da ogni spesa, tassa o diritto di qualsiasi specie e natura, nonché il processo di rettificazione di stato civile, il processo in materia tavolare, il processo di cui all'articolo 3, della legge 24 marzo 2001, n. 89».

Ai fini dell'applicazione dell'imposta di bollo, cui fa richiamo l'art. 10 sopradetto, l'art. 27-bis dell'allegato b al d.P.R. n. 642/1972 prevede l'esenzione dall'imposta stessa per gli atti, documenti, istanze, contratti, nonché copie anche se dichiarate conformi, estratti, certificazioni, dichiarazioni e attestazioni poste in essere o richiesti da organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS) e dalle federazioni sportive ed enti di promozione sportiva riconosciuti dal CONI.

Dal novero letterale degli atti previsti dal predetto art. 27-bis devono ritenersi esclusi gli atti processuali per cui allo stato, dal combinato disposto delle disposizioni sopradette si deve ricavare che per le iscrizioni a ruolo prodotte dal CODACONS, ancorché nell'esercizio delle proprie attività istituzionali di protezione sociale, il contributo unificato sia dovuto.

Tale costruzione risulta però a questo collegio violativa degli artt. 2, 3, 24, 53 e 97 della Costituzione.

Va, infatti, rilevato che l'attività svolta dalle associazioni di volontariato previste dalla legge n. 266/1991, di cui il CODACONS fa parte, nel perseguimento dei propri fini statutarî deve ritenersi tesa al conseguimento di finalità di carattere sociale, civile e culturale oltre ad essere la più diretta espressione del principio di solidarietà sociale.

Il legislatore ha il compito di promuoverne lo sviluppo, salvaguardandone nel contempo l'autonomia, pena la violazione dell'art. 2 della Costituzione, che recita «La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale».

La mancata previsione nell'art. 27-bis dell'allegato b) al d.P.R. n. 642/1972 e nell'art. 8 della legge n. 266/1991, tra gli atti fruanti dell'esenzione dal bollo e quindi dal contributo unificato di cui si discute di quelli giudiziari e/o processuali può non infondatamente ritenersi violativa dell'art. 2 della Costituzione.

Infatti, la mancata previsione di tale esenzione non solo snatura la funzione sociale dell'attività posta in essere dalle ONLUS, ma altresì le penalizza nel perseguimento delle riconosciute finalità.

Viene in evidenza nella specie la distinzione di principio fra azioni individuali, pur se proposte collettivamente, ed azioni dirette a perseguire interessi collettivi o di classe, queste ultime hanno oggetto ed effetti diversi e più ampi che non la somma delle singole azioni risarcitorie. Esse vanno oltre gli interessi perseguiti o perseguibili tramite la somma delle domande risarcitorie spettanti ai danneggiati in atto, tornando a vantaggio, come si è detto, dell'indeterminata categoria degli utenti futuri o potenziali. Dall'altro lato anche le domande genericamente dirette a far ottenere ai diretti interessati la restituzione delle somme pagate in eccesso risultano essere state proposte non in sostituzione delle domande spettanti ai singoli assicurati, né allo scopo di far conseguire all'associazione in proprio i vantaggi spettanti a questi ultimi.



Perseguono, invece, l'interesse comune all'intera categoria ad ottenere una pronuncia di accertamento su aspetti quali l'esistenza dell'illecito, della responsabilità, del nesso causale fra l'illecito e il danno, dell'esistenza e dell'entità potenziale dei danni (a prescindere dalle peculiarità delle singole posizioni individuali), problemi la cui soluzione torna a vantaggio di tutti gli interessati alla controversia attivata dall'ente di tutela del consumatore (nella specie CODACONS) — e non solo di quelli attuali — sollevando ognuno di essi dai rischi e dagli oneri inerenti all'iniziativa singola e dalle remore ad agire individualmente in giudizio che potrebbero derivare dalla consapevolezza della disparità dei rapporti di forza. Entro questi limiti e sotto questi profili l'iniziativa del CODACONS risponde ad interessi che vanno oltre quelli propri di ogni singolo danneggiato e che non avrebbero potuto essere perseguiti tramite la somma delle singole iniziative.

Le azioni intraprese dagli enti della specie del CODACONS si prestano ad attuare la tutela collettiva dell'interesse comune ad un'intera categoria di consumatori — ivi inclusi quelli non partecipanti all'iniziativa, quindi liberi di proporre in futuro e separatamente — a che venga accertato l'illecito e sia ripristinata la situazione di legalità, potendo far valere l'interesse generale e comune a un'intera categoria di utenti o di consumatori a che venga accertata l'esistenza dei presupposti per l'esercizio dei diritti risarcitori di serie, allo scopo non di sostituirsi alle iniziative dei singoli, ma di spianare ad esse la strada, tramite il superamento degli ostacoli di ogni genere di cui tale strada potrebbe essere disseminata, ove ad agire fosse il singolo: non ultimo quello insito nelle remore del cittadino isolato ad affrontare costose controversie per somme relativamente modeste, nei confronti di avversari agguerriti.

Trattasi di interpretazione conforme alle indicazioni ed agli auspici del diritto comunitario che, nel libro Verde del 2005, ed ancor più nel Libro Bianco adottato dalla Commissione il 2 aprile 2008, segnalava per l'appunto l'emergere di un bisogno di tutela dei consumatori dalle pratiche commerciali scorrette o dalle condotte anticoncorrenziali, a fronte della tendenziale inerzia dei danneggiati (ivi incluse le piccole imprese) nell'intentare azioni individuali di risarcimento dei danni, per importi tendenzialmente bassi ed a fronte di costi e rischi di entità non prevedibile.

Sulla base dei presupposti sopradetti va rilevato che la stessa Corte di cassazione, con la sentenza 17 agosto 2011, n. 17351, ha posto i seguenti principi che possono considerarsi paradigmatici rispetto all'attività processuale del CODACONS:

«L'associazione CODACONS, quale ente esponentiale degli interessi degli utenti dei servizi assicurativi, è legittimata a proporre le domande dirette a fare accertare la violazione delle regole della concorrenza; la nullità delle clausole contenenti la determinazione dei premi, pattuite nel periodo a cui risalgono le violazioni; le modalità con cui la compagnia assicuratrice ha proceduto e procede al calcolo dei premi e la determinazione dei criteri per il relativo di ricalcolo, al fine di uniformare i corrispettivi a quelli che le compagnie assicuratrici avrebbero potuto determinare, in mancanza dell'intesa illecita; nonché la domanda che vengano adottate le misure idonee ad informare gli assicurati dei loro diritti, ivi inclusa quella di pubblicazione della sentenza di condanna, trattandosi di domande che rientrano fra quelle tendenti ad eliminare gli effetti delle violazioni e ad imporre al trasgressore comportamenti conformi alle regole di correttezza, trasparenza ed equità nei rapporti contrattuali, ai sensi della legge 30 luglio 1998, n. 281, artt. 1 e 3».

