1ª SERIE SPECIALE

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

Anno 154° - Numero 48

GAZZETTA UFFICIALE

DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA **Roma - Mercoledì, 27 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

SOMMARIO

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. **274.** Sentenza 18 - 20 novembre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Opere pubbliche - Completamento del tratto Valdastico dell'autostrada A31 interessante la Provincia di Trento - Intesa generale quadro prevista dall'art. 161, comma 1, del codice dell'ambiente - Obbligo di raggiungimento entro sessanta giorni - Predeterminazione di un termine irragionevolmente breve, non accompagnato da adeguate procedure per garantire il prosieguo delle trattative tra i soggetti coinvolti nella realizzazione dell'opera, in caso di mancato raggiungimento di un accordo nel breve periodo di tempo concesso dal legislatore - Violazione del principio di leale collaborazione - Illegittimità costituzionale.

– Decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 134), art. 16, comma 10-*bis*.

– Costituzione, artt. 117 e 118; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, numeri 5), 6), 10), 17), e 18), 14 e 16; d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381, artt. 19 e 20; decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, art. 2; legge 21 dicembre 2001, n. 443, art. 1.

Inquinamento - Normativa di cui al Capo IV-*bis* del decreto-legge impugnato, volta a favorire la mobilità mediante veicoli a basse emissioni complessive e contenente una serie di misure incentivanti l'utilizzo di veicoli a energia elettrica e a sviluppare la ricerca in tale settore - Temporanea applicazione in tutto il territorio nazionale, nell'attesa che ciascuna Regione o Provincia autonoma provveda ad adeguare la normativa locale vigente ai principi individuati dal legislatore statale - Immediata applicabilità della normativa anche alle Province autonome, in violazione delle disposizioni di attuazione dello statuto speciale - Necessità di dichiarare che le disposizioni di cui al Capo IV-*bis* dell'impugnato decreto-legge non si applicano alle Province autonome di Trento e di Bolzano, nel tempo che precede l'entrata in vigore delle disposizioni provinciali di adeguamento ai principii in esso contenuti - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

– Decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 134), art. 17-*ter*, comma 5.

– Costituzione, artt. 117, terzo e quarto comma, e 118; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, numeri 5), 6), 10), 17), e 18), 9, numero 10), 14 e 16; d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235, artt. 1 e 15; d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381, artt. 19 e 20; decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, art. 2; legge 21 dicembre 2001, n. 443, art. 1.

Inquinamento - Istituzione di un fondo nel bilancio dello Stato per l'erogazione di incentivi per l'acquisto di autoveicoli nuovi a basse emissioni complessive - Adozione di due decreti ministeriali di natura non regolamentare - Ricorso della Regione Veneto - Asserita violazione del principio del buon andamento della pubblica amministrazione - Censura di parametro che non ridonda sulle competenze regionali - Inammissibilità della questione.

– Decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 134), art. 17-*undecies*, commi 4 e 6.

– Costituzione, art. 97. . . . . *Pag.* 1

N. **275.** Sentenza 18 - 20 novembre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Gioco e scommesse - Concessioni per la raccolta di scommesse ippiche - Crediti dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (AAMS) - Esistenza di contenzioso giurisdizionale sul pagamento dei cosiddetti minimi garantiti - Sopravvenuta normativa che prevede la definizione, anche in via transattiva, con abbandono di ogni controversia pendente, di tutti i rapporti controversi, nonché una riduzione equitativa non superiore al 5 per cento delle somme ancora dovute dai concessionari per gli anni dal 2006 al 2011 - Incongruenza del tetto del 5 per cento rispetto all'obiettivo prefissato dal legislatore di riconduzione ad equità dei rapporti concessori nel rispetto dei principi di efficienza ed economicità - Violazione dei limiti della ragionevolezza e non arbitrarietà tracciati dalla giurisprudenza costituzionale alla categoria delle leggi provvedimento - Illegittimità costituzionale limitatamente alle parole "non superiore al 5 per cento" - Assorbimento delle ulteriori censure.

– Decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (convertito nella legge 26 aprile 2012, n. 44), art. 10, comma 5, lettera *b)*.
– Costituzione, art. 3 (artt. 24, primo comma, 97, 111, 103, primo comma, 113 e 117, primo comma; convenzione europea dei diritti dell'uomo, art. 6). . . . . *Pag.* 9

N. **276.** Sentenza 18 - 20 novembre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Militari - Codice dell'ordinamento militare - Militare condannato con sentenza definitiva non condizionalmente sospesa, per reato non colposo che comporti la pena accessoria della rimozione o della interdizione temporanea dai pubblici uffici - Perdita del grado senza giudizio disciplinare - Asserita reintroduzione di un'ipotesi di estinzione automatica del rapporto di lavoro a seguito di condanna penale - Insufficiente determinazione dei termini del giudizio e carenza di motivazione - Inammissibilità della questione.

– Decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, art. 866, comma 1.
– Costituzione, artt. 3, 4, 35 e 97. . . . . *Pag.* 25

N. **277.** Sentenza 18 - 22 novembre 2013

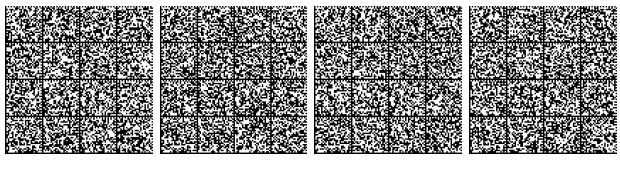
Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Norme della Regione Sardegna - Stabilizzazione a domanda - Inquadramento riservato di personale assunto a tempo determinato - Estensione a figure professionali reclutate mediante selezioni precedentemente non comprese e non rigorosamente rispondenti ai caratteri di stretta concorsualità pubblica previsti dalla normativa di riferimento del 2007 - Violazione del principio del pubblico concorso per l'accesso ai pubblici impieghi - Violazione del principio di eguaglianza - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Illegittimità costituzionale.

– Legge della Regione Sardegna 26 giugno 2012, n. 13, art. 2.
– Costituzione, artt. 3, 51 e 97.

Impiego pubblico - Norme della Regione Sardegna - Stabilizzazione a domanda - Inquadramento riservato di personale assunto a tempo determinato - Proroga al 30 giugno 2011 del termine entro il quale ulteriori figure professionali di lavoratori precari acquisiscono i requisiti per partecipare alle procedure di stabilizzazione - Contrasto con i limiti temporali previsti dalla normativa statale per la stabilizzazione - Violazione della competenza legislativa statale nella materia del coordinamento della finanza pubblica - Violazione del principio del pubblico concorso per l'accesso ai pubblici impieghi - Violazione del principio di eguaglianza - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Illegittimità costituzionale.

– Legge della Regione Sardegna 13 settembre 2012, n. 17, art. 2, comma 2.
– Costituzione, artt. 3, 51, 97 e 117, terzo comma; legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 558.



Impiego pubblico - Norme della Regione Sardegna - Stabilizzazione a domanda - Inquadramento riservato di personale assunto a tempo determinato - Proroga al 30 giugno 2011 del termine entro il quale ulteriori figure professionali di lavoratori precari acquisiscono i requisiti per partecipare alle procedure di stabilizzazione - Contrasto con i limiti temporali previsti dalla normativa statale per la stabilizzazione - Violazione della competenza legislativa statale nella materia del coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale - Assorbimento degli ulteriori profili.

– Legge della Regione Sardegna 13 settembre 2012, n. 17, art. 2, comma 1.

– Costituzione, art. 117, terzo comma; legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 558 (Costituzione, artt. 3, 51 e 97).

Impiego pubblico - Norme della Regione Sardegna - Stabilizzazione a domanda dei lavoratori precari presso l'amministrazione regionale - Parificazione delle attività lavorative e dei periodi lavorativi di tirocinio formativo retribuito presso gli enti locali territoriali e le altre pubbliche amministrazioni - Attività non omogenee - Violazione del principio di eguaglianza - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Illegittimità costituzionale - Assorbimento dell'ulteriore censura.

– Legge della Regione Sardegna 13 settembre 2012, n. 17, art. 2, comma 3.

– Costituzione, artt. 3, 51 e 97 (art. 117, terzo comma).

Impiego pubblico - Norme della Regione Sardegna - Contratti di lavoro a tempo determinato presso CSL, CESIL e Agenzie di sviluppo locale, non rinnovati dalle soppresse province sarde - Prolungamento dei termini di durata mediante stipulazione immediata ad iniziativa dei dirigenti delle attuali gestioni provvisorie competenti in materia di personale - Contrasto con il tetto di spesa fissato dalla normativa statale di riferimento - Violazione della competenza legislativa statale nella materia del coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale.

– Legge della Regione Sardegna 26 giugno 2012, n. 13, art. 3, commi 1 e 2.

– Costituzione, art. 117, terzo comma; decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 9, comma 28.

Impiego pubblico - Norme della Regione Sardegna - Operatori di tutela ambientale già in servizio presso le amministrazioni provinciali - Prolungamento dei termini di durata del contratto mediante stipulazione immediata ad iniziativa dei dirigenti delle attuali gestioni provvisorie competenti in materia di personale - Contrasto con il tetto di spesa fissato dalla normativa statale di riferimento - Violazione della competenza legislativa statale nella materia del coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale.

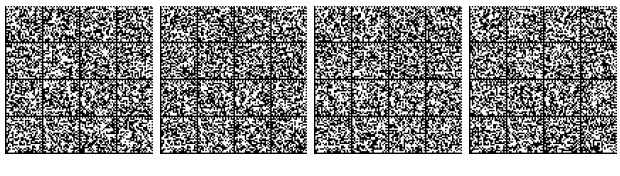
– Legge della Regione Sardegna 13 settembre 2012, n. 17, art. 2, comma 5.

– Costituzione, art. 117, terzo comma; decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 9, comma 28.

Impiego pubblico - Norme della Regione Sardegna - Stipulazione dei contratti a tempo determinato per la prosecuzione dell'attività lavorativa del personale in servizio presso i Centri servizi per il lavoro, i Centri servizi inserimento lavorativo e le Agenzie di sviluppo locale - Contrasto con il tetto di spesa fissato dalla normativa statale di riferimento - Violazione della competenza legislativa statale nella materia del coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale.

– Legge della Regione Sardegna 13 settembre 2012, n. 17, art. 1, comma 1, che introduce l'art. 6, comma 8, della legge regionale 4 agosto 2011, n. 16.

– Costituzione, art. 117, terzo comma; decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 9, comma 28.



Impiego pubblico - Norme della Regione Sardegna - Utilizzazione di professionisti intellettuali con contratti di lavoro autonomo - Ricorso del Governo - Asserita violazione della competenza legislativa statale nella materia del coordinamento della finanza pubblica - Asserita violazione dell'obbligo di copertura della spesa - Insussistenza - Prevista invarianza del numero e del costo dei contratti - Non fondatezza delle questioni.

– Legge della Regione Sardegna 13 settembre 2012, n. 17, art. 6, comma 1.

– Costituzione, artt. 81 e 117, terzo comma; decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 9, comma 28.. . . . . *Pag.* 28

N. **278.** Sentenza 18 - 22 novembre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Filiazione - Persona adottata - Madre biologica che abbia dichiarato alla nascita di non voler essere nominata - Accesso alle informazioni sulle origini - Esclusione - Mancata previsione che il giudice, previo interpello della madre volto a verificare la persistenza della volontà di non essere nominata, possa autorizzare l'adottato all'accesso - Disciplina eccessivamente rigida per l'irreversibilità del segreto - Violazione del diritto all'identità - Irragionevole disparità di trattamento tra figli naturali - Illegittimità costituzionale *in parte qua* - Rinvio al legislatore per la determinazione delle modalità procedimentali - Assorbimento di ulteriori censure.

– Legge 4 maggio 1983, n. 184, art. 28, comma 7, come sostituito dall'art. 177, comma 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196.

– Costituzione, artt. 2 e 3 (artt. 32 e 117, primo comma; convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, art. 8). . . . . *Pag.* 47

N. **279.** Sentenza 9 ottobre - 22 novembre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Esecuzione della pena - Esecuzione detentiva - Impedimenti all'effettiva espiazione e differimento dell'esecuzione - Rinvio facoltativo nei soli casi espressamente contemplati - Mancata previsione dell'ipotesi in cui l'esecuzione debba svolgersi in condizioni contrarie al senso di umanità, nella specie il sovraffollamento carcerario - Richiesta di intervento additivo implicante scelte, all'interno di una pluralità di soluzioni normative non costituzionalmente vincolate, di natura sistemica e strutturale riservate al legislatore - Inammissibilità delle questioni - Monito al legislatore.

– Codice penale, art. 147.

– Costituzione, artt. 2, 3, 27, terzo comma, e 117, primo comma; convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, art. 3. . . . . *Pag.* 54

N. **280.** Ordinanza 18 - 22 novembre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Disabile - Congedo parentale - Soggetti legittimati a fruirne - Mancata previsione del discendente di secondo grado convivente con persona affetta da disabilità grave, in assenza di altri soggetti idonei a prendersi cura della stessa - Sopravvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma censurata - Questione divenuta priva di oggetto - Manifesta inammissibilità.

– Decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151, art. 42, comma 5.

– Costituzione, artt. 2, 3 e 32, primo comma. . . . . *Pag.* 64

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. **95.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 14 ottobre 2013 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Lavoro - Norme della Regione Sardegna in materia di lavoro e di sostegno sociale - Interventi urgenti in materia di ammortizzatori sociali - Previsione che l'Amministrazione regionale attraverso l'Assessorato del lavoro, è autorizzata, anche tramite la sottoscrizione di apposita convenzione con il competente istituto previdenziale, ad anticipare il trattamento di cassa integrazione e le indennità di mobilità maturate e concesse - Determinazione degli oneri per l'anno 2013 - Ricorso del Governo - Denunciata mancanza di idonea copertura non essendo la previsione limitata all'esercizio finanziario 2013, determinando oneri a carico del bilancio regionale per gli anni successivi al 2013 - Violazione del principio di copertura finanziaria.

– Legge della Regione Sardegna 26 luglio 2013, n. 17, art. 2.
– Costituzione, art. 81, comma quarto.

Lavoro - Norme della Regione Sardegna in materia di lavoro e di sostegno sociale - Interventi urgenti in materia di ammortizzatori sociali - Valutazione degli oneri derivanti dalle disposizioni della legge regionale impugnata - Previsione della copertura degli oneri mediante l'utilizzo di stanziamenti già autorizzati in bilancio - Previsione che per gli anni successivi al 2015 si procede per la copertura degli oneri con legge di bilancio - Ricorso del Governo - Denunciata mancata indicazione di riduzioni di precedenti autorizzazioni di spesa e/o di modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate - Contrasto con il principio di equilibrio di bilancio - Violazione del principio di copertura finanziaria.

– Legge della Regione Sardegna 26 luglio 2013, n. 17, art. 5.
– Costituzione, artt. 81, comma quarto, e 117, comma terzo; legge 31 dicembre 2009, n. 196, art. 19. . . . . *Pag.* 67

N. **96.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 17 ottobre 2013 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Energia - Norme della Regione Basilicata - Compiti del Comitato Tecnico Paritetico Stato-Regioni, costituito in attuazione dell'intesa interistituzionale sottoscritta il 14 settembre 2011 dal Ministero dei beni e delle attività culturali, dal Ministero dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare e dalla Regione Basilicata - Previsione che, allo scopo di meglio salvaguardare le valenze paesaggistiche e ambientali della Basilicata, il suddetto Comitato esprima parere obbligatorio nell'ambito del procedimento unico di autorizzazione di impianti di produzione di energia da fonte rinnovabile, di cui all'art. 12 del decreto legislativo n. 387 del 2003 - Ricorso del Governo - Denunciata attribuzione unilaterale al Comitato di una funzione nuova, estranea al processo codecisionale di pianificazione paesaggistica cui è limitata l'intesa - Violazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni - Surrettizia assegnazione ai citati Ministeri, nell'ambito di procedimento autorizzatorio di competenza regionale, di funzioni consultive non previste dalle normative statali di settore - Violazione della riserva di legge statale in materia di "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali" - Contrasto con il principio di non aggravamento del procedimento unico di autorizzazione degli impianti da fonti rinnovabili - Violazione dei principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Esposizione dell'Italia al rischio di una procedura di infrazione comunitaria.

– Legge della Regione Basilicata 8 agosto 2013, n. 18, art. 30, aggiuntivo dell'art. 4-*bis* alla legge regionale 19 gennaio 2010, n. 1.
– Costituzione, artt. 97, 117, commi secondo, lett. *s*), e terzo, e 118; d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, art. 12; Linee guida [per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, approvate con D.M. 10 settembre 2010]; d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, artt. 146 (come modificato dalla legge 12 luglio 2011, n. 106) e 148 (come modificato dal d.lgs. 26 marzo 2008, n. 63); legge 7 agosto 1990, n. 241; d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357; legge 6 dicembre 1991, n. 394. . . . . *Pag.* 69

N. **251.** Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 21 giugno 2013.

Appalti pubblici - Lavori pubblici - Realizzazione mediante declaratoria dello stato di emergenza di un nuovo asse stradale tra le province di Vicenza e Treviso denominato "Pedemontana Veneta", con conseguenti deroghe alla legislazione ordinaria - Previsione che restano fermi gli effetti della deliberazione del Consiglio dei ministri 31 luglio 2009 e dell'O.P.C.M. del 15 agosto 2009, in relazione al settore del traffico e della mobilità nel territorio delle province di Treviso e Vicenza, che dispongono la nomina di un commissario delegato e gli attribuiscono i poteri da lui successivamente esercitati di approvazione del progetto definitivo e di quello esecutivo dell'opera sopra menzionata - Violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo della ragionevolezza - Incidenza sul diritto di azione e di difesa in giudizio e sul principio di tutela giurisdizionale.

– Decreto-legge 20 giugno 2012, n. 79, art. 6-*ter*, comma 1, aggiunto dalla legge di conversione 7 agosto 2012, n. 131.

– Costituzione, artt. 3, 24 e 113. . . . . *Pag.* 73

N. **252.** Ordinanza della Corte di appello di Reggio Calabria del 26 aprile 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, inserito 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.* 81

N. **253.** Ordinanza della Corte di appello di Reggio Calabria del 16 maggio 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, inserito 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.* 88

N. **254.** Ordinanza della Corte di appello di Reggio Calabria del 24 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, inserito 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.* 95

N. **255.** Ordinanza della Corte di appello di Reggio Calabria del 20 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, inserito 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.

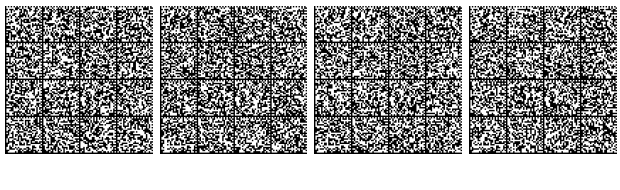
– Costituzione, art. 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. . . . . *Pag.* 102

N. **256.** Ordinanza della Corte di appello di Reggio Calabria del 20 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, inserito 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.* 108



N. **257.** Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 21 giugno 2013

Appalti pubblici - Lavori pubblici - Realizzazione mediante declaratoria dello stato di emergenza di un nuovo asse stradale tra le province di Vicenza e Treviso denominato "Pedemontana Veneta", con conseguenti deroghe alla legislazione ordinaria - Previsione che restano fermi gli effetti della deliberazione del Consiglio dei ministri 31 luglio 2009 e dell'O.P.C.M. del 15 agosto 2009, in relazione al settore del traffico e della mobilità nel territorio delle province di Treviso e Vicenza, che dispongono la nomina di un commissario delegato e gli attribuiscono i poteri da lui successivamente esercitati di approvazione del progetto definitivo e di quello esecutivo dell'opera sopra menzionata - Violazione del principio di uguaglianza sotto i profili della ragionevolezza e della disparità di trattamento - Incidenza sul diritto di azione e di difesa in giudizio e sul principio di tutela giurisdizionale.

– Decreto-legge 20 giugno 2012, n. 79, art. 6-*ter*, comma 1, aggiunto dalla legge di conversione 7 agosto 2012, n. 131.

– Costituzione, artt. 3, 24 e 113. . . . . *Pag.* 115

N. **258.** Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 21 giugno 2013

Appalti pubblici - Lavori pubblici - Realizzazione mediante declaratoria dello stato di emergenza di un nuovo asse stradale tra le province di Vicenza e Treviso denominato "Pedemontana Veneta", con conseguenti deroghe alla legislazione ordinaria - Previsione che restano fermi gli effetti della deliberazione del Consiglio dei ministri 31 luglio 2009 e dell'O.P.C.M. del 15 agosto 2009, in relazione al settore del traffico e della mobilità nel territorio delle province di Treviso e Vicenza, che dispongono la nomina di un commissario delegato e gli attribuiscono i poteri da lui successivamente esercitati di approvazione del progetto definitivo e di quello esecutivo dell'opera sopra menzionata - Violazione del principio di uguaglianza sotto i profili della ragionevolezza e della disparità di trattamento - Incidenza sul diritto di azione e di difesa in giudizio e sul principio di tutela giurisdizionale.

– Decreto-legge 20 giugno 2012, n. 79, art. 6-*ter*, comma 1, aggiunto dalla legge di conversione 7 agosto 2012, n. 131.

– Costituzione, artt. 3, 24 e 113. . . . . *Pag.* 123

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. **274**

Sentenza 18 - 20 novembre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Opere pubbliche - Completamento del tratto Valdastico dell'autostrada A31 interessante la Provincia di Trento - Intesa generale quadro prevista dall'art. 161, comma 1, del codice dell'ambiente - Obbligo di raggiungimento entro sessanta giorni - Predeterminazione di un termine irragionevolmente breve, non accompagnato da adeguate procedure per garantire il prosieguo delle trattative tra i soggetti coinvolti nella realizzazione dell'opera, in caso di mancato raggiungimento di un accordo nel breve periodo di tempo concesso dal legislatore - Violazione del principio di leale collaborazione - Illegittimità costituzionale.

– Decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 134), art. 16, comma 10-*bis*.

– Costituzione, artt. 117 e 118; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, numeri 5), 6), 10), 17), e 18), 14 e 16; d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381, artt. 19 e 20; decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, art. 2; legge 21 dicembre 2001, n. 443, art. 1.

Inquinamento - Normativa di cui al Capo IV-*bis* del decreto-legge impugnato, volta a favorire la mobilità mediante veicoli a basse emissioni complessive e contenente una serie di misure incentivanti l'utilizzo di veicoli a energia elettrica e a sviluppare la ricerca in tale settore - Temporanea applicazione in tutto il territorio nazionale, nell'attesa che ciascuna Regione o Provincia autonoma provveda ad adeguare la normativa locale vigente ai principi individuati dal legislatore statale - Immediata applicabilità della normativa anche alle Province autonome, in violazione delle disposizioni di attuazione dello statuto speciale - Necessità di dichiarare che le disposizioni di cui al Capo IV-*bis* dell'impugnato decreto-legge non si applicano alle Province autonome di Trento e di Bolzano, nel tempo che precede l'entrata in vigore delle disposizioni provinciali di adeguamento ai principii in esso contenuti - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

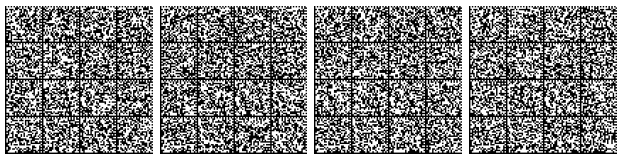
– Decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 134), art. 17-*ter*, comma 5.

– Costituzione, artt. 117, terzo e quarto comma, e 118; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, numeri 5), 6), 10), 17), e 18), 9, numero 10), 14 e 16; d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235, artt. 1 e 15; d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381, artt. 19 e 20; decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, art. 2; legge 21 dicembre 2001, n. 443, art. 1.

Inquinamento - Istituzione di un fondo nel bilancio dello Stato per l'erogazione di incentivi per l'acquisto di autoveicoli nuovi a basse emissioni complessive - Adozione di due decreti ministeriali di natura non regolamentare - Ricorso della Regione Veneto - Asserita violazione del principio del buon andamento della pubblica amministrazione - Censura di parametro che non ridonda sulle competenze regionali - Inammissibilità della questione.

– Decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 134), art. 17-*undecies*, commi 4 e 6.

– Costituzione, art. 97.



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 degli articoli 16, comma 10-*bis*, 17-*ter*, comma 5, e 17-*undecies*, commi 4 e 6, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134, promossi dalla Regione Veneto e dalle Province autonome di Bolzano e di Trento con ricorsi notificati rispettivamente il 10, il 9 e il 10 ottobre 2012, depositati in cancelleria il 16 e il 17 ottobre 2012 e iscritti ai nn. 146, 150 e 152 del registro ricorsi 2012.

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

udito nell'udienza pubblica del 22 ottobre 2013 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi gli avvocati Luca Antonini e Luigi Manzi per la Regione Veneto, Renate Von Guggenberg per la Provincia autonoma di Bolzano, Giandomenico Falcon per la Provincia autonoma di Trento e gli avvocati dello Stato Ettore Figliolia e Stefano Varone per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 10 ottobre 2012, depositato il successivo 16 ottobre e iscritto al n. 146 del registro ricorsi dell'anno 2012, la Regione Veneto ha impugnato, tra le altre, le disposizioni di cui all'articolo 17-*undecies*, commi 4 e 6, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134, per violazione dell'art. 97 della Costituzione.

L'art. 17-*undecies*, commi 4 e 6, disciplina l'attuazione di norme contenute nell'art. 17-*decies*, relative all'erogazione d'incentivi per l'acquisto di autoveicoli nuovi a basse emissioni complessive. In particolare, il comma 4 prevede che con decreto di natura non regolamentare del Ministro dello sviluppo economico, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, siano stabilite le modalità per la preventiva autorizzazione all'erogazione e le condizioni per la fruizione dei contributi previsti dall'articolo 17-*decies*. Il comma 6 stabilisce invece che per gli anni 2014 e 2015, con decreto di natura non regolamentare del Ministro dello sviluppo economico, da adottare entro il 15 gennaio di ciascun anno, vengano rideterminate le ripartizioni delle risorse da utilizzare per le erogazioni.

La ricorrente ritiene che l'adozione di decreti ministeriali espressamente qualificati come non regolamentari eluda la procedura per l'approvazione dei regolamenti stabilita dall'art. 17, comma 4, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri), determinando la violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione previsto dall'art. 97 Cost. Tale violazione ridonderebbe sulla competenza legislativa regionale residuale in materia di trasporto pubblico locale, risultante dall'art. 117, quarto comma, Cost., che la Regione ricorrente avrebbe già esercitato con la legge della Regione Veneto 30 ottobre 1998, n. 25 (Disciplina e organizzazione del trasporto pubblico locale) e con la legge della Regione Veneto 30 luglio 1996, n. 22 (Norme per l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di servizi di trasporto non di linea per via di terra). Gli incentivi regolati dai previsti decreti ministeriali per l'acquisto di autoveicoli nuovi a basse emissioni complessive sarebbero, infatti, volti anche alla sostituzione di veicoli pubblici o privati destinati all'uso di terzi, così che la relativa disciplina interferirebbe con la materia del trasporto pubblico locale, di competenza regionale residuale. D'altro canto, l'adozione di simili atti atipici,

destinati a compiere scelte di carattere normativo senza alcun coinvolgimento della Regione, comprometterebbe l'utilizzo ottimale delle risorse pubbliche, così da pregiudicare ulteriormente il buon andamento della pubblica amministrazione.

2.- Con atto depositato in data 16 novembre 2012, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, deducendo l'infondatezza della censura. Infatti, secondo il resistente, i decreti ministeriali di natura non regolamentare previsti dalla norma in oggetto, essendo finalizzati a garantire l'erogazione di incentivi a favore di coloro che acquistano in Italia, anche in locazione finanziaria, un veicolo nuovo di fabbrica a basse emissioni complessive, costituirebbero contributi che lo Stato può concedere sull'intero territorio nazionale e pertanto non si porrebbero in violazione delle prerogative regionali in materia di trasporto pubblico.

3.- Con memoria depositata in data 3 settembre 2013, la ricorrente ha replicato alle osservazioni dello Stato, esponendo, in relazione all'impugnato art. 17-*undecies*, che il decreto del Ministero dello sviluppo economico 11 gennaio 2013 (Incentivi per l'acquisto di veicoli a basse emissioni di CO2 di cui all'articolo 17-*bis* del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134), adottato in forza della citata disposizione, manifesterebbe il suo palese contenuto normativo, disponendo un riparto delle risorse tra varie categorie di automezzi pubblici utilizzati nei servizi di linea per il trasporto di persone. Con l'adozione del suddetto decreto ministeriale si sarebbe, dunque, determinata la prospettata violazione delle prerogative regionali nella materia del trasporto locale, anche a causa dell'assenza di un coinvolgimento, tramite un'intesa, dell'ente territoriale competente. Tale coinvolgimento, qualora vi fosse stato, avrebbe portato, infatti, a determinare diverse priorità e un'ottimale distribuzione delle risorse. Risulterebbe dunque confermata la violazione dell'art. 97 Cost., ridondante sulla competenza legislativa regionale in materia di trasporto pubblico locale.

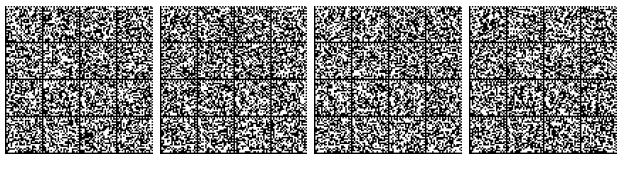
4.- Con ricorso notificato il 9 ottobre 2012, depositato il successivo 17 ottobre 2012 e iscritto al registro ricorsi n. 150 dell'anno 2012, la Provincia autonoma di Bolzano ha impugnato, tra le altre, la disposizione dell'art. 17-*ter*, comma 5, del d.l. n. 83 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 134 del 2012, per violazione: dell'art. 8, numeri 5), 10), 17) e 18), dell'art. 9, numero 10), e dell'art. 16 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige); degli artt. 1 e 15 del d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige in materia di energia); degli artt. 117 e 118 Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione); dell'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); del principio di leale collaborazione; e dell'art. 1 della legge 21 dicembre 2001, n. 443 (Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive).

L'impugnato art. 17-*ter*, comma 5, prevede che si applichino «nell'intero territorio nazionale» (e, quindi, anche in quello della Provincia autonoma di Bolzano) le disposizioni di cui al Capo IV-*bis* del d.l. n. 83 del 2012, come convertito, sino all'entrata in vigore delle disposizioni delle autonomie speciali. Il menzionato Capo IV-*bis* contiene disposizioni per favorire la mobilità mediante veicoli a basse emissioni complessive.

Ad avviso della ricorrente, l'intervento normativo statale, disponendo l'immediata applicazione delle disposizioni di cui al Capo IV-*bis* del d.l. n. 83 del 2012, interferirebbe negli ambiti di potestà legislativa esclusiva e concorrente delle Province autonome di Trento e di Bolzano previsti dallo statuto e, in particolare, dall'art. 8, numero 5), in materia di urbanistica e piani regolatori; dall'art. 8, numero 10), in materia di edilizia pubblica; dall'art. 8, numero 17), in materia di viabilità; dall'art. 8, numero 18), in materia di comunicazioni e trasporti di interesse provinciale; dall'art. 9, numero 10), in materia di igiene e sanità. Correlativamente verrebbe invasa anche la connessa potestà amministrativa, ai sensi dall'art. 16 dello statuto e delle relative norme di attuazione. La normativa statale interferirebbe poi con gli artt. 1 e 15 del d.P.R. n. 235 del 1977, secondo cui non si applicano alle Province autonome di Trento e di Bolzano le disposizioni di legge incompatibili con le norme di attuazione in materia di energia.

Osserva inoltre la ricorrente che, in base alla clausola di maggior favore prevista dall'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, dovrebbero ritenersi violate le competenze regionali in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia e risparmio energetico attribuite ai sensi degli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost., competenze nell'ambito delle quali è stata emanata la legge della Provincia di Bolzano 7 luglio 2010, n. 9 (Disposizioni in materia di risparmio energetico e energia rinnovabile).

Viene inoltre rimarcato come la disposizione statale impugnata ribalti il meccanismo disciplinato dall'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, secondo cui, nelle more dell'adeguamento delle disposizioni provinciali alle norme statali che fissano princípi a norma degli artt. 4 e 5 dello statuto, continuano ad applicarsi le disposizioni regionali e provinciali preesistenti.



5.- Con atto depositato in data 15 novembre 2012, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, esponendo che la norma contestata integra una clausola di cedevolezza finalizzata a salvaguardare livelli minimi essenziali delle prestazioni nel territorio dello Stato, senza alcuno svuotamento dei poteri legislativi e amministrativi attribuiti alle autonomie, che potranno esercitare le loro competenze in base all'espressa previsione contenuta nel secondo comma della norma censurata. Ad avviso del resistente, la ragionevolezza dell'intervento normativo statale costituito da norme cedevoli deriverebbe dall'esigenza di colmare un vuoto legislativo nell'applicazione di princípi fondamentali statali, per il tempo necessario all'emanazione della normativa regionale o provinciale.

6.- Con memoria depositata il 3 settembre 2013, la ricorrente ha replicato alle osservazioni dello Stato in relazione alle altre disposizioni impugnate con ricorso e discusse in separato procedimento. Con ulteriore memoria depositata in data 1° ottobre 2013, la Provincia autonoma ha ribadito, in relazione all'art. 17-*ter*, comma 5, che la censurata disposizione statale interferisce con materie di competenza provinciale nelle quali la Provincia ha già legiferato, senza consentire a quest'ultima di attuare i nuovi princípi statali nel termine stabilito dalle disposizioni di attuazione statutaria. La ricorrente ha insistito, pertanto, per la dichiarazione d'illegittimità costituzionale.

7.- Con ricorso notificato il 10 ottobre 2012, depositato il successivo 17 ottobre 2012 e iscritto al registro ricorsi n. 152 dell'anno 2012, la Provincia autonoma di Trento ha impugnato, tra le altre, le disposizioni degli artt. 16, comma 10-*bis*, e 17-*ter*, comma 5, del d.l. n. 83 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 134 del 2012, per violazione: dell'art. 8, numeri 5), 6), 10), 17) e 18), dell'art. 14 e dell'art. 16 dello statuto della Regione Trentino-Alto Adige; degli artt. 19 e 20 del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381 (Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige in materia di urbanistica ed opere pubbliche); dell'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992; dell'art. 1 della legge n. 443 del 2001; degli artt. 117 e 118 Cost.; dei princípi di leale collaborazione e di certezza del diritto.

7.1.- In particolare, l'art. 16, comma 10-*bis*, del d.l. n. 83 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 134 del 2012, prevede che: «Al fine di garantire l'approvazione in tempi certi del progetto definitivo del prolungamento a nord dell'autostrada A31, già compresa nelle Reti transeuropee dei trasporti (TEN-T), secondo le procedure di cui alla legge 21 dicembre 2001, n. 443, e alla relativa normativa di attuazione, l'intesa generale quadro prevista dall'articolo 161, comma 1, del codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, deve essere raggiunta entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto».

Ad avviso della ricorrente, la disposizione impugnata si baserebbe su un errato presupposto di fatto, in quanto si riferirebbe ad un progetto - il prolungamento a nord del tratto dell'autostrada A31 (cosiddetta "Valdastico nord") - che non esiste in quanto non ancora approvato e a una procedura - quella prevista dall'art. 161, comma 1, secondo periodo, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE) - non applicabile nella specie, in quanto riguardante un'opera interregionale. Tutto ciò determinerebbe il carattere contraddittorio, oscuro e irragionevole della disposizione che, incidendo su prerogative provinciali, la Provincia stessa sarebbe legittimata a impugnare in base alla sentenza n. 200 del 2012.

Sotto altro profilo, la ricorrente rileva che la disposizione impugnata, imponendo un termine di sessanta giorni, priverebbe l'intesa del suo essenziale carattere di volontaria condivisione di un atto o di un progetto. La necessità dell'intesa, nella specie, viene infatti desunta dalle statuizioni della sentenza n. 62 del 2011, con la quale questa Corte ha deciso il conflitto di attribuzioni sollevato al riguardo dalla Provincia autonoma di Trento nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri. Rimarca in proposito la ricorrente che la Provincia autonoma di Trento è dotata di potestà legislativa primaria, ai sensi dell'art. 8 dello statuto, nelle materie: urbanistica e piani regolatori, tutela del paesaggio, viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse provinciale, comunicazioni e trasporti di interesse provinciale. Nelle medesime materie la Provincia è altresì dotata di competenza amministrativa ai sensi dell'art. 16 dello statuto. In base all'art. 14, comma 1, dello statuto, inoltre, «è obbligatorio il parere della provincia per le concessioni in materia di comunicazioni e trasporti riguardanti le linee che attraversano il territorio provinciale». Le ricordate disposizioni statutarie hanno trovato attuazione con il d.P.R. n. 381 del 1974, che all'art. 19 stabilisce la necessità dell'intesa con la Provincia interessata per le autostrade il cui tracciato interessi soltanto il territorio provinciale e quello di una Regione finitima, di talché risulterebbe pacifica la necessità dell'intesa della Provincia in relazione al tratto autostradale Trento-Piovene Rocchette, in quanto esso riguarda soltanto le Province di Trento e di Vicenza. La necessità dell'intesa deriverebbe inoltre dal Titolo V della Parte II della Costituzione e dalla normativa generale in materia di infrastrutture strategiche, con la conseguenza che l'intesa sarebbe necessaria a doppio titolo.

Conclusivamente, sul punto, la ricorrente ritiene che l'art. 16, comma 10-*bis*, rendendo sostanzialmente obbligatorio il raggiungimento dell'intesa entro un termine irragionevolmente breve, contraddirebbe il concetto stesso dell'intesa come atto espressivo di autonomia e si configurerebbe come una norma speciale volta a superare la decisione n. 62 del 2011 di questa Corte, ponendosi altresì in contrasto con le norme e i princípi sopra ricordati.

7.2.- Con riferimento all'art. 17-*ter*, comma 5, del decreto-legge censurato, la Provincia autonoma di Trento osserva che tale disposizione prevede, in attesa dell'emanazione di norme provinciali, l'applicazione diretta nel territorio della Provincia di Trento di norme statali attinenti a materie di competenza provinciale, con ciò contravvenendo alla normativa di attuazione statutaria e, segnatamente, all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, che prevede l'applicazione provvisoria della normativa provinciale previgente, in attesa del suo adeguamento a princípi e limiti stabiliti da norme statali ai sensi degli artt. 4 e 5 dello statuto.

8.- Con atto depositato il 15 novembre 2012, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, chiedendo che le questioni vengano dichiarate infondate.

In ordine all'impugnato art. 16, comma 10-*bis*, il resistente ha osservato che le censure prospettate non tengono in debito conto la finalità acceleratoria della disposizione, che non escluderebbe affatto l'intesa generale quadro ai sensi dell'art. 161, comma 1, del d.lgs. n. 163 del 2006, limitandosi a indicare un termine finale per la medesima.

Quanto all'impugnato art. 17-*ter*, comma 5, il resistente ha osservato, anche in questo caso, che la norma contestata è finalizzata a salvaguardare i livelli minimi essenziali delle prestazioni nel territorio dello Stato, senza privare le autonomie dei loro poteri legislativi e amministrativi, che esse potranno esercitare come espressamente previsto al secondo comma della norma censurata. Ad avviso dello Stato, si tratterebbe di un intervento normativo del tutto ragionevole, dettato dall'esigenza di colmare un vuoto legislativo nell'applicazione di princípi fondamentali statali per il tempo necessario all'emanazione della normativa regionale e provinciale.

9.- Con memoria depositata in data 3 settembre 2013, la ricorrente ha replicato alle osservazioni dello Stato, con riferimento ad altre disposizioni impugnate con il ricorso e discusse in separato procedimento. Con ulteriore memoria depositata il 1° ottobre 2013, la Provincia autonoma rileva, in ordine alle osservazioni del Presidente del Consiglio dei ministri sull'art. 16, comma 10-*bis*, come non sia chiaro se lo Stato intenda attribuire alla predetta norma un valore semplicemente sollecitatorio. La Provincia inoltre evidenzia che, nel caso in cui si attribuisca alla predetta norma un effetto condizionante l'intesa, se ne dovrebbe comunque dichiarare l'illegittimità costituzionale, considerato anche quanto statuito da questa Corte con la sentenza n. 122 del 2013, in relazione alla necessità dell'intesa medesima.

In ordine all'art. 17-*ter*, comma 5, la ricorrente osserva che lo Stato non ha replicato alle censure difensive in ordine all'interferenza con materie di competenza provinciale, limitandosi a rilevare come con l'impugnata disposizione statale si sia introdotta una clausola di cedevolezza. Un simile intervento statale non potrebbe comunque ritenersi legittimo, neppure richiamandosi a «obblighi europei», in quanto la loro attuazione sarebbe comunque di competenza provinciale. Inoltre, non si tratterebbe di interventi volti a fissare i livelli minimi essenziali delle prestazioni ai sensi dell'art. 117, secondo comma, Cost. Inconferente sarebbe poi il richiamo a un potere sostitutivo statale ai sensi dell'art. 120 Cost., che in nessun caso potrebbe legittimare una sostituzione statale di carattere legislativo. Permarrebbero pertanto le ragioni d'illegittimità già evidenziate nel ricorso, risultando vieppiù confermata dalle osservazioni statali la natura transitoria della disposizione impugnata, in contrasto con le previsioni di diritto intertemporale stabilite nelle norme di attuazione dello statuto.

Considerato in diritto

1.- Con ricorso notificato il 10 ottobre 2012, depositato il successivo 16 ottobre e iscritto al registro ricorsi n. 146 dell'anno 2012, la Regione Veneto ha impugnato, tra le altre, le disposizioni di cui all'articolo 17-*undecies*, commi 4 e 6, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134, per violazione dell'art. 97 della Costituzione.

2.- Con ricorso notificato il 9 ottobre 2012, depositato il successivo 17 ottobre 2012 e iscritto al registro ricorsi n. 150 dell'anno 2012, la Provincia autonoma di Bolzano ha impugnato, tra le altre, la disposizione dell'art. 17-*ter*, comma 5, del d.l. n. 83 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 134 del 2012, per violazione: dell'art. 8, numeri 5), 10), 17) e 18), dell'art. 9, numero 10), e dell'art. 16 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige); degli artt. 1 e 15 del d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige in materia di energia); degli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione); dell'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); del principio di leale collaborazione; e dell'art. 1 della legge 21 dicembre 2001, n. 443 (Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive).

3.- Con ricorso notificato il 10 ottobre 2012, depositato il successivo 17 ottobre 2012 e iscritto al registro ricorsi n. 152 dell'anno 2012, la Provincia autonoma di Trento ha impugnato, tra le altre, le disposizioni degli artt. 16, comma 10-*bis*, e 17-*ter*, comma 5, del d.l. n. 83 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 134 del 2012, per violazione: dell'art. 8, numeri 5), 6), 10), 17) e 18), dell'art. 14 e dell'art. 16 dello statuto della Regione Trentino-Alto Adige; degli artt. 19 e 20 del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di urbanistica ed opere pubbliche); dell'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992; dell'art. 1 della legge n. 443 del 2001; degli artt. 117 e 118 Cost.; dei princípi di leale collaborazione e di certezza del diritto.

4.- Riservato ad altri giudizi l'esame delle censure prospettate nei tre ricorsi sopra menzionati in riferimento ad ulteriori disposizioni del d.l. n. 83 del 2012, come convertito dalla legge n. 134 del 2012, le questioni relative agli artt. 16, comma 10-*bis*, 17-*ter*, comma 5, e 17-*undecies*, commi 4 e 6, sono qui riunite per essere decise con unica sentenza.

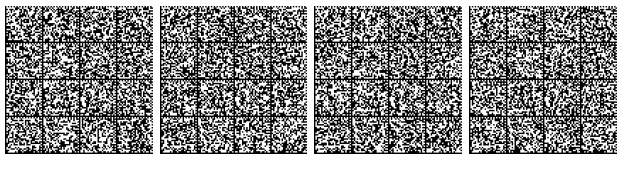
5.- L'art. 16, comma 10-*bis*, del d.l. n. 83 del 2012, come convertito, prevede che: «Al fine di garantire l'approvazione in tempi certi del progetto definitivo del prolungamento a nord dell'autostrada A31, già compresa nelle Reti transeuropee dei trasporti (TEN-T), secondo le procedure di cui alla legge 21 dicembre 2001, n. 443, e alla relativa normativa di attuazione, l'intesa generale quadro prevista dall'articolo 161, comma 1, del codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, deve essere raggiunta entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto». Secondo la ricorrente Provincia autonoma di Trento, la norma censurata, relativa al completamento del tratto dell'autostrada A31 interessante la Provincia di Trento, avrebbe un carattere contraddittorio, oscuro e irragionevole per numerose ragioni: anzitutto, perché fa riferimento al progetto definitivo di un'opera per la quale ancora non esiste un progetto preliminare; in secondo luogo, perché richiama una disposizione del codice dei contratti pubblici che riguarda le opere regionali di interesse nazionale, mentre l'autostrada di cui si discute ha carattere interregionale; infine, e soprattutto, perché imponendo il raggiungimento dell'intesa entro il breve termine di sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge impugnato, svuoterebbe lo strumento dell'intesa del suo essenziale carattere di volontaria condivisione della realizzazione del tratto autostradale, in spregio alle competenze legislative e amministrative provinciali in materia di urbanistica e piani regolatori, tutela del paesaggio, viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse provinciale, comunicazioni e trasporti di interesse provinciale.

5.1.- La questione è fondata.

A prescindere da ogni considerazione su altri aspetti poco chiari della disposizione impugnata indicati nel ricorso, costituisce un insuperabile motivo di illegittimità costituzionale la predeterminazione di un termine irragionevolmente breve, non accompagnato da adeguate procedure per garantire il prosieguo delle trattative tra i soggetti coinvolti nella realizzazione dell'opera, in caso di mancato raggiungimento di un accordo nel breve periodo di tempo concesso dal legislatore.

Questa Corte ha già chiaramente e ripetutamente affermato la necessità di una intesa con la Provincia autonoma di Trento, al fine della realizzazione del tratto autostradale Valdastico della A31, oggetto della norma impugnata nel presente giudizio (sentenze n. 122 del 2013 e n. 62 del 2011). In particolare, è già stato chiarito che il «tronco Trento-Valdastico-Piovene Rocchette, rientra a pieno titolo nella prescrizione contenuta nell'art. 19, lettera *b)*, d.P.R. n. 381 del 1974, che in quanto norma di attuazione dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, costituisce parametro di legittimità costituzionale delle leggi statali e regionali ricadenti nel suo ambito di disciplina» e che «l'autostrada in questione non può essere realizzata senza previa intesa, sia in quanto l'opera è inserita nel Programma Infrastrutture Strategiche (per il quale l'intesa stessa è prescritta dall'art. 1, comma 1, della legge n. 443 del 2001), sia, più in generale, per il rispetto dovuto allo Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol ed alle sue norme di attuazione», specificando che, naturalmente, «non sono richieste due intese, ma la medesima intesa è necessaria a doppio titolo, sia per effetto della norma di attuazione citata sia per effetto dell'art. 1, comma 1, della legge n. 443 del 2001» (sentenza n. 62 del 2011).

Il principio affermato dalla Corte in merito alla necessità dell'intesa è sostanzialmente svuotato di significato dalla previsione del termine di 60 giorni, stabilito unilateralmente dal legislatore statale con la disposizione impugnata, termine che si configura come irragionevolmente breve, specie in riferimento alla complessità dell'opera. Esso è, come la giurisprudenza di questa Corte ha già avuto modo di affermare con riferimento persino a termini più lunghi, «così esiguo da rendere oltremodo complesso e difficoltoso lo svolgimento di una qualsivoglia trattativa» (sentenza n. 179 del 2012), cosicché la sua rapida decorrenza contrasta irrimediabilmente con la logica collaborativa che informa la previsione stessa dell'intesa.



La disposizione oggetto del presente giudizio contrasta con la giurisprudenza di questa Corte, la quale ha evidenziato la necessità che, nell'articolare lo strumento dell'intesa, debbano essere predisposte procedure adeguate a superare le eventuali divergenze tra le parti; procedure che, in questo caso, non sono neppure sommariamente delineate dal legislatore.

Pertanto, l'art. 16, comma 10-*bis*, del d.l. n. 83 del 2012, prevedendo il raggiungimento di una intesa entro un termine sproporzionatamente breve, senza che siano regolate le modalità per procedere ad ulteriori trattative tra lo Stato e la Provincia autonoma, è costituzionalmente illegittimo, perché contrasta con il principio di leale collaborazione, come interpretato dalla giurisprudenza costituzionale.

6.- L'art. 17-*ter*, comma 5, del d.l. n. 83 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 134 del 2012, è impugnato tanto dalla Provincia autonoma di Bolzano quanto dalla Provincia autonoma di Trento. Il comma censurato dispone la temporanea applicazione nelle Regioni ad autonomia speciale e nelle Province autonome della normativa di cui al Capo IV-*bis* del medesimo d.l. n. 83 del 2012, volta a favorire la mobilità mediante veicoli a basse emissioni complessive e contenente una serie di misure incentivanti l'utilizzo di veicoli a energia elettrica e a sviluppare la ricerca in tale settore, nell'attesa che ciascuna Regione o Provincia autonoma provveda ad adeguare la normativa locale vigente ai princípi individuati dal legislatore statale.

6.1.- Secondo la Provincia autonoma di Bolzano, l'intervento normativo statale interferirebbe negli ambiti di potestà legislativa esclusiva e concorrente delle Province autonome di Trento e di Bolzano garantiti dallo statuto di autonomia e, in particolare, dall'art. 8, numero 5), in materia di urbanistica e piani regolatori; dall'art. 8, numero 10), in materia di edilizia pubblica; dall'art. 8, numero 17), in materia di viabilità; dall'art. 8, numero 18), in materia di comunicazioni e trasporti di interesse provinciale; dall'art. 9, numero 10), in materia di igiene e sanità. Correlativamente, verrebbe invasa anche la connessa potestà amministrativa, ai sensi dell'art. 16 dello statuto e delle relative norme di attuazione. La normativa statale interferirebbe, poi, con le competenze in materia di energia, quali stabilite dagli artt. 1 e 15 del d.P.R. n. 235 del 1977, secondo cui non si applicano alle Province autonome di Trento e di Bolzano le disposizioni di legge incompatibili con le norme di attuazione in materia di energia.

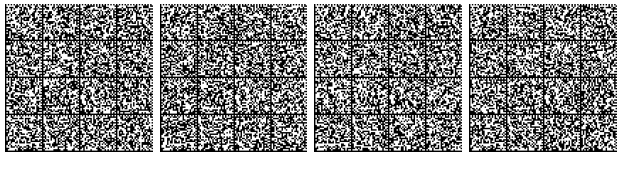
Ancora, la Provincia autonoma di Bolzano osserva che, in base alla clausola di maggior favore prevista dall'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, dovrebbero ritenersi violate le competenze regionali in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia e risparmio energetico, attribuite all'autonomia regionale e provinciale, ai sensi degli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost.

Viene infine rimarcato come la disposizione statale impugnata ribalti il meccanismo disciplinato dall'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, secondo cui, nelle more dell'adeguamento delle disposizioni provinciali alle norme statali che fissano princípi a norma degli artt. 4 e 5 dello statuto, continuano ad applicarsi le disposizioni regionali e provinciali preesistenti.

6.2.- In ordine alla medesima disposizione, la Provincia autonoma di Trento lamenta che l'applicazione diretta nel suo territorio di norme statali attinenti a materie di competenza provinciale contravviene, segnatamente, all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, il quale prevede l'applicazione provvisoria della normativa provinciale previgente, in attesa del suo adeguamento a princípi e limiti stabiliti da norme statali ai sensi degli artt. 4 e 5 dello statuto.

6.3.- La questione è fondata.

La disposizione censurata, prevedendo la temporanea applicazione in tutto il territorio nazionale, e perciò anche nelle Regioni e nelle Province autonome, della normativa statale contenuta nel Capo IV-*bis* del d.l. n. 83 del 2012, come convertito, nell'attesa che le Regioni e le due Province autonome provvedano ad adeguare la propria normativa ai princípi individuati dal legislatore statale, si pone in evidente contrasto con le disposizioni di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol contenute nell'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992. Quest'ultimo prevede un particolare procedimento di adeguamento della legislazione regionale e provinciale al sopravvenire di nuovi princípi stabiliti dalla legislazione statale, nelle materie di competenza esclusiva e concorrente. A differenza delle altre Regioni, la legislazione regionale e provinciale del Trentino-Alto Adige/Südtirol deve essere adeguata, nel termine di sei mesi, ai princípi e ai limiti stabiliti dal legislatore statale.



Tale procedimento esclude, perciò, «l'immediata applicabilità alle Province autonome della legislazione statale, sancendo solo un obbligo di adeguamento della legislazione regionale e provinciale alle condizioni e nei limiti specificati in tale normativa» (sentenza n. 162 del 2007). La disposizione impugnata, contrariamente a quanto stabilito nelle summenzionate disposizioni statutarie di attuazione, prevede invece l'immediata applicazione della legislazione statale anche nella Regione Trentino-Alto Adige/ Südtirol e nelle due Province autonome, fatta salva la "cedevolezza" delle disposizioni statali che non costituiscono princípi vincolanti ai sensi degli artt. 4 e 5 dello statuto di autonomia.

La questione avente ad oggetto l'art. 17-*ter*, comma 5, del d.l. n. 83 del 2012, come convertito, è pertanto fondata, nella parte in cui non prevede che le disposizioni di cui al Capo IV-*bis* non si applichino alle Province autonome di Trento e di Bolzano fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni provinciali di adeguamento ai princípi in esso contenuti.

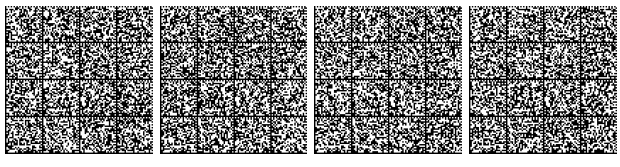
7.- La questione relativa all'art. 17-*undecies*, commi 4 e 6, del d.l. n. 83 del 2012, come convertito dalla legge n. 134 del 2012, è inammissibile.

L'art. 17-*undecies*, commi 1 e 2, istituisce un fondo nel bilancio dello Stato per l'erogazione di incentivi per l'acquisto di autoveicoli nuovi a basse emissioni complessive, in attuazione di quanto stabilito nel precedente art. 17-*decies*, mentre i successivi commi 4 e 6, qui impugnati, prevedono che vengano emanati due decreti di natura non regolamentare, rispettivamente destinati a stabilire le modalità per la preventiva autorizzazione all'erogazione e le condizioni per la fruizione dei contributi previsti dall'articolo 17-*decies* e a rideterminare le ripartizioni delle risorse da utilizzare per le erogazioni negli anni 2014 e 2015.

La ricorrente Regione Veneto ritiene che l'adozione di decreti ministeriali espressamente qualificati come non regolamentari eluda la procedura per l'approvazione dei regolamenti stabilita dall'art. 17, comma 4, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri), determinando una violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione previsto dall'art. 97 Cost., tale da ridondare sulla competenza regionale residuale in materia di trasporto pubblico locale risultante dall'art. 117, quarto comma, Cost. Gli incentivi disciplinati dai decreti ministeriali in parola sarebbero, infatti, volti anche alla sostituzione di veicoli pubblici o privati destinati all'uso di terzi, così da interferire con la materia del trasporto pubblico locale. Inoltre, l'adozione di simili atti atipici, destinati a compiere scelte di carattere normativo senza alcun coinvolgimento della Regione, comprometterebbe l'utilizzo ottimale delle risorse pubbliche, così da pregiudicare ulteriormente il buon andamento della pubblica amministrazione ex art. 97 Cost.

7.1.- Diversamente da quanto sostenuto dalla ricorrente, la legislazione censurata, relativa all'erogazione di contributi statali a chiunque acquisti veicoli a basse emissioni complessive, non ha alcuna attinenza con la materia del trasporto pubblico locale. Essa persegue chiaramente lo scopo di incoraggiare l'utilizzo di veicoli ad energia "pulita" al fine di migliorare la qualità dell'aria, ed è pertanto riferibile alla materia «tutela dell'ambiente» di cui all'art. 117, terzo comma, lettera *s)*, Cost., di esclusiva competenza legislativa statale. Gli incentivi sono destinati a tutti coloro che acquistino tali veicoli e la semplice previsione che tra i possibili beneficiari dei contributi statali siano inclusi, senza alcun obbligo, anche soggetti pubblici non vale ad incidere in alcun modo sulle politiche pubbliche del trasporto locale.

Come questa Corte ha costantemente affermato, le Regioni «possono far valere il contrasto con norme costituzionali diverse da quelle attributive di competenza legislativa soltanto se esso si risolva in una esclusione o limitazione dei poteri regionali, senza che possano aver rilievo denunce di illogicità o di violazione di princípi costituzionali che non ridondino in lesione delle sfere di competenza regionale» (sentenza n. 98 del 2007). La violazione dell'art. 97 Cost. dedotta nel presente giudizio non ridonda in alcun modo sulle competenze regionali e, pertanto, la questione di cui in oggetto è inammissibile.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse dalle ricorrenti Regione Veneto e Province autonome di Bolzano e di Trento con i ricorsi indicati in epigrafe;

riuniti i giudizi,

*1) dichiara l'illegittimità costituzionale, dell'art. 16, comma 10-*bis*, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134;*

*2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 17-*ter*, comma 5, del d.l. n. 83 del 2012, come convertito dalla legge n. 134 del 2012, nella parte in cui non prevede che le disposizioni di cui al Capo IV-*bis *del medesimo decreto-legge non si applichino alle Province autonome di Trento e di Bolzano fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni provinciali di adeguamento ai princípi in esso contenuti;*

*3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17-*undecies*, commi 4 e 6, del d.l. n. 83 del 2012, come convertito dalla legge n. 134 del 2012, promossa, in relazione all'art. 97 della Costituzione, dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 novembre 2013.

F.to:
Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Marta CARTABIA, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 novembre 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_130274

N. **275**

Sentenza 18 - 20 novembre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Gioco e scommesse - Concessioni per la raccolta di scommesse ippiche - Crediti dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (AAMS) - Esistenza di contenzioso giurisdizionale sul pagamento dei cosiddetti minimi garantiti - Sopravvenuta normativa che prevede la definizione, anche in via transattiva, con abbandono di ogni controversia pendente, di tutti i rapporti controversi, nonché una riduzione equitativa non superiore al 5 per cento delle somme ancora dovute dai concessionari per gli anni dal 2006 al 2011 - Incongruenza del tetto del 5 per cento rispetto all'obiettivo prefissato dal legislatore di riconduzione ad equità dei rapporti concessori nel rispetto dei principi di efficienza ed economicità - Violazione dei limiti della ragionevolezza e non arbitrarietà tracciati dalla giurisprudenza costituzionale alla categoria delle leggi provvedimento - Illegittimità costituzionale limitatamente alle parole "non superiore al 5 per cento" - Assorbimento delle ulteriori censure.

– Decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (convertito nella legge 26 aprile 2012, n. 44), art. 10, comma 5, lettera *b)*.

– Costituzione, art. 3 (artt. 24, primo comma, 97, 111, 103, primo comma, 113 e 117, primo comma; convenzione europea 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

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 10, comma 5, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento), convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 2012, n. 44, promossi dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio con cinque sentenze del 30 gennaio 2013, con una sentenza del 5 febbraio 2013 e con undici sentenze ed un'ordinanza del 30 gennaio 2013, rispettivamente iscritte ai nn. 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101 e 102 del registro ordinanze 2013 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 19 e 20, prima serie speciale, dell'anno 2013.

Visti gli atti di costituzione della s.a.s. Il Bagatto di Valiani Alessandro & C., dell'Agenzia Ippica Monza s.r.l. ed altri, della SNAI s.p.a. ed altra, dell'Agenzia Ippica Mosti s.n.c., della Società Bingo ed altri, della Sisal Match Point s.p.a., della Cogetech s.p.a. ed altra, della Beach Bet s.r.l. ed altri, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica dell'8 ottobre 2013 e nella camera di consiglio del 9 ottobre 2013 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi gli avvocati Fabio Lorenzoni per l'Agenzia Ippica Monza s.r.l. ed altri, per la SNAI s.p.a. ed altra e per la Agenzia Ippica Mosti s.n.c., Annalisa Lauteri e Luigi Medugno per la Sisal Match Point s.p.a., Filippo Lattanzi per la Cogetech s.p.a. ed altra e per la Beach Bet s.r.l. ed altri, Raffaele Bifulco per la Società Bingo ed altri, Paolo Mazzoli per la s.a.s. Il Bagatto di Valiani Alessandro & C. e l'avvocato dello Stato Giuseppe Fiengo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio con sentenza del 30 gennaio 2013, iscritta al n. 85 del registro ordinanze 2013, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, primo comma, 103, primo comma, e 113 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 5, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento), convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 2012, n. 44.

1.1.- Il rimettente premette che le ricorrenti, società titolari di concessioni per la raccolta di scommesse ippiche, ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 8 aprile 1998, n. 169 (Regolamento recante norme per il riordino della disciplina organizzativa, funzionale e fiscale dei giochi e delle scommesse relativi alle corse dei cavalli, nonché per il riparto dei proventi, ai sensi dell'art. 3, comma 78, della legge 23 dicembre 1996, n. 662), avevano agito in giudizio per ottenere l'annullamento dei provvedimenti con cui l'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (di seguito AAMS) aveva richiesto il versamento dell'integrazione dei cosiddetti minimi garantiti per gli anni dal 2006 al 2010, lamentandone l'illegittimità - oltre che per altri motivi - per violazione e falsa applicazione dell'art. 38, comma 4, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, dalla

legge 4 agosto 2006, n. 248, nonché dell'art. 1-*bis*, del decreto-legge 25 settembre 2008, n. 149 (Disposizioni urgenti per assicurare adempimenti comunitari in materia di giochi), convertito, con modificazioni, dalla legge 19 novembre 2008, n. 184.

1.1.1.- Prosegue il Tribunale rimettente, evidenziando che nel giudizio *a quo* le ricorrenti avevano riferito che: *a)* secondo ciascuna convenzione di concessione il concessionario è tenuto a versare all'Unione nazionale incremento razze equine (UNIRE) - poi Agenzia per lo sviluppo del settore ippico (ASSI) - una quota annuale della raccolta ex art. 12 del d.P.R. n. 169 del 1998, fermo restando che, qualora essa non raggiunga la soglia annuale dovuta, il concessionario è tenuto, ai sensi dell'art. 4 della predetta convenzione, ad integrare i versamenti fino a raggiungere il cosiddetto minimo garantito annuo, determinato ai sensi del decreto interdirigenziale del 10 ottobre 2003; *b)* con il decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 il legislatore aveva previsto l'indizione di bandi di gara per l'assegnazione di un considerevole numero di nuove concessioni per la raccolta del gioco pubblico, sia su base ippica che sportiva, e ciò aveva determinato la saturazione del mercato ed una drastica riduzione degli incassi dei concessionari ricorrenti; *c)* anche in ragione di quanto precede, l'AAMS, con comunicazione del 28 giugno 2007, aveva sospeso il pagamento dei minimi garantiti per l'anno 2006; *d)* con provvedimenti emessi nel 2009, aveva quindi richiesto alle società ricorrenti il pagamento dei minimi garantiti per l'anno 2008; *e)* tali provvedimenti erano stati impugnati innanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, che, con la sentenza n. 7469 del 2009, aveva accolto il ricorso, evidenziando in motivazione che i provvedimenti di riscossione delle somme dovute a titolo di minimi garantiti non avrebbero potuto essere adottati prima della definizione delle cosiddette misure di salvaguardia previste dall'art. 38, comma 4, lettera *l)*, del decreto-legge n. 223 del 2006; *f)* stessa sorte era toccata ai provvedimenti con cui l'AAMS aveva richiesto i minimi garantiti per l'anno 2009; *g)* nonostante tali precedenti arresti giurisprudenziali, l'amministrazione, con i provvedimenti impugnati con il ricorso principale, aveva richiesto il versamento dei minimi garantiti per gli esercizi dal 2006 al 2010, dando atto in parte motiva dell'avvenuta convocazione di una conferenza di servizi con il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali finalizzata alla individuazione delle "misure di salvaguardia", e del fatto che, all'esito di tale conferenza, si era ritenuto non possibile procedere a tale individuazione.

1.1.2.- Riferisce ancora il giudice *a quo* che, con ordinanza cautelare resa in corso di causa, aveva accolto la domanda di sospensione degli atti impugnati, poiché l'Amministrazione era ancora inadempiente all'obbligo di adozione delle citate misure di salvaguardia.

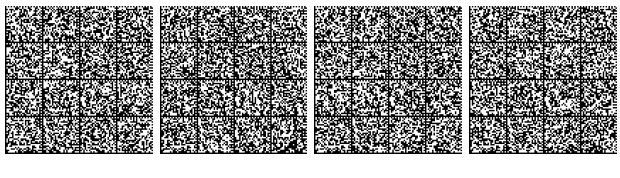
1.1.3.- Le ricorrenti proponevano, quindi, motivi aggiunti per contestare la tesi, sostenuta dalla difesa erariale, secondo la quale nella sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, 16 febbraio 2012, nelle cause riunite C-72/10 e C-77/10, Costa-Cifone, sarebbero state trattate tematiche connesse all'adozione delle misure di salvaguardia ed evidenziavano, per contro, che ivi sarebbe stato messo in luce come la rete del gioco lecito fosse stata di fatto penalizzata dall'esistenza di altra rete illecita e parallela.

1.1.4.- Soggiunge il remittente che, nelle more della definizione del giudizio, era sopravvenuto il citato art. 10, comma 5, e che, sulla scorta del mutato quadro normativo, l'AAMS, preso atto dell'eliminazione delle misure di salvaguardia, aveva notificato alle ricorrenti nuove richieste di pagamento delle somme dovute a titolo di minimi garantiti, ricalcolate con una riduzione equitativa del 5 per cento.