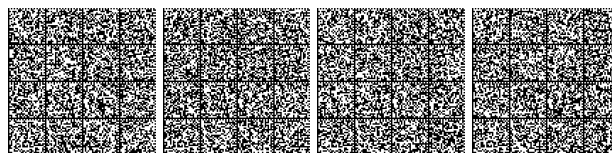
«Il CODACONS è altresì legittimato a proporre, ai sensi delle citate norme, le domande di restituzione e di risarcimento dei danni conseguenti agli illeciti concorrenziali, nei limiti in cui facciano valere l'interesse comune all'intera categoria degli utenti dei servizi assicurativi ad ottenere una pronuncia di accertamento su aspetti quali l'esistenza dell'illecito, della responsabilità, del nesso causale fra l'illecito e il danno, dell'esistenza ed entità potenziale dei danni (a prescindere dalle peculiarità delle singole posizioni individuali), ed ogni altra questione idonea ad agevolare le iniziative individuali, sollevando i singoli danneggiati dai relativi oneri e rischi».

«La legittimazione deve essere invece esclusa con riferimento alle domande di condanna della compagnia assicuratrice a pagare una somma determinata all'uno od all'altro soggetto assicurato che sia concretamente individuato, in mancanza di espressa domanda dell'interessato».

Nella misura in cui gli artt. 27-bis dell'allegato b) al d.P.R. n. 642/1972 e 8 legge n. 266/1991 non esentano le associazioni di volontariato dal pagamento dell'imposta di bollo, in virtù del richiamo operato dall'art. 10, d.P.R. n. 115/2002 dal contributo unificato, in sostanza si nega alle stesse di svolgere proprio quella funzione che mira a spianare la strada ai singoli da quegli ostacoli anche di natura economica che essi potrebbero incontrare *uti singoli* per la tutela dei loro diritti, facendo ritenere che sussista una violazione del principio di uguaglianza formale e sostanziale previsto dall'art. 3 della Costituzione nonché del principio di adeguatezza della capacità contributiva recato dall'art. 53 della Costituzione.

La mancata esenzione delle associazioni di volontariato dal pagamento del contributo unificato, infatti, impedisce ai meno abbienti, per il tramite delle associazioni quali il CODACONS di poter tutelare giudizialmente i propri diritti, in tutti quei casi in relazione ai quali gli stessi, individualmente sarebbero ostacolati o impossibilitati ad agire.

Quanto sopra riportato rileva anche sotto il profilo della violazione dell'art. 24 della Costituzione.



La garanzia costituzionale apprestata dalla norma suddetta, infatti, non è circoscritta solo alle situazioni giuridiche di vantaggio rappresentate dai diritti soggettivi e dagli interessi legittimi, ma si estende anche a situazioni di dimensione sovraindividuale, in particolare ai cosiddetti interessi collettivi o diffusi che interessano più categorie di soggetti.

In tale sede per i soggetti deputati alla tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi collettivi di una indeterminata quantità di consumatori e di utenti, l'imposizione del contributo unificato per gli atti giudiziari, porrebbe un ulteriore e ingiusto limite all'esercizio dell'azione giudiziaria, posto che si vedrebbero, se non precludere, quantomeno notevolmente ostacolare l'accesso alla tutela giurisdizionale, con conseguente pregiudizio del loro diritto inviolabile di agire in giudizio.

Va rilevato in proposito che lo stesso Presidente del TAR Lazio nella relazione del 9 febbraio 2012 per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2012 ha evidenziato che «riguardo ai ricorsi in entrata, nel 2011 si è verificato un calo pari a circa 1.000 ricorsi rispetto all'anno precedente. Presumibilmente su tale circostanza ha in parte influito la crisi economica, che ha limitato le iniziative delle pubbliche amministrazioni specie finanziariamente più impegnative, riducendo così le occasioni di contenzioso. Ma in massima parte il calo dei ricorsi è da ascrivere al lievitare del contributo unico, che sta raggiungendo livelli al limite della compatibilità con il riconoscimento costituzionale del diritto alla tutela giurisdizionale».

Inoltre, l'applicazione della normativa in rassegna comporta altresì la violazione dell'art. 97 della Costituzione poiché di fatto comporta un'agire della P.A. non adeguato e conveniente per il perseguimento del fine pubblico, posto che la stessa, pur nel perseguimento dell'interesse pubblico, non può discriminare i soggetti privati coinvolti nel procedimento, nel rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità.

In conclusione, appare rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli articoli 2, 3, 24, 53 e 97 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 27-bis della tabella b) allegata al d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 642, nella parte in cui non specifica espressamente nel novero degli atti esenti dal bollo anche gli atti giudiziari e/o processuali nonché dell'art. 8 della legge 11 agosto 1991, n. 266, nella parte in cui non individua espressamente quali «connessi allo svolgimento della loro attività» relativamente alle organizzazioni di volontariato, anche gli atti aventi natura giudiziale processuale.

Il giudizio deve essere sospeso, e gli atti vanno trasmessi alla Corte costituzionale.

Ogni ulteriore statuizione in rito, in merito, e in ordine alle spese, resta riservata alla decisione definitiva.

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 della Costituzione; 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1; 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata in relazione agli articoli 2, 3, 24, 53 e 97 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 27-bis della tabella b) allegata al d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 642, nella parte in cui non specifica espressamente nel novero degli atti esenti dal bollo anche gli atti giudiziari e/o processuali nonché dell'art. 8 della legge 11 agosto 1991, n. 266, nella parte in cui non individua espressamente quali «connessi allo svolgimento della loro attività» relativamente alle organizzazioni di volontariato, anche gli atti aventi natura giudiziale e/o processuale.

Dispone la sospensione del presente giudizio.

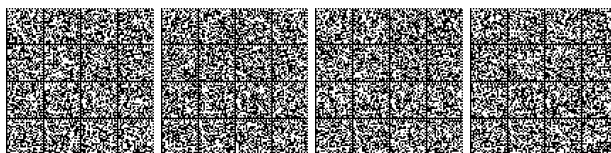
Ordina la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina che a cura della segreteria della Sezione la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti delle Camere dei Deputati e del Senato della Repubblica.

Riserva alla decisione definitiva ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e in ordine alle spese.

Roma, addì 21 marzo 2013

Il Presidente: LAURO



N. 250

Ordinanza del 26 agosto 2013 emessa dal Collegio arbitrale di Padova arbitrato in corso tra S.I.PER. - Società Immobiliare Perginese Snc di Ferruccio Pegoretti & C contro Pegoretti Ferruccio

Prescrizione e decadenza - Sospensione della prescrizione per rapporti tra le parti - Sospensione della prescrizione tra la società in nome collettivo ed i suoi amministratori, finché sono in carica, per le azioni sociali di responsabilità contro di essi - Mancata previsione - Ingiustificata disparità di trattamento tra le società in nome collettivo e le altre società commerciali (di capitali e in accomandita semplice) - Insussistenza di elementi decisivi di distinzione in raffronto all'attuale disciplina delle società a responsabilità limitata - Violazione del principio di eguaglianza - Menomazione del diritto di difesa della società in nome collettivo rispetto agli illeciti compiuti dai propri amministratori.