1.1.5.- Tali richieste erano state quindi impugnate con ulteriori motivi aggiunti volti a fare valere la loro illegittimità per i motivi già spiegati con il ricorso principale, nonché per asserita violazione dell'art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 16 del 2012, in quanto tale disposizione non avrebbe efficacia retroattiva ma solo pro futuro e richiederebbe, comunque, un'attività non autoritativa, ma negoziata con le parti interessate; in via subordinata, le ricorrenti avevano sollecitato la rimessione della questione di costituzionalità della disposizione sopravvenuta per violazione degli artt. 3, secondo comma, 41, primo comma, 103, primo comma, 108, secondo comma, 111, primo comma, e 113, commi primo e terzo Cost.

1.1.6.- L'AMMS, prosegue il rimettente, si era costituita in giudizio, eccependo che la norma sopravvenuta non sarebbe lesiva degli interessi delle ricorrenti, perché, anzi, risolverebbe la materia controversa, stabilendo una misura economica delle somme dovute e non versate, e abrogando la disposizione fonte delle misure di salvaguardia, in linea con i principi enunciati nella citata sentenza della Corte di giustizia Costa-Cifone del 16 febbraio 2012.

1.1.7.- Dopo avere così ricostruito i fatti di causa, il TAR Lazio osserva, in punto di rilevanza, che il più volte citato art. 10, comma 5, nella misura in cui impone alle amministrazioni interessate «un vero e proprio obbligo di procedere alla definizione, anche in via transattiva, delle controversie relative all'integrazione dei c.d. minimi garantiti», ha determinato l'inefficacia delle precedenti richieste di pagamento impugnate con il ricorso principale e i primi motivi aggiunti, sicché essi devono essere dichiarati improcedibili per sopravvenuta carenza di interesse.



Quanto ai provvedimenti impugnati con i secondi motivi aggiunti ed adottati dall'amministrazione in forza del predetto art. 10, comma 5, osserva il rimettente che tale disposizione non può essere interpretata nel senso, proposto dalle società ricorrenti, che disponga solo per il futuro e, quindi, non debba trovare applicazione nei giudizi pendenti.

Il TAR, in altri termini, «condivide la tesi (su cui si fondano le richieste di pagamento formulate dall'AAMS, secondo la quale - a fronte della mancata definizione in via amministrativa delle misure di salvaguardia previste dall'art. 38, comma 4, lettera *l)*, del decreto-legge n. 223 del 2006 e delle numerose controversie insorte a seguito delle richieste di pagamento dei minimi garantiti formulate dall'AAMS all'inizio del 2012 nonostante la mancata definizione in via amministrativa delle predette misure di salvaguardia - il legislatore è intervenuto con una legge provvedimento [...] destinata ad incidere sulle controversie pendenti, abrogando il meccanismo di salvaguardia previsto dall'art. 38, comma 4, lettera *l)*, del decreto-legge n. 223 del 2006 e sostituendo tale meccanismo con un diverso meccanismo, costituito essenzialmente da una riduzione, predeterminata per legge in misura non superiore al 5 per cento, delle somme ancora dovute dai concessionari a titolo di minimi garantiti».

1.2.- Il giudice rimettente, quindi, passa ad illustrare i dubbi di costituzionalità della disposizione impugnata.

Rammenta, in primo luogo, come la giurisprudenza costituzionale ed amministrativa sia ormai consolidata, in punto di compatibilità costituzionale delle anzidette leggi-provvedimento, nel ritenere che: *a)* esse sono astrattamente legittime, non sussistendo nel nostro ordinamento una riserva di amministrazione; *b)* i diritti di difesa del soggetto leso non vengono «ablati», ma si trasferiscono dalla giurisdizione amministrativa a quella costituzionale, per il tramite del sindacato sulla ragionevolezza; *c)* se è vero, fermo restando il limite invalicabile del giudicato, che la mera presenza di un ricorso giurisdizionale non impedisce l'approvazione di una legge-provvedimento, è anche vero, però, che l'eventuale e comprovata esclusiva finalizzazione della legge alla «sottrazione dell'oggetto del sindacato giurisdizionale» costituirebbe un indice sintomatico della sua irragionevolezza.

Alla luce di tali considerazioni e della precedente giurisprudenza dello stesso TAR Lazio in punto di necessità della previa adozione delle misure di salvaguardia per l'esazione dei minimi garantiti, al rimettente la disposizione impugnata appare illogica ed irrazionale, quindi in contrasto con il principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.), perché il legislatore avrebbe apprestato uno strumento evidentemente inadeguato a tutelare l'equilibrio economico dei concessionari storici.

Tale inadeguatezza si apprezzerebbe ancora di più considerando «il mutato assetto del mercato delle scommesse ippiche» e la «riconfigurazione dell'assetto distributivo territoriale dell'offerta di gioco, come ridisegnati dalla riforma introdotta dall'art. 38 del decreto-legge n. 223 del 2006, che ha determinato l'apertura del mercato dei giochi pubblici e l'attivazione di nuove concessioni secondo una diffusione capillare sul territorio e con più favorevoli condizioni di esercizio e di redditività», nonché «gli effetti del "mercato parallelo" gestito dai centri trasmissione dati (CTD), ossia gli effetti della presenza nel mercato italiano delle scommesse di operatori economici di altri stati membri che agiscono attraverso i predetti CTD, in assenza di concessione [...]».

In secondo luogo, la disposizione sopravvenuta avrebbe quale unico scopo quello di sottrarre al sindacato giurisdizionale i provvedimenti dell'AAMS impugnati con i ricorsi principali, così vanificando il diritto alla tutela giurisdizionale dei concessionari storici.

1.3.- Con memoria depositata il 22 maggio 2013 è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo l'inammissibilità e comunque l'infondatezza della questione sollevata.

1.3.1.- Osserva l'interveniente che la disposizione oggetto di sindacato di costituzionalità va vista nell'ottica complessiva dell'evoluzione normativa che ha caratterizzato il settore economico delle scommesse ippiche; che, in particolare, in base all'art. 2 della legge 24 marzo 1942, n. 315 (Provvedimenti per la ippicoltura) e successivamente a norma dell'art. 6 del decreto legislativo 14 aprile 1948, n. 496 (Disciplina delle attività di giuoco), la gestione dei giochi e delle scommesse sulle corse dei cavalli e sugli eventi sportivi era riservata, rispettivamente, all'UNIRE ed al Comitato olimpico nazionale italiano (CONI), i quali potevano scegliere tra la gestione diretta o l'affidamento a terzi e che l'UNIRE aveva affidato la gestione alle agenzie ippiche, rinnovando le concessioni in capo ai titolari per un periodo di oltre sessanta anni; che, come ridisciplinate dal d.P.R. n. 169 del 1998, le nuove concessioni erano state messe a concorso ed aggiudicate per sei anni a partire dal gennaio 2000, mentre le restanti 329 concessioni "storiche", con decreto ministeriale del 21 dicembre 1999, erano state rinnovate, a domanda degli interessati, fino al 1° gennaio 2006.

Rammenta, poi, la difesa dello Stato che, a seguito di difficoltà economiche emerse nel settore di riferimento, l'art. 8 del decreto-legge 28 dicembre 2001, n. 452 (Disposizioni urgenti in tema di accise, di gasolio per autotrazione, di smaltimento di oli usati, di giochi e scommesse, nonché sui rimborsi IVA, sulla pubblicità effettuata con veicoli, sulle contabilità speciali, sui generi di monopolio, sul trasferimento di beni demaniali, sulla giustizia tributaria, sul funzionamento del servizio nazionale della riscossione dei tributi e su contributi ad enti ed associazioni), convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2002, n. 16, aveva attribuito all'amministrazione il compito di ridefinire le

condizioni economiche delle concessioni in parola e che, in attuazione di tale disposizione, con decreti ministeriali del 6 giugno e del 2 agosto 2002 del Ministero dell'economia e delle finanze-AAMS e del Ministero delle politiche agricole e forestali, si era provveduto in tal senso.

Ulteriori modalità di versamento dei corrispettivi erano state poi stabilite dall'art. 8, del decreto-legge 24 giugno 2003, n. 147 (Proroga di termini e disposizioni urgenti ordinamentali), convertito, con modificazioni, dalla legge 1° agosto 2003, n. 200, e con il decreto interdirigenziale del 10 ottobre 2003.

L'UNIRE aveva quindi provveduto a concedere una proroga delle concessioni storiche fino al 31 dicembre 2011, mentre nel corso del 2005 quelle assegnate con gara pubblica nel 1999 erano state rinnovate, sulla base di appositi decreti ministeriali, fino al 30 giugno 2012.

Nel corso del 2006, in sede di rinnovi dei rapporti concessori, era stata sottoscritta una nuova convenzione, approvata con decreto direttoriale AAMS del 12 maggio 2006, che, all'art. 4, teneva conto delle novità normative intervenute in materia di determinazione del minimo garantito.

Rammenta, ancora, la difesa statale che nel 2001 la Commissione delle Comunità europee aveva dato avvio ad una procedura di infrazione ex art. 226 del Trattato UE, contestando alla Repubblica italiana la non conformità all'ordinamento comunitario dell'affidamento senza gara delle 329 concessioni storiche, rinnovate a norma dell'art. 25 del d.P.R. n. 169 del 1998, procedura che si era conclusa con la sentenza della Corte di giustizia, 13 settembre 2007, in causa C-260/04, Cattabriga, con cui l'Italia era stata condannata per violazione degli artt. 43 e seguenti del Trattato CE, avendo provveduto ad assegnare le concessioni in questione senza gara e non avendo garantito un adeguato livello di pubblicità.

Con il decreto-legge n. 223 del 2006, poi, era stato liberalizzato il mercato delle scommesse, con l'attuazione di procedure concorsuali di rilievo comunitario conclusesi con l'affidamento, anche ad operatori stranieri, di 158 nuove concessioni ippiche e sportive, con scadenza 30 giugno 2016, per un totale di circa 14.000 punti aggiuntivi di raccolta.

Alla citata sentenza di condanna del 13 settembre 2007 ci si era conformati dapprima con l'art. 4-*bis* del decreto-legge, 8 aprile 2008, n. 59 (Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2008, n. 101, e poi con l'art. 1-*bis* del decreto-legge 25 settembre 2008, n. 149 (Disposizioni urgenti per assicurare adempimenti comunitari in materia di giochi), convertito, con modificazioni, dalla legge 19 novembre 2008, n. 184; disposizioni, queste, che avevano previsto l'attribuzione tramite procedura ad evidenza pubblica di 3.000 negozi di gioco su base ippica. La gara si era conclusa con l'affidamento di più di 800 negozi ippici fino al 30 giugno 2016 ed alla procedura avevano partecipato diversi concessionari storici e rinnovati, aderendo così alle nuove disposizioni e al nuovo disciplinare di concessione, recanti un diverso sistema di oneri economici con abbandono dei minimi garantiti.

Osserva ancora la difesa dello Stato che il punto nodale della questione odierna sta nel fatto che la riforma realizzata dal decreto-legge n. 223 del 2006 aveva rinviato a provvedimenti attuativi, che, tra l'altro, avrebbero dovuto provvedere alla «definizione delle modalità di salvaguardia dei concessionari delle raccolte di scommesse ippiche disciplinate dal regolamento di cui al d.P.R. n. 169 del 1998»: in altri termini, «era previsto un meccanismo tendente ad un complessivo riequilibrio delle condizioni di esercizio delle concessioni antecedenti, a fronte dell'incremento dell'offerta di gare sul canale dell'ippica nazionale introdotto con la citata riforma».

Sul piano sovranazionale, ancora, la sentenza della Corte di giustizia, 6 marzo 2007, grande sezione, in causa C-338/04, C-359/04 e C-360/04, Placanica, aveva affermato l'incompatibilità con il diritto comunitario della normativa italiana, che «impone una sanzione penale a soggetti quali gli imputati nelle cause principali per avere esercitato un'attività organizzata di raccolta di scommesse in assenza della concessione o dell'autorizzazione di polizia richieste dalla normativa nazionale, allorché questi soggetti non hanno potuto ottenere le dette concessioni od autorizzazioni a causa del rifiuto di tale Stato membro, in violazione del diritto comunitario del diritto di concederle loro»: di qui una nuova totale apertura del mercato delle scommesse ippiche, cui in precedenza non era pervenuta nemmeno la liberalizzazione del decreto-legge n. 223 del 2006.

Decisiva, tuttavia, in questa complessa vicenda sarebbe, secondo il Presidente del Consiglio, la sentenza della Corte di giustizia, 16 febbraio 2012, nelle cause riunite C-72/10 e C-77/10, Costa-Cifone, che, in un'ottica di completa rilettura del sistema concessorio vigente in Italia in materia di giochi, precluderebbe ogni ulteriore vantaggio ai concessionari storici.

1.3.2.- Così ricapitolata l'intera evoluzione normativa del settore, l'Avvocatura generale osserva, in primo luogo, che l'abrogazione della norma che prevedeva le misure di salvaguardia avrebbe effetto solo per il periodo successivo all'entrata in vigore della legge: di qui la sua irrilevanza nei giudizi in corso.

In ogni caso la *ratio* dell'intervento normativo starebbe nel fatto che «il debito a titolo di integrazione delle quote di prelievo [...] possa essere compensato con eventuali crediti derivanti dai lodi arbitrali attivati da un gran numero di concessionari ippici».

Infine, alla luce della citata sentenza Costa-Cifone, l'unica misura di salvaguardia applicabile secondo il diritto europeo sarebbe proprio la riduzione, in sede transattiva, degli importi ancora dovuti dai concessionari a titolo di quote di prelievo.

2.- Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio con sentenze n. 1050 e n. 1052 del 30 gennaio 2013, rispettivamente iscritte al n. 86 ed al n. 89 del registro ordinanze 2013, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, primo comma, 103, primo comma, e 113 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 16 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 44 del 2012.

Anche in questo caso il rimettente premette di essere stato investito di ricorsi proposti da società titolari di concessioni per la raccolta di scommesse ippiche ai sensi del d.P.R. n. 169 del 1998 e volti ad ottenere l'annullamento dei provvedimenti con cui l'AMMS aveva richiesto il versamento dell'integrazione dei minimi garantiti per gli anni dal 2006 al 2010.

2.1.- Dopo avere riferito i fatti di causa, il giudice *a quo* illustra le ragioni della rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità, riproducendo le motivazioni dell'analogo atto di rimessione iscritto al n. 85 del registro ordinanze 2013.

2.2.- Con memoria depositata il 22 maggio 2013 è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo l'inammissibilità e comunque l'infondatezza della questione sollevata ed in particolare illustrando eccezioni e difese identiche a quelle già svolte nell'atto di intervento nel giudizio di costituzionalità iscritto al n. 85 del registro ordinanze 2013.

3.- Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio con le sentenze n. 1057 e n. 1049 del 30 gennaio 2013, rispettivamente iscritte ai n. 87 ed al n. 95 del registro ordinanze 2013, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, primo comma, 103, primo comma, e 113 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 16 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 44 del 2012.

Anche in questo caso il rimettente premette di essere stato investito di ricorsi proposti da società titolari di concessioni per la raccolta di scommesse ippiche ai sensi del d.P.R. n. 169 del 1998 e volti ad ottenere l'annullamento dei provvedimenti con cui l'AMMS aveva richiesto il versamento dell'integrazione dei minimi garantiti per gli anni dal 2006 al 2010.

3.1.- Dopo avere riferito i fatti di causa, il rimettente illustra le ragioni della rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità, prospettando le medesime motivazioni dell'analogo atto di rimessione iscritto al n. 85 del registro ordinanze 2013.

Il TAR Lazio, tuttavia, nella parte motiva della sentenza (e non in quella dispositiva) evoca gli ulteriori parametri di cui agli artt. 97, 111 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della Convenzione europea 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 (d'ora in avanti: «CEDU»), nella misura in cui la disposizione censurata inciderebbe sul giusto processo, privando i concessionari del diritto di agire in giudizio «per tutelare il proprio equilibrio economico a fronte del mutato assetto delle scommesse» ed eliminando il sindacato giurisdizionale sulla mancata adozione delle misure di salvaguardia.

3.2.- Con memoria depositata il 22 maggio 2013 è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo l'inammissibilità e comunque l'infondatezza della questione sollevata, ed in particolare prospettando eccezioni e difese identiche a quelle già svolte nell'atto di intervento nel giudizio di costituzionalità iscritto al n. 85 del registro ordinanze 2013.

4.- Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio con sentenza n. 1051 del 30 gennaio 2013, iscritta al n. 88 del registro ordinanze 2013, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, primo comma, 103, primo comma, e 113 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 16 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 44 del 2012.

Anche in questo caso il rimettente premette di essere stato investito di un ricorso proposto da una società titolare di concessione per la raccolta di scommesse ippiche ai sensi del d.P.R. n. 169 del 1998 e volto ad ottenere l'annullamento dei provvedimenti con cui l'AMMS aveva richiesto il versamento dell'integrazione dei minimi garantiti per gli anni dal 2006 al 2010.

4.1.- Dopo avere riferito i fatti di causa, il giudice *a quo* illustra le ragioni della rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità, riproponendo le motivazioni dell'analogo atto di rimessione iscritto al n. 85 del registro ordinanze 2013.

4.2.- Con memoria depositata il 22 maggio 2013 è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo l'inammissibilità e comunque l'infondatezza della questione sollevata, ed in particolare prospettando eccezioni e difese identiche a quelle già svolte nell'atto di intervento nel giudizio di costituzionalità iscritto al n. 85 del registro ordinanze 2013.

4.3.- Si è costituita anche la s.a.s. Il Bagatto di Valiani Alessandro & C., ricorrente nel giudizio principale, con atto depositato nella cancelleria di questa Corte il 22 maggio 2013.

4.4.- La società ha depositato in data 17 settembre 2013 una memoria illustrativa per «evidenziare taluni elementi di criticità» della disposizione scrutinata che spiegherebbe un diverso effetto sui rapporti pendenti e pro futuro, in entrambi i casi confliggendo con diversi parametri costituzionali.

Sottolinea la società come il regime dei minimi garantiti avesse una ragion d'essere nel momento storico in cui l'ordinamento consentiva esclusivamente la raccolta fisica del gioco nel settore dell'ippica e limitatamente a 899 concessionari, mentre l'apertura a nuovi operatori, alle scommesse sportive ed all'on line, unitamente alla previsione per i nuovi concessionari di oneri meno gravosi, aveva condotto ad una trasformazione radicale del sistema che aveva inciso profondamente sui flussi economici della raccolta: per questo motivo il legislatore del 2006 aveva previsto l'introduzione delle misure di salvaguardia, che avrebbero dovuto essere adottate dall'amministrazione sulla base di un'adeguata ponderazione del mutato contesto, al dichiarato fine di salvaguardare l'equilibrio economico dei concessionari storici.

Questa essendo la *ratio* della norma abrogata, è evidente - prosegue la società concessionaria - l'irragionevolezza della disposizione abrogante, che, prevedendo un meccanismo rigido, è completamente inidonea a scongiurare il collasso del sistema e non legifera pro futuro, con la conseguenza di lasciare inalterato per gli anni a venire il regime dei minimi garantiti.

La disciplina introdotta dall'art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 16 del 2012, inoltre, inibirebbe il sindacato giurisdizionale sulla mancata adozione delle misure di salvaguardia e sui provvedimenti di riscossione dei minimi garantiti, privando i concessionari delle garanzie costituzionali della difesa ed incidendo sulla tutela giurisdizionale del cittadino nei confronti degli atti della pubblica amministrazione.

5.- Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio con sentenza n. 1218 del 5 febbraio 2013, iscritta al n. 90 del registro ordinanze 2013, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, primo comma, 103, primo comma, e 113 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 16 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 44 del 2012.

Anche in questo caso il rimettente premette di essere stato investito di ricorsi proposti da società titolari di concessioni per la raccolta di scommesse ippiche ai sensi del d.P.R. n. 169 del 1998 e volti ad ottenere l'annullamento dei provvedimenti con cui l'AMMS aveva richiesto il versamento dell'integrazione dei minimi garantiti per gli anni dal 2006 al 2009.

5.1.- Dopo avere riferito i fatti di causa, il giudice *a quo* ha quindi illustrato le ragioni della rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità, riproponendo le motivazioni dell'analogo atto di rimessione iscritto al n. 85 del registro ordinanze 2013.

5.2.- Con memoria depositata il 22 maggio 2013 è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo l'inammissibilità e comunque l'infondatezza della questione sollevata, ed in particolare prospettando eccezioni e difese identiche a quelle già svolte nell'atto di intervento nel giudizio di costituzionalità iscritto al n. 85 del registro ordinanze 2013.

5.3.- Si sono costituite 46 società concessionarie, ricorrenti nel giudizio principale, con atto depositato nella cancelleria della Corte il 28 maggio 2013, evidenziando, in primis, come la materia del contendere concerna i termini di esigibilità di una peculiare componente economica del sinallagma concessorio: i c.d. minimi garantiti, cioè l'obbligazione di versare all'erario un importo certo, predeterminato e comunque garantito nel minimo, salvi maggiori esiti di redditività proporzionati alla massa di gioco raccolto dagli scommettitori.

5.3.1.- Osservano le società come il minimo garantito, in origine, fosse stato predeterminato in maniera sostanzialmente indifferente rispetto al generale andamento della raccolta di gioco, costituendo una soglia di garanzia nei casi di patologica flessione della raccolta imputabili a inadeguata capacità operativa del singolo concessionario.

5.3.2.- Il mercato di settore presupposto da tale regolamentazione - proseguono le società - negli ultimi anni è stato tuttavia sconvolto da un andamento decrescente della raccolta, in ragione, da un lato, degli sviluppi tecnologici innovativi che hanno introdotto nuovi canali telematici di raccolta e, dall'altro, dell'avvento di nuove forme di gioco.

Tale mutamento del mercato avrebbe «trasfigurato la natura stessa del minimo garantito, dato che nessun operatore riesce più a raggiungere la soglia fisiologica della raccolta e il minimo garantito da essere una misura limite di correzione di sporadiche situazioni individuali di occasionale criticità si viene a configurare come una generalizzata pura fonte di prelievo erariale indifferente alla capacità di raccolta».

5.3.3.- Più precisamente, proseguono le concessionarie, a partire dal 2002 ed alle prime avvisaglie di un significativo scostamento tra l'andamento del mercato programmato e quello meno roseo riscontrato nel concreto, era stata operata, dal decreto interdirettoriale del 6 giugno 2002, una prima ridefinizione dei criteri di computo del minimo garantito in senso più «oggettivizzato»: l'importo dovuto era parametrato alla raccolta media provinciale.

La disciplina del corrispettivo della concessione era stata poi modificata nel corso del 2006, quando vennero a sovrapporsi, da un lato, il rinnovo delle concessioni aggiudicate nel 2000 e, dall'altro, l'entrata in vigore del decreto-legge n. 223 del 2006, di riforma del mercato della raccolta di giochi pubblici, comportante l'apertura di diverse migliaia di nuovi punti vendita diffusi sul territorio.

All'atto del rinnovo dei rapporti concessori instaurati nel 2000 e soltanto pochi mesi prima della predetta apertura massiccia del mercato, i concessionari avevano quindi stipulato appositi atti convenzionali integrativi, che, all'art. 4, comma 3, prevedevano un nuovo meccanismo di commisurazione dei minimi garantiti, sganciandolo dalla somma offerta in sede di gara e sancendo la regola della garanzia del prelievo dell'anno precedente, in modo da sterilizzare per l'erario il crollo dei volumi di raccolta registrato anno su anno.

5.3.4.- Sottolineano ancora le società come l'effetto distorsivo del minimo garantito sia conseguito non solo al crollo del mercato ma anche e soprattutto alla riconfigurazione della rete distributiva territoriale degli esercizi pubblici di raccolta ad opera della riforma realizzata nel 2006: non solo si è ridotto il volume di gioco in assoluto, ma è stato frazionato in una rete di concessionari che alle 800 agenzie preesistenti ha visto aggiungersi ulteriori 8.077 punti di vendita.

Proprio in ragione di tale mutamento epocale del mercato di riferimento il legislatore dell'epoca aveva imposto all'amministrazione di riconsiderare la situazione dei concessionari preesistenti, adottando nei loro confronti specifiche «modalità di salvaguardia».

Lamentano le società concessionarie che tale precetto normativo in realtà non sia mai stato osservato dall'amministrazione, il cui silenzio rispetto all'obbligo di individuazione delle misure di salvaguardia aveva ingenerato un articolato contenzioso davanti al giudice amministrativo.

Il TAR Lazio, infatti, sempre secondo le parti private, era intervenuto, in prima battuta, ad annullare le richieste di integrazioni dei minimi garantiti per il 2006 ed il 2007; poi aveva accolto i ricorsi di alcuni concessionari volti all'accertamento dell'obbligo della pubblica amministrazione di adottare le misure di salvaguardia ed alla conseguente condanna a provvedere; erano quindi seguite numerose altre pronunce di annullamento delle richieste di pagamento per gli anni 2008 e 2009, tutte incentrate sulla necessità della previa adozione delle misure di salvaguardia; l'ultimo capitolo della vicenda era rappresentato proprio dai ricorsi proposti dai concessionari per ottenere l'annullamento delle ulteriori richieste di pagamento per il quinquennio 2006-2011.

5.3.5.- Ciò premesso in punto di fatto e di ricostruzione del quadro normativo, le società aderiscono alle considerazioni già svolte dal giudice rimettente in punto di rilevanza della questione di costituzionalità, avendo la norma impugnata inciso sulla loro pretesa, giudizialmente avanzata, di condizionare il richiesto pagamento dei minimi garantiti alla previa adozione delle predette misure di salvaguardia.

5.3.6.- Nel merito le società concessionarie deducono in primo luogo che, con l'art. 10, comma 5, citato, il legislatore, da un lato, ha violato il fondamentale limite esterno all'utilizzo delle leggi-provvedimento, rappresentato dall'incisione su situazioni soggettive coperte da giudicato, dall'altro, ha sacrificato il loro diritto ad una tutela giurisdizionale piena ed effettiva (artt. 24, 111 e 113 Cost.), al contempo incidendo sulle prerogative di pieno e libero esercizio del potere giurisdizionale da parte del giudice amministrativo (artt. 101 e 103 Cost.).

La sostanziale vanificazione della tutela già apprestata dal legislatore del 2006 con le misure di salvaguardia sarebbe resa evidente dalla «concreta sostanza delle misure transattive sopravvenute», ovverosia dall'esiguità dello «sconto» fissato dal legislatore (peraltro con una palese discriminazione rispetto ai nuovi concessionari non tenuti al pagamento del minimo garantito).

La predetta esiguità e l'incongruenza del risultato rispetto agli obiettivi prefissati, poi, da un lato, sarebbero misura di irragionevolezza ed irrazionalità della norma, in violazione dell'art. 3 Cost., dall'altro, azzerando i margini di utile dei concessionari ed espellendoli dal settore, determinerebbero minori guadagni per l'amministrazione, con conseguente violazione anche del principio di buon andamento di cui all'art. 97 Cost.

Il minimo garantito, non accompagnato da ragionevoli misure di salvaguardia, si configurerebbe, infine, come «un generalizzato e diffuso obbligo dell'operatore a versare ingenti somme all'erario [...] anche oltre la soglia di redditività della raccolta, e quindi come forma di prelievo forzoso del tutto sganciato dal benché minimo parametro di capacità contributiva [...] »: di qui la violazione anche degli artt. 53, 41 e 43 Cost.

Le società concessionarie, quindi, hanno concluso chiedendo alla Corte di dichiarare l'illegittimità costituzionale della norma impugnata per contrasto con gli artt. 3, 24, primo comma, 41, 43, 53, 97, 103, primo comma, 111, 113 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 della CEDU.

5.3.7.- Le società hanno depositato in data 16 settembre 2013 una memoria illustrativa, ribadendo le deduzioni già svolte nell'atto di intervento ed in particolare sottolineando come il mutamento radicale dello scenario economico e normativo del mercato delle scommesse abbia determinato l'insostenibilità economica dei minimi garantiti sganciati dall'adozione di misure di salvaguardia, finendo con «l'elidere lo stesso margine di corrispettività connaturata allo schema contrattuale di concessione».

6.- Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio con sentenza n. 1065 del 30 gennaio 2013, iscritta al n. 91 del registro ordinanze 2013, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, primo comma, 97, 103, primo comma, 111, 113 e 117 Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 della CEDU, questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 16 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 44 del 2012.

Anche in questo caso il rimettente premette di essere stato investito di ricorsi proposti da società titolari di concessioni per la raccolta di scommesse ippiche ai sensi del d.P.R. n. 169 del 1998 e volti ad ottenere l'annullamento dei provvedimenti con cui l'AMMS aveva richiesto il versamento dell'integrazione dei minimi garantiti per gli anni dal 2006 al 2010.

6.1.- Dopo avere riferito i fatti di causa, il TAR Lazio illustra le ragioni della rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità, parzialmente riportando le motivazioni dell'analogo atto di rimessione iscritto al n. 85 del registro ordinanze 2013.

Con tale atto di promovimento, in punto di ragionevolezza, risulta altresì dedotto che «la misura stabilita direttamente dal legislatore [...] appare del tutto slegata dalla realtà fattuale, tanto che nemmeno dagli atti parlamentari è possibile capire quale tipo di istruttoria sia stata compiuta».

Né appare al rimettente che la necessità, richiamata dalla difesa statale, di adeguarsi ai principi di parità di trattamento e di tutela della concorrenza di matrice comunitaria sia incompatibile con la «riduzione ad equità» delle condizioni delle convenzioni accessive alle cosiddette concessioni storiche; l'individuazione del punto di equilibrio tra un eventuale vantaggio competitivo goduto in passato dai titolari di concessioni e l'attuale assetto del mercato avrebbe dovuto essere, a giudizio del rimettente, frutto, quantomeno, di una compiuta analisi, di cui non vi è alcuna traccia.

Il giudice *a quo*, nel ribadire, con le medesime argomentazioni di cui agli altri atti di rimessione sopra indicati, l'incidenza della norma sospettata d'incostituzionalità sui diritti dei concessionari e sull'esercizio della funzione giurisdizionale, aggiunge che tale intervento violerebbe anche il principio del giusto processo di cui agli artt. 111 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 della CEDU.

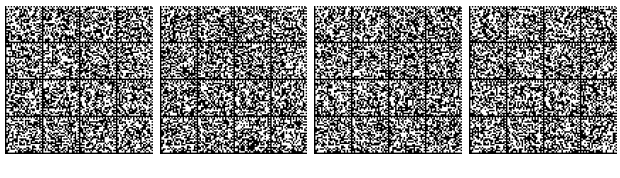
6.2.- Con memoria depositata il 22 maggio 2013 è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo l'inammissibilità e comunque l'infondatezza della questione sollevata, ed in particolare prospettando eccezioni e difese identiche a quelle già svolte nell'atto di intervento nel giudizio di costituzionalità iscritto al n. 85 del registro ordinanze 2013.

6.3.- Si sono costituite tre delle società concessionarie ricorrenti nel giudizio principale, con atto depositato nella cancelleria della Corte il 28 maggio 2013, aderendo alle censure di incostituzionalità sollevate dal giudice rimettente.

6.4.- Le società hanno quindi depositato in data 17 settembre 2013 una memoria illustrativa volta, in primo luogo, a delineare l'evoluzione del quadro normativo di riferimento dal 1996 al 2012, come già fatto dalle intervenienti nel giudizio di costituzionalità iscritto al n. 90 del registro ordinanze 2013.

Le concessionarie hanno poi dedotto l'irragionevolezza ed arbitrarietà della legge-provvedimento censurata, che sarebbe volta ad eludere un precedente giudicato del giudice amministrativo e a incidere su procedimenti in corso.

Hanno evidenziato, in particolare, come dalle schede di lettura di accompagnamento al disegno di legge «A.A. n. 3184» si evincano palesi le reali intenzioni del legislatore, ossia quella di sottrarre ai concessionari, mediante l'eliminazione delle misure di salvaguardia, «l'elemento che ne determinò la vittoria in giudizio con sentenza del TAR Lazio della II sezione - Roma 7 novembre 2011», e ancora quella di «concludere una vicenda relativa ai minimi garantiti dai concessionari delle scommesse ippiche, in relazione a cui esistono diverse pronunce di lodo arbitrale, sfavorevoli all'amministrazione pubblica, per le quali è stato proposto appello».



Sempre in punto di irragionevolezza, hanno altresì sottolineato che la novella, non solo ha sostituito le misure di salvaguardia con un irrisorio sconto del 5 per cento sulle somme dovute per il passato, ma ha anche, pro futuro, implicitamente escluso qualsiasi altra misura a tutela dei concessionari, che quindi si vedranno esposti al versamento in misura integrale dei minimi garantiti.

A sostegno delle proprie tesi, poi, le parti private hanno ricordato come l'adozione delle misure di salvaguardia sia necessaria «in considerazione del mutamento radicale della situazione di mercato dei vecchi concessionari» e della profonda crisi del mercato delle scommesse ippiche, testimoniata dal rapporto Nomisma, Osservatorio gioco & giovani, dalle relazioni annuali dell'AAMS degli anni 2008 e 2009, ed infine dall'annuario statistico di ASSI relativo al 2010, da cui emergerebbe, in particolare, nel quinquennio dal 2005 al 2010, una perdita in termini di volume di gioco pari al 54,21 per cento.

Evidente sarebbe l'irragionevolezza della riduzione fino al 5 per cento a fronte di tale drastico calo del volume di gioco e della circostanza che esso, a far data dal 2007, è stato ripartito non più tra 928 operatori ma tra un novero di punti vendita comprensivo dei nuovi 13.600 punti accettazione immessi sul mercato ai sensi della riforma del 2006.

Una situazione del genere, proseguono le intervenienti, rafforza la profonda discriminazione tra i vecchi ed i nuovi concessionari, che non sono tenuti a versare alcuna somma a titolo di minimi garantiti ma solo un canone di concessione annuale a base fissa.

La disposizione oggetto di scrutinio di costituzionalità sarebbe, infine, in palese contrasto con la giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte europea dei diritti dell'uomo in punto di giusto processo e divieto di interferenza sui procedimenti in corso, non sussistendo alcuna «ragione imperativa di interesse generale» atta a giustificare l'ingerenza dello Stato nei procedimenti in cui esso è parte, se non quella meramente economica di riscuotere le somme richieste a titolo di minimi garantiti o comunque compensare con lo «sconto» i propri debiti derivanti dai lodi arbitrali.

7.- Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio con sentenza n. 1054 del 30 gennaio 2013, iscritta al n. 92 del registro ordinanze 2013, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, primo comma, 103, primo comma, e 113 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 16 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 44 del 2012.

Anche in questo caso il rimettente premette di essere stato investito di un ricorso proposto da una società titolare di concessioni per la raccolta di scommesse ippiche ai sensi del d.P.R. n. 169 del 1998 e volto ad ottenere l'annullamento dei provvedimenti con cui l'AMMS aveva richiesto il versamento dell'integrazione dei minimi garantiti per gli anni dal 2006 al 2010.

7.1.- Dopo avere riferito i fatti di causa, il rimettente illustra le ragioni della rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità, riproponendo le motivazioni dell'analogo atto di rimessione iscritto al n. 91 del registro ordinanze 2013.

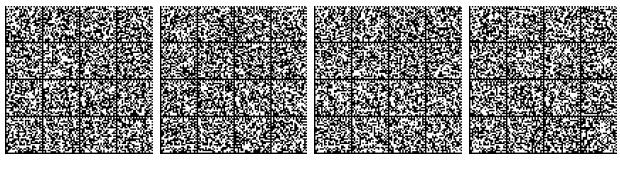
Il giudice *a quo*, tuttavia, nella parte motiva della sentenza (e non in quella dispositiva) evoca gli ulteriori parametri di cui agli artt. 97, 111 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della CEDU, nella misura in cui la disposizione censurata inciderebbe sul giusto processo, privando i concessionari del diritto di agire in giudizio «per tutelare il proprio equilibrio economico a fronte del mutato assetto delle scommesse» ed eliminando il sindacato giurisdizionale sulla mancata adozione delle misure di salvaguardia.

7.2.- Con memoria depositata il 22 maggio 2013 è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo l'inammissibilità e comunque l'infondatezza della questione sollevata, ed in particolare prospettando eccezioni e difese identiche a quelle già svolte nell'atto di intervento nel giudizio di costituzionalità iscritto al n. 85 del registro ordinanze 2013.

7.3.- Si è costituita la Snai s.p.a., ricorrente nel giudizio principale, con atto depositato nella cancelleria della Corte il 28 maggio 2013, aderendo alle censure di incostituzionalità sollevate dal giudice rimettente con le medesime argomentazioni spese dalle parti private nel giudizio di costituzionalità iscritto al n. 90 del registro ordinanze 2013.

7.4.- La società ha depositato in data 17 settembre 2013 una memoria illustrativa contenente le medesime deduzioni svolte dalle concessionarie nel giudizio di costituzionalità iscritto al n. 90 del registro ordinanze 2013.

8.- Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio con sentenza n. 1055 del 30 gennaio 2013, iscritta al n. 93 del registro ordinanze 2013, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, primo comma, 103, primo comma, e 113 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 16 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 44 del 2012.



Anche in questo caso il rimettente premette di essere stato investito di un ricorso proposto da una società titolare di concessioni per la raccolta di scommesse ippiche ai sensi del d.P.R. n. 169 del 1998 e volto ad ottenere l'annullamento dei provvedimenti con cui l'AMMS aveva richiesto il versamento dell'integrazione dei minimi garantiti per gli anni dal 2006 al 2010.

8.1.- Dopo avere riferito i fatti di causa, il rimettente illustra le ragioni della rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità, riproponendo le motivazioni dell'analogo atto di rimessione iscritto al n. 92 del registro ordinanze 2013.

8.2.- Con memoria depositata il 22 maggio 2013 è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo l'inammissibilità e comunque l'infondatezza della questione sollevata, ed in particolare prospettando eccezioni e difese identiche a quelle già svolte nell'atto di intervento nel giudizio di costituzionalità iscritto al n. 85 del registro ordinanze 2013.

8.3.- Si è costituita la Sisal Match Point s.p.a., ricorrente nel giudizio principale, con atto depositato nella cancelleria della Corte il 28 maggio 2013, aderendo alle censure di incostituzionalità sollevate dal giudice rimettente.

8.4.- La concessionaria ha quindi depositato in data 16 settembre 2013 una memoria illustrativa volta a ricostruire, in primo luogo, le vicende processuali su cui si è innestato il giudizio incidentale di costituzionalità.

In punto di non manifesta infondatezza, ha poi dedotto l'illegittimità costituzionale della norma censurata, in quanto diretta ad incidere sull'esercizio in corso della funzione giurisdizionale, a mezzo di una regolamentazione arbitraria e irrazionale, secondo le medesime traiettorie argomentative sviluppate dal giudice rimettente.

9.- Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio con ordinanza n. 1056 del 30 gennaio 2013, iscritta al n. 94 del registro ordinanze 2013, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, primo comma, 103, primo comma, e 113 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 16 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 44 del 2012.

Anche in questo caso il rimettente premette di essere stato investito di ricorsi proposti da società titolari di concessioni per la raccolta di scommesse ippiche ai sensi del d.P.R. n. 169 del 1998 e volti ad ottenere l'annullamento dei provvedimenti con cui l'AMMS aveva richiesto il versamento dell'integrazione dei minimi garantiti per gli anni dal 2006 al 2010.

9.1.- Dopo avere riferito i fatti di causa, il rimettente illustra le ragioni della rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità, riproponendo le motivazioni dell'analogo atto di rimessione iscritto al n. 92 del registro ordinanze 2013.

9.2.- Con memoria depositata il 22 maggio 2013 è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo l'inammissibilità e comunque l'infondatezza della questione sollevata, ed in particolare prospettando eccezioni e difese identiche a quelle già svolte nell'atto di intervento nel giudizio di costituzionalità iscritto al n. 85 del registro ordinanze 2013.

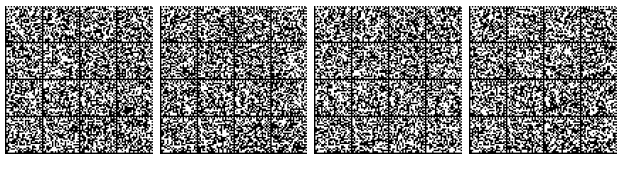
9.3.- Si sono costituite la Perugia Giochi s.r.l. e l'Agenzia Ippica Mosti s.n.c., ricorrenti nel giudizio principale, con atto depositato nella cancelleria della Corte il 4 giugno 2013, aderendo alle censure di incostituzionalità sollevate dal giudice rimettente e illustrando le medesime argomentazioni spese dalle società nel giudizio di costituzionalità iscritto al n. 90 del registro ordinanze 2013.

9.4.- Le società concessionarie hanno quindi depositato in data 17 settembre 2013 una memoria illustrativa contenente le medesime deduzioni svolte dalle parti private nel giudizio di costituzionalità iscritto al n. 90 del registro ordinanze 2013.

10.- Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio con sentenza n. 1058 del 30 gennaio 2013, iscritta al n. 96 del registro ordinanze 2013, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, primo comma, 97, 103, primo comma, 111, 113 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 della CEDU, questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 16 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 44 del 2012.

Anche in questo caso il rimettente premette di essere stato investito di ricorsi, da parte di società titolari di concessioni per la raccolta di scommesse ippiche ai sensi del d.P.R. n. 169 del 1998, volti ad ottenere l'annullamento dei provvedimenti con cui l'AMMS aveva richiesto il versamento dell'integrazione dei minimi garantiti per gli anni dal 2006 al 2010.

10.1.- Dopo avere riferito i fatti di causa, il rimettente illustra le ragioni della rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità, riproponendo le motivazioni dell'analogo atto di rimessione iscritto al n. 91 del registro ordinanze 2013.



10.2.- Con memoria depositata il 22 maggio 2013 è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo l'inammissibilità e comunque l'infondatezza della questione sollevata, ed in particolare prospettando eccezioni e difese identiche a quelle già svolte nell'atto di intervento nel giudizio di costituzionalità iscritto al n. 85 del registro ordinanze 2013.

10.3.- Si sono costituite alcune delle ricorrenti nel giudizio innanzi al TAR, con atto depositato nella cancelleria della Corte il 4 giugno 2013, aderendo alle censure di incostituzionalità sollevate dal giudice rimettente.

Le società richiamano i fatti e le vicende giudiziarie precedenti l'adozione della norma sospettata di incostituzionalità, evidenziando, in particolare, che dal 2005 in poi il mercato delle scommesse ippiche ha subìto un dimezzamento dei volumi di raccolta su base nazionale ed il legislatore, per contro, ha indiscriminatamente ampliato il novero degli operatori titolari di concessione e introdotto nuovi ed ulteriori giochi pubblici, che hanno distolto l'interesse degli scommettitori dal comparto ippico e che solo i nuovi concessionari sono abilitati a commercializzare.

Proseguono le concessionarie sottolineando come le mai adottate misure di salvaguardia fossero state pensate, unitamente al correttivo delle distanze minime, proprio per eliminare l'evidente sperequazione tra i concessionari storici e i nuovi.

Nel ripercorrere adesivamente le considerazioni svolte dal giudice rimettente prima in punto di rilevanza e poi di non manifesta infondatezza, le società ricorrenti prospettano le medesime considerazioni in diritto svolte dalle società nel giudizio iscritto al n. 91 del registro ordinanze 2013.

11.- Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio con le sentenze nn. 1059, 1060, 1063 (non definitive), 1061 e 1062 del 30 gennaio 2013, rispettivamente iscritte ai nn. 97, 98, 101, 99 e 100 del registro ordinanze 2013, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, primo comma, 97, 103, primo comma, 111, 113 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 della CEDU, questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 16 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 44 del 2012.

Anche in questo caso il rimettente premette di essere stato investito di ricorsi proposti da società titolari di concessioni per la raccolta di scommesse ippiche ai sensi del d.P.R. n. 169 del 1998 e volti ad ottenere l'annullamento dei provvedimenti con cui l'AMMS aveva richiesto il versamento dell'integrazione dei minimi garantiti per gli anni dal 2006 al 2010.

11.1.- Dopo avere riferito i fatti di causa, il rimettente illustra le ragioni della rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità, riproponendo le motivazioni dell'analogo atto di rimessione iscritto al n. 91 del registro ordinanze 2013.

11.2.- Con memoria depositata il 30 maggio 2013 è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo l'inammissibilità e comunque l'infondatezza della questione sollevata, ed in particolare prospettando eccezioni e difese identiche a quelle già svolte nell'atto di intervento nel giudizio di costituzionalità iscritto al n. 85 del registro ordinanze 2013.

12.- Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio con sentenza non definitiva n. 1064 del 30 gennaio 2013, iscritta al n. 102 del registro ordinanze 2013, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, primo comma, 97, 103, primo comma, 111, 113 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 della CEDU, questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 16 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 44 del 2012.

Anche in questo caso il rimettente premette di essere stato investito di ricorsi proposti da società titolari di concessioni per la raccolta di scommesse ippiche ai sensi del d.P.R. n. 169 del 1998 e volti ad ottenere l'annullamento dei provvedimenti con cui l'AMMS aveva richiesto il versamento dell'integrazione dei minimi garantiti per gli anni dal 2006 al 2010.

12.1.- Dopo avere riferito i fatti di causa, il rimettente illustra le ragioni della rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità, riproponendo le motivazioni dell'analogo atto di rimessione iscritto al n. 91 del registro ordinanze 2013.

12.2.- Con memoria depositata il 30 maggio 2013 è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo l'inammissibilità e comunque l'infondatezza della questione sollevata, ed in particolare prospettando eccezioni e difese identiche a quelle già svolte nell'atto di intervento nel giudizio di costituzionalità iscritto al n. 85 del registro ordinanze 2013.

12.3.- Si sono costituite alcune delle ricorrenti nel giudizio *a quo*, con atto depositato nella cancelleria della Corte il 4 giugno 2013, aderendo alle censure di incostituzionalità sollevate dal giudice rimettente e svolgendo difese e deduzioni identiche a quelle svolte dalle società costituite nel giudizio iscritto al n. 96 del registro ordinanze 2013.

Considerato in diritto

1.- Sono sottoposti all'esame della Corte diciotto atti di rimessione iscritti ai nn. 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101 e 102 del registro ordinanze 2013, con i quali il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 10, comma 5, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento), convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 2012, n. 44, in riferimento agli artt. 3, 24, primo comma, 103, primo comma, e 113 della Costituzione (tutti gli atti di rimessione), nonché agli artt. 97, 111 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione europea 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 (d'ora in avanti: «CEDU»), (solo gli atti di rimessione iscritti al registro ordinanze nn. 87, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101 e 102, con la precisazione che quelli iscritti ai nn. 87, 92, 93, 94 e 95 richiamano tali parametri in parte motiva e non nel dispositivo).

Tutti gli atti di rimessione hanno ad oggetto la stessa disposizione, censurata con argomentazioni in larga misura coincidenti, e, quindi, va disposta la riunione dei giudizi.

2.- I ricorsi proposti dinanzi al TAR Lazio da società titolari di concessioni per la raccolta di scommesse ippiche ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 8 aprile 1998, n. 169 (Regolamento recante norme per il riordino della disciplina organizzativa, funzionale e fiscale dei giochi e delle scommesse relativi alle corse dei cavalli, nonché per il riparto dei proventi, ai sensi dell'art. 3, comma 78, della legge 23 dicembre 1996, n. 662) sono volti ad ottenere l'annullamento dei provvedimenti con cui l'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (AAMS) aveva richiesto, prima dell'entrata in vigore dell'art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 16 del 2012, il versamento dell'integrazione dei cosiddetti minimi garantiti per gli anni dal 2006 al 2010.

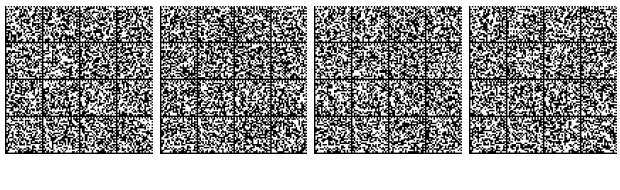
Il Tribunale sospendeva l'efficacia dei provvedimenti impugnati, osservando come l'amministrazione avesse richiesto il pagamento senza la previa adozione delle misure di salvaguardia (rect*ius*: modalità di salvaguardia), previste dall'art. 38, comma 4, lettera *l)*, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, la cui imprescindibilità, ai fini dell'esazione dei crediti in questione, era stata affermata in numerosi precedenti dello stesso TAR Lazio.

Questa norma, infatti, sul presupposto dell'esistenza di uno squilibrio economico, provocato nei rapporti concessori in questione dall'apertura del mercato delle scommesse ippiche a nuovi concessionari, e dalla nascita del "mercato parallelo" gestito dai centri di trasmissione dati (CTD), prevedeva che, con provvedimenti del Ministero delle finanze - AAMS, fossero stabilite le nuove modalità di distribuzione del gioco su base ippica, nel rispetto dei seguenti criteri: «definizione delle modalità di salvaguardia dei concessionari della raccolta di scommesse ippiche disciplinate dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 aprile 1998, n. 169» (i cosiddetti concessionari storici).

Nelle more dei giudizi sopravveniva la disposizione sospettata d'incostituzionalità, secondo cui, «al fine di perseguire maggiore efficienza ed economicità dell'azione nei settori di competenza, il Ministero dell'economia e delle finanze - Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e l'Agenzia per lo sviluppo del settore ippico - ASSI, procedono alla definizione, anche in via transattiva, sentiti i competenti organi, con abbandono di ogni controversia pendente, di tutti i rapporti controversi nelle correlate materie e secondo i criteri di seguito indicati; [...] *b)* relativamente alle quote di prelievo di cui all'art. 12 del d.P.R. n. 169 del 1998, ed alle relative integrazioni, definizione, in via equitativa, di una riduzione non superiore al 5 per cento delle somme ancora dovute dai concessionari di cui al citato decreto del Presidente della Repubblica n. 169 del 1998 con individuazione delle modalità di versamento delle relative somme e adeguamento delle garanzie fideiussorie». La disposizione conclude poi: «Conseguentemente, all'articolo 38, comma 4, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, la lettera *l)* è soppressa».

È in applicazione di queste norme che l'amministrazione chiedeva nuovamente il pagamento dei minimi garantiti con la riduzione del 5 per cento per gli anni dal 2006 al 2011 e le relative ingiunzioni venivano impugnate dalle società concessionarie con motivi aggiunti, a seguito dei quali il TAR Lazio, con diciassette "sentenze" (rect*ius*: ordinanze), ha sollevato le indicate questioni di legittimità costituzionale.

Anche l'ordinanza di rimessione iscritta al n. 94 del 2013 è stata emessa nel corso di un giudizio promosso da società titolari di concessioni ai sensi del d.P.R. n. 169 del 1998, ma avente ad oggetto l'annullamento dei soli provvedimenti emessi dall'AMMS in applicazione della citata disposizione di cui all'art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 16 del 2012.



2.1.- La tesi di fondo comune a tutti gli atti di promovimento è che il legislatore avrebbe sostituito, con legge-provvedimento avente efficacia retroattiva, le modalità di salvaguardia con un nuovo meccanismo che, alla luce della giurisprudenza costituzionale elaborata con riferimento a questo tipo di leggi, sarebbe illogico e irrazionale perché in contrasto con il principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.).

In particolare, si contesta che il potere di riduzione dei minimi garantiti sia configurato con il limite del cinque per cento, laddove nel sistema precedente non era previsto alcun tetto, «dando per scontata l'esigenza di parametrare le misure di salvaguardia all'andamento del mercato delle scommesse». In tal modo, sempre secondo il Tribunale rimettente, si renderebbe impossibile adeguare i rapporti concessori in questione al mutamento del mercato delle scommesse ippiche.

2.2.- Il TAR censura la disposizione oggetto di scrutinio anche per illegittima interferenza sui procedimenti in corso.

Deduce al riguardo la violazione degli artt. 24, primo comma, 103, primo comma, e 113 Cost., con riferimento ai «principi in materia di tutela giurisdizionale avverso i provvedimenti dell'amministrazione», cui si aggiunge l'evocazione, in alcuni atti di rimessione, degli artt. 111 e 117, primo comma, Cost., in relazione al principio del giusto processo previsto dall'art. 6 della CEDU.

Sostiene il rimettente che scopo unico della disposizione sarebbe in realtà «quello di sottrarre i provvedimenti già impugnati con il ricorso principale al sindacato giurisdizionale. Ne consegue che essa vanifica il diritto dei concessionari storici di agire in giudizio per tutelare il proprio equilibrio economico a fronte del mutato assetto del mercato delle scommesse ed integra, altresì, la violazione del diritto al giusto processo, quale consacrato nell'art. 111 della Costituzione e nell'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali [...]».

3.- Preliminarmente si deve rilevare che dei diciotto atti di promovimento uno solo ha forma di ordinanza (quello iscritto al n. 94 del registro ordinanze 2013), mentre gli altri hanno la veste di sentenza ed alcune recano l'indicazione «non definitiva».

Le sentenze sono, peraltro, tutte non definitive: con esse, infatti, il Tribunale amministrativo non si è spogliato integralmente delle controversie, ma, dichiarati improcedibili i ricorsi aventi ad oggetto l'impugnazione dei provvedimenti adottati sotto il vigore della precedente normativa, ha poi sollevato questione di costituzionalità dell'art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 16 del 2012, sospendendo i giudizi per la parte rimanente.

È noto tuttavia che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, la circostanza che gli atti di promovimento abbiano la forma di sentenza anziché di ordinanza non comporta la inammissibilità della questione, dal momento che «il giudice *a quo* - dopo la positiva valutazione concernente la rilevanza e la non manifesta infondatezza della stessa - ha disposto la sospensione del procedimento principale e la trasmissione del fascicolo alla cancelleria di questa Corte; sicché a tali atti, anche se assunti con la forma di sentenza, deve essere riconosciuta sostanzialmente natura di ordinanza, in conformità a quanto previsto dall'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87» (sentenza n. 256 del 2010; nello stesso senso, sentenze n. 151 del 2009 e n. 452 del 1997).

4.- Sempre in via preliminare, deve essere esaminata l'eccezione di inammissibilità sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato, secondo cui la questione di costituzionalità difetterebbe di rilevanza, dal momento che l'abrogazione della norma che prevedeva le modalità di salvaguardia avrebbe effetto solo per il periodo successivo all'entrata in vigore della legge: di qui l'irrilevanza nei giudizi in corso, aventi ad oggetto un tratto del rapporto concessorio che resterebbe assoggettato alla disciplina previgente.

L'eccezione va respinta.

Il giudice rimettente ha infatti evidenziato l'incidenza sui giudizi in corso, argomentando sulla base dell'esame del dato normativo, e la tesi trova conforto nel tenore letterale della disposizione, che fa riferimento ai «rapporti controversi», alle «controversie pendenti» e alle «somme ancora dovute» dai concessionari, e quindi, in modo inequivoco, alle vicende oggetto dei giudizi amministrativi.

L'applicabilità della disposizione ai processi in corso è, poi, corroborata, in primo luogo, dal fatto che l'AAMS, come si evince dalla nota del 12 maggio 2008 (non prodotta agli atti del giudizio di costituzionalità, ma citata dalla stessa Avvocatura dello Stato alla pagina 8 dell'atto d'intervento), stava valutando la possibilità di predisporre «un testo di modifica normativa inteso a definire in via legislativa la portata delle misure di salvaguardia menzionate»; e, in secondo luogo, dal rilievo che l'intervento legislativo consegue alla presa d'atto della stessa AAMS (contenuta nei provvedimenti impugnati con i ricorsi principali) della impossibilità di procedere alla individuazione in via amministrativa delle misure di salvaguardia. Non è senza rilievo, infine, la circostanza che l'amministrazione abbia fondato proprio sulla disposizione in parola i nuovi provvedimenti impugnati con motivi aggiunti.

Ancora plausibile è l'assunto del rimettente, secondo cui la portata retroattiva della disposizione censurata riguarderebbe non solo la rideterminazione del corrispettivo, ma anche l'abrogazione della norma relativa alle modalità di salvaguardia, essendovi tra i due tratti normativi una stretta connessione teleologica, come si evince dall'utilizzo dell'avverbio «conseguentemente».

Alla luce delle considerazioni che precedono, la tesi del giudice rimettente della portata sostitutiva e retroattiva della disposizione censurata e, quindi, della sua rilevanza, supera il vaglio esterno di non palese implausibilità rimesso alla Corte (tra le altre, sentenze n. 280 del 2012, n. 41 del 2011 e n. 63 del 2009).

5.- Sempre in via preliminare, vanno dichiarate inammissibili le deduzioni delle parti private volte ad estendere il *thema decidendum* fissato negli atti di promovimento (sentenze n. 271 del 2011, n. 236 del 2009, n. 56 del 2009, n. 86 del 2008 e n. 244 del 2005; ordinanze n. 174 del 2003 e n. 379 del 2001).

Non possono, quindi, essere prese in considerazione le censure sviluppate negli atti di intervento con riferimento al principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., per disparità di trattamento con i "nuovi" concessionari (espressamente esclusa negli atti di rimessione), nonché con riferimento ai parametri di cui agli artt. 41, 43 e 53 Cost.

6.- Nel merito, la questione è parzialmente fondata.

6.1.- L'esame delle censure sollevate presuppone, in primo luogo, la verifica dell'ascrivibilità o meno della disposizione in esame alla categoria delle leggi-provvedimento.

Nella giurisprudenza di questa Corte sono state così definite quelle che «contengono disposizioni dirette a destinatari determinati» (sentenze n. 154 del 2013, n. 137 del 2009 e n. 2 del 1997), ovvero «incidono su un numero determinato e limitato di destinatari» (sentenza n. 94 del 2009), che hanno «contenuto particolare e concreto» (sentenze n. 20 del 2012, n. 270 del 2010, n. 137 del 2009, n. 241 del 2008, n. 267 del 2007 e n. 2 del 1997), «anche in quanto ispirate da particolari esigenze» (sentenze n. 270 del 2010 e n. 429 del 2009), e che comportano l'attrazione alla sfera legislativa «della disciplina di oggetti o materie normalmente affidati all'autorità amministrativa» (sentenze n. 94 del 2009 e n. 241 del 2008).

Questa Corte è poi costante nell'affermare la compatibilità della legge-provvedimento con l'assetto dei poteri stabilito dalla Costituzione, poiché nessuna disposizione costituzionale comporta una riserva agli organi amministrativi o esecutivi degli atti a contenuto particolare e concreto (sentenze n. 85 del 2013 e n. 143 del 1989).

6.2.- Ebbene, nel senso dell'ascrivibilità della disposizione oggetto di scrutinio alla categoria delle leggi-provvedimento depone, in primo luogo, la sua *ratio*, che, come si è visto, è quella di superare in via legislativa l'inerzia dell'amministrazione nella individuazione delle modalità di salvaguardia.

Il legislatore, infatti, a fronte di tale inadempimento, conclamato in sede giudiziaria con diverse sentenze di primo grado passate in giudicato ed ammesso dalla stessa AAMS nel corpo dei provvedimenti impugnati, ha deciso di attrarre alla sfera legislativa la definizione dei rapporti controversi, e - ciò che va sottolineato fin d'ora - solo di questi.

Esso ha così provveduto direttamente alla determinazione del contenuto delle misure di riequilibrio, sia quanto alla loro tipologia, individuata nel profilo strettamente economico, sia quanto alla definizione quantitativa dell'assetto patrimoniale dei rapporti concessori, definizione «normalmente affidata all'autorità amministrativa» (sentenze n. 94 del 2009, riguardante un caso analogo di determinazione concreta della misura di un corrispettivo ordinariamente rimesso alla sede amministrativa, e n. 241 del 2008).

Il contenuto oggettivo della disposizione risponde, dunque, ai requisiti richiesti da questa Corte per la qualificazione dell'atto normativo come legge-provvedimento.

Dal punto di visto soggettivo, infine, la platea dei destinatari è determinata e limitata, considerato che - come anticipato - la disposizione si rivolge esclusivamente a quei concessionari "storici" che, al momento della sua entrata in vigore, avessero rapporti controversi con l'amministrazione.

7.- Ascritta la disposizione censurata alla categoria delle leggi-provvedimento, occorre valutare se essa rispetti i limiti tracciati dalla giurisprudenza costituzionale e, in primo luogo, quello della ragionevolezza e non arbitrarietà (sentenze n. 85 del 2013, n. 143 del 1989, n. 346 del 1991 e n. 429 del 1995).

Si deve premettere, al riguardo, che queste leggi devono soggiacere ad un rigoroso scrutinio di legittimità costituzionale per il pericolo di disparità di trattamento insito in previsioni di tipo particolare e derogatorio (sentenze n. 85 del 2013; in senso conforme sentenze n. 20 del 2012 e n. 2 del 1997), con l'ulteriore precisazione che «tale sindacato deve essere tanto più rigoroso quanto più marcata sia [...] la natura provvedimentale dell'atto legislativo sottoposto a controllo (sentenza n. 153 del 1997)» (sentenza n. 137 del 2009; in senso conforme sentenze n. 241 del 2008 e n. 267 del 2007).

7.1.- Per applicare questi criteri di scrutinio al caso di specie, occorre prendere le mosse dalle finalità enunciate dalla norma, al di là dell'eventuale intento, attribuito al legislatore storico, di interferenza con la funzione giurisdizionale.

Al riguardo, la disposizione è esplicita: essa, «al dichiarato fine di perseguire maggiore efficienza ed economicità dell'azione» (amministrativa), si propone di ricondurre ad equità i rapporti economici con i concessionari. Inoltre, di «una risoluzione equitativa» della controversia parlano anche i lavori preparatori e, in particolare, la «nota di lettura» del 20 marzo 2012 citata dalle parti private.

Si tratta di una finalità di per sé non incongrua, ed anzi condivisibile, dal punto di vista sia dell'interesse pubblico alla riscossione delle entrate in questione, sia di quello privato dei concessionari, indubbiamente danneggiati dal prolungato stato di paralisi dell'azione amministrativa.

Ebbene, l'intervento sostitutivo della norma che in precedenza definiva la materia appare del tutto coerente con tali finalità. Esso non solo non può considerarsi irragionevole, ma, al contrario, è stato reso necessitato dall'inadempimento dell'amministrazione e dal suo espresso riconoscimento dell'impossibilità di individuare misure di salvaguardia diverse dal riequilibrio "interno" del rapporto concessorio, anche alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia (sentenza 16 febbraio 2012, resa in cause riunite C-72/10 e C-77/10, Costa-Cifone; nello stesso senso, sentenza 11 marzo 2010, C-384/08, Attanasio Group), che ha escluso interventi sul mercato delle scommesse in una logica anticoncorrenziale.

Per concludere sul punto, si deve osservare che non è rilevante in questa sede la circostanza che la nuova disciplina, a differenza di quella abrogata, preveda la riduzione dei minimi garantiti solo in relazione ai rapporti «controversi» e quindi senza efficacia pro futuro: tale eventualità, lamentata dalle società concessionarie, non emerge, né potrebbe emergere, dagli atti di rimessione, data la sua irrilevanza rispetto ai relativi giudizi.

In questi termini generali, pertanto, la censura non è fondata.

7.2.- Così ricostruita la natura e la *ratio* dell'intervento legislativo, emerge anche l'infondatezza, in questa parte, della censura di violazione degli artt. 24, primo comma, 103, primo comma, 111, 113 e 117, primo comma, Cost., in relazione al principio del giusto processo previsto dall'art. 6 della CEDU, atteso che, di per sé, il nuovo meccanismo di riequilibrio, analogamente a quello abrogato, non sottrae, né condiziona il potere decisorio del giudice (sentenze n. 160 del 2013, n. 137 e n. 94 del 2009, n. 267 del 2007 e n. 397 del 1994).

7.3.- È al contrario fondata la questione di costituzionalità, laddove si censura lo sbarramento del cinque per cento alla riduzione delle somme dovute dai concessionari, sbarramento su cui in realtà si incentrano le osservazioni del rimettente.

Lo stesso quadro, sia finalistico che strumentale, fin qui delineato, evidenzia la irragionevolezza di questa parte della disposizione.

Esiste, infatti, una evidente rottura della consequenzialità logica fra la pretesa di pervenire ad un equilibrato riassetto delle prestazioni economiche dei concessionari e la fissazione del tetto in modo apodittico, prescindendo cioè da quell'attenta e ponderata valutazione delle mutate circostanze di fatto (i pacifici minori introiti conseguenti all'evoluzione in senso concorrenziale del mercato delle scommesse ippiche), che costituiva la premessa indispensabile della determinazione delle modalità di salvaguardia e che rimane non meno indispensabile per l'applicazione del nuovo meccanismo di riequilibrio.

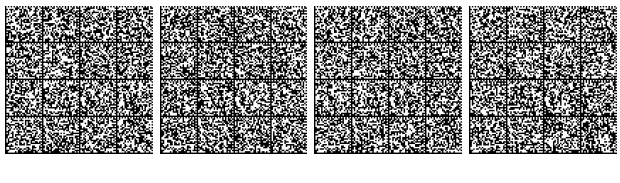
Questa carenza è del resto riconosciuta nella citata «nota di lettura» del 20 marzo 2012, ove si legge: «Per quanto riguarda la definizione delle controversie di cui al comma 5, lettera *b)*, si evidenzia che esse non siano esenti da possibili riflessi di natura finanziaria, rispetto ai quali sarebbe utile disporre di una stima».

Al riguardo questa Corte, ha precisato che la legittimità costituzionale delle leggi-provvedimento va valutata in relazione al loro specifico contenuto e che devono emergere i criteri che ispirano le scelte con esse realizzate, nonché le relative modalità di attuazione (sentenze n. 85 del 2013, n. 137 del 2009, n. 267 del 2007 e n. 492 del 1995), criteri e modalità che è sufficiente siano comunque desumibili dalla norma stessa in base agli ordinari strumenti ermeneutici (sentenze n. 85 del 2013 e n. 270 del 2010).

Ebbene, dalla norma impugnata (e anche dagli atti parlamentari) non emergono le ragioni che inducono a ritenere il tetto congruente con l'obiettivo prefissato dallo stesso legislatore, e cioè - si ripete - la riconduzione ad equità dei rapporti concessori nel rispetto dei principi di efficienza ed economicità.

8.- Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 5, lettera *b)*, del decreto-legge n. 16 del 2012, limitatamente alle parole «non superiore al 5 per cento».