- Codice civile, art. 2941, n. 7.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

IL COLLEGIO ARBITRALE

Arbitrato: S.I.PER. - Società Immobiliare Perginese s.n.c. di Ferruccio Pegoretti & C / Ferruccio Pegoretti.

Nel procedimento arbitrale promosso da S.I.PER. - Società Immobiliare Perginese s.n.c. di Ferruccio Pegoretti & C. corrente in Pergine Valsugana (Trento) v. Crivelli, 3 (C.C.I.A. n. 86663 - C.f. e p.i. 0031260222) in persona degli amministratori e legali rappresentanti Zanei Giovanni e Zanei Guido, rappresentata e difesa dall'avv. Claudia Vettorazzi del foro di Trento (pec avvclaudiavettorazzi@recapitopec.it) ed elettivamente domiciliata presso lo studio di quest'ultima in Trento, v. Dei Travaì, 130, attrice;

Nei confronti di Ferruccio Pegoretti residente in Pergine Valsugana (Trento) v. Padova, 2, C.f. PGRFR-C45B04G452C, rappresentato dagli avv.ti Enrico Giammarco (pec: avvenricogiammarco@recapitopec.it) e Michele Russolo (pec: avvmichelerussolo@recapitopec.it) del foro di Trento ed elettivamente domiciliato presso lo studio di questi in Trento, v. Grazioli, 6, convenuto.

Collegio Arbitrale composto da:

prof. avv. Maurizio De Acutis, Presidente, (pec: maurizio.deacutis@ordineavvocatipadova.it);
avv. Paolo Maria Capè, Arbitro, (pec: paolocape@legalmail.it);
dott. Paolo Piccoli, Arbitro, (pec: paolo.piccoli@postacertificata.notariato.it);

Sede dell'arbitrato presso il prof. avv. Maurizio De Acutis, in Padova, p.zza De Gasperi, 47.

Ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale

Il Collegio, premesso che:

il presente arbitrato prendeva avvio da un precedente giudizio, rubricato sub 772/10 R.G., instaurato innanzi al Tribunale di Trento con atto di citazione notificato dalla S.I.PER. Società Immobiliare Perginese s.n.c (d'ora innanzi per brevità S.I.PER) al sig. Pegoretti Ferruccio in data 1° marzo 2010, (cfr. doc. 24 di parte convenuta) e conclusosi con la sentenza n. 894/11, depositata in data 10 novembre 2011, in forza della quale l'anzidetto Tribunale, rilevato che lo statuto della società attrice prevedeva all'art. 14 una clausola compromissoria che imponeva di devolvere ad un collegio arbitrale tutte le liti riguardanti i rapporti tra la società e i soci, e altresì rilevato che detta clausola era da considerarsi valida ai sensi degli artt. 34 e 35 del d.lgs. n. 5/2003, dichiarava l'improponibilità della domanda attorea;

S.I.PER. dava quindi inizio al presente arbitrato rituale mediante la notifica, in data 23 ottobre 2012, al sig. Ferruccio Pegoretti di atto di nomina di arbitro, giusta il quale indicava come arbitro di parte l'avv. Paolo Maria Capè e, contestualmente, formulava al Collegio i seguenti quesiti: «Quesito n. 1 Dica il Collegio se accertata e dichiarata la responsabilità del sig. Pegoretti per le ragioni in fatto e in diritto esposte in narrativa, lo stesso vada condannato a rifondere a S.I.PER. tutti i danni patiti, oltre a interessi e/o rivalutazione, per mera approssimazione — atteso che l'importo allo stato non è recisamente quantificabile — e salvo più approfondita indagine anche a mezzo di apposita CTU ricostruttiva, quantificati in non meno di € 8.587.917,99, ovvero la minore o la maggiore [somma che] dovesse essere accertata in corso di causa, in ogni caso con rivalutazione e/o interessi; Quesito n. 2 Dica il Collegio se accertata e dichiarata la responsabilità del sig. Pegoretti per le ragioni in fatto e in diritto esposte in narrativa, lo stesso debba esser condannato in ragione della *mala gestio* nei confronti di S.I.PER. al risarcimento e/o rifusione a quest'ultima, per



mera approssimazione — atteso che l'importo allo stato non è precisamente quantificabile — e salvo più approfondita indagine anche a mezzo di apposita CTU ricostruttiva, dell'importo di non meno di € 8.587.917,99, ovvero la minore o la maggiore [somma che] dovesse essere accertata in corso di causa, in ogni caso con rivalutazione e/o interessi. Quesito n. 3 Dica il Collegio se le spese, le competenze e gli onorari del presente giudizio, compresi quelli che saranno dovuti per il funzionamento del collegio arbitrale medesimo, debbano essere posti a carico della parte convenuta, in virtù del principio di soccombenza.»;

a sostegno delle domande su riportate S.I.PER. esponeva che il sig. Pegoretti sin dalla fondazione della società attrice, avvenuta nel 1976 per opera dello stesso convenuto e dei soci Zanei Dario, Zanei Guido e Zanei Giovanni, aveva svolto insieme allo Zanei Dario l'incarico di amministratore; esponeva, altresì, che grazie alle modifiche apportate allo statuto con delibera del 1° dicembre 1982, i due anzidetti amministratori erano stati autorizzati a compiere disgiuntamente tutti gli atti inerenti l'ordinaria amministrazione; rilevava altresì che, a seguito della morte dello Zanei Dario, l'intera amministrazione veniva presa in carico dal convenuto, in quanto gli altri due soci, vuoi per pregressi rapporti di amicizia, vuoi perché impegnati nelle rispettive attività imprenditoriali, avevano affidato al Pegoretti l'intera amministrazione della società. Secondo la difesa S.I.PER., nel periodo intercorso tra il 1976 e il giugno 2008, ovvero il periodo in cui aveva svolto l'attività di amministratore fino alla revoca di cui si dirà appresso, il convenuto avrebbe compiuto gravi atti di *mala gestio* e in particolare:

a) avrebbe deliberato, senza il consenso degli altri soci, di liquidare agli eredi dello Zanei Dario le quote che a questi sarebbero spettate in via successoria;

b) avrebbe ceduto ad un prezzo vile alcuni immobili siti in Novaledo (Trento) p. ff. 911/4, 913/4, 915/4, 919/6, 916/1, ad una società, la Petrarca s.r.l., di cui era unico socio e amministratore;

c) avrebbe venduto, all'oscuro degli altri soci e a un prezzo molto inferiore al reale valore di mercato diversi altri immobili di proprietà di S.I.PER.;

d) avrebbe affittato gli immobili di proprietà dell'attrice individuati catastalmente come p. ed 129 e 131 in CC di Pergine Valsugana facendo pagare un canone di locazione considerevolmente inferiore al quello di mercato e in più riscuotendo in contanti le somme anzidette, che in parte sarebbero state distratte dalla Società;