Restano assorbite le altre censure.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 10, comma 5, lettera b)*, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento), convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 2012, n. 44, limitatamente alle parole «non superiore al 5 per cento».*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 novembre 2013.

F.to:
Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 novembre 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_130275

N. **276**

Sentenza 18 - 20 novembre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Militari - Codice dell'ordinamento militare - Militare condannato con sentenza definitiva non condizionalmente sospesa, per reato non colposo che comporti la pena accessoria della rimozione o della interdizione temporanea dai pubblici uffici - Perdita del grado senza giudizio disciplinare - Asserita reintroduzione di un'ipotesi di estinzione automatica del rapporto di lavoro a seguito di condanna penale - Insufficiente determinazione dei termini del giudizio e carenza di motivazione - Inammissibilità della questione.

– Decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, art. 866, comma 1.
– Costituzione, artt. 3, 4, 35 e 97.

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 866, comma 1, del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, nel procedimento vertente tra R.A. e il Ministero della difesa, Comando generale dell'Arma dei Carabinieri, con ordinanza del 28 marzo 2013, iscritta al n. 128 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 23, prima serie speciale, dell'anno 2013.

Udito nella camera di consiglio del 23 ottobre 2013 il Giudice relatore Marta Cartabia.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 28 marzo 2013 il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma, ha sollevato, su istanza di parte, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 866, comma 1, del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare). La norma impugnata, rubricata «Condanna penale», prevede che: «1. La perdita del grado, senza giudizio disciplinare, consegue a condanna definitiva, non condizionalmente sospesa, per reato militare o delitto non colposo che comporti la pena accessoria della rimozione o della interdizione temporanea dai pubblici uffici, oppure una delle pene accessorie di cui all'articolo 19, comma 1, numeri 2) e 6) del codice penale». Il giudice *a quo* dubita che l'art. 866, comma 1, del d.lgs. n. 66 del 2010 violi gli artt. 3, 4, 35 e 97 della Costituzione.

1.1.- Il giudizio principale ha ad oggetto il ricorso promosso da R.A., maresciallo capo dell'Arma dei Carabinieri, contro il decreto del Ministero della difesa - Direzione generale per il personale militare del 3 febbraio 2012, con il quale viene disposta, a decorrere dal 10 gennaio 2012, la perdita del grado ai sensi degli artt. 866, comma 1, e 867, comma 5, del d.lgs. n. 66 del 2010, e, per l'effetto, la cessazione dal servizio permanente del ricorrente, con conseguente iscrizione nel ruolo dei militari di truppa dell'esercito italiano. Il ricorrente ricorda che il Tribunale di Roma, con la decisione del 3 ottobre 2006, n. 17364, lo ha riconosciuto colpevole del reato di peculato continuato, condannandolo alla pena di due anni e quattro mesi di reclusione, nonché alla pena accessoria della interdizione temporanea dai pubblici uffici. La sentenza è stata confermata in appello ed è divenuta definitiva a seguito della sentenza della Corte di cassazione del 16 gennaio 2012.

2.- Il rimettente ravvisa la rilevanza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 866, comma 1, del d.lgs. n. 66 del 2010, in quanto soltanto un suo eventuale accoglimento, comportante la conseguente caducazione della norma sottoposta al vaglio di costituzionalità, consentirebbe l'annullamento del decreto impugnato.

Il giudice *a quo* richiama l'attenzione in ordine alla illegittimità costituzionale, più volte affermata dalla Corte costituzionale, di una norma che preveda una automatica cessazione del rapporto di pubblico impiego nel caso della emanazione di una sentenza irrevocabile di condanna senza che sia possibile valutare da parte dell'amministrazione procedente la gravità del reato commesso, la sua rilevanza rispetto all'attività svolta in concreto dal dipendente, il vantaggio che possa derivare per l'amministrazione dall'eventuale mantenimento in servizio dello stesso.

Quanto alla non manifesta infondatezza, il Tribunale rimettente osserva che la destituzione automatica mal si concilia con l'esigenza di tutela del diritto al lavoro, violando gli artt. 4 e 35 della Costituzione. A parere del TAR deve trovare applicazione, anche nei confronti del pubblico dipendente che presta servizio nelle forze armate, l'art. 9 della legge 7 febbraio 1990, n. 19 (Modifiche in tema di circostanze, sospensione condizionale della pena e destituzione dei pubblici dipendenti), in base al quale «1. Il pubblico dipendente non può essere destituito di diritto a seguito di condanna penale. È abrogata ogni contraria disposizione di legge. 2. La destituzione può essere sempre inflitta all'esito del procedimento disciplinare [...]». Per cui l'estinzione del rapporto di lavoro o di impiego, anche nel caso di condanna penale irrevocabile, potrebbe essere pronunciata solo a seguito di un procedimento disciplinare nel rispetto delle garanzie del diritto di difesa del pubblico dipendente.

3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri non è intervenuto in giudizio.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 866, comma 1, del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), nella parte in cui prevede che la «perdita del grado, senza giudizio disciplinare, consegue a condanna definitiva, non condizionalmente sospesa, per reato militare o delitto non colposo che comporti la pena accessoria della rimozione o della interdizione temporanea dai pubblici uffici», per violazione degli artt. 3, 4, 35 e 97 della Costituzione.

2. - La questione è inammissibile, per insufficiente determinazione dei termini del giudizio e carenza di motivazione.

Il giudice rimettente si limita ad osservare che la disposizione impugnata «reintroduce» un'ipotesi di estinzione automatica del rapporto di lavoro a seguito di condanna penale, senza previo giudizio disciplinare, in contrasto con il principio generale contenuto nell'art. 9 della legge 7 febbraio 1990, n. 19 (Modifiche in tema di circostanze, sospensione condizionale della pena e destituzione dei pubblici dipendenti), il quale afferma che «1. Il pubblico dipendente non può essere destituito di diritto a seguito di condanna penale. 2. È abrogata ogni contraria disposizione di legge. La destituzione può essere sempre inflitta all'esito del procedimento disciplinare [...]».

Il TAR sembra, pertanto, voler instaurare un giudizio di legittimità costituzionale basato sulla violazione del principio di eguaglianza, ma la comparazione tra la disposizione dell'ordinamento militare impugnata e il principio generale applicabile al pubblico impiego, richiamato come *tertium comparationis*, non può essere correttamente effettuata in mancanza di alcuni elementi essenziali, che l'ordinanza di rimessione omette di illustrare.

Il giudice rimettente, infatti, non specifica quali siano gli effetti della perdita del grado per gli appartenenti ai ruoli dell'Arma dei Carabinieri, né chiarisce in che misura essa possa essere assimilata alla destituzione del pubblico impiegato. D'altra parte, sarebbe stato necessario specificare le ragioni per cui il principio generale dettato per il pubblico impiego sarebbe di per sé applicabile anche agli appartenenti ai ruoli dell'Arma dei Carabinieri, senza che assuma rilievo la peculiarità delle funzioni dell'Arma stessa, che attengono alla pubblica sicurezza e all'ordine pubblico.

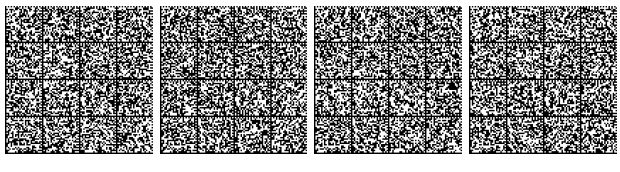
Inoltre, a sostegno della prospettata questione di legittimità costituzionale, il TAR ha genericamente richiamato il disfavore mostrato dalla Corte costituzionale per le disposizioni di legge che comportano l'automatica cessazione del rapporto di pubblico impiego in seguito a condanna penale, senza tenere conto della più recente evoluzione normativa in materia di reati contro la pubblica amministrazione, disposta a partire dalla legge 27 marzo 2001, n. 97 (Norme sul rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare ed effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche), successivamente modificata. Negli anni più recenti, il legislatore ha inasprito le pene per tale tipo di reati, tra cui quello di peculato che viene in rilievo nel caso di specie, oltre a rendere più severe le sanzioni accessorie relative all'interdizione dai pubblici uffici e ad incidere altresì, sempre nel senso di un maggior rigore, sulle conseguenze relative al rapporto di lavoro con la pubblica amministrazione, anche attraverso la previsione di ipotesi di estinzione automatica a seguito di condanna in sede penale, come risulta dal nuovo testo dell'art. 32-*quinquies* del codice penale. La disposizione impugnata deve essere necessariamente valutata in riferimento a tale contesto normativo, tanto più che essa è contenuta nel nuovo ordinamento militare, di cui al già citato d.lgs. n. 66 del 2010, ed è quindi coeva a questa linea legislativa particolarmente severa nei confronti dei reati contro la pubblica amministrazione.

Alla luce di questa evoluzione normativa, il generico riferimento dell'ordinanza di rimessione al principio generale in tema di destituzione del pubblico impiegato, contenuto nella legge n. 19 del 1990, e alla giurisprudenza costituzionale che intorno ad esso si è sviluppata, è del tutto insufficiente per una corretta prospettazione della questione di legittimità costituzionale portata all'esame della Corte.

Infine, il richiamo ai parametri di cui agli artt. 4 e 35 Cost. è privo di motivazione.

Il mancato esame da parte del remittente dei profili sopra indicati e l'incompleta ricostruzione del quadro normativo di riferimento compromettono l'*iter* logico argomentativo posto a fondamento della sollevata censura e ne precludono lo scrutinio (*ex plurimis* ordinanze n. 174 del 2012, n. 50 del 2011 e sentenza n. 356 del 2010).

Ne deriva l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto l'art. 866, comma 1, del d.lgs. n. 66 del 2010.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 866, comma 1, del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), sollevata, in riferimento agli articoli 3, 4, 35, 97 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo per il Lazio con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 novembre 2013.

F.to:
Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Marta CARTABIA, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 novembre 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_130276

N. **277**

Sentenza 18 - 22 novembre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Norme della Regione Sardegna - Stabilizzazione a domanda - Inquadramento riservato di personale assunto a tempo determinato - Estensione a figure professionali reclutate mediante selezioni precedentemente non comprese e non rigorosamente rispondenti ai caratteri di stretta concorsualità pubblica previsti dalla normativa di riferimento del 2007 - Violazione del principio del pubblico concorso per l'accesso ai pubblici impieghi - Violazione del principio di eguaglianza - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Illegittimità costituzionale.

– Legge della Regione Sardegna 26 giugno 2012, n. 13, art. 2.
– Costituzione, artt. 3, 51 e 97.

Impiego pubblico - Norme della Regione Sardegna - Stabilizzazione a domanda - Inquadramento riservato di personale assunto a tempo determinato - Proroga al 30 giugno 2011 del termine entro il quale ulteriori figure professionali di lavoratori precari acquisiscono i requisiti per partecipare alle procedure di stabilizzazione - Contrasto con i limiti temporali previsti dalla normativa statale per la stabilizzazione - Violazione della competenza legislativa statale nella materia del coordinamento della finanza pubblica - Violazione del principio del pubblico concorso per l'accesso ai pubblici impieghi - Violazione del principio di eguaglianza - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Illegittimità costituzionale.

– Legge della Regione Sardegna 13 settembre 2012, n. 17, art. 2, comma 2.
– Costituzione, artt. 3, 51, 97 e 117, terzo comma; legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 558.

Impiego pubblico - Norme della Regione Sardegna - Stabilizzazione a domanda - Inquadramento riservato di personale assunto a tempo determinato - Proroga al 30 giugno 2011 del termine entro il quale ulteriori figure professionali di lavoratori precari acquisiscono i requisiti per partecipare alle procedure di stabilizzazione - Contrasto con i limiti temporali previsti dalla normativa statale per la stabilizzazione - Violazione della competenza legislativa statale nella materia del coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale - Assorbimento degli ulteriori profili.

– Legge della Regione Sardegna 13 settembre 2012, n. 17, art. 2, comma 1.
– Costituzione, art. 117, terzo comma; legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 558 (Costituzione, artt. 3, 51 e 97).

Impiego pubblico - Norme della Regione Sardegna - Stabilizzazione a domanda dei lavoratori precari presso l'amministrazione regionale - Parificazione delle attività lavorative e dei periodi lavorativi di tirocinio formativo retribuito presso gli enti locali territoriali e le altre pubbliche amministrazioni - Attività non omogenee - Violazione del principio di eguaglianza - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Illegittimità costituzionale - Assorbimento dell'ulteriore censura.

– Legge della Regione Sardegna 13 settembre 2012, n. 17, art. 2, comma 3.
– Costituzione, artt. 3, 51 e 97 (art. 117, terzo comma).

Impiego pubblico - Norme della Regione Sardegna - Contratti di lavoro a tempo determinato presso CSL, CESIL e Agenzie di sviluppo locale, non rinnovati dalle soppresse province sarde - Prolungamento dei termini di durata mediante stipulazione immediata ad iniziativa dei dirigenti delle attuali gestioni provvisorie competenti in materia di personale - Contrasto con il tetto di spesa fissato dalla normativa statale di riferimento - Violazione della competenza legislativa statale nella materia del coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale.

– Legge della Regione Sardegna 26 giugno 2012, n. 13, art. 3, commi 1 e 2.
– Costituzione, art. 117, terzo comma; decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 9, comma 28.

Impiego pubblico - Norme della Regione Sardegna - Operatori di tutela ambientale già in servizio presso le amministrazioni provinciali - Prolungamento dei termini di durata del contratto mediante stipulazione immediata ad iniziativa dei dirigenti delle attuali gestioni provvisorie competenti in materia di personale - Contrasto con il tetto di spesa fissato dalla normativa statale di riferimento - Violazione della competenza legislativa statale nella materia del coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale.

– Legge della Regione Sardegna 13 settembre 2012, n. 17, art. 2, comma 5.
– Costituzione, art. 117, terzo comma; decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 9, comma 28.

Impiego pubblico - Norme della Regione Sardegna - Stipulazione dei contratti a tempo determinato per la prosecuzione dell'attività lavorativa del personale in servizio presso i Centri servizi per il lavoro, i Centri servizi inserimento lavorativo e le Agenzie di sviluppo locale - Contrasto con il tetto di spesa fissato dalla normativa statale di riferimento - Violazione della competenza legislativa statale nella materia del coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale.

– Legge della Regione Sardegna 13 settembre 2012, n. 17, art. 1, comma 1, che introduce l'art. 6, comma 8, della legge regionale 4 agosto 2011, n. 16.
– Costituzione, art. 117, terzo comma; decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 9, comma 28.

Impiego pubblico - Norme della Regione Sardegna - Utilizzazione di professionisti intellettuali con contratti di lavoro autonomo - Ricorso del Governo - Asserita violazione della competenza legislativa statale nella materia del coordinamento della finanza pubblica - Asserita violazione dell'obbligo di copertura della spesa - Insussistenza - Prevista invarianza del numero e del costo dei contratti - Non fondatezza delle questioni.

– Legge della Regione Sardegna 13 settembre 2012, n. 17, art. 6, comma 1.
– Costituzione, artt. 81 e 117, terzo comma; decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 9, comma 28.

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 degli artt. 2 e 3, commi 1 e 2, della legge della Regione autonoma Sardegna 26 giugno del 2012, n. 13 (Rimodulazione del quadro degli interventi regionali a sostegno delle politiche del lavoro e disposizioni in materia di contratti a termine) e degli artt. 1, comma 1, 2, commi 1, 2, 3 e 5, 6, comma 1, della legge della Regione autonoma della Sardegna 13 settembre 2012, n. 17, recante «Finanziamento agli enti locali per il funzionamento dei Centri servizi per il lavoro (CSL), dei Centri servizi inserimento lavorativo (CESIL) e delle Agenzie di sviluppo locale e disposizioni varie», promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi notificati il 21-27 agosto 2012 e il 19-21 novembre 2012, depositati in cancelleria il 31 agosto ed il 26 novembre 2012 ed iscritti rispettivamente ai nn. 116 e 180 del registro ricorsi 2012.

Visti gli atti di costituzione della Regione autonoma Sardegna;

udito nell'udienza pubblica del 24 settembre 2013 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

uditi l'avvocato dello Stato Enrico De Giovanni per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Massimo Luciani per la Regione autonoma Sardegna.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 21-27 agosto 2012, depositato in cancelleria il successivo 31 agosto e iscritto al n. 116 del registro ricorsi dell'anno 2012, il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 51, 97 e 117, terzo comma, della Costituzione, degli artt. 2 e 3, commi 1 e 2, della legge della Regione autonoma Sardegna 26 giugno 2012, n. 13 (Rimodulazione del quadro degli interventi regionali a sostegno delle politiche del lavoro e disposizioni in materia di contratti a termine), intesa all'attuazione degli accordi istituzionali per la proroga e la prima concessione degli ammortizzatori sociali in deroga, per gli anni 2011 e 2012.

1.1.- Il ricorrente sospetta d'illegittimità costituzionale, in primo luogo, l'art. 2 della legge reg. Sardegna n. 13 del 2012. A suo avviso, infatti, tale disposizione determina un illegittimo ampliamento dei soggetti destinatari di possibili inquadramenti nei ruoli regionali del personale.

In particolare, l'impugnato art. 2 dispone che «1. Alla fine del comma 1 dell'art. 4 della legge regionale 13 giugno 2012, n. 12 (Disposizioni urgenti e integrazioni alla legge regionale 4 agosto 2011, n. 16 (Norme in materia di organizzazione e personale), relativa ai contratti di collaborazioni coordinate e continuative e ulteriori misure di contenimento della spesa pubblica), sono aggiunte le parole: "e le selezioni effettuate con modalità analoghe attestate dai relativi dirigenti di servizio o generali per le figure professionali aventi i requisiti dei trenta mesi maturati entro i termini stabiliti dall'articolo 6, comma 2, della legge regionale n. 16 del 2011". L'art. 4, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 12 del 2012, rubricato «Attuazione del Piano regionale sul precariato di cui all'articolo 36 della legge regionale n. 2 del 2007, e successive modifiche ed integrazioni», stabilisce, dunque, nella nuova formulazione che «1. Ai fini degli inquadramenti di cui all'articolo 36, comma 2, della legge regionale 29 maggio 2007, n. 2 (legge finanziaria 2007), sono comprese le selezioni di figure professionali destinate alle attività di assistenza tecnica nella gestione e attuazione del Programma operativo nazionale 2000-2006 - Pon Atas (misure 1.1., 1.2 e 2.2) e dell'Accordo di programma quadro - APQ - rivolte ai soggetti preselezionati nell'ambito dei medesimi programmi e le selezioni effettuate con modalità analoghe attestate dai relativi dirigenti di servizio o generali per le figure professionali aventi i requisiti dei trenta mesi maturati entro i termini stabiliti dall'art. 6, comma 2, della legge regionale n. 16 del 2011».

Secondo il ricorrente, la citata disposizione, come modificata dall'art. 2 della legge reg. n. 13 del 2012 a decorrere dal giorno stesso della sua pubblicazione (ai sensi di quanto stabilito dall'art. 5 della stessa legge), comporta la possibilità di inquadrare anche personale assunto a tempo determinato, e quindi realizzare un inquadramento riservato di personale, in contrasto con gli artt. 3, 51 e 97 Cost. Il ricorrente richiama, al riguardo, la sentenza n. 205 del 2006, con cui la Corte costituzionale ha affermato che l'aver prestato attività a tempo determinato alle dipendenze dell'amministrazione regionale non può essere considerato un valido presupposto per una riserva di posti, e la successiva sentenza n. 235 del 2010, con cui la stessa Corte ha ribadito che le stabilizzazioni di personale si pongono in contrasto con gli artt. 51 e 97 Cost., nonché con l'art. 117, terzo comma, Cost., nell'ottica del coordinamento della finanza pubblica.

1.2.- Il ricorrente censura, altresì, l'art. 3, commi 1 e 2, della legge reg. Sardegna n. 13 del 2012, là dove dispone che «1. I contratti a termine di cui all'articolo 6, comma 8, della legge regionale 4 agosto 2011, n. 16 (Norme in materia di organizzazione e personale), che non siano stati rinnovati dalle soppresse Province sarde alla data di approvazione della presente legge, sono stipulati con decorrenza immediata dai dirigenti competenti in materia di personale delle

attuali gestioni provvisorie. 2. La disposizione di cui al comma 1 si applica anche nei casi di raggiungimento dei trentasei mesi di lavoro subordinato maturato dai soggetti aventi titolo all'assunzione nelle soppresse amministrazioni provinciali in ordine alle disposizioni straordinarie di cui alla legge regionale 25 maggio 2012, n. 11 (Norme sul riordino generale delle autonomie locali e modifiche alla legge regionale n. 10 del 2011)».

Le disposizioni contenute nell'art. 3 della legge regionale impugnata prolungano i termini di durata dei contratti di lavoro a tempo determinato, che non siano stati rinnovati dalle soppresse Province sarde e l'art. 3, comma 2, estende tali disposizioni al personale che aveva raggiunto i trentasei mesi di lavoro subordinato. Al riguardo, il ricorrente sottolinea che l'instaurazione di rapporti di lavoro flessibile può avvenire solo nel rispetto delle disposizioni contenute nell'art. 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), che rappresentano principi cui la Regione, pur nel rispetto della propria autonomia, non può derogare. Le norme impugnate, inoltre, si pongono in contrasto con l'art. 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, il quale stabilisce che, a decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni pubbliche possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del cinquanta per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009, nonché con l'art. 117, terzo comma, Cost. in materia di coordinamento della finanza pubblica. L'art. 3 impugnato, invece, nel prolungare la durata dei suindicati contratti si risolve nel superamento dei limiti - fissati dalla legge - per l'instaurazione di rapporti di lavoro flessibile e comporta, altresì, un superamento dei limiti di spesa sostenuta per le medesime finalità. Donde la violazione - a dire del Governo «incontestabile» - anche dell'art. 117, terzo comma, Cost.

2.- Con memoria depositata il 3 ottobre 2012, la Regione autonoma Sardegna si è costituita, chiedendo che le questioni di legittimità promosse con il ricorso siano dichiarate inammissibili e, comunque, infondate.

2.1.- Il ricorso sarebbe, innanzitutto, inammissibile.

2.1.1.- Risulterebbe, in primis, inammissibile il complesso delle censure avverso le disposizioni di legge delle autonomie speciali commisurate anche all'ambito di autonomia garantita dallo statuto speciale, non figurando in ricorso il minimo accenno alla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna). Lamenta, in particolare, la difesa regionale che il ricorrente non solo non dimostra, ma nemmeno allega, che le disposizioni impugnate ecceder ebbero dalla competenza attribuita dall'art. 3, comma l, lettera *a)*, dello statuto speciale, in base al quale la Regione ha potestà legislativa esclusiva in materia di «ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione e stato giuridico ed economico del personale».

2.1.2.- Peraltro, opina la resistente che le motivazioni addotte dal Governo in relazione agli altri parametri sarebbero comunque insufficienti a permettere lo scrutinio del merito delle questioni. Quanto alla prima censura, il ricorrente non deduce alcunché sul fatto che l'art. 36, comma 2, della legge della Regione autonoma Sardegna 29 maggio 2007, n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione - legge finanziaria 2007) prevede distinte fattispecie in tema di superamento del precariato. In particolare, la contemplata possibilità che il personale precario sia «sottoposto a prove selettive concorsuali pubbliche, con il riconoscimento di una premialità riferita al servizio prestato sulla base della legislazione vigente in materia» rimanderebbe ad un concorso espletato senza alcuna riserva di posti. Il ricorrente, pertanto, avrebbe dovuto quantomeno spiegare perché la disposizione censurata dovrebbe interpretarsi nel senso della previsione di una procedura selettiva in tutto riservata al personale precario dell'amministrazione regionale.

2.1.3.- Un ulteriore profilo d'inammissibilità del gravame sarebbe rappresentato dal fatto che il ricorrente abbia inteso muovere le proprie doglianze avverso l'art. 36, comma 2, della legge reg. n. 2 del 2007, anziché contro le disposizioni della legge reg. n. 13 del 2012. Censurato infatti è, ad avviso della difesa regionale, il meccanismo di stabilizzazione del precariato e non, invece, la previsione di inserimento in tale meccanismo di ulteriori, particolari figure professionali (come previsto dall'art. 2 della legge regionale qui in oggetto). Donde l'aberratio ictus in cui sarebbe incorso il Presidente del Consiglio dei ministri, comportante l'inammissibilità del ricorso che mirerebbe a sottoporre surrettiziamente alla Corte costituzionale una questione per la quale il ricorrente sarebbe ormai decaduto dalla possibilità di proporre gravame.

2.1.4.- Ancor più evidente sarebbe l'inammissibilità della censura mossa dal ricorrente all'art. 3 della legge impugnata. In primo luogo, per mancata precisazione della disposizione di legge invocata ad integrazione del parametro di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., essendo dubbio se si tratti effettivamente di quella contenuta nell'art. 36 del d.lgs. n. 165 del 200l (richiamato quale parametro interposto). Quanto, poi, all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, per palese difetto di motivazione. Considerato, infatti, che l'art. 3 della legge reg. n. 13 del 2012 si applica ai «contratti a termine di cui all'articolo 6, comma 8, della legge regionale 4 agosto 2011, n. 16» nonché al «personale al lavoro nelle

soppresse amministrazioni provinciali di cui alla legge regionale 25 maggio 2012, n. 11», l'annualità prevista dalla disposizione impugnata, comportante una invarianza di spesa per il personale rispetto all'anno 2011, già teneva conto delle misure di contenimento della spesa previste dal d.l. n. 78 del 2010. L'inammissibilità della questione promossa al riguardo, discenderebbe dal fatto che il ricorrente aveva l'obbligo di dimostrare il contrasto della disposizione impugnata con il parametro invocato, non emergente dalla piana lettura delle disposizioni impugnate, né certamente desumibile, data la successione degli interventi del legislatore regionale sulla disciplina del personale, in via di presunzione.

2.2.- Secondo la difesa regionale, le questioni sollevate sarebbero, in ogni caso, infondate.

2.2.1.- Manifestamente infondata risulterebbe la censura all'art. 2 della legge regionale in oggetto, perché il Presidente del Consiglio dei ministri sarebbe incorso in un evidente equivoco.

Premette la resistente che l'art. 36, comma 2, della legge della Regione autonoma Sardegna 29 maggio 2007, n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione - legge finanziaria 2007), ha dato mandato alla Giunta regionale sarda di predisporre un piano pluriennale per il superamento del precariato «sulla base dì una puntuale ricognizione» del personale. Tale piano includeva solo alcune tipologie di dipendenti, in particolare il «personale non dirigente che abbia svolto attività per almeno trenta mesi, anche non continuativi, nell'ultimo quinquennio» e quello «proveniente da progetti socialmente utili regionali e interregionali che abbia prestato servizio presso l'Amministrazione regionale». Al contrario, era, e rimane ancora oggi, escluso sia il personale «impiegato in attività di formazione nei CRFP», sia il personale «con funzioni di comunicazione esterna o di addetto stampa, o ai sensi della normativa in materia di uffici di gabinetto o strutture ausiliarie del Presidente della Regione o dei componenti della Giunta regionale».

Rileva ancora la difesa regionale che l'art. 4 della legge reg. n. 12 del 2012 (precedente alla legge regionale oggetto del presente giudizio e, per quanto consta alla difesa regionale, non impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri), senza nulla innovare quanto alla disciplina sostanziale di superamento del precariato nel rispetto del pubblico concorso, delineata dall'art. 36, comma 2, della legge reg. n. 2 del 2007, si è limitato ad aggiungere alla platea dei dipendenti oggetto del piano (previsto dal medesimo art. 36, comma 2, della legge reg. n. 2 del 2007) anche le «figure professionali destinate alle attività di assistenza tecnica nella gestione e attuazione del Programma operativo nazionale 2000-2006 - Pon Atas (misure 1.1.,1.2 e 2.2) e dell'Accordo di programma quadro - APQ - rivolte ai soggetti preselezionati nell'ambito dei medesimi programmi». Orbene, l'art. 2 della legge reg. n. 13 del 2012, ancora una volta senza modificare il meccanismo previsto dalla legge reg. n. 2 del 2007, avrebbe solo ampliato ulteriormente il novero dei dipendenti oggetto del piano di superamento del precariato, inserendovi le figure professionali assunte con «selezioni effettuate con modalità analoghe [a quelle destinate alle attività di assistenza tecnica per i programmi Atas e APQ] attestate dai relativi dirigenti di servizio o generali per le figure professionali aventi i requisiti dei trenta mesi maturati entro i termini stabiliti dall'articolo 6, comma 2, della legge regionale n. 16 del 2011». Sicché, il legislatore regionale, lungi dal violare il principio del pubblico concorso, avrebbe semplicemente aggiunto un'altra categoria di dipendenti che può ambire a partecipare alle procedure di superamento del precariato, nel rispetto delle condizioni previste dall'art. 3, comma 2, della legge reg. n. 2 del 2007. Meccanismo, questo, immune da censure di legittimità costituzionale, tant'é che con la recente sentenza n. 30 del 2012 la Corte costituzionale ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 7 della legge della Regione autonoma Sardegna 19 gennaio 2011, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione - legge finanziaria 2011) perché il legislatore regionale aveva alterato il meccanismo previsto dall'art. 36, comma 2, della legge reg. n. 2 del 2007 (qui, invece, rimasto intatto), stabilendo una riserva di posti e una più favorevole modalità di svolgimento del concorso attraverso l'esenzione da eventuali prove preselettive (punto 6.2. del Considerato in diritto della sentenza n. 30 del 2012).

La difesa regionale ribadisce che nel caso in esame, invece, a vantaggio delle categorie dei lavoratori comprese nel piano di superamento del precariato, sarebbe stato previsto il solo «riconoscimento di una premialità riferita al servizio prestato sulla base della legislazione vigente in materia» ai sensi dell'ultimo periodo dell'art. 36, comma 2, della legge reg. n. 2 del 2007.

2.2.1.1.- La Regione autonoma Sardegna si sofferma, inoltre, sulle ulteriori modificazioni dell'art. 2 della legge in esame, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della stessa Regione in data 28 giugno 2012 (data di entrata in vigore in forza dell'art. 5 della medesima legge), seguite alla sentenza n. 212 del 2012, depositata in data 30 luglio 2012, con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, della legge reg. n. 16 del 2011 (richiamato dall'art. 2 della legge in oggetto, là dove si fa riferimento alle «figure professionali aventi i requisiti dei trenta mesi maturati entro i termini stabiliti dall'articolo 6, comma 2, della legge regionale n. 16 del 2011»). Successivamente è intervenuta la legge della Regione autonoma Sardegna 13 settembre 2012, n. 17, recante «Finanziamento agli enti locali per il funzionamento dei Centri servizi per il lavoro (CSL), dei Centri servizi inserimento lavorativo (CESIL) e delle Agenzie di sviluppo locale e disposizioni varie», pubblicata nel della medesima Regione in data 20 settembre 2012 ed entrata in

vigore in pari data, ai sensi dell'art. 7 della medesima legge. Per effetto di tale intervento normativo, il comma l dell'articolo 4 della legge reg. n. 12 del 2012, già emendato dall'art. 2 oggetto del presente scrutinio, è stato ulteriormente modificato attraverso la sostituzione delle parole «entro i termini stabiliti dall'articolo 6, comma 2, della legge regionale n. 16 del 2011» con le parole «entro i termini stabiliti dall'articolo 3, comma 5, della legge regionale n. 3 del 2009».

La difesa regionale fa presente che le modifiche introdotte da ultimo con la legge reg. n. 17 del 2012, per un verso, confermerebbero l'infondatezza del ricorso, per l'altro, risulterebbero satisfattive delle pretese statali.

Con quest'ultima novella, infatti, l'intera normativa sul superamento del precariato si riallaccia al paradigma dell'art. 3, comma 5, della legge della Regione autonoma Sardegna 7 agosto 2009, n. 3 (Disposizioni urgenti nei settori economico e sociale), così limitando il personale che è soggetto alla disposizione in esame a quello che ha conseguito «i requisiti richiesti dalle rispettive amministrazioni ai sensi delle vigenti normative», come recita lo stesso art. 3, comma 5. Inoltre, la norma regionale appena citata prevede che questi lavoratori siano soggetti alle disposizioni dell'art. 36 della legge reg. n. 2 del 2007, così escludendo ogni possibile deviazione dal principio del pubblico concorso, pienamente rispettato dal predetto disposto.

La difesa regionale aggiunge che l'art. l, comma 558, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), tuttora vigente, prevede che «A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, gli enti di cui al comma 557 [ossia tutti gli enti sottoposti al patto di stabilità, comprese le Regioni], fermo restando il rispetto delle regole del patto di stabilità interno, possono procedere, nei limiti dei posti disponibili in organico, alla stabilizzazione del personale non dirigenziale in servizio a tempo determinato da almeno tre anni, anche non continuativi, o che consegua tale requisito in virtù di contratti stipulati anteriormente alla data del 29 settembre 2006 o che sia stato in servizio per almeno tre anni, anche non continuativi, nel quinquennio anteriore alla data di entrata in vigore della presente legge, nonché del personale di cui al comma 1156, lettera *f)*, purché sia stato assunto mediante procedure selettive di natura concorsuale o previste da norme di legge. Alle iniziative di stabilizzazione del personale assunto a tempo determinato mediante procedure diverse si provvede previo espletamento di prove selettive».