e) avrebbe omissso di riscuotere il canone di affitto del capannone di proprietà della S.I.PER. e ubicato in Pergine Valsugana;

f) avrebbe pagato, per conto di S.I.PER., al geom. Dal Dosso, somme a titolo di compenso per l'attività di amministratore dei condomini di proprietà della medesima società, non dovute in quanto lo stesso non aveva i requisiti per svolgere detta attività e comunque esorbitanti per la natura dell'attività medesima;

g) per conto di S.I.PER. avrebbe affidato incarichi al figlio Paolo Pegoretti, mai autorizzati dagli altri soci, caricando la società dei connessi oneri;

h) si sarebbe liquidato un'ingente somma a titolo di compenso per l'attività di amministratore, senza autorizzazione da parte degli altri soci;

i) avrebbe pagato alla sig.ra Paoli Rosalia somme a titolo di retribuzione per attività di collaborazione mai prestata in realtà;

l) non avrebbe incassato dai conduttori, nel periodo tra il 1993 e il 2008, le somme dovute per le utenze di luce, acqua e gas, tutte invece regolarmente addebitate alla S.I.PER. da parte dei gestori;

m) tra il marzo e l'aprile 1996, avrebbe usato somme della S.I.PER. per acquistare a titolo personale alcuni fondi in Comune di Novaledo;

n) avrebbe contratto per conto della S.I.PER. un mutuo ipotecario, senza che le somme così ottenute fossero usate a favore della società;

o) nonostante la revoca giudiziale dall'incarico di amministratore, disposta dal Tribunale di Trento *cf.* sentenza del dott. Adilardi di data 23 luglio 2008 e, a definizione del reclamo del sig. Pegoretti, sentenza del Collegio, di data 4 settembre 2008, qui prodotti come docc. 9 e 10 di parte attorea) avrebbe continuato per tutto l'anno 2008 a operare come amministratore della S.I.PER., anche tramite il geom. Dal Dosso;

p) avrebbe concesso a società a lui riferibili di usare a titolo gratuito, senza il consenso degli altri soci, stabili di proprietà di S.I.PER.;

q) avrebbe sostenuto per conto di S.I.PER. spese per lavori di ristrutturazioni mai effettuati sugli immobili della società medesima;

r) avrebbe omissso di effettuare il pagamento dell'ICI sugli immobili di proprietà dell'attrice cosicché la stessa si sarebbe trovata a dover pagare le relative sanzioni;

s) avrebbe causato in capo a S.I.PER., mediante operazioni bancarie non autorizzate, un grave indebitamento nei confronti del ceto bancario;



t) avrebbe, infine, omesso di distribuire tra i soci gli utili postati a bilancio, sui quali i soci medesimi avrebbero in ogni caso versato le relative imposte;

il sig. Pegoretti aderiva alla procedura arbitrale con «atto di nomina di arbitro di parte», notificato a mani il 12 novembre 2012, in forza del quale nominava proprio arbitro il dott. Paolo Piccoli, notaio in Trento, e contestava tutte le deduzioni avversarie, riservando di costituirsi nel procedimento con il deposito di una successiva memoria al fine di meglio esporre le proprie difese;

all'udienza del 27 febbraio 2013, le parti anzidette sottoscrivevano l'atto di costituzione del Collegio arbitrale in virtù del quale tra le altre cose, confermavano la nomina degli arbitri nonché la devoluzione in arbitrato della lite giusta art. 14 dello Statuto della S.I.PER., accettavano le regole procedurali indicate dagli arbitri medesimi e confermavano la natura rituale dell'arbitrato;

quindi con la memoria autorizzata depositata in data 25 aprile 2013, il convenuto formulava le seguenti domande: «Voglia il collegio arbitrale, 1) in via pregiudiziale di merito: respingere, per intervenuta prescrizione, che formalmente si eccepisce, ex artt. 2947 e 2949 c.c. la domanda nella parte in cui trae origine da fatti e circostanze verificatisi in data anteriore al quinquennio, decorrente a ritroso dal 1° marzo 2010, data di notificazione dell'atto introduttivo della causa promossa da S.I.PER. snc innanzi al Tribunale di Trento e per l'effetto in via istruttoria disattendere ogni richiesta istruttoria di prova orale o volta a promuovere l'attività di consulenti tecnici, in relazione a fatti o circostanze temporalmente collocate in data anteriore al quinquennio. 2) nel merito: respingere per infondatezza la domanda, quando relativa a fatti e circostanze rispetto alle quali non sia maturata prescrizione e, in via subordinata, nel non creduto caso di reiezione dell'eccezione di prescrizione a. respingere nel merito la domanda dell'attrice, come dettagliata nei capi da b) a w) pag. 8 e ss. dell'atto di nomina di arbitro S.I.PER. di data 29 settembre 2012, per infondatezza, ovvero, nei casi volta per volta indicati nelle difese, per l'assenza di legittimazione attiva dell'attrice o nullità, per indeterminatezza assoluta di *petitum* e *causa petendi*, b. respingere nel merito la domanda dell'attrice dettagliata nel capo a) dell'Atto di nomina d arbitro S.I.PER. di data 29 settembre 2012, incontestata l'originaria annullabilità dell'atto di compravendita del 4 maggio 2004, per avere il Pegoretti in rappresentanza di S.I.PER. snc stipulato, contraendo con se stesso, in difetto di autorizzazione del rappresentato — avuto riguardo alle seguenti circostanze: (i) l'assenza di concreto pregiudizio patrimoniale per la società S.I.PER. snc, in regione delle modalità con le quali ad essa i fondi pervennero, nei termini illustrati nelle difese e (ii) il fatto che l'eventuale pregiudizio derivato dalla definitiva perdita della proprietà dei fondi è conseguito dalla scelta di S.I.PER. snc di non proporre, nel termine di prescrizione, l'azione di annullamento della compravendita che avrebbe consentito la certa retrocessione dei fondi e quindi dovuta a fatto proprio. In via riconvenzionale: accertare e dichiarare che S.I.PER. snc è tenuta ai sensi dell'art. 2261 c.c. a consentire a Pegoretti, socio della stessa, di prendere conoscenza degli affari correnti ed eseguire ispezioni nella documentazione sociale e, accertata l'illegittimità del diniego opposto al Pegoretti per l'esercizio di tali propri diritti, condannare S.I.PER. a consentire l'accesso del Pegoretti, direttamente o tramite professionista a sua scelta, alla documentazione sociale, entro un termine che il Collegio vorrà prescrivere. In via riconvenzionale: accertare e dichiarare che S.I.PER. snc in forza dell'art. 2261, comma 2 c.c. ed in base all'art. 10 del contratto sociale è tenuta a formare e sottoporre al socio Pegoretti uno stato patrimoniale e un conto economico relativo all'esercizio 2011 e, per quanto occorrer possa, dell'esercizio 2012 e, accertato l'inadempimento a tale obbligo, condannare S.I.PER. con lodo arbitrale, a comunicare al socio Pegoretti il bilancio della società per l'esercizio 2011 e, occorrendo, dell'esercizio 2012 entro un termine che il Collegio vorrà prescrivere. In via riconvenzionale: quale giudice arbitrale del procedimento di merito, in relazione al quale la società ha agito in via cautelare, condannare S.I.PER. a risarcire al sig. Pegoretti, ex art. 96 comma 2 c.p.c., il danno derivante dall'esecuzione del provvedimento di sequestro concesso dal G.D. del Tribunale di Trento, inaudita altera parte, prima del successivo provvedimento di revoca, accertando che la società ha agito con colpa grave, condannare inoltre o comunque S.I.PER. ai sensi dell'art. 96, comma 3 c.p.c., determinando in entrambi i casi d'ufficio la somma dovuta. Porre a carico di S.I.PER. snc l'onere del corrispettivo degli arbitri e delle spese di arbitrato per l'intero ammontare, condannandola alla rifusione a favore del Pegoretti della quota di corrispettivo e spese che questi avrà anticipato; Condannare S.I.PER. snc a rifondere al Pegoretti, in base al criterio di cui al punto 5, le spese di difesa del procedimento.»;