Secondo la difesa regionale, basterebbe leggere l'art. 36 della legge reg. n. 2 del 2007 per comprendere che esso si muove esattamente nel solco tracciato dal legislatore statale con l'art. l, comma 558, della legge n. 296 del 2006. Tale circostanza, atteso il doppio rinvio che caratterizza la vigente disciplina regionale (quello operato dall'art. 3, comma 5, della legge reg. n. 3 del 2009 alla legge reg. n. 2 del 2007 e quello operato dall'art. 4, comma l, della l. reg. n. 12 del 2012 - come modificato - alla legge reg. n. 3 del 2009), si ripercuoterebbe direttamente sull'impugnato art. 2, dimostrando l'infondatezza delle censure.

2.2.2.- Secondo la difesa regionale è, altresì, infondata la censura rivolta all'art. 3 della legge impugnata, con l'interposizione dell'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010.

In primo luogo, perché, come detto, i contratti a tempo determinato scaduti nel biennio 2011-2012 dovevano già tenere conto della limitazione di spesa prevista nel d.l. n. 78 del 2010, sicché un loro rinnovo non potrebbe violare quel parametro interposto.

Inoltre, per quanto concerne specificamente il secondo comma dell'impugnato art. 3, perché, con la disposizione in esame, il legislatore regionale si sarebbe fatto carico della gestione transitoria del personale delle Province sarde soppresse a seguito del *referendum* regionale celebratosi nella primavera del 2012, ricorrendo, pertanto, quelle «straordinarie esigenze di interesse pubblico» spesso assunte dalla giurisprudenza costituzionale come condizione giustificatrice di una deroga alle disposizioni statali in tema di gestione del personale delle amministrazioni pubbliche (viene richiamata ancora la sentenza n. 30 del 2012, in tema di pubblico concorso).

3.- Con memoria depositata il 2 aprile 2013 il Presidente del Consiglio dei ministri ha insistito argomentatamente affinché le disposizioni impugnate siano dichiarate illegittime, in accoglimento del ricorso proposto.

3.1.- Contro l'eccepita inammissibilità del ricorso per omessa considerazione dell'autonomia garantita alla Regione autonoma Sardegna dallo statuto speciale, rileva il ricorrente di avere invero dato atto dell'autonomia regionale, sostenendo - a suo dire a ragione ed in aderenza a pacifici principi affermati dalla Corte costituzionale - che tale amministrazione è comunque tenuta a rispettare l'art. 117 Cost.

3.2.- Sotto altro profilo, evidenzia il ricorrente che la sentenza n. 212 del 1012 «non fa superare i rilievi di incostituzionalità formulati, in quanto le modifiche apportate al comma 1 dell'articolo 4 della l.r. n. 12/2012, introdotte dall'articolo 2, comma 2 della l.r. n. 17/2012, sono state a loro volta impugnate dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 16 novembre 2012, ed il relativo procedimento pende attualmente dinanzi alla Corte Costituzionale. [...] Inoltre, considerato il lasso di tempo intercorso tra l'entrata in vigore delle norme censurate e le loro modifiche, le disposizioni regionali impugnate potrebbero aver, medio tempore, prodotto effetti».

4.- Con memoria depositata il 29 marzo 2013 la Regione autonoma Sardegna ha chiesto, in via principale, dichiararsi l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. n. 13 del 2012; in subordine, dichiararsi la cessazione della materia del contendere in relazione alla questione di legittimità costituzionale del predetto art. 2; in via ulteriormente subordinata, dichiararsi l'infondatezza della medesima questione; ancora, in via principale, dichiararsi l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge reg. n. 13 del 2012; in via subordinata, dichiararsene l'infondatezza.

4.1.- La difesa regionale insiste nell'eccepita inammissibilità del ricorso sotto i vari profili enucleati nella memoria di costituzione ed argomenta ampiamente in tal senso, anche alla luce di alcune novità normative e della più recente giurisprudenza costituzionale.

4.1.1.- In particolare, la stessa difesa ribadisce che, con l'ulteriore novella (di cui all'art. 2, comma 2, della legge reg. n. 17 del 2012) dell'art. 4, comma 1, della legge reg. n. 12 del 2012, è scomparso dal testo della legge reg. n. 12 del 2012 ogni riferimento alla legge reg. n. 16 del 2011, che è stata dichiarata illegittima con sentenza n. 212 del 2012. A questo proposito, la resistente segnala di aver versato in atti la nota della Regione autonoma della Sardegna 22 marzo 2013, prot. n. 8589/1.15.6, con cui la direzione generale del personale ha attestato che l'art. 2 impugnato non è stato oggetto di applicazione, né lo è stata la legge reg. n. 16 de1 2011, annullata con la citata sentenza n. 212 del 2012. Di qui la richiesta di dichiarare la cessazione della materia del contendere quanto alla questione avente ad oggetto l'art. 2 della legge reg. n. 13 del 2012, poiché il nuovo testo dell'art. 4 della legge reg. n. 12 del 2012 varrebbe a superare tutte le censure del ricorrente.

4.2.- La Regione autonoma Sardegna sostiene ulteriormente, in subordine, la non fondatezza del gravame.

4.2.1.- Contro il censurato art. 2 della legge reg. n. 13 del 2012, la difesa regionale ribadisce che l'anzidetta disposizione - tanto più a seguito della successiva novellazione, ad opera dell'art. 2 della legge reg. n. 17 del 2012, dell'art. 4 (già modificato dal primo) della legge reg. n. 12 del 2012 - non disciplina in alcun modo il meccanismo di superamento del precariato vigente per il personale precario della Regione Sardegna, ma si limita a prevedere quali figure professionali debbano essere ricomprese in queste procedure amministrative, invero regolate da altre fonti regionali.

Non vi sarebbe poi alcuna violazione degli artt. 3 e 51 Cost., come invece lamentato dal ricorrente.

Rispetto all'art. 3 Cost., la disposizione in esame non introdurrebbe alcun privilegio o vantaggio personale, che sia in contrasto con il principio di uguaglianza, e sarebbe conforme al principio di ragionevolezza, essendo nella piena facoltà del legislatore regionale disciplinare in maniera diversa tipologie diverse di figure professionali. Tanto è vero che anche il legislatore statale, nel disciplinare le forme di superamento del precariato, avrebbe usualmente avuto cura di distinguere tra le diverse categorie di figure professionali.

Quanto all'art. 51 Cost., la norma censurata non porrebbe alcuna differenziazione tra personale di sesso maschile e personale di sesso femminile.

Lo stesso metodo di stabilizzazione del personale precario previsto dalla Regione autonoma Sardegna, a prescindere dalla sua esorbitanza dall'ambito del presente giudizio, sarebbe conforme al principio del pubblico concorso di cui all'art. 97 Cost.

Sottolinea, infatti, la difesa regionale che, diversamente dalla fattispecie scrutinata con esito demolitorio dalla sentenza n. 212 del 2012, il meccanismo di selezione del personale precario in esame, stante il rinvio all'art. 36, comma 2, della legge reg. n. 2 del 2007, prevede che possano essere stabilizzate unicamente quelle figure professionali assunte sulla base di procedure concorsuali; richiede espressamente la pubblicità delle prove concorsuali; dispone un riconoscimento di premialità che si spiega esclusivamente con l'espletamento di concorsi aperti al pubblico, dato che esso non avrebbe senso per i soli concorsi cosiddetti "interni".

4.2.2.- Quanto al secondo motivo di ricorso, concernente l'art. 3 della legge reg. n. 13 del 2012, contesta la resistente che esso darebbe luogo ad un «prolungamento dei termini di durata dei contratti di lavoro a tempo determinato», posto che la disposizione censurata non prevede un "prolungamento *ex lege*" della durata dei contratti in essere, bensì rimette al dirigente competente al ramo della struttura interessata il potere di stipulare nuovi contratti con il personale precario, in tal modo inserendosi nel più vasto procedimento di riforma del governo locale nella Regione autonoma Sardegna, seguito alla consultazione referendaria del 2012.

Viene ricordato che, al fine di portare a regime la riforma degli enti locali sardi, il legislatore regionale, con l'art. 1, comma 3, della legge reg. n. 11 del 2012, come novellato dall'art. l della legge della Regione autonoma Sardegna 27 febbraio 2013, n. 5 (Proroga dei termini di cui all'articolo 1 della legge regionale 25 maggio 2012, n. 11, recante «Norme sul riordino generale delle autonomie locali e modifiche alla legge regionale n. 10 del 2011»), ha previsto che «Al fine di assicurare il rispetto dei principi di cui agli articoli l, 5, 114, 116 e 118 della Costituzione, nonché di cui all'articolo 43 dello Statuto ed in attesa del riordino e della sua applicazione volta a realizzare un nuovo assetto,

gli organi provinciali in carica assumono in via provvisoria, e sino al 30 giugno 2013, la gestione delle funzioni amministrative attribuite alle otto Province che saranno soppresse all'esito dei *referendum* svoltisi il 6 maggio 2012 e provvedono alla ricognizione di tutti i rapporti giuridici, dei beni e del personale dipendente ai fini del successivo trasferimento». In attuazione della suddetta previsione, le gestioni provvisorie delle Province di Olbia, Carbonia Iglesias, Medio Campidano, Ogliastra hanno comunicato alla Direzione Regione Enti Locali gli esiti della ricognizione sopra menzionata, quale passaggio imprescindibile per la redistribuzione delle risorse necessarie allo svolgimento delle funzioni pubbliche già attribuite alle Province.

Conseguentemente, a parere della difesa regionale, il temporaneo rinnovo dei contratti previsto dalla disposizione impugnata è necessario affinché la Regione possa compiere quel lavoro di ricognizione generale della situazione amministrativa delle soppresse Province, onde consentire il passaggio al nuovo ordinamento locale entro il 30 giugno 2013. Sussisterebbero, dunque, quelle «straordinarie esigenze di interesse pubblico» che giustificano una deroga alle disposizioni statali in tema di gestione del personale delle amministrazioni pubbliche (è nuovamente citata la sentenza n. 30 del 2012, in tema di pubblico concorso). La disposizione in esame, inoltre, sarebbe strumentale al riordino del sistema di governo locale della Regione e, dunque, funzionale ad un sicuro e imponente risparmio di spesa per la pubblica amministrazione.

Per altro verso, prosegue la difesa regionale, la straordinarietà del caso di specie, relativo alla soppressione delle quattro Province regionali sarde, dimostrerebbe l'infondatezza della censura con cui il ricorrente lamenta la pretesa violazione dell'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, alla luce dell'interpretazione costituzionalmente orientata delle disposizioni ivi contenute, secondo cui «Lo Stato, quindi, può agire direttamente sulla spesa delle proprie amministrazioni con norme puntuali e, al contempo, dichiarare che le stesse norme sono efficaci nei confronti delle Regioni "a condizione di permettere l'estrapolazione, dalle singole disposizioni statali, di principi rispettosi di uno spazio aperto all'esercizio dell'autonomia regionale" (sentenza n. 182 del 2011)» (così la sentenza n. 139 del 2012). Poiché la disposizione in esame interviene nel procedimento di soppressione delle Province regionali e di riallocazione delle risorse economiche, materiali e umane già in servizio presso le stesse, con notevoli effetti di contenimento della spesa pubblica regionale, la Regione autonoma Sardegna ritiene di avere certamente rispettato il "principio" generale di contenimento della spesa, con riflessi positivi sui saldi di finanza pubblica assolutamente maggiori di quelli ascrivibili all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010. Né varrebbe l'obiezione che essa dovesse comunque conseguire un certo risparmio di spesa proprio nel settore del personale assunto con i cosiddetti "contratti atipici", perché la Regione, virtuosamente, realizza ben altri e più cospicui risparmi grazie alla ridefinizione dell'assetto dei livelli territoriali di governo (implicante, altresì, la riduzione della spesa per il personale).

Osserva, infine, la difesa regionale che l'art. 6, comma 8, della legge reg. n. 16 del 2011 è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo anche e soprattutto perché «dispone[va] uno stanziamento per finanziare la stipulazione dei contratti». Al contrario, la disposizione oggetto del presente giudizio non dispone alcuno stanziamento economico. Nemmeno ricorrerebbe il secondo elemento sintomatico di violazione del richiamato principio di contenimento della spesa pubblica, ossia l'ampliamento della pianta organica, come rilevato nella sentenza n. 212 del 2012, sicché non vi sarebbe alcuna ragione per attribuire alla norma censurata un aumento della spesa pubblica.

5.- Con ricorso notificato il 19 novembre 2012, depositato in cancelleria il successivo 26 novembre e iscritto al n. 180 del registro ricorsi dell'anno 2012, il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale della legge della Regione autonoma Sardegna 13 settembre 2012, n. 17, recante «Finanziamento agli enti locali per il funzionamento dei Centri servizi per il lavoro (CSL), dei Centri servizi inserimento lavorativo (CESIL) e delle Agenzie di sviluppo locale e disposizioni varie», per violazione dell'art. 3, lettera *a)* dello statuto speciale, approvato con legge cost. n. 3 del 1948, e successive modificazioni e integrazioni, nonché dell'articolo 117, terzo comma, Cost.

Nel dettaglio, il Governo impugna partitamente le seguenti disposizioni: art. 1, comma 1, per lesione dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.; art. 2, commi 1, 2 e 3, per violazione degli artt. 3, 51 e 97 Cost., nonché dei richiamati principi stabiliti dall'art. 117, terzo comma, Cost.; art. 2, comma 5, per violazione del solo art. 117, terzo comma, Cost.; art. 6, comma 1, per violazione di quest'ultimo parametro, nonché dell'art. 81, quarto comma, Cost.

5.1.- Premette il ricorrente che la legge della Regione autonoma Sardegna n. 17 del 2012, con cui è stato tra l'altro approvato il finanziamento agli enti locali per il funzionamento dei Centri servizi per il lavoro (CSL), dei Centri servizi inserimento lavorativo (CESIL) e delle Agenzie di sviluppo locale, eccederebbe dalle competenze legislative statutarie di cui all'art. 3, lettera *a)*, in materia di «ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione e stato giuridico ed economico del personale», nonché dalla competenza legislativa concorrente in materia di coordinamento

di finanza pubblica prevista, per le Regioni ordinarie, dall'art. 117, terzo comma, Cost. ed estesa alle Regioni a statuto speciale, quale forma di autonomia più ampia, ai sensi e per effetto dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

5.1.1.- In particolare, il Presidente del Consiglio dei ministri censura l'art. 1, comma 1, della legge in esame, il quale, nel sostituire il comma 8 dell'art. 6 della legge regionale n. 16 del 2011, dispone che «Nelle more di una sua riorganizzazione, al fine di garantire l'esercizio del servizio pubblico disciplinato dalla legge regionale 5 dicembre 2005, n. 20 (Norme in materia di promozione dell'occupazione, sicurezza e qualità del lavoro. Disciplina dei servizi e delle politiche per il lavoro. Abrogazione della legge regionale 14 luglio 2003, n. 9 in materia di lavoro e servizi dell'impiego), al quale sono preposti i Centri servizi per il lavoro (CSL), i Centri servizi inserimento lavorativo (CESIL) e le Agenzie di sviluppo locale di cui all'articolo 6, comma 1, lettera *e)*, della legge regionale 5 marzo 2008, n. 3 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2008), è autorizzata nell'anno 2012, a titolo di trasferimento alle competenti amministrazioni locali, la spesa di euro 12.000.000 a valere sulle disponibilità recate dal fondo regionale per l'occupazione di cui all'UPB S06.06.004». Rappresenta il ricorrente che, con sentenza n. 212 del 2012, la Corte costituzionale ha dichiarato illegittimo, in quanto lesivo del principio di coordinamento di finanza pubblica, l'art. 6, comma 8, della legge regionale n. 16 del 2011 - nella parte in cui disponeva uno stanziamento per finanziare la stipulazione dei contratti a tempo determinato per la prosecuzione dell'attività lavorativa del personale in servizio presso i Centri servizi per il lavoro, i Centri servizi inserimento lavorativo e le Agenzie di sviluppo locale - e ciò perché tale disposizione regionale non richiamava e, quindi, non teneva conto del limite fissato dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, secondo cui, a decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni pubbliche possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni o con contratti di collaborazione coordinata e continuativa solo nel limite del cinquanta per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009. L'attuale formulazione del comma 8 dell'art. 6 della legge regionale n. 16 del 2011, come introdotta dalla disposizione impugnata, sarebbe dunque parimenti viziata, in quanto neppure essa richiama il limite del cinquanta per cento della spesa, violando, in tal modo, i principi, inderogabili dalla Regione ancorché autonoma, stabiliti dall'art. 117, terzo comma, Cost. nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica.

5.1.2.- L'art. 2, comma 1, della legge in esame, nel modificare l'art. 3, comma 5, della legge regionale n. 3 del 2009, proroga al 30 giugno 2011 il termine (in precedenza fissato al 18 agosto 2009) per l'acquisizione dei requisiti che consentono ai lavoratori precari assunti con contratto di lavoro a termine o con forme contrattuali flessibili o atipiche, di partecipare alle procedure di stabilizzazione previste dal piano pluriennale per il superamento del precariato di cui all'art. 36 della legge regionale n. 2 del 2007. La disposizione regionale in oggetto, nel prorogare i termini entro i quali devono maturarsi i requisiti che consentono la partecipazione alle procedure di stabilizzazione, si porrebbe in contrasto con l'art. 1, comma 558, della legge n. 296 del 2006, il quale stabilisce che «A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, gli enti di cui al comma 557 fermo restando il rispetto delle regole del patto di stabilità interno, possono procedere, nei limiti dei posti disponibili in organico, alla stabilizzazione del personale non dirigenziale in servizio a tempo determinato da almeno tre anni, anche non continuativi, o che consegua tale requisito in virtù di contratti stipulati anteriormente alla data del 29 settembre 2006 o che sia stato in servizio per almeno tre anni, anche non continuativi, nel quinquennio anteriore alla data di entrata in vigore della presente legge [...] ». Pertanto, la disposizione regionale in esame non rispettando, ai fini della stabilizzazione, i limiti temporali previsti dalla norma statale richiamata, violerebbe i principi di uguaglianza, di buon andamento e d'imparzialità dell'amministrazione, di cui agli artt. 3, 51 e 97 Cost., nonché i principi stabiliti dall'art. 117, terzo comma, Cost. in materia di coordinamento della finanza pubblica ai quali la Regione, pur nel rispetto della sua autonomia, non potrebbe mai derogare.

5.1.3- L'art. 2, comma 2, della legge in esame, nel modificare l'art. 4, comma 1, della legge regionale n. 12 del 2012 (come modificato dall'art. 2, comma 1, della legge regionale n. 13 del 2012) proroga al 30 giugno 2011 il termine entro il quale ulteriori figure professionali di lavoratori precari acquisiscono i requisiti per partecipare alle procedure di stabilizzazione. Premette il ricorrente che l'articolo in esame, nella parte modificata dall'art. 2, comma 1, della legge regionale n. 13 del 2012, è stato già impugnato innanzi alla Corte costituzionale, in quanto amplierebbe la platea dei destinatari di inquadramenti nei ruoli regionali e comporta, pertanto, un inquadramento riservato di personale in contrasto con gli artt. 3, 51, 97 e 117, terzo comma, Cost. Con l'attuale modifica legislativa, la disposizione regionale in oggetto proroga i termini entro i quali devono maturarsi i requisiti che consentono la partecipazione alle procedure di stabilizzazione e si pone in contrasto con l'art. 1, comma 558, della legge n. 296 del 2006 per i motivi già esposti al punto 5.1.2. In definitiva, la norma in questione, secondo il ricorrente, non rispetta, ai fini della stabilizzazione, i limiti temporali previsti dalla normativa statale richiamata. Sicché, oltre ad essere censurata per le stesse richiamate motivazioni già deliberate in riferimento all'art. 2, comma 1, della legge regionale n. 13 del 2012, lo è pure per violazione del suddetto principio di coordinamento di finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., perché la Regione, ferma restando la sua autonomia, non sarebbe ammessa a derogarvi.

5.1.4.- L'art. 2, comma 3, ricomprende tra i requisiti utili ai fini della stabilizzazione nei ruoli regionali «sia i periodi lavorativi svolti attraverso contratti di tirocinio formativo retribuito, sia le altre attività lavorative eventualmente svolte in precedenza presso gli enti locali territoriali e le altre pubbliche amministrazioni». Tale disposizione, inserendo tra i requisiti utili ai fini della stabilizzazione nei ruoli regionali anche le attività derivanti da tirocini formativi ovvero periodi di lavoro prestato in amministrazioni estranee a quella regionale, comporta un inquadramento riservato di personale e pertanto viola i principi di uguaglianza, di buon andamento e di imparzialità dell'amministrazione, nonché il principio del pubblico concorso di cui agli artt. 3, 51 e 97 Cost., nonché il principio di coordinamento di finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., cui si ribadisce che la Regione, fatto salvo il rispetto della sua autonomia, non può derogare.

5.1.5.- L'art. 2, comma 5, della citata legge regionale estende agli operatori di tutela ambientale che hanno prestato servizio presso le amministrazioni provinciali l'applicazione dell'art. 3 della legge regionale n. 13 del 2012, che autorizza la stipula dei contratti a termine del personale in servizio presso i Centri servizi per il lavoro e i Centri servizi inserimento lavorativo non rinnovati dalle soppresse Province sarde in favore del medesimo personale delle gestioni provvisorie.

Evidenzia il ricorrente di avere già impugnato l'art. 3 della legge regionale n. 13 del 2012 per contrasto con l'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, il quale stabilisce che, a decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni pubbliche possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del cinquanta per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009, e, dunque, per violazione del principio costituzionale di cui all'articolo 117, comma terzo, in materia di coordinamento della finanza pubblica. Richiama, all'uopo, nuovamente la sentenza n. 212 del 2012 con cui la Corte costituzionale ha dichiarato illegittima, in quanto lesiva del principio di coordinamento di finanza pubblica fissato dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, la disposizione di cui all'art. 6, comma 8, della legge regionale n. 16 del 2011. L'ora impugnato art. 2, comma 5, estende ad altri soggetti l'applicazione del citato art. 3 della legge reg. n. 13 del 2012 e, pertanto, attira su di sé le medesime censure già dedotte in riferimento ad esso, pedissequamente riportate. La disposizione regionale in esame, in definitiva, nell'estendere ad una ulteriore categoria l'applicazione del disposto di cui all'art. 3 della legge reg. n. 13 del 2012, violerebbe il principio di coordinamento di finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, dal rispetto del quale la Regione, seppure autonoma, non potrebbe prescindere.

5.1.6.- Infine, l'art. 6, comma l, nell'integrare l'art 4 della legge della Regione autonoma Sardegna 18 dicembre 1995, n. 37 (Norme in materia di funzionamento e di assegnazione di personale ai Gruppi consiliari), di seguito al comma 1 introduce il comma 1-*bis*, il quale dispone che i gruppi consiliari possono stipulare contratti di lavoro autonomo concernenti prestazioni d'opera intellettuale per oggetti determinati di durata non superiore a quella della legislatura. Il Governo sostiene che tale disposizione, nel consentire ai gruppi consiliari la facoltà di stipulare contratti a tempo determinato senza quantificazione numerica o di spesa, si pone in contrasto con il già richiamato art. 9, comma 28, del d.l. 78 del 2010 e con il rigoroso limite di spesa alle pubbliche amministrazioni a decorrere dall'anno 2011. Conseguentemente, sarebbe violato il principio costituzionale di cui all'art. 117, comma terzo, in materia di coordinamento della finanza pubblica. La medesima disposizione, inoltre, non prevedendo i mezzi finanziari per far fronte alla spesa, lederebbe il principio dell'obbligo della copertura finanziaria di cui all'art. 81, quarto comma, Cost.

6. - Con memoria depositata il 21 dicembre 2012 si è costituita la Regione autonoma Sardegna, chiedendo che anche le questioni di legittimità costituzionale promosse con il predetto ricorso siano dichiarate inammissibili o, comunque, non fondate.

6.1.- Il ricorso sarebbe, innanzitutto, inammissibile.

6.1.1.- In particolare, l'impugnazione sarebbe irricevibile per difetto di rituale notificazione. L'Avvocatura generale dello Stato ha inteso notificare "in proprio" l'atto introduttivo del presente giudizio, ai sensi dell'art. 55 della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, nonché in materia di processo civile). Secondo la difesa regionale, però, ivi si prevede la possibilità di «notificazione di atti civili, amministrativi e stragiudiziali», ai quali gli atti adottati nell'ambito del processo costituzionale non sarebbero in alcun modo assimilabili. Contro le opposte conclusioni cui questa Corte è pervenuta nella sentenza n. 310 del 2011 varrebbe il rilievo che, se con la disposizione in esame il legislatore ha certamente inteso escludere dal novero delle notificazioni che possono essere fatte "in proprio" dal difensore gli atti del processo penale, eguale intenzione ha manifestato nei confronti degli atti del processo costituzionale, non a caso (così come quelli penali) non menzionati tra quelli notificabili con mezzi propri. Ciò sarebbe da imputare, per un verso, alla particolare rilevanza che gli atti del processo penale rivestono in relazione ai diritti di libertà della persona; per l'altro, alla particolare rilevanza che gli atti del processo costituzionale rivestono (oltre che sovente - essi pure - in relazione ai diritti della persona) in relazione all'interesse pubblico alla certezza del diritto. Donde la necessità per entrambe le categorie di atti della qualificata attività dell'ufficiale giudiziario.

6.1.2.- Il ricorso sarebbe inammissibile, altresì, per la mancata considerazione delle competenze legislative di cui la Regione autonoma Sardegna è tributaria in forza del suo statuto speciale. Il ricorrente si sarebbe limitato a censurare l'intera legge regionale in esame, in maniera del tutto apodittica e senza una pur minima argomentazione, in quanto eccedente dalle competenze legislative di cui all'art. 3, lettera *a)*, dello statuto speciale, concernente «ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione e stato giuridico ed economico del personale», ma senza specificare quale sarebbe la materia di appartenenza delle disposizioni censurate. Di più, nell'elencazione dei singoli profili di illegittimità, non avrebbe fatto, invero, il minimo cenno allo Statuto speciale per la Sardegna di cui alla legge cost. n. 3 del 1948, parametrando tutti i pretesi vizi esclusivamente all'art. 117, terzo comma, Cost.

6.1.3.- Inammissibili, poi, sarebbero le censure articolate dal Presidente del Consiglio dei ministri per relationem rispetto a differenti impugnazioni in via principale di precedenti atti normativi della Regione autonoma Sardegna, in spregio al principio di autosufficienza dell'atto introduttivo del processo costituzionale, secondo il quale tutti gli elementi richiesti per l'ammissibilità della questione debbono risultare esclusivamente dal provvedimento di rinvio. Per tale ragione, dunque, la Regione autonoma Sardegna eccepisce l'inammissibilità delle censure formulate dal ricorrente avverso l'art. 2, comma 2, della legge reg. n. l7 del 2012, nella misura in cui il motivo intende riproporre «le stesse motivazioni deliberate in riferimento all'art. 2, comma l, della legge regionale n. 13/2012», nonché avverso l'art. 2, comma 5, della medesima legge reg. n. l7 del 2012, in quanto fondate sulle «stesse censure già dedotte in riferimento al citato art. 3 della legge regionale n. 13/2012». In senso contrario non basterebbe il fatto di avere testualmente riportato le censure già formulate nel precedente gravame. E ciò, in sintesi, perché quegli atti aggredivano diversi atti normativi, i quali, per quanto di contenuto analogo, non consentirebbero al ricorrente di incardinare ritualmente una nuova e diversa impugnazione limitandosi a richiamare le difese allora svolte. Il Governo, insomma, non potrebbe fare proprie e spendere avverso la legge reg. n. 17 del 2012 le medesime censure prospettate avverso la diversa legge reg. n. 13 del 2012. Con la conseguenza, appunto, dell'inammissibilità delle censure mosse in questa sede all'art. 2, commi 2 e 5, della legge reg. n. 17 del 2012.

6.1.4.- La difesa regionale segnala, inoltre, che, qualora si censuri la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., per uno "sconfinamento" del legislatore regionale dal suo ambito riservato, sarebbe obbligatoria l'indicazione del principio fondamentale della materia ritenuto violato. Di contro, il ricorrente non avrebbe specificato, se non nelle citazioni virgolettate del diverso ricorso avverso le disposizioni della legge reg. n. 13 del 2012, quali disposizioni legislative statali, operanti in concreto tale coordinamento, sarebbero state violate. Di qui «l'inammissibilità della censura per mancata (e invece doverosa) indicazione del parametro interposto».

6.1.5.- La Regione autonoma Sardegna evidenzia, infine, che l'intero apparato argomentativo del ricorrente, se si escludono le citazioni del primo ricorso avverso le diverse disposizioni della legge reg. n. 13 del 2012, è del tutto insufficiente ai fini dello scrutinio nel merito delle questioni. In particolare, quanto all'art. l, comma l, della legge reg. n. 17 del 2012, esso è stigmatizzato solamente perché «non richiama il limite del 50% della spesa fissato dall'art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010». Inoltre, dell'art. 2, comma l, della legge reg. n. 17 del 2012 è denunciata la mera violazione dei principi di uguaglianza, di buon andamento e d'imparzialità dell'amministrazione di cui agli artt. 3, 51 e 97 Cost., nonché dei principi stabiliti dall'art. 117, terzo comma, Cost., motivata, quest'ultima, solamente con l'affermazione che non sarebbero rispettati «i limiti temporali previsti dalla norma statale richiamata», senza però allegare, né provare, che tali limiti costituiscano principi fondamentali della materia. Similmente carente, sotto il profilo della violazione del principio di coordinamento di finanza pubblica costituita dallo sforamento dei predetti limiti temporali, risulterebbe la censura dell'art. 2, comma 2.

6.2.- Nel merito, in caso di rigetto delle eccezioni d'inammissibilità del gravame sopra formulate, la difesa regionale deduce la non fondatezza delle censure ivi prospettate.

6.2.1.- Manifestamente infondata è a suo avviso, anzitutto, la censura rivolta all'art. l, comma l, della legge in esame. E ciò perché, diversamente da quanto prevedeva l'art. 6 della legge reg. n. 16 del 2011 (già dichiarato illegittimo da questa Corte con sentenza n. 212 del 2012), la disposizione oggetto del presente giudizio nulla dice circa il reclutamento di personale da parte delle amministrazioni pubbliche, né destina tali fondi al rinnovo dei contratti a tempo determinato, come reso palese dal semplice raffronto delle due norme. Non varrebbe obiettare che lo stanziamento previsto dall'art. l, comma l, della legge reg. n. 17 del 2012 sarebbe comunque (tutto) destinato al rinnovo dei contratti a tempo determinato. E ciò in quanto lo stanziamento indicato è ora preordinato «a garantire l'esercizio del servizio pubblico», il quale consta di risorse non meramente umane (e tanto meno assunte esclusivamente a tempo determinato), ma anche e soprattutto materiali. Non solo: i servizi sociali per il lavoro generalmente presuppongono anche il finanziamento e lo svolgimento di particolari programmi di inserimento al lavoro, per i quali si stanziano risorse che esulano dalla mera organizzazione degli uffici (banche dati, momenti ed eventi per incrociare domande e offerta di lavoro).

6.2.2.- Quanto alla censura delle misure di superamento del precariato di cui all'art. 2, comma l, della legge impugnata, oppone la difesa regionale l'argomento che l'art. l, comma 558, della legge n. 296 del 2006, non fissa alcun limite temporale entro il quale è necessario aver acquisito il periodo di anzianità rilevante per poter partecipare alle procedure di stabilizzazione del personale. A suo parere, il legislatore statale ha previsto, invece, tre differenti possibilità, tutte indipendenti l'una dall'altra (come testimonierebbe l'utilizzo della particella disgiuntiva "o"), per alcune delle quali non vi sarebbe alcuna "ghigliottina" temporale. Donde l'infondatezza del gravame sul punto.

6.2.3.- Anche in ordine al comma 2 dell'art. 2 della legge in esame, la piana lettura dell'art. l, comma 558, della l. 296 del 2006 dimostrerebbe l'infondatezza del gravame, come indicato al precedente paragrafo.

6.2.4.- Sarebbe, nondimeno, manifestamente infondata la censura dell'art. 2, comma 3, della legge reg. n. 17 del 2012. Esso prevede, infatti, espressamente che l'attività di tirocinio o lavorativa dev'essere stata svolta presso gli «enti locali territoriali e le altre pubbliche amministrazioni». Sicché, il legislatore regionale non avrebbe fatto altro che equiparare il lavoro svolto alle dipendenze della Regione autonoma Sardegna a quello svolto al servizio di altri enti, anche in occasione di tirocinio formativo, nell'esercizio della propria competenza esclusiva in materia di «ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione e stato giuridico ed economico del personale» (ai sensi dell'art. 3, comma l, lettera *a)*, dello statuto speciale), nonché nell'esercizio della competenza legislativa residuale nella materia di «formazione professionale», in base al disposto congiunto degli artt. 117, commi terzo e quarto, Cost. e 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

6.2.5.- Neppure il comma 5 dell'art. 2 della legge regionale in esame sarebbe affetto dai vizi denunciati dal ricorrente. Come già rilevato anche a proposito dell'impugnazione dell'art. 3 della legge reg. n. 13 del 2012, i contratti a tempo determinato scaduti nel biennio 2011-2012 dovevano già tenere conto della limitazione di spesa prevista dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, sicché un rinnovo dei contratti a termine, altresì per questa ulteriore categoria di lavoratori (operatori di tutela ambientale, ex disinfestatori), non potrebbe violare quel parametro interposto.