sul tema specifico della prescrizione dell'azione di responsabilità, la difesa del Pegoretti rilevava che l'azione proposta dalla società in nome collettivo nei confronti del proprio amministratore è esercizio di un diritto afferente ad un rapporto sociale, per il quale l'art. 2949 c.c. prevede un termine di prescrizione di 5 anni. Pertanto, calcolando il predetto termine quinquennale a ritroso dalla data del primo atto interruttivo, ovvero la data di notifica dell'anzidetto atto di citazione innanzi al Tribunale di Trento, tutti i fatti antecedenti al 1° marzo 2005 dovevano considerarsi prescritti. Né detto effetto interruttivo poteva essere evitato, a parere del patrocinio della parte convenuta, invocando l'applicazione dell'art. 2941, comma 7 c.c., in quanto, sebbene la Corte costituzionale con la sent. n. 322/1998 avesse esteso l'applicabilità della norma in parola ad una società di persone, ovvero la s.a.s., l'applicazione analogica anche alle s.n.c. della norma medesima era da escludersi in virtù della diversa struttura e dei diversi rapporti tra soci e amministratori, caratterizzanti i due tipi di società;



il patrocinio della parte denunziante (cfr: memoria depositata in data 14 maggio 2013), sul medesimo tema, replicava che, invece, la sentenza n. 322/1998 della Corte costituzionale aveva affermato un principio di carattere generale in forza del quale era possibile estendere anche alle s.n.c. l'applicazione della sospensione del termine prevista all'art. 2941, comma 1, n. 7 c.c. In particolare l'attrice faceva riferimento al seguente passaggio della decisione: «... ed è del pari noto che le cause di sospensione sono suddivise dal codice in due categorie a seconda che siano costituite da una speciale relazione giuridica esistente tra il titolare del diritto ed il soggetto passivo o da una condizione particolare del titolare del diritto. Nella prima categoria è contemplata la causa di sospensione prevista dalla norma denunciata la quale sarebbe giustificata dalla circostanza che la permanenza in carica degli amministratori viene, di fatto, ad ostacolare la possibilità, in capo alla persona giuridica, di acquisire una piena conoscenza del loro operato e, conseguentemente, di valutare se gli amministratori siano incorsi in violazioni dei loro obblighi rilevanti per l'esercizio dell'azione di responsabilità. Mentre, secondo una diversa tesi dottrinale, formulata sotto il vigore del codice civile del 1865, la *ratio* della sospensione della prescrizione andrebbe individuata per la società commerciale nell'identità che si verrebbe a determinare nell'esercizio dell'azione di responsabilità tra la persona che dovrebbe agire e quella contro cui l'azione dovrebbe essere rivolta. Si è detto, infatti, che essendo la società commerciale, come persona giuridica, rappresentata dagli amministratori, questi, se dovessero agire contro se stessi, riunirebbero in sé la duplice qualità di attori (in senso formale) e di convenuti. Indipendentemente dall'opinione che si ritenga al riguardo preferibile, una *ratio* identica a quella posta a base della norma denunciata ricorre anche per la società in accomandita semplice che, come quelle dotate di personalità giuridica, è gestita da uno o più amministratori che agiscono per la stessa e che, dunque, sono responsabili per la inosservanza degli obblighi posti a loro carico dalla legge o dal contratto sociale. Se, dunque, la *ratio* della sospensione della prescrizione è, comunque, riferibile al rapporto gestorio che lega la società all'amministratore, è evidente come resti del tutto irrilevante a tal fine che si tratti di una società avente personalità giuridica o — come nel caso sottoposto all'esame del giudice *a quo* — di una società in accomandita semplice. La diversità di disciplina che il legislatore detta per le società di capitali e per la società in accomandita semplice in tema di azione di responsabilità e di revoca dell'amministratore non risulta d'altro lato in contrasto, come rilevato anche dalla Corte rimettente, con la ricorrenza in tutti i suddetti tipi societari di una identica *ratio* legittimante la sospensione della prescrizione e, dunque, con l'omogeneità, sotto tale aspetto, della società in accomandita semplice rispetto a quelle di capitali ...». Quindi, secondo la difesa attorea, il Giudice delle Leggi aveva definitivamente superato l'interpretazione tradizionale in forza della quale non era possibile estendere alle società di persone la norma sulla sospensione della prescrizione in quanto nell'art. 2941, comma 1, n. 7, vi è un espresso riferimento alle società con personalità giuridica, e tale attributo, per consolidata opinione, non era ritenuto sussistente in capo alle società di persone. Sempre secondo il patrocinio attoreo, dunque, se la Corte si era pronunciata unicamente con riferimento alle società in accomandita semplice, ciò, era da attribuirsi al solo fatto che il caso specifico sottoposto dal giudice rimettente (Corte di Cassazione ord. n. 176/1997) riguardava i rapporti tra una società in accomandita ed un suo amministratore;

sul punto, l'attrice, in principalità, chiedeva al Collegio di applicare analogicamente la norma dell'art. 2941, comma 1, n. 7, alla fattispecie in esame e di rigettare così l'eccezione di prescrizione sollevata dal Pegoretti. In via gradata, nell'ipotesi cioè in cui detta norma non fosse ritenuta analogicamente applicabile, l'attrice sollevava questione di illegittimità costituzionale dell'art. 2941, comma 1, n. 7 c.c. in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione nella parte in cui la stessa norma non prevede la sospensione della prescrizione tra le società di persone, e nello specifico le società nome collettivo, e i loro amministratori. Detta differenza di trattamento, secondo l'attrice, risulterebbe irragionevole e quindi discriminatoria in quanto la ragione che, in base all'opinione consolidata, giustifica la sospensione della prescrizione, ovvero la particolare relazione tra gli amministratori e la società, sarebbe ancora più incisiva nelle società di persone, laddove il vincolo personale è più forte e i condizionamenti più agevoli e frequenti;

con ordinanza pronunciata all'esito dell'udienza del 27 maggio 2013, il Collegio, ritenuto che l'eccezione di prescrizione ai sensi dell'art. 2941, comma 1, n. 7 c.c. sollevata dal convenuto Pegoretti era tale, potenzialmente, da definire, seppure solo in parte, il giudizio e ritenuto, per contro, di dover valutare se l'eccezione di incostituzionalità della norma succitata sollevata da parte della attrice fosse rilevante e non manifestamente infondata, rinviava la causa all'udienza del 25 giugno 2013 per la precisazione delle conclusioni sulla questione succitata, assegnando alle parti termine sino al 17 giugno 2013 per il deposito di brevi note conclusionali sul punto;

le parti, quindi, con il deposito delle note anzidette, definitivamente precisavano le rispettive posizioni sul tema dell'applicabilità della sospensione della prescrizione e, nello specifico, S.I.PER., richiamando gli argomenti già esposti nella memoria del 14 maggio 2013, ulteriormente rilevava che *a)* poiché comunemente si ritiene che la causa di sospensione della prescrizione sarebbe da ricollegare al fatto che nelle società di capitali, quando gli amministratori sono in carica, non sarebbe possibile avere piena conoscenza del loro operato, si dovrebbe altresì concludere che la



medesima situazione si ripropone, forse in maniera ancora più marcata, nel caso delle società di persone; *b)* nel caso di specie, l'amministrazione era disgiunta e non affidata a tutti i soci bensì al sig. Pegoretti con durata a tempo indeterminato, quindi sarebbe stato difficile per i sig.ri Zanei poter avere piena contezza delle operazioni compiute lungo gli oltre trent'anni di attività di amministratore da parte del convenuto; *c)* di conseguenza la sospensione del termine rappresenterebbe un giusto bilanciamento dei diritti dei soci in contesti, come quello in discussione, di cristallizzazione del potere di amministrare e di difficoltà ad esercitare un controllo efficace; *d)* in ogni caso, al fine di provare l'omogeneità dei due tipi di società in parola, avrebbe efficacia dirimente l'art. 2315 c.c. che prevede che alla società in accomandita semplice si applichino le disposizioni relative alle società in nome collettivo, in quanto compatibili.

Il patrocinio del Pegoretti per contro rilevava che *a)* la norma di cui all'art. 2941, n. 7 c.c. non potrebbe ritenersi analogicamente applicabile alle società in nome collettivo, in quanto si tratterebbe, secondo interpretazione costante, di norma eccezionale a tassativa; *b)* l'eccezione di incostituzionalità sollevata da controparte se pur rilevante, dovrebbe in ogni caso ritenersi manifestamente infondata in quanto i. la Corte costituzionale con le sent. 322/1998 avrebbe pronunciato l'incostituzionalità della norma ridetta solo nella parte in cui la stessa non risulta applicabile alle sas, e non invece con riferimento a tutti gli enti sprovvisti di personalità giuridica, e ciò in base alla considerazione che nelle società in accomandita semplice vi sarebbe uno speciale assetto dei rapporti tra amministratori e soci che renderebbe tale tipo di società del tutto affine ad una società di capitali. Infatti, in questo tipo di società i soci accomandanti non possono svolgere attività gestoria, che invece è pienamente demandata ai soci illimitatamente responsabili tra i quali soltanto possono essere scelti gli amministratori, e in più hanno limitati poteri di controllo, ovvero in sostanza, hanno solo il diritto di avere un rendiconto della gestione. Queste caratteristiche accomunerebbero le sas alle società a responsabilità limitata, nelle quali vi è una netta separazione tra i poteri e le responsabilità dei soci e degli amministratori, e, almeno secondo l'interpretazione del patrocinio convenuto, i poteri di controllo dei soci sono grandemente limitati. ii. Per contro, nelle società in nome collettivo, sebbene vi sia la possibilità con delibera unanime di affidare l'amministrazione solo ad alcuni dei soci, vi sarebbe una tendenziale coincidenza delle persone dei soci e degli amministratori, nonché tendenzialmente una durata illimitata nell'incarico di socio. Non solo, laddove l'amministrazione è affidata solo ad alcuni soci, agli altri sarebbero attribuiti per legge penetranti poteri di indagine e verifica sull'attività degli amministratori e della società. iii. pertanto, queste caratteristiche che, da una parte, accomunerebbero la sas agli enti con personalità giuridica e, dell'altra, la differenzerebbero nettamente da una snc, rappresenterebbero la ragione per cui la Corte costituzionale avrebbe ritenuto estensibile la norma sulla sospensione della prescrizione alle sole società in accomandita. Per le stesse ragioni non sarebbe quindi possibile invocare una disparità di trattamento tra due situazioni uguali, sanzionabile quindi per violazione all'art. 3 Cost., in quanto le differenze strutturali tra le due tipologie di società sarebbero tali da legittimare l'applicazione di una diversa disciplina sulla prescrizione. *c)* Infine, l'eccezione di costituzionalità sarebbe da rigettare anche con riferimento all'art. 24 Cost. in quanto, fermi restando i poteri di vigilanza dei soci, anche nel caso di doloso occultamento di un atto o fatto dal quale sorgerebbe un diritto al risarcimento in capo alla società, la prescrizione resterebbe sospesa ex art. 2941, n. 8, c.c., e pertanto il diritto della società medesima di agire verso gli amministratori resterebbe impregiudicato.

Lette le note e sentite le parti all'udienza del 25 giugno 2013, il Collegio, ritenuto che la questione sulla prescrizione è di grande rilevanza per la definizione del giudizio, che è da escludersi l'applicabilità diretta, o analogica, della norma di cui all'art. 2941, n. 7 c.c., e che altresì è da ritenersi rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla attrice, deliberava di rimettere la questione medesima alla Corte costituzionale, con separata ordinanza, e quindi sospendeva il giudizio sino alla comunicazione della decisione della ridetta Corte.

D I R I T T O

Va, in primo luogo, esclusa l'applicazione diretta della norma dell'art. 2941, n. 7, c.c. alle società di persone e, in specie, per ciò che in questa sede interessa, alla società in nome collettivo.

Per quanto si possa — e si debba — ridimensionare l'impatto che l'attribuzione della personalità giuridica ha sulla concreta disciplina di un ente collettivo e a prescindere che si voglia cogliere il tratto distintivo dell'ente personificato sul piano dei rapporti esterni, ovvero su quello dei rapporti interni, non sembra possibile, infatti, aderire a quella tesi — con un qualche seguito in dottrina, ma contrastata dalla giurisprudenza dominante e dalla stessa Corte costituzionale — che, in forza di una totale svalutazione del concetto di persona giuridica, predica l'applicazione diretta della norma in esame anche alle società di persone.