In secondo luogo, con la disposizione in esame, il legislatore regionale si sarebbe fatto carico anche della gestione transitoria del personale delle Province sarde soppresse a seguito del *referendum* regionale celebratosi nella primavera del 2012, in presenza di quelle «straordinarie esigenze di interesse pubblico» che la giurisprudenza costituzionale ha sovente inteso assumere come condizione giustificatrice di una deroga alle disposizioni statali in tema di gestione del personale delle amministrazioni pubbliche (è citata, per tutte, la sentenza n. 30 del 2012).

6.2.6.- La difesa regionale deduce, infine, l'infondatezza delle argomentazioni spese dal ricorrente a sostegno delle questioni di legittimità dell'art. 6 della legge reg. n. 17 del 2012, promosse in relazione agli artt. 117, terzo comma, e 81 Cost.

A suo avviso, infatti, i gruppi consiliari non possono certo essere equiparati alle amministrazioni pubbliche, in quanto composti dai rappresentanti del corpo elettorale che esercitano un mandato elettivo nel Consiglio regionale, e, pur essendo articolazioni dell'Assemblea regionale necessarie per il suo corretto funzionamento, non per questo equiparabili agli uffici dell'amministrazione regionale. Tanto che non ve n'é menzione nell'«Elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato dello Stato», redatto dall'1STAT ai sensi dell'art. l, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), e pubblicato, per l'anno 2012, in *Gazzetta Ufficiale* n. 227 del 28 settembre 2012.

In ogni caso, poi, la prospettiva del ricorrente sarebbe fuorviante.

L'art. 4 della legge reg. n. 37 del 1995 prevede al primo comma che «I Gruppi consiliari non possono stipulare contratti per prestazioni d'opera, fatta eccezione per il conferimento di incarichi libero-professionali per oggetti determinati, da adottarsi con contratti aventi forma scritta e la cui durata non può superare quella della legislatura nella quale detti contratti sono sottoscritti». Pertanto, a parere della Regione resistente, la disposizione ora gravata, nel prevedere che «I Gruppi consiliari possono altresì stipulare contratti di lavoro autonomo concernenti prestazioni d'opera intellettuale per oggetti determinati, da adottarsi in forma scritta, la cui durata non può superare quella della legislatura nella quale detti contratti sono sottoscritti», non impone nuove spese a carico della Regione, ma si limita a modificare la tipologia degli incarichi per prestazioni d'opera intellettuale che i gruppi consiliari possono affidare. In questa prospettiva, dunque, la disposizione in esame non rientra nella materia del «coordinamento della finanza pubblica», bensì in quella dell'«ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione e stato giuridico ed economico del personale», di competenza esclusiva della Regione ai sensi dell'art. 3, comma l, lettera *a)*, dello statuto speciale. È richiamata la più volte menzionata sentenza n. 212 del 2012, con cui questa Corte ha affermato che una disposizione di legge regionale della Sardegna ivi scrutinata, ove si prevedeva la possibilità di assegnare funzioni dirigenziali in via transitoria e fino all'espletamento dei concorsi pubblici per l'accesso alla qualifica dirigenziale (art. 4, comma 5, della legge reg. n. 16 del 2011), «non può essere qualificata come norma di spesa, costituendo invece una norma di organizzazione». Anche

la norma qui in esame, come quella suaccennata, «di per se stessa, non determina alcun incremento della spesa», perché si limita a ridefinire le tipologie di incarico professionale che possono essere affidate dai gruppi consiliari della Regione autonoma Sardegna.

Per le medesime ragioni, sarebbe pure infondata la denunciata lesione dell'art. 81, quarto comma, Cost. Ciò, in quanto, se la disposizione in questione è norma di organizzazione e non di spesa, allora «neppure sussiste violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost.» (come si legge ancora nella sentenza n. 212 del 2012).

7.- Con ulteriori memorie depositate in prossimità dell'udienza la Regione autonoma Sardegna ha ancora diffusamente argomentato le proprie posizioni, concludendo nel senso dell'inammissibilità e, in ogni caso, della non fondatezza di tutte le questioni promosse con i predetti ricorsi.

Considerato in diritto

1.- Con ricorso notificato il 21-27 agosto 2012, depositato in cancelleria il successivo 31 agosto e iscritto al n. 116 del registro ricorsi dell'anno 2012, il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli articoli 2 e 3, commi 1 e 2, della legge della Regione autonoma Sardegna 26 giugno 2012, n. 13 (Rimodulazione del quadro degli interventi regionali a sostegno delle politiche del lavoro e disposizioni in materia di contratti a termine), intesa all'attuazione degli accordi istituzionali per la proroga e la prima concessione degli ammortizzatori sociali in deroga, per gli anni 2011 e 2012, in riferimento agli articoli 3, 51, 97 e 117, terzo comma, della Costituzione.

1.1.- L'impugnato art. 2 integra l'art. 4, comma 1, della legge della Regione autonoma Sardegna 13 giugno 2012, n. 12, recante «Disposizioni urgenti e integrazioni alla legge regionale 4 agosto 2011, n. 16 (Norme in materia di organizzazione e personale), relativa ai contratti di collaborazioni coordinate e continuative e ulteriori misure di contenimento della spesa pubblica». In particolare, la disposizione regionale in esame aggiunge alle procedure selettive di cui all'art. 4, comma 1, della citata legge reg. n. 12 del 2012, finalizzate agli inquadramenti di cui all'art. 36, comma 2, della legge regionale 29 maggio 2007, n. 2, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione (legge finanziaria 2007)», in attuazione del "Piano regionale sul precariato" ivi previsto, «le selezioni effettuate con modalità analoghe attestate dai relativi dirigenti di servizio o generali per le figure professionali aventi i requisiti dei trenta mesi maturati entro i termini stabiliti dall'articolo 6, comma 2, della legge regionale n. 16 del 2011». Secondo il ricorrente, ciò comporta la possibilità di inquadrare anche personale assunto a tempo determinato, così realizzando un inquadramento riservato di personale, in contrasto con gli artt. 3, 51 e 97 Cost., nonché con l'art. 117, terzo comma, Cost., nell'ottica del coordinamento della finanza pubblica.

1.2.- L'impugnato art. 3 dispone la stipulazione immediata da parte dei dirigenti delle gestioni provvisorie dei contratti a termine di cui all'art. 6, comma 8, della legge della Regione autonoma Sardegna 4 agosto 2011, n. 16 (Norme in materia di organizzazione e personale), che non siano stati rinnovati dalle soppresse Province sarde alla data di approvazione della presente legge, e ciò anche nei casi di raggiungimento dei trentasei mesi di lavoro subordinato maturato dai soggetti aventi titolo all'assunzione nelle soppresse amministrazioni provinciali in ordine alle disposizioni straordinarie di cui alla legge della Regione autonoma Sardegna 25 maggio 2012, n. 11 (Norme sul riordino generale delle autonomie locali e modifiche alla legge regionale n. 10 del 2011).

Ne discende, ad avviso del ricorrente, la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., nella materia del coordinamento della finanza pubblica, in quanto la norma in oggetto, nel prolungare la durata dei suddetti contratti, determina il superamento dei limiti fissati dalla legge per l'instaurazione di rapporti di lavoro flessibile e travalica, altresì, il tetto della spesa sostenuta per le medesime finalità.

I principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica nella specie violati sono individuati dal ricorrente nelle disposizioni sui rapporti di lavoro flessibile contenute nell'art. 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), là dove ribadiscono il limite di trentasei mesi complessivi di lavoro a termine - mediante il rinvio alla normativa generale sul rapporto di lavoro a tempo determinato di cui al 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)* - e nell'art. 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, il quale stabilisce che, a decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni pubbliche possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del cinquanta per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009.

2.- Con successivo ricorso notificato il 19 novembre 2012, depositato in cancelleria il successivo 26 novembre e iscritto al n. 180 del registro ricorsi dell'anno 2012, il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 3, lettera *a)*, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), e successive modificazioni e integrazioni, nonché agli artt. 3, 51, 97 e 117, terzo comma, Cost., della legge della Regione autonoma Sardegna 13 settembre 2012, n. 17, recante «Finanziamento agli enti locali per il funzionamento dei Centri servizi per il lavoro (CSL), dei Centri servizi inserimento lavorativo (CESIL) e delle Agenzie di sviluppo locale e disposizioni varie», e segnatamente dei seguenti articoli: 1, comma 1; 2, commi 1, 2, 3 e 5; 6, comma 1.

2.1.- Viene censurato, anzitutto, l'art. 1, comma 1, il quale, nel sostituire il comma 8 dell'art. 6 della legge reg. n. 16 del 2011, dispone che, al fine di garantire l'esercizio del servizio pubblico disciplinato dalla legge della Regione autonoma Sardegna 5 dicembre 2005, n. 20 (Norme in materia di promozione dell'occupazione, sicurezza e qualità del lavoro. Disciplina dei servizi e delle politiche per il lavoro. Abrogazione della legge regionale 14 luglio 2003, n. 9 in materia di lavoro e servizi dell'impiego), nelle more di una riorganizzazione di esso, al quale sono preposti i Centri servizi per il lavoro (CSL), i Centri servizi inserimento lavorativo (CESIL) e le Agenzie di sviluppo locale di cui all'articolo 6, comma 1, lettera *e)*, della legge della Regione autonoma Sardegna 5 marzo 2008, n. 3 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione - legge finanziaria 2008), «è autorizzata nell'anno 2012, a titolo di trasferimento alle competenti amministrazioni locali, la spesa di euro 12.000.000 a valere sulle disponibilità recate dal fondo regionale per l'occupazione di cui all'UPB S06.06.004».

A parere del Governo, tale norma violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., «nell'ottica del coordinamento della finanza pubblica, cui la regione, pur nel rispetto della sua autonomia, non può derogare», perché - al pari del citato art. 6, comma 8, della legge reg. n. 16 del 2011 nella sua formulazione originaria (dichiarato illegittimo dalla Corte costituzionale con sentenza n. 212 del 2012) - non richiama il tetto di spesa fissato dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, secondo cui, a decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni pubbliche possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni o con contratti di collaborazione coordinata e continuativa solo nel limite del cinquanta per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009.

2.2.- Il Governo censura, altresì, l'art. 2, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2012, il quale, nel modificare l'art. 3, comma 5, della legge della Regione autonoma Sardegna 7 agosto 2009, n. 3 (Disposizioni urgenti nei settori economico e sociale), proroga al 30 giugno 2011 il termine (precedentemente fissato al 18 agosto 2009) per l'acquisizione dei requisiti che consentono ai lavoratori precari, assunti con contratto di lavoro a termine o con forme contrattuali flessibili o atipiche, di partecipare alle procedure di stabilizzazione previste dal piano pluriennale per il superamento del precariato di cui all'art. 36 della legge reg. n. 2 del 2007.

Ad avviso del ricorrente, la norma regionale impugnata, nel prorogare i termini entro i quali devono maturarsi i requisiti che consentono la partecipazione alle procedure di stabilizzazione, violerebbe, non solo i principi di uguaglianza, di buon andamento e d'imparzialità dell'amministrazione di cui agli artt. 3, 51 e 97 Cost., ma anche i principi stabiliti dall'art. 117, terzo comma, Cost. nell'ottica del coordinamento della finanza pubblica e, segnatamente, i limiti temporali previsti dall'art. 1, comma 558, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), inderogabili da parte della Regione.

2.3.- L'art. 2, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2012, fissando al 30 giugno 2011 il termine entro il quale ulteriori figure professionali di lavoratori precari acquisiscono i requisiti per partecipare alle procedure di stabilizzazione, modifica l'art. 4, comma 1, della legge reg. n. 12 del 2012 nella parte già novellata dal predetto art. 2, comma 1, della legge reg. n. 13 del 2012 (già impugnato con il primo ricorso). Esso è censurato per le medesime ragioni spiegate contro quest'ultima norma regionale e inoltre perché, al pari del citato art. 2, comma 1, della legge reg. n. 17 del 2012, non rispetta, ai fini della stabilizzazione, i limiti temporali previsti dalla normativa statale di riferimento sopra richiamata.

2.4.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, inoltre, l'art. 2, comma 3, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2012 nella parte in cui ricomprende tra i requisiti utili ai fini della stabilizzazione nei ruoli regionali «sia i periodi lavorativi svolti attraverso contratti di tirocinio formativo retribuito, sia le altre attività lavorative eventualmente svolte in precedenza presso gli enti locali territoriali e le altre pubbliche amministrazioni». In tal modo, secondo il ricorrente, si realizzerebbe un inquadramento riservato di personale, in violazione dei principi di uguaglianza, di buon andamento e d'imparzialità dell'amministrazione, nonché del principio del pubblico concorso di cui agli artt. 3, 51 e 97 Cost., come pure di quello di coordinamento di finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

2.5.- L'art. 2, comma 5, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2012, che estende agli operatori di tutela ambientale che abbiano prestato servizio presso le amministrazioni provinciali l'applicazione dell'impugnato art. 3 della legge reg. n. 13 del 2012, è, secondo il ricorrente, da ritenere illegittimo per i motivi suesposti in relazione a quest'ultima disposizione.

2.6.- È censurato, infine, l'art. 6, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2012, il quale, nell'integrare l'art 4 della legge della Regione autonoma Sardegna 18 dicembre 2005, n. 37 (Norme in materia di funzionamento e di assegnazione di personale ai Gruppi consiliari), dispone, senza quantificazione numerica o di spesa, che i gruppi consiliari possono stipulare contratti di lavoro autonomo concernenti prestazioni d'opera intellettuale per oggetti determinati di durata non superiore a quella della legislatura. Il Governo ascrive a tale norma la lesione dell'art. 117, terzo comma, Cost., con l'interposizione dell'anzidetto art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, e dell'art. 81, quarto comma, Cost., perché non sono previsti i mezzi finanziari per far fronte alla spesa.

3.- In considerazione della loro connessione oggettiva, i giudizi riguardanti le disposizioni regionali suindicate devono essere riuniti, per essere decisi con un'unica pronuncia.

4.- Di entrambi i ricorsi la Regione autonoma Sardegna eccepisce, in linea generale, alcuni profili d'inammissibilità.

Tutte le eccezioni d'inammissibilità dei ricorsi nella loro interezza devono essere rigettate.

4.1.- L'omessa menzione dei parametri statutari denunciata dalla resistente non sussiste. Quanto all'art. 3, lettera *a)*, dello statuto speciale, perché l'eccedenza dalle competenze legislative ivi previste risulta espressamente denunciata nell'*incipit* del secondo ricorso e traspare chiaramente, altresì, da tutta l'impostazione del primo. Con riguardo all'art. 7 dello stesso statuto, che assegna alla Regione autonoma «una propria finanza, coordinata con quella dello Stato», perché il ricorrente ha lasciato intendere, senza equivoci, che tale prerogativa, invero non riconducibile ad una assorbente competenza legislativa regionale di fonte statutaria nel settore finanziario (artt. 3 e seguenti dello statuto speciale), non esime neppure la Regione resistente dal rispetto del parametro, espressamente evocato, dell'art. 117, terzo comma, Cost. E con ciò lo stesso ricorrente ha mostrato, evidentemente, di ritenere quest'ultimo parametro idoneo ad attribuire alla Regione stessa un'autonomia più ampia nella materia del coordinamento della finanza pubblica. D'altro canto, la giurisprudenza più recente di questa Corte ha sistematicamente scrutinato alla luce dell'art. 117, terzo comma, Cost. l'osservanza, da parte della legislazione della Sardegna, dei principi fondamentali in subiecta materia, reputandola esplicitamente o implicitamente esulante da qualunque competenza legislativa statutaria (vedi, tra le ultime, sentenze n. 212 e n. 30 del 2012). E, più in generale, si è affermato che anche le Regioni e le Province ad autonomia differenziata sono tenute al rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica (sentenze n. 3 del 2013, n. 229 del 2011 e n. 179 del 2007).

4.2.- Anche l'eccezione di difetto di motivazione è priva di fondamento, perché il Governo, seppur stringatamente, ha argomentato in maniera adeguata ogni singola censura. E anche quando non ha neppure sommariamente individuato il principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica a suo avviso violato, il ricorrente ha illustrato nel modo dovuto le questioni di legittimità delle norme regionali denunciate sotto tale profilo, in relazione agli altri parametri costituzionali volta per volta specificamente evocati.

4.3.- Dev'essere, altresì, disattesa l'eccezione d'inammissibilità delle questioni ricondotte dalla difesa regionale alla volontà del ricorrente di aggredire essenzialmente il meccanismo di stabilizzazione del personale precario, istituito con legge reg. n. 2 del 2007, invero non impugnato a suo tempo, posto che, in realtà, il Governo ha inteso chiaramente censurare le norme in oggetto per le modifiche o integrazioni dell'originario piano di superamento del precariato da esse variamente apportate ai criteri ricognitivi degli aventi titolo a rientrarvi (selezioni iniziali di riferimento, termini di scadenza dei periodi di lavoro rilevante, equipollenza di altre attività lavorative).

4.4.- Va, infine, rigettata l'eccezione d'inammissibilità del ricorso iscritto al n. 180 del relativo registro dell'anno 2012, perché notificato "in proprio", non ravvisandosi alcun serio motivo per discostarsi dall'orientamento in base al quale questa Corte ha ritenuto ammissibile tale forma di notificazione nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale (sentenza n. 310 del 2011).

5.- Ciò premesso, ai fini della trattazione, vanno affrontate per prime le questioni di legittimità costituzionale delle disposizioni regionali concernenti il piano di superamento del precariato delineato dall'art. 36, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 2 del 2007, a partire dall'art. 2 della legge reg. n. 13 del 2012, nonché dall'art. 2, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2012, proseguendo con l'art. 2, comma 1, della legge reg. n. 17 del 2012, per finire con l'art. 2, comma 3, della medesima legge regionale. Vanno poi esaminate, nell'ordine, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge reg. Sardegna n. 13 del 2012 e dell'art. 2, comma 5, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2012, riguardanti la prosecuzione dei rapporti di lavoro a termine di specifiche categorie di lavoratori già operanti presso le (soppresse) amministrazioni provinciali; la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge reg. n. 17 del 2012, afferente "il servizio pubblico del sistema dei servizi per il lavoro"; le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, della legge da ultimo citata, incidente sulle forme di collaborazione "intellettuale" presso i gruppi consiliari.

6.- Per comprendere meglio i termini delle questioni di legittimità dell'art. 2 della legge reg. Sardegna n. 13 del 2012 e dell'art. 2, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2012, che possono essere esaminate congiuntamente, è utile premettere, in sintesi, la sequenza normativa del piano regionale di assorbimento del precariato, cui afferiscono entrambe le impugnate disposizioni testé richiamate.

L'art. 36 della legge reg. Sardegna n. 2 del 2007 ha stabilito che possano conseguire il rapporto di lavoro a tempo indeterminato i lavoratori con trenta mesi anche non continuativi di lavoro (svolto in forza di contratti di natura flessibile o atipica con l'amministrazione, gli enti o le aziende regionali) al 30 giugno 2007, e all'uopo ha predisposto un piano di superamento del precariato in base al quale il rapporto a tempo indeterminato è conseguibile con due distinte procedure: 1) a domanda, in caso di rapporto di lavoro instaurato «sulla base di procedure selettive di natura concorsuale»; 2) previo superamento di «prove selettive concorsuali pubbliche», in caso di rapporto di lavoro instaurato senza pubblica selezione, con mero riconoscimento di una premialità riferita al servizio prestato.

L'art. 4 della legge reg. n. 12 del 2012 ha introdotto ulteriori specifiche tipologie di selezione di personale alla base dell'inquadramento a domanda, di cui si è detto sub 1).

L'art. 2, comma 1, della legge reg. n. 13 del 2012, impugnato con il primo ricorso, ha aggiunto al citato art. 4 altre selezioni (effettuate con modalità analoghe a quelle già previste) ai fini della stabilizzazione di personale che avesse maturato trenta mesi «entro i termini stabiliti dall'articolo 6, comma 2, della legge regionale n. 16 del 2011».

Infine, l'art. 2, comma 2, della legge reg. n. 17 del 2012, censurato con il secondo ricorso, ha ulteriormente modificato l'art. 4 della citata legge reg. n. 12 del 2012 nella parte aggiunta dall'impugnato art. 2, fissando definitivamente al 30 giugno 2011 il termine entro il quale il personale destinatario delle selezioni contemplate dalla prima novella deve aver maturato i trenta mesi di lavoro precario utili ai fini della stabilizzazione. E ciò ha fatto, richiamando l'art. 3, comma 5, della legge reg. n. 3 del 2009, contestualmente innovato dall'art. 4, comma 1, della stessa legge reg. n. 17 del 2012 (verosimilmente anche alla luce della caducazione nelle more intervenuta - con sentenza n. 212 del 2012 di questa Corte - dell'art. 6, comma 2, della legge reg. n. 16 del 2011).

6.1.- La difesa della Regione resistente sostiene che la prima norma impugnata (art. 2 della legge reg. n. 13 del 2012), modificata dopo pochi mesi con la seconda, non ha avuto medio tempore alcuna applicazione, donde prospetta la sopravvenuta cessazione della relativa materia del contendere. A ben vedere, però, l'art. 2 della legge reg. n. 13 del 2012 prevede ulteriori selezioni specifiche in aggiunta alle procedure utili per ottenere la stabilizzazione ai sensi dell'art. 36, comma 2, della legge reg. n. 2 del 2007, mentre l'art. 2, comma 2, della legge reg. n. 17 del 2012 si limita a ridefinire il termine di esaurimento delle selezioni aggiunte dalla prima novella. La seconda modifica, dunque, s'innesta sulla nuova previsione introdotta dalla prima e ne presuppone la perdurante vigenza, intervenendo solamente sul termine di acquisizione dei requisiti per l'inquadramento a domanda sulla base delle selezioni aggiuntive già introdotte dalla precedente disposizione. Sicché, la materia del contendere non è cessata affatto, perché la variazione del termine apportata dall'art. 2, comma 2, della legge reg. n. 17 del 2012 lascia inalterata la prima integrazione dell'art. 4 della legge reg. n. 12 del 2012 con le selezioni contemplate dall'art. 2 della legge reg. n. 13 del 2012.

6.2.- Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, la disposizione dettata dall'art. 2 della legge reg. Sardegna n. 13 del 2012 comporta un inquadramento riservato di personale (assunto a tempo determinato), in contrasto con gli artt. 3, 51 e 97 Cost., nonché con l'art. 117, terzo comma, Cost., nell'ottica del coordinamento della finanza pubblica.

Il ricorrente impugna, inoltre, l'art. 2, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2012, perché, nel modificare l'art. 4, comma 1, della legge reg. n. 12 del 2012 (come già interpolato dal censurato art. 2 della legge reg. n. 13 del 2012), proroga al 30 giugno 2011 il termine entro il quale ulteriori figure professionali di lavoratori precari acquisiscono i requisiti per partecipare alle procedure di stabilizzazione. In tal modo, la norma in esame non rispetterebbe, ai fini della stabilizzazione, i limiti temporali previsti dalla normativa statale di cui all'art. 1, comma 558, della legge n. 296 del 2006, incorrendo non solo nei vizi già denunciati a carico dell'art. 2 della legge regionale n. 13 del 2012, ma anche nella violazione del principio di coordinamento di finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., al quale la Regione, pur nel rispetto della sua autonomia, non potrebbe mai derogare.

6.3.- Le questioni di legittimità costituzionale di entrambe le disposizioni regionali succitate sono fondate in riferimento agli artt. 3, 51 e 97 Cost.

6.3.1.- Se, infatti, l'art. 36, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 2 del 2007, con alcune esclusioni, disponeva la stabilizzazione del personale con trenta mesi di lavoro precario all'attivo, sempreché fosse stato assunto con procedure selettive concorsuali pubbliche, l'impugnato art. 2 della legge reg. n. 13 del 2012 integra le categorie di personale destinatarie d'inquadramento a domanda con ulteriori figure professionali. E le identifica con quelle reclutate mediante selezioni (analoghe a quelle specifiche già introdotte dall'art. 4 della legge reg. n. 12 del 2012 nella sua formulazione originaria) precedentemente non comprese e non rigorosamente rispondenti ai caratteri di stretta concorsualità pubblica previsti dalla normativa di riferimento del 2007. Ciò comporta la violazione degli anzidetti parametri evocati, atteso che

la Corte ha ripetutamente dichiarato l'illegittimità di norme che disponevano stabilizzazioni di personale precario delle pubbliche amministrazioni senza prevedere la necessità del superamento di un concorso pubblico (*ex plurimis*, sentenze n. 51 del 2012, n. 7 del 2011, n. 235 del 2010), ed ha più volte ritenuto eccessivamente generico, al fine di autorizzare una successiva stabilizzazione senza concorso, il requisito del previo superamento di una qualsiasi selezione, ancorché pubblica, «perché tale previsione non garantisce che la previa selezione abbia natura concorsuale e sia riferita alla tipologia e al livello delle funzioni che il personale successivamente stabilizzato è chiamato a svolgere» (sentenza n. 127 del 2011, che richiama le sentenze n. 235 del 2010 e n. 293 del 2009).

6.3.2.- Le medesime ragioni che inficiano l'art. 2 della legge reg. Sardegna n. 13 del 2012 minano, altresì, l'art. 2, comma 2, della legge reg. n. 17 del 2012, che modifica il precedente testo normativo riguardo al termine ultimo del periodo di lavoro temporaneo utile per l'assunzione in pianta stabile del personale selezionato a norma della prima disposizione impugnata.

6.3.3.- La seconda disposizione censurata (art. 2, comma 2, della legge reg. n. 17 del 2012) è ulteriormente viziata dal denunciato contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., per violazione del principio fondamentale di coordinamento di finanza pubblica che si evince dalla normativa statale in tema di stabilizzazione di cui all'art. 1, comma 558, della legge n. 296 del 2006. Diversamente da quanto opinato dalla Regione resistente, infatti, la citata normativa statale ammetteva alla stabilizzazione soltanto personale non dirigenziale che avesse già maturato tre anni di servizio alla data di entrata in vigore della medesima legge n. 296 del 2006 (in servizio in quel momento o alla luce del lavoro svolto nell'ambito del quinquennio precedente), ovvero che fosse destinato a maturarli in forza di contratti stipulati prima del 29 settembre 2006 e quindi, al massimo, tenuto conto del triennio di servizio necessario, entro il 28 settembre 2009.

Per converso, la stabilizzazione del personale regionale in esame, ricomprendendo lavoratori che abbiano svolto il periodo utile di lavoro precario sino al 30 giugno 2011, sfora il limite previsto dall'art. 1, comma 558, della legge n. 296 del 2006, in spregio all'art. 117, terzo comma, Cost. In proposito, questa Corte ha già avuto modo di affermare che «le norme statali in tema di stabilizzazione dei lavoratori precari costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica» (sentenze n. 18 del 2013 e n. 310 del 2011).

La violazione del parametro costituzionale anzidetto non è scongiurata dallo *ius superveniens* di cui all'art. 4, comma 6, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101 (Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni), convertito in legge, con modificazioni, nella legge 30 ottobre 2013, n. 125. Esso ha previsto, ma solo a decorrere dal 1° settembre 2013 (data di entrata in vigore del citato d.l.), l'avvio di nuove procedure concorsuali miranti all'assunzione a tempo indeterminato, anche con contratti a tempo parziale, a favore di personale non dirigenziale, con contratto a tempo determinato, che presenti, tra gli altri, i requisiti di cui all'art. 1, comma 558, della legge n. 296 del 2006. Tuttavia, diversamente dalla sopravvenuta disposizione statale con forza di legge, che riserva il concorso a soggetti che possano vantare i periodi di lavoro precario come cristallizzati dalla norma interposta richiamata dal Governo ricorrente, la disposizione regionale impugnata, operativa già nel corso del 2012, incide, prorogandola, sulla durata complessiva dei periodi di lavoro precario spendibili per avere accesso alla procedura prevista dal piano regionale di stabilizzazione. Stabilizzazione che, oltre tutto, si realizza nella fattispecie in esame mediante inquadramento a domanda e, per di più, senza alcuna considerazione per i vigenti vincoli finanziari e di assunzione, che sono, invece, condizionanti secondo la nuova normativa statale sopra richiamata.

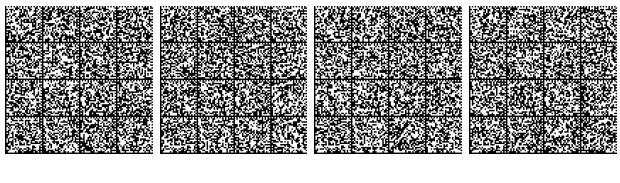
Pertanto, dev'essere dichiarata l'illegittimità costituzionale, tanto dell'art. 2 della legge reg. n. 13 del 2012, quanto dell'art. 2, comma 2, della legge reg. n. 17 del 2012.

7.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma, 1, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2012, sollevata in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., è parimenti fondata.

Il ricorrente lamenta a ragione la lesione di principi fondamentali in materia di coordinamento pubblico, perché la norma impugnata non rispetta, ai fini della stabilizzazione, i limiti temporali previsti dalla normativa statale (art. 1, comma 558, della legge n. 296 del 2006).

Già si è detto *supra*, infatti, che, contrariamente a quanto prospettato dalla Regione resistente, la legge n. 296 del 2006 prevede un termine al triennio di lavoro utile per tutte le categorie di personale stabilizzando, coincidente, al più tardi, con il 28 settembre 2009.

Di contro, la norma in esame, di stabilizzazione del personale regionale, interessa tutti i lavoratori i quali abbiano svolto il periodo prescritto di lavoro precario sino al 30 giugno 2011. In tal modo, però, essa supera il limite previsto dall'art. 1, comma 558, della legge n. 296 del 2006 e si pone in non sanabile contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto «le norme statali in tema di stabilizzazione dei lavoratori precari costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica» (sentenze n. 18 del 2013 e n. 310 del 2011, già citate). Conclusione, questa, che non è minimamente scalfita, per quanto si è detto al punto 6.3.3, in fine, dallo *ius superveniens* di cui all'art. 4, comma 6, del d.l. n. 101 del 2013.



Ne consegue l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge reg. n. 17 del 2012.

Restano assorbiti gli ulteriori profili d'illegittimità sollevati dal Presidente del Consiglio dei ministri.

8.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2012, sollevata per contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost. nell'ottica del coordinamento della finanza pubblica, nonché con gli artt. 3, 51 e 97 Cost., è fondata sotto il profilo della lesione dei principi di uguaglianza e di buon andamento dell'amministrazione.

Con la norma impugnata, invero, il legislatore regionale ha parificato ai periodi di lavoro utile ai fini della stabilizzazione regolata dall'art. 36, comma 2, della legge reg. n. 2 del 2007, svolti secondo quanto da esso previsto in forza di contratto di lavoro a termine, o di forme contrattuali flessibili o atipiche, presso l'amministrazione regionale, gli enti o le agenzie regionali rientranti nel comparto di contrattazione regionale di cui alla legge della Regione autonoma Sardegna 13 novembre 1998, n. 31 (Disciplina del personale regionale e dell'organizzazione degli uffici della Regione), i periodi lavorativi di tirocinio formativo retribuito e le pregresse attività lavorative presso gli enti locali territoriali e le altre pubbliche amministrazioni. Gli uni e gli altri, però, non sono omogenei rispetto al lavoro precario prestato presso l'amministrazione regionale. I periodi di lavoro in tirocinio, perché non sono equivalenti a quelli di lavoro reso, ancorché in posizione precaria, a beneficio della suddetta amministrazione, presentando una significativa componente formativa che è nell'esclusivo interesse del lavoratore tirocinante. I periodi di lavoro presso gli enti locali territoriali e le altre pubbliche amministrazioni, perché non vi è alcuna garanzia che siano utilmente spendibili nel preconizzato svolgimento in pianta stabile di funzioni di competenza regionale. In entrambi i casi, insomma, si tratta di esperienze non assimilabili per qualità e pregnanza a quelle direttamente maturate presso l'amministrazione regionale sarda, la cui equiparazione risulta, pertanto, lesiva dei principi di parità di trattamento e di buon andamento dell'attività regionale desumibili agli artt. 3 e 97 Cost.

L'art. 2, comma 3, della legge reg. n. 17 del 2012 dev'essere, dunque, dichiarato illegittimo, con conseguente assorbimento della censura della medesima disposizione prospettata in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

9.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 1 e 2, della legge reg. Sardegna n. 13 del 2012, promossa in relazione all'art. 117, terzo comma, Cost., è fondata nei termini di seguito precisati.

Tali disposizioni sanciscono il prolungamento dei termini di durata dei contratti di lavoro a tempo determinato di cui all'art. 6, comma 8, della legge reg. Sardegna n. 16 del 2011, in quanto non rinnovati dalle soppresse Province sarde, prescrivendone la stipulazione immediata ad iniziativa dei dirigenti delle attuali gestioni provvisorie competenti in materia di personale.