Non foss'altro, appare di ostacolo a una simile conclusione la circostanza che il legislatore, nonostante abbia a più riprese dall'emanazione del codice civile dettato regole che hanno eliminato alcune significative divergenze tra la disciplina degli enti dotati e di quelli privi di personalità (vedi, per tutti gli enti, la novella degli artt. 2659, primo comma, n. 1, e 2839, secondo comma, n. 1, c.c.; con specifico riferimento agli enti del primo libro del codice l'abrogazione degli artt. 600 e 786 c.c.; con specifico riferimento agli enti del quinto libro, la riforma delle società di capitali e, in particolare, della società a responsabilità limitata del 2003), non ha mai provveduto a riconoscere a tutti gli «enti collettivi» l'attributo della personalità giuridica.

Per quanto in questa sede interessa, a differenza di quanto è accaduto in ordinamenti vicini al nostro (in Francia tutte le società commerciali acquistano la personalità morale con l'iscrizione nel *Registre du commerce et des sociétés*), la legge continua, quindi, ad attribuire la personalità giuridica alle sole società di capitali e alle cooperative.

Va, in secondo luogo, esclusa la possibilità di ricorrere all'analogia per estendere l'applicazione dell'art. 2941, n. 7, alle società di persone. E ciò per l'assorbente ragione che, come è pacifico (v. Cass., 12 giugno 2007, n. 13765, in relazione all'applicabilità della sospensione della prescrizione all'azione di responsabilità contro sindaci e direttori generali, e anche sul punto qui affrontato Corte cost., 24 luglio 1998, n. 322), le norme che prevedono cause di sospensione del decorso del termine di prescrizione hanno carattere eccezionale.

Con specifico riferimento al caso della società in nome collettivo — è il caso che ci occupa —, non appare, infine, possibile ritenere applicabile anche a tale tipo sociale l'art. 2941, n. 7, in forza della decisione della Corte cost. n. 322/1998 (così, invece, ma, a parere del Collegio, non correttamente, Cass. n. 13765/2007, in motivazione). Sebbene con la relativa ordinanza di rimessione (v. Cass., ord. 12 febbraio 1997, n. 127) fosse stata sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 2941, n. 7, in relazione agli artt. 3 e 24 Cost., «... nella parte in cui non prevede la sospensione della prescrizione tra le società di persone (enfasi del redattore) ed i loro amministratori per le azioni di responsabilità contro costoro finché sono in carica», la Corte ha, infatti, limitato la sua pronuncia alla sola società in accomandita semplice. E non soltanto il dispositivo della sentenza («La Corte costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2941, n. 7, del codice civile, nella parte in cui non prevede che la prescrizione rimane sospesa tra la società in accomandita semplice ed i suoi amministratori, finché sono in carica, per le azioni di responsabilità contro di essi») è inequivoco in tale senso, ma neppure la motivazione offre argomenti tali da consentire una lettura diversa. Al contrario, in essa si ha cura di puntualizzare che, nonostante l'ordinanza di rimessione abbracciasse tutte le società di persone, la questione di legittimità costituzionale poteva concretamente essere affrontata soltanto con riferimento alla società in accomandita semplice, «in relazione all'oggetto del giudizio *a quo*», che concerneva appunto tale tipo sociale.

Allo stato, dunque, pur considerando la sentenza «additiva» della Corte costituzionale del 1998, alle azioni sociali di responsabilità promosse nei confronti degli amministratori di società in nome collettivo non si applicherebbe la sospensione della prescrizione prevista nell'art. 2941, n. 7, per le società munite di personalità giuridica e, al seguito dell'intervento del Giudice delle leggi, per le società in accomandita semplice.

Alla luce di tutto ciò, emerge la rilevanza della questione di legittimità costituzionale sollevata nel presente giudizio ai fini della decisione che il Collegio dovrà assumere. Per dare adeguato conto di ciò, è sufficiente porre in evidenza che, essendosi verificata l'interruzione della prescrizione con la notificazione dell'azione di responsabilità nei confronti del Pegoretti avanti il Tribunale di Trento, cioè a dire il 1° marzo 2010, giusta l'art. 2949, primo comma, c.c., risulterebbero prescritte, in assenza della dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 2941, n. 7, le pretese risarcitorie dell'attrice concernenti i fatti e i comportamenti antecedenti al 1° marzo 2005, pretese che, a fronte di una domanda complessivamente pari a € 8.587.917,99, ammontano a circa € 8.044.665,94.

Ciò rilevato, a parere del Collegio, la disparità di disciplina tra la società in nome collettivo e le altre società commerciali, sopra evidenziata, non troverebbe giustificazione alcuna nell'ordinamento, con l'effetto che la norma dell'art. 2941, n. 7, nella parte in cui non include tutte le società, dotate o meno di personalità giuridica, e, in specie, la società in nome collettivo, nel proprio catalogo, appare costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 3 Cost.

Per motivare adeguatamente tale affermazione, è necessario procedere dall'individuazione di quale possa essere la ragione giustificatrice della sospensione della prescrizione prevista nel n. 7 dell'art. 2941, per verificarne la tenuta in relazione alla differenza di trattamento che, per effetto della norma, si instaura tra le società di capitali, dall'un lato, e la società in nome collettivo, dall'altro.

a) Come è noto, secondo la tesi più risalente, tale ragione andrebbe individuata nella sostanziale coincidenza tra attore e convenuto che si verrebbe a determinare quando la persona giuridica agisse nei confronti dei propri amministratori / rappresentanti.



b) Secondo altra tesi la sospensione della prescrizione di cui al n. 7 dell'art. 2941 si spiegherebbe con la considerazione che, finché sono in carica, gli amministratori di enti personificati sarebbero in grado di occultare i loro illeciti, e, comunque, sarebbe difficoltoso per la persona giuridica averne contezza.

c) Secondo una terza tesi, che si pone in una prospettiva analoga alla precedente, la ragione giustificatrice del trattamento peculiare riservato alle persone giuridiche andrebbe rintracciato nell'organizzazione di tipo corporativo, caratterizzata da una rigida separazione di competenze tra organi, tutti egualmente di obbligatoria istituzione, che sarebbe tipica esclusivamente di queste.

A ben vedere e concentrando l'analisi sui fenomeni societari, che in questa sede interessano, nessuna delle rationes sopra ricordate è in grado di fornire una giustificazione logica del diverso regime tra società di capitali e società di persone, in specie società in nome collettivo, quanto al decorso del termine di prescrizione per l'esercizio dell'azione sociale di responsabilità nei confronti degli amministratori.

E, infatti.

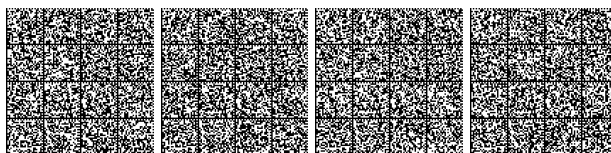
Sub a). Premesso in generale che a tale tesi si potrebbe obiettare che, per quanto qui interessa, la legge predispone per tutti i tipi sociali disciplinati, siano essi dotati o meno di personalità, rimedi, sia di carattere sostanziale (la revoca degli amministratori), sia di carattere processuale (la nomina di curatori speciali), affatto in grado di ovviare a quell'inconveniente, va sottolineato che da decenni, infatti, è ormai acquisito tra gli interpreti che anche le società di persone, al pari di quelle di capitali, lungi dall'esaurirsi nella molteplicità dei soci, rientrano a pieno titolo tra i fenomeni associativi «a rilievo reale», o «a rilevanza esterna», come altri preferisce dire, caratterizzati dall'autonomia patrimoniale, seppure differentemente graduata, dall'essere soggetti di diritto distinti dai loro componenti e dall'aver ai loro centro l'esercizio di un'attività «metaindividuale», nel senso che nei confronti dei terzi, a prescindere da chi (e sulla base di quali regole) agisca, è il gruppo dei contraenti unitariamente inteso che emerge come produttore di diritto comune nell'ordinamento ed è al gruppo che gli eventuali risultati negativi di essa vengono imputati. E, quindi, se il problema dovesse essere, come da alcuno si ritiene, quello della coincidenza tra attore (la società) e il convenuto (l'amministratore), esso si presenterebbe nei medesimi termini in tutti i tipi sociali, personificati e non.

Sub b). Per rendersi conto che la differenza di trattamento tra società di capitali e società di persone, circa il decorso della prescrizione, non troverebbe giustificazione alcuna anche seguendo la tesi di quanti ritengono che la sospensione di cui al n. 7 dell'art. 2941 si spieghi con la considerazione che, finché sono in carica, gli amministratori sarebbero in grado di occultare i loro illeciti, e, comunque, sarebbe difficoltoso per la persona giuridica averne contezza, è sufficiente porre niente alla disciplina attuale della società a responsabilità limitata, persona giuridica a tutti gli effetti, e, in particolare, all'art. 2476 c.c.

La previsione (secondo comma) che ciascun socio ha il diritto, anche quando siano stati nominati il collegio sindacale o un revisore, non soltanto di avere notizie dagli amministratori sullo svolgimento degli affari sociali, ma anche di consultare, se del caso per mezzo di professionisti di fiducia, i libri sociali e tutti i documenti relativi all'amministrazione, in una con la previsione (terzo comma) che l'azione sociale di responsabilità nei confronti degli amministratori è esercitabile da ciascun socio, qualunque sia il peso della sua partecipazione, con la facoltà anche di chiedere la loro revoca, rendono evidente, infatti, che il livello di trasparenza della gestione e gli strumenti di reazione alla mala gestione degli amministratori sono addirittura superiori oggi nella società a responsabilità limitata, rispetto a quanto accade nelle società di persone e, in particolare, nella società in nome collettivo.

Sub c). Quanto, infine, alla giustificazione fondata sull'ipotizzato discrimine dell'organizzazione di tipo corporativo, caratterizzata da una rigida separazione di competenze tra organi, tutti egualmente di obbligatoria istituzione, che sarebbe propria delle società munite di personalità giuridica, e che difetterebbe, invece, nelle società di persone, in specie nella società in nome collettivo, ove — ma soltanto naturalmente, si badi — tutti i soci sono anche amministratori, anch'essa entra irrimediabilmente in crisi ove si ponga mente alla disciplina attuale della società a responsabilità limitata.

In tale tipo sociale, la rigida separazione di competenze tra organi può cedere, infatti, il passo ad assetti anche radicalmente diversi. È sufficiente al riguardo considerare la disposizione dell'art. 2479, primo comma, c.c., a mente del quale, dall'un lato, è l'atto costitutivo — e non la legge, che si limita a indicare soltanto quelle comunque riservate alla competenza dei soci (secondo comma dell'articolo) — a determinare su quali materie siano chiamati a decidere i soci, senza che un limite possa essere rappresentato dall'attività di gestione, e, dall'altro e a prescindere da ciò, qualsivoglia argomento concreto può essere sottoposto all'approvazione dei soci — e, quindi, sottratto alla competenza degli amministratori — sulla base della mera richiesta anche di un solo amministratore o di tanti soci che rappresentino almeno un terzo del capitale.



E ancora, sotto altra prospettiva, è sufficiente considerare che, al pari di quanto accade nella società in nome collettivo, anche nella società a responsabilità limitata si può prevedere un sistema di amministrazione non collegiale, bensì disgiuntivo o congiuntivo.

In definitiva, come viene sottolineato dalla generalità degli interpreti, oggi la società a responsabilità limitata, se continua a potere essere convenzionalmente modellata a somiglianza della società per azioni, può, però, venire modellata anche a somiglianza della società in nome collettivo, con specifico riferimento all'organizzazione e ai rapporti tra ente — e collettività dei soci — e suoi gestori.

A parere del Collegio, nessuna delle rationes che sono state individuate per spiegare la disposizione dell'art. 2941, n. 7, appare, quindi, in grado di offrire elementi decisivi di distinzione delle società di capitali e, per effetto dell'intervento del Giudice delle leggi, della società in accomandita semplice, rispetto alla società in nome collettivo, tali da giustificare la disparità di trattamento tra le prime e le seconde quanto alla disciplina della sospensione della prescrizione dell'azione sociale di responsabilità nei confronti degli amministratori.

Analoghe apparendo le situazioni, in specie se si confrontano la società a responsabilità limitata, dall'un lato, e la società in nome collettivo, dall'altro, il mantenimento di quella disparità di trattamento rappresenterebbe pertanto una palese violazione del principio di eguaglianza sancito dall'art. 3 Cost.

Sempre a parere del Collegio, le superiori considerazioni contribuiscono anche a fare ritenere non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2941, n. 7, anche in relazione all'art. 24 Cost., risolvendosi l'ingiustificata disparità di trattamento che essa introduce tra società di capitali e società in nome collettivo in una minorazione del diritto di difesa di questa seconda nei confronti degli illeciti compiuti dai propri amministratori.

P. Q. M.

Visti gli artt. 1, legge cost. 9 febbraio 1948, n. 1 e 23, legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli artt. 3 e 24 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2941, n. 7, c.c., nella parte in cui non prevede la sospensione della prescrizione tra la società in nome collettivo e i suoi amministratori per le azioni sociali di responsabilità nei loro confronti finché sono in carica;

Conferma la sospensione del presente procedimento arbitrale, già disposta con ordinanza dell'11 luglio 2013;

Dispone, previa notificazione al Presidente del Consiglio dei Ministri e alle parti del procedimento e comunicazione ai Presidenti delle due Camere del Parlamento, la trasmissione della presente ordinanza alla Corte costituzionale, in una con tutti gli atti del procedimento e la prova delle predette notificazioni e comunicazioni.

Così deciso in Camera di consiglio presso la sede dell'arbitrato in Padova.

Il Presidente del Collegio: DE ACUTIS

13C00371

LOREDANA COLECCHIA, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2013-GUR-047) Roma, 2013 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.





€ 7,00