A breve distanza dalla data di entrata in vigore della legge reg. n. 13 del 2012, questa Corte ha dichiarato illegittimo, in quanto lesivo del principio di coordinamento di finanza pubblica, l'art. 6, comma 8, della legge regionale n. 16 del 2011, là dove disponeva uno stanziamento per finanziare la stipulazione dei contratti a tempo determinato onde poter proseguire l'attività lavorativa del personale in servizio presso i Centri servizi per il lavoro (CSL), i Centri servizi inserimento lavorativo (CESIL) e le Agenzie di sviluppo locale. E ciò, proprio perché tale disposizione regionale non si atteneva al limite fissato dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010 (sentenza n. 212 del 2012, già citata).

Il venir meno della norma che già autorizzava la stipulazione dei contratti a termine formanti oggetto del prescritto rinnovo non priva di attualità la questione in esame. La disposizione in questa sede impugnata, infatti, non fa altro che imporre alle gestioni provvisorie delle Province soppresse il sostanziale rinnovo dei contratti («a tempo determinato per la prosecuzione dell'attività lavorativa del personale in servizio [presso CSL, CESIL e Agenzie di sviluppo locale] alla data di promulgazione della legge regionale n. 3 del 2008», come recitava il caducato art. 6, comma 8, cit.) che, alla data di approvazione della legge reg. n. 13 del 2012, le amministrazioni provinciali non avessero ancora concluso.

Pertanto, avendo già questa Corte ravvisato l'illegittimità della norma che aveva rimesso alle Province la stipulazione di tali rinnovi contrattuali (con la conseguenza della sopravvenuta invalidità di quelli sottoscritti nelle more), altrettanto deve dirsi della norma in esame, che ribadisce un ulteriore prolungamento della loro durata presso le gestioni provvisorie. E ciò, sempre per violazione dell'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, pacificamente riconosciuto nella giurisprudenza di questa Corte come principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica (a partire dalla sentenza n. 173 del 2012).

Tanto basta per dichiarare l'illegittimità dell'art. 3 della legge reg. Sardegna n. 13 del 2012.

10.- Per le medesime ragioni è fondata, altresì, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 5, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2012, che ha esteso agli operatori di tutela ambientale già in servizio presso le amministrazioni provinciali le disposizioni dell'art. 3 della legge reg. n. 13 del 2012. E ciò perché, al pari della predetta norma, e per gli stessi vizi denunciati a suo carico (il che giustifica in tale contesto la sostanziale ripetizione dei motivi di

censura a suo tempo enunciati avverso il citato art. 3), la disposizione in oggetto viola l'art. 117, terzo comma, Cost., con l'interposizione del principio fondamentale di coordinamento di finanza pubblica di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010.

L'obiezione della difesa regionale secondo cui, trattandosi di contratti scaduti nel biennio 2011-2012, la resistente si sarebbe già attenuta (fino a prova contraria) al limite di spesa di fonte statale, non regge. All'opposto, proprio perché la legge regionale non prevede chiaramente il rispetto del limite di spesa imposto dal legislatore statale a decorrere dal 2011 (e quindi anche per gli anni successivi), è la Regione autonoma Sardegna che avrebbe dovuto fornire adeguati elementi di riscontro all'asserita osservanza di essi.

Peraltro, per gli enti locali (comprese le Province) il vincolo finanziario in oggetto è stato introdotto con l'integrazione apportata al sopra richiamato art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010 dall'art. 4, comma 102, della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2012), che è entrata in vigore il 1° gennaio 2012 (art. 36). Sicché, non v'è alcuna garanzia che la spesa del 2011 relativa ai contratti di lavoro in oggetto presso gli enti provinciali fosse già stata spontaneamente contenuta nei limiti stabiliti dalla norma statale menzionata.

Va, quindi, dichiarata l'illegittimità costituzionale, altresì, dell'art. 2, comma 5, della legge reg. n. 17 del 2012.

11.- Anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2012, che ha introdotto il nuovo disposto dell'art. 6, comma 8, della legge reg. n. 16 del 2011, è fondata, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Con la più volte citata sentenza n. 212 del 2012 questa Corte ha dichiarato illegittimo, in quanto lesivo del principio di coordinamento di finanza pubblica, l'art. 6, comma 8, della legge regionale n. 16 del 2011, là dove disponeva uno stanziamento per finanziare la stipulazione dei contratti a tempo determinato per la prosecuzione dell'attività lavorativa del personale in servizio presso i Centri servizi per il lavoro, i Centri servizi inserimento lavorativo e le Agenzie di sviluppo locale. E ciò perché tale disposizione regionale non richiamava e, quindi, non considerava il tetto di spesa fissato dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010.

Orbene, neppure la nuova formulazione dell'art. 6, comma 8, della legge reg. n. 16 del 2011, quale risulta dalla disposizione in esame, tiene conto del limite posto dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010.

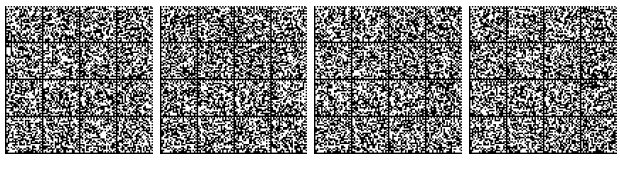
È pur vero che la lettera della norma impugnata, come rilevato dalla difesa regionale, differisce dal testo originario dello stesso art. 6, comma 8, già dichiarato illegittimo dalla Corte, che disponeva uno stanziamento direttamente inteso a finanziare la stipulazione dei contratti a tempo determinato per la prosecuzione dell'attività lavorativa del personale in servizio presso i CSL, i CESIL e le Agenzie di sviluppo locale. La differenza lessicale si coglie nel senso che, nel testo sostituito dall'ora censurato art. 1, comma 1, la spesa ivi prevista è collegata, in effetti, al più generico fine di garantire l'esercizio del servizio pubblico disciplinato dalla legge reg. n. 20 del 2005 al quale sono preposti i Centri servizi per il lavoro (CSL), i Centri servizi inserimento lavorativo (CESIL) e le Agenzie di sviluppo locale.

Milita, tuttavia, a favore della sussistenza del vizio denunciato anche a carico della nuova disposizione, il dato decisivo che la spesa stanziata è la stessa della norma previgente caducata e che essa incide anche stavolta sulle disponibilità recate dal fondo regionale per l'occupazione. Sicché, anche a prescindere dall'esposizione al sospetto di una (non espressamente denunciata) elusione del giudicato costituzionale, la norma impugnata non esclude e, dunque, consente che la spesa ivi autorizzata possa essere tuttora utilizzata per attingere lavoratori a termine o con altre tipologie di lavoro flessibile, ma una volta di più senza richiamare il rispetto del limite di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010. In tale prospettiva, la possibilità che ne deriva alla Regione, di procedere ad assunzioni a tempo determinato comportanti una spesa superiore a quella massima stabilita dalla legislazione statale di principio, determina una patente violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Pertanto, dev'essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge reg. n. 17 del 2012.

12.- Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2012, invece, non sono fondate.

La norma impugnata, infatti, si limita ad ampliare ai contratti di lavoro autonomo le tipologie degli incarichi per prestazioni d'opera intellettuale che i gruppi consiliari possono affidare, per oggetti determinati e durata non superiore a quella della legislatura, senza con ciò incrementarne il numero e il costo. Così intesa, non si tratta di una norma di spesa, ma di organizzazione (sentenza n. 7 del 2011), ergo rientrante nella materia dell'«ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione e stato giuridico ed economico del personale», di competenza esclusiva della Regione ai sensi dell'art. 3, comma l, lettera *a)*, dello statuto speciale. In tale prospettiva, oltre tutto, la norma in oggetto si presta ad un'interpretazione rigorosamente aderente ai vincoli posti dall'art. 117, terzo comma, Cost., con l'interposizione dell'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, e dall'art. 81, quarto comma, Cost.



In buona sostanza, la prevista utilizzazione dei professionisti intellettuali con contratti di lavoro autonomo (e non più, come in passato, soltanto con incarichi libero-professionali), è sì possibile, ma solo nell'implicito e doveroso rispetto dei limiti posti dal legislatore statale con l'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010 e, dunque, a parità di spesa complessiva, donde l'insussistenza del dedotto contrasto con i parametri costituzionali evocati.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2 della legge della Regione autonoma Sardegna 26 giugno 2012, n. 13 (Rimodulazione del quadro degli interventi regionali a sostegno delle politiche del lavoro e disposizioni in materia di contratti a termine);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione autonoma Sardegna n. 13 del 2012;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione autonoma Sardegna 13 settembre 2012, n. 17, recante «Finanziamento agli enti locali per il funzionamento dei Centri servizi per il lavoro (CSL), dei Centri servizi inserimento lavorativo (CESIL) e delle Agenzie di sviluppo locale e disposizioni varie»;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1, 2, 3 e 5 della legge della Regione autonoma Sardegna n. 17 del 2012;

5) dichiara non fondate le questioni di legittimità dell'art. 6, comma 1, della legge della Regione autonoma Sardegna n. 17 del 2012, promosse, in riferimento agli articoli 117, terzo comma, e 81 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 novembre 2013.

F.to:
Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Luigi MAZZELLA, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 22 novembre 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_130277

N. **278**

Sentenza 18 - 22 novembre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Filiazione - Persona adottata - Madre biologica che abbia dichiarato alla nascita di non voler essere nominata - Accesso alle informazioni sulle origini - Esclusione - Mancata previsione che il giudice, previo interpello della madre volto a verificare la persistenza della volontà di non essere nominata, possa autorizzare l'adottato all'accesso - Disciplina eccessivamente rigida per l'irreversibilità del segreto - Violazione del diritto all'identità - Irragionevole disparità di trattamento tra figli naturali - Illegittimità costituzionale *in parte qua* - Rinvio al legislatore per la determinazione delle modalità procedimentali - Assorbimento di ulteriori censure.

– Legge 4 maggio 1983, n. 184, art. 28, comma 7, come sostituito dall'art. 177, comma 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196.
– Costituzione, artt. 2 e 3 (artt. 32 e 117, primo comma; convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, art. 8).

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

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 28, comma 7, della legge 4 maggio 1983, n. 184 (Diritto del minore ad una famiglia), promosso dal Tribunale per i minorenni di Catanzaro, sul ricorso proposto da R. M., con ordinanza del 13 dicembre 2012, iscritta al n. 43 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 11, 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 Paolo Grossi.

Ritenuto in fatto

1.- Il Tribunale per i minorenni di Catanzaro solleva, in riferimento agli articoli 2, 3, 32 e 117, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 28, comma 7, della legge 4 maggio 1983, n. 184 (Diritto del minore ad una famiglia), come sostituito dall'art. 177, comma 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (Codice in materia di protezione dei dati personali), «nella parte in cui esclude la possibilità di autorizzare la persona adottata all'accesso alle informazioni sulle origini senza avere previamente verificato la persistenza della volontà di non volere essere nominata da parte della madre biologica».

Premette il giudice *a quo* che una donna, nata nel 1963 e adottata nel 1969, esponeva di essere venuta a conoscenza della sua adozione soltanto in occasione della procedura di separazione e divorzio dal marito e che la ignoranza delle sue origini le aveva cagionato vari condizionamenti anche di ordine sanitario, limitando le possibilità di diagnosi e cura per patologie (nodulo al seno e disturbi ricollegabili forse ad una menopausa precoce) che avrebbero dovuto comportare una anamnesi di tipo familiare. Soggiungeva la istante che non era animata da spirito di rivendicazione nei confronti della madre biologica, la quale avrebbe potuto ricevere conforto dalla conoscenza della figlia, «così chiudendo un conto con il passato». Da qui, la richiesta di conoscere le generalità della madre naturale. Il pubblico ministero aveva espresso parere favorevole, ma il Tribunale rilevava che, a fronte della possibilità riconosciuta all'adottato che abbia compiuto i 25 anni di accedere ad informazioni riguardanti i propri genitori biologici, previa autorizzazione del Tribunale per i minorenni, tale possibilità era invece esclusa dalla disposizione oggetto di impugnativa, ove le informazioni si riferiscano alla madre che abbia dichiarato alla nascita - come nella specie - di non voler essere nominata, ai sensi dell'art. 30, comma 1, del d.P.R. 3 novembre 2000, n. 396 (Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'articolo 2, comma 12, della legge 15 maggio 1997, n. 127).

A proposito della violazione dell'art. 2 Cost., il Tribunale osserva come la conoscenza delle proprie origini rappresenti un presupposto indefettibile per l'identità personale dell'adottato, la quale integra un diritto fondamentale, che viene tutelato sotto il profilo della immagine sociale della persona; vale a dire, di quell'insieme di valori rilevanti nella rappresentazione che di essa viene data nella vita di relazione. Il diritto alla identità personale ed alla ricerca delle proprie radici è salvaguardato dagli artt. 7 e 8 della Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989, resa esecutiva con la legge 27 maggio 1991, n. 176 - che assicurano, appunto, il relativo diritto a conoscere i propri genitori ed a preservare la propria identità - nonché dall'art. 30 della Convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale, fatta a L'Aja il 29 maggio 1993, resa esecutiva con la legge 31 dicembre 1998, n. 476, la quale impone agli Stati aderenti di assicurare l'accesso del minore o del suo rap-

presentante alle informazioni relative alle sue origini, fra le quali, in particolare, quelle relative all'identità dei propri genitori. Il diritto all'identità è stato poi di recente riaffermato e puntualizzato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, nella sentenza Godelli contro Italia del 25 settembre 2012, ove si è affermato che, nel perimetro della tutela offerta dall'art. 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, rientra anche la possibilità di «disporre dei dettagli sulla propria identità di essere umano e l'interesse vitale, protetto dalla Convenzione ad ottenere informazioni necessarie alla scoperta della verità concernente un aspetto importante della propria identità personale, ad esempio l'identità dei genitori».

Il diritto a conoscere le proprie origini contribuisce, dunque, in maniera determinante a delineare la personalità di un essere umano e rientra, quindi, nell'ambito dei principi tutelati dall'art. 2 Cost., che nella specie risulterebbero violati: negare, infatti, a priori l'autorizzazione all'accesso alle notizie sulle proprie origini, in ragione del fatto che il genitore abbia dichiarato di non voler essere nominato, compromette il diritto all'identità personale dell'adottato.

D'altra parte - sottolinea il giudice *a quo* - a fronte del diritto all'anonimato, basterebbe prevedere che, in presenza della richiesta del figlio, la madre fosse posta in condizione di ribadire o meno la scelta fatta molti anni prima, non senza sottolineare come il mutamento del costume sociale non faccia più percepire come un disonore la nascita di un figlio fuori del matrimonio. Tale possibilità, inoltre, non presenterebbe "pericoli" maggiori neppure per la famiglia adottiva, tenuto conto delle possibilità offerte all'adottato dai commi 5 e 6 dell'art. 28 in discorso. La logica che ne ha informato la novellazione, d'altra parte, pare essere tutta orientata verso il recepimento dei dati scientifici, convergenti nell'assegnare importanza alla conoscenza delle proprie origini; sicché, la disposizione dettata dal comma 7, oggetto di censura, rischierebbe di «precludere irrazionalmente, nella maggior parte dei casi, ciò che voleva consentire».

La disposizione oggetto di impugnativa violerebbe anche il principio di uguaglianza, trattando in modo diverso l'adottato la cui madre non abbia dichiarato alcunché e quello la cui madre abbia dichiarato di non voler essere nominata, senza considerare l'eventualità che possa aver cambiato idea e lei stessa desideri avere notizie del figlio. Nella specie, sussisterebbero interessi contrapposti: da un lato, quello dell'adottato a conoscere le proprie origini, quale espressione del diritto alla propria identità personale; dall'altro, le esigenze di protezione della famiglia adottiva e quello all'anonimato della famiglia naturale, quale ulteriore garanzia per la famiglia adottiva. La norma impugnata avrebbe privilegiato esclusivamente l'interesse del genitore all'anonimato, senza controllarne l'attualità, sacrificando sempre e comunque l'interesse dell'adottato, in ipotesi anche a fronte di gravi esigenze attinenti alla sua salute psico-fisica.

Infine, la disposizione in questione, operando solo a tutela dell'anonimato, discriminerebbe irragionevolmente gli adottati, in quanto diversamente dal caso di genitori naturali che non hanno dichiarato di non voler essere nominati - e che possono in concreto essersi opposti all'adozione, così da rappresentare un potenziale pericolo per la famiglia adottiva - un simile rischio non è rappresentato dal genitore il quale abbia richiesto l'anonimato. L'impossibilità di accertare, poi, se la madre abbia mutato orientamento circa l'anonimato costituirebbe violazione del principio di uguaglianza, giacché «accertato il superamento del rapporto conflittuale fra il diritto dell'adottato alla propria identità personale e quello della madre naturale al rispetto della sua volontà di anonimato», la diversità di disciplina fra le due ipotesi sarebbe ingiustificata.

Risulterebbe compromesso anche l'art. 32 Cost., in quanto l'impedimento alla conoscenza dei dati inerenti alla madre naturale priverebbe l'adottato di qualsiasi possibilità di ottenere una anamnesi familiare, essenziale per interventi di profilassi o di accertamenti diagnostici, essendo già egli privo di notizie circa la storia sanitaria del ramo paterno del proprio albero genealogico. Ciò, peraltro, in costanza della prassi, diffusa negli ospedali italiani, di omettere la stessa ordinaria raccolta dei dati anamnestici non identificativi della madre.

Sussisterebbe, infine, violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in riferimento all'art. 8 della CEDU, per come interpretato dalla Corte di Strasburgo nella già richiamata sentenza nel caso Godelli contro Italia, la quale ha ritenuto che la normativa italiana in materia violi l'art. 8 della Convenzione, non essendo stati bilanciati fra loro gli interessi delle parti contrapposte, in tal modo eccedendo dal margine di valutazione riconosciuto alla stregua del principio convenzionale.

Sottolinea il giudice *a quo*, rammentando la giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di interpretazione adeguatrice, che la Corte europea non ha considerato che la normativa nazionale (art. 93 del d.lgs. n. 196 del 2003), da un lato, consente l'acquisizione dei dati relativi alla nascita trascorsi cento anni dalla formazione della cartella clinica o del certificato di assistenza al parto e, dall'altro, riconosce la possibilità di ottenere informazioni non identificative della madre.

Tuttavia - soggiunge il Giudice rimettente - la Corte europea ha censurato la normativa italiana in rapporto a circostanze diverse rispetto all'accesso alle informazioni non identificative, le quali ultime, peraltro, restano disciplinate in modo confuso, al punto da aver generato prassi applicative assai differenziate. La reversibilità del segreto, introdotta

dalla legislazione francese - che ha passato immune, nel caso Odièvre, il controllo della Corte di Strasburgo -, costituirebbe un passo in avanti verso il soddisfacimento dell'esigenza di conoscenza delle proprie origini, valutato come elemento fondamentale per la costruzione della personalità dai nuovi approdi della scienza psicologica. Risulterebbe poi contestabile l'assunto che la garanzia dell'anonimato preserverebbe dal rischio di "decisioni irreparabili" della donna, tenuto conto dei dati statistici sugli infanticidi. Inoltre, il parto in anonimato sarebbe tra le prime cause che favoriscono alterazioni di stato, tanto da aver indotto il legislatore a predisporre rimedi in prevenzione, secondo quanto stabilito dall'art. 74 della legge n. 184 del 1983.

In punto di rilevanza, infine, il Tribunale sottolinea che, nella specie, la madre biologica ha dichiarato di non voler essere nominata, con la conseguenza che è precluso anche il semplice interpello della donna: il che confermerebbe la rilevanza della questione, giacché - come già detto - la ricorrente vedrebbe frustrata la sua aspirazione di conoscenza delle proprie origini e insoddisfatte le esigenze di salute connesse alla impossibilità di ottenere una ordinaria anamnesi familiare.

Non sussisterebbe, poi, possibilità di procedere ad interpretazioni della norma interna tali da escludere l'intervento del Giudice delle leggi, a nulla valendo, anche per le incertezze normative, il ricorso ad elementi non identificativi. D'altra parte, «sia emettendo un provvedimento che respingesse la domanda di accesso, ovvero autorizzasse almeno la conoscenza di dati non identificativi, di fatto neppure esistenti perché mai raccolti e/o conservati, la soluzione non soddisferebbe la decisione della CEDU».

2.- Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata manifestamente infondata.

La difesa erariale segnala come il Tribunale rimettente abbia trascurato, salvo un breve passaggio, di considerare che la questione è già stata dichiarata non fondata dalla Corte con la sentenza n. 425 del 2005, in riferimento proprio agli artt. 2, 3 e 32 Cost., rievocando la storia del quadro normativo e ponendo in luce la *ratio* della disciplina censurata («da un lato, assicurare che il parto avvenga in condizioni ottimali e, dall'altro, distogliere la donna da decisioni irreparabili»), che, pure, il giudice *a quo* ha richiamato per disattenderne la concludenza. Del pari, la Corte ebbe a escludere la violazione del principio di uguaglianza, tra figlio adottato la cui madre abbia dichiarato di non voler essere nominata e figlio adottato i cui genitori non abbiano reso tale dichiarazione, posto che - osservò la Corte - «solo la prima ipotesi e non anche la seconda è caratterizzata dal rapporto conflittuale fra il diritto dell'adottato alla propria identità personale e quello della madre al rispetto della sua volontà di anonimato».

Il novum sarebbe dunque rappresentato dalla sentenza della CEDU nel "caso Godelli" e la questione andrebbe esaminata, pertanto, solo sul versante della conformazione del quadro normativo agli impegni internazionali. Anche sotto questo profilo, però, la questione sarebbe infondata, giacché, se è vero che la legislazione nazionale risolve in favore della tutela dell'anonimato il contrasto di interessi, attraverso quella tutela si salvaguarda anche la vita del nascituro e la salute della donna. In linea con il comune sentire, quindi, si è considerato più grave il «vulnus che patirebbe la donna dal vedere svelata la sua identità di madre contro la propria volontà, rispetto al pericolo di una (non certa) compromissione dell'aspirazione dell'individuo alla sua piena realizzazione anche attraverso la conoscenza delle sue origini».

D'altra parte - e come ricordato dallo stesso rimettente -, il legislatore ha consentito l'accesso alla cartella clinica della madre ove venga in gioco la salute del figlio; tutela di natura eccezionale che non viene invece accordata se la madre si è sottoposta a pratiche di fecondazione assistita (art. 9 della legge 19 febbraio 2004, n. 40, recante «Norme in materia di procreazione medicalmente assistita»). Per altro verso, l'accesso ai dati è consentito dopo cento anni e, prima, sono acquisibili i dati non identificativi della madre che abbia dichiarato di non voler essere nominata.

Pertanto, e contrariamente all'assunto della Corte di Strasburgo, la legislazione nazionale avrebbe «regolato con equilibrio e proporzionalità i diversi interessi coinvolti». Mentre risulterebbe priva di base scientifica la tesi del giudice *a quo* secondo la quale le ragioni della tutela dell'anonimato sarebbero venute meno per il mutamento dei costumi sociali e della morale civile.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale per i minorenni di Catanzaro solleva, in riferimento agli articoli 2, 3, 32 e 117, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 28, comma 7, della legge 4 maggio 1983, n. 184 (Diritto del minore ad una famiglia), come sostituito dall'art. 177, comma 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (Codice in materia di protezione dei dati personali), «nella parte in cui esclude la possibilità di autorizzare la persona adottata all'accesso alle informazioni sulle origini senza avere previamente verificato la persistenza della volontà di non volere essere nominata da parte della madre biologica».

La disposizione denunciata contrasterebbe con l'art. 2 della Costituzione, configurando «una violazione del diritto di ricerca delle proprie origini e dunque del diritto all'identità personale dell'adottato»; con l'art. 3 Cost., in riferimento all'«irragionevole disparità di trattamento fra l'adottato nato da donna che abbia dichiarato di non voler essere nominata e l'adottato figlio di genitori che non abbiano reso alcuna dichiarazione e abbiano anzi subìto l'adozione»; con l'art. 32 Cost., in ragione dell'impossibilità, per il figlio, di ottenere dati relativi all'anamnesi familiare, anche in relazione al rischio genetico; con l'art. 117, primo comma, Cost., in riferimento all'art. 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, per come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nella sentenza del 25 settembre 2012 nel caso Godelli contro Italia, la quale ha dichiarato che la normativa italiana rilevante violi il predetto art. 8 della Convenzione, non adeguatamente bilanciando fra loro gli interessi delle parti contrapposte.

2.- Intervenuto nel giudizio, il Presidente del Consiglio dei ministri ha osservato che la questione di legittimità costituzionale, già dichiarata non fondata con la sentenza n. 425 del 2005 in riferimento ai parametri di cui agli artt. 2, 3 e 32 Cost., risulterebbe del pari non fondata in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., considerato che con la tutela dell'anonimato si salvaguarda anche la vita del nascituro e la salute della donna e che, diversamente da come prospettato dalla Corte di Strasburgo, la normativa italiana avrebbe «regolato con equilibrio e proporzionalità i diversi interessi coinvolti».

3.- La questione è fondata, nei termini di cui appresso.

4.- Come il giudice *a quo* e la stessa difesa erariale hanno puntualmente rilevato, il tema del diritto all'anonimato della madre e quello del diritto del figlio a conoscere le proprie origini ai fini della tutela dei suoi diritti fondamentali hanno già formato oggetto di pronunce tanto di questa Corte che della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Si tratta di questioni di particolare delicatezza, perché coinvolgono, entrambe, valori costituzionali di primario rilievo e vedono i rispettivi modi di concretizzazione reciprocamente implicati; al punto che - come è evidente - l'ambito della tutela del diritto all'anonimato della madre non può non condizionare, in concreto, il soddisfacimento della contrapposta aspirazione del figlio alla conoscenza delle proprie origini, e viceversa.

Nel giudizio concluso con la sentenza n. 425 del 2005, questa Corte fu chiamata a pronunciarsi su un quesito del tutto analogo a quello ora nuovamente devoluto dal giudice rimettente: anche in quella circostanza, infatti, il petitum perseguito non mirava alla mera ablazione del diritto della madre che, alla nascita del figlio, avesse dichiarato, agli effetti degli atti dello stato civile, di non voler essere nominata, ai sensi dell'art. 30, comma 1, del d.P.R. 3 novembre 2000, n. 396 (Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'articolo 2, comma 12, della legge 15 maggio 1997, n. 127); e neppure era volto a conseguire una sorta di bilanciamento fra i diritti - potenzialmente alternativi, quanto al rispettivo soddisfacimento - di cui innanzi si è detto; ma mirava esclusivamente ad introdurre nel sistema normativo - che sul punto era del tutto silente - la possibilità di verificare la persistenza della volontà della madre naturale di non essere nominata.

Ebbene, nella circostanza, non si mancò di rammentare come la finalità della norma, oggi nuovamente impugnata *in parte qua*, fosse quella di assicurare, da un lato, che il parto avvenisse nelle condizioni ottimali tanto per la madre che per il figlio, e, dall'altro lato, di «distogliere la donna da decisioni irreparabili, per quest'ultimo ben più gravi». E l'irrevocabilità degli effetti di questa scelta venne spiegata secondo una logica di rafforzamento dei corrispondenti obiettivi, escludendo che la decisione per l'anonimato potesse comportare, per la madre, «il rischio di essere, in un imprecisato futuro e su richiesta del figlio mai conosciuto e già adulto, interpellata dall'autorità giudiziaria per decidere se confermare o revocare quella lontana dichiarazione di volontà».

Il nucleo fondante della scelta allora adottata si coglie, così, agevolmente, nella ritenuta corrispondenza biunivoca tra il diritto all'anonimato, in sé e per sé considerato, e la perdurante quanto inderogabile tutela dei profili di riservatezza o, se si vuole, di segreto, che l'esercizio di quel diritto inevitabilmente coinvolge. Un nucleo fondante che - vale la pena puntualizzare - non può che essere riaffermato, proprio alla luce dei valori di primario risalto che esso intende preservare.

Il fondamento costituzionale del diritto della madre all'anonimato riposa, infatti, sull'esigenza di salvaguardare madre e neonato da qualsiasi perturbamento, connesso alla più eterogenea gamma di situazioni, personali, ambientali, culturali, sociali, tale da generare l'emergenza di pericoli per la salute psico-fisica o la stessa incolumità di entrambi e da creare, al tempo stesso, le premesse perché la nascita possa avvenire nelle condizioni migliori possibili.

La salvaguardia della vita e della salute sono, dunque, i beni di primario rilievo presenti sullo sfondo di una scelta di sistema improntata nel senso di favorire, per sé stessa, la genitorialità naturale.

Peraltro, in questa prospettiva, anche il diritto del figlio a conoscere le proprie origini - e ad accedere alla propria storia parentale - costituisce un elemento significativo nel sistema costituzionale di tutela della persona, come pure riconosciuto in varie pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo. E il relativo bisogno di conoscenza rappresenta uno di quegli aspetti della personalità che possono condizionare l'intimo atteggiamento e la stessa vita di relazione di una persona in quanto tale. Elementi, tutti, affidati alla disciplina che il legislatore è chiamato a stabilire, nelle forme e con le modalità reputate più opportune, dirette anche a evitare che il suo esercizio si ponga in collisione rispetto a norme - quali quelle che disciplinano il diritto all'anonimato della madre - che coinvolgono, come si è detto, esigenze volte a tutelare il bene supremo della vita.

5.- Tuttavia, l'aspetto che viene qui in specifico rilievo - e sul quale la sentenza della Corte di Strasburgo del 25 settembre 2012, Godelli contro Italia, invita a riflettere, secondo la prospettazione dello stesso giudice rimettente - ruota attorno al profilo, per così dire, "diacronico" della tutela assicurata al diritto all'anonimato della madre.

Con la disposizione all'esame, l'ordinamento pare, infatti, prefigurare una sorta di "cristallizzazione" o di "immobilizzazione" nelle relative modalità di esercizio: una volta intervenuta la scelta per l'anonimato, infatti, la relativa manifestazione di volontà assume connotati di irreversibilità destinati, sostanzialmente, ad "espropriare" la persona titolare del diritto da qualsiasi ulteriore opzione; trasformandosi, in definitiva, quel diritto in una sorta di vincolo obbligatorio, che finisce per avere un'efficacia espansiva esterna al suo stesso titolare e, dunque, per proiettare l'impedimento alla eventuale relativa rimozione proprio sul figlio, alla posizione del quale si è inteso, ab origine, collegare il vincolo del segreto su chi lo abbia generato.

Tutto ciò è icasticamente scolpito dall'art. 93, comma 2, del ricordato d.lgs. n. 196 del 2003, secondo cui «Il certificato di assistenza al parto o la cartella clinica, ove comprensivi dei dati personali che rendono identificabile la madre che abbia dichiarato di non voler essere nominata avvalendosi della facoltà di cui all'articolo 30, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396, possono essere rilasciati in copia integrale a chi vi abbia interesse, in conformità alla legge, decorsi cento anni dalla formazione del documento».

Ebbene, a cercare un fondamento a tale sistema - che commisura temporalmente lo spazio del "vincolo" all'anonimato a una durata idealmente eccedente quella della vita umana -, se ne ricava che esso riposa sulla ritenuta esigenza di prevenire turbative nei confronti della madre in relazione all'esercizio di un suo "diritto all'oblio" e, nello stesso tempo, sull'esigenza di salvaguardare erga omnes la riservatezza circa l'identità della madre, evidentemente considerata come esposta a rischio ogni volta in cui se ne possa cercare il contatto per verificare se intenda o meno mantenere il proprio anonimato.

Ma né l'una né l'altra esigenza può ritenersi dirimente: non la prima, in quanto al pericolo di turbativa della madre corrisponde un contrapposto pericolo per il figlio, depauperato del diritto di conoscere le proprie origini; non la seconda, dal momento che la maggiore o minore ampiezza della tutela della riservatezza resta, in conclusione, affidata alle diverse modalità previste dalle relative discipline, oltre che all'esperienza della loro applicazione.

Sul piano più generale, una scelta per l'anonimato che comporti una rinuncia irreversibile alla "genitorialità giuridica" può, invece, ragionevolmente non implicare anche una definitiva e irreversibile rinuncia alla "genitorialità naturale": ove così fosse, d'altra parte, risulterebbe introdotto nel sistema una sorta di divieto destinato a precludere in radice qualsiasi possibilità di reciproca relazione di fatto tra madre e figlio, con esiti difficilmente compatibili con l'art. 2 Cost.

In altri termini, mentre la scelta per l'anonimato legittimamente impedisce l'insorgenza di una "genitorialità giuridica", con effetti inevitabilmente stabilizzati pro futuro, non appare ragionevole che quella scelta risulti necessariamente e definitivamente preclusiva anche sul versante dei rapporti relativi alla "genitorialità naturale": potendosi quella scelta riguardare, sul piano di quest'ultima, come opzione eventualmente revocabile (in seguito alla iniziativa del figlio), proprio perché corrispondente alle motivazioni per le quali essa è stata compiuta e può essere mantenuta.

6.- La disciplina all'esame è, dunque, censurabile per la sua eccessiva rigidità.

Ciò, d'altra parte, risulta sulla base degli stessi rilievi, in sostanza, formulati dalla Corte EDU nella richiamata "sentenza Godelli".

In essa - come accennato e nei termini di seguito precisati - si è stigmatizzato che la normativa italiana non darebbe «alcuna possibilità al figlio adottivo e non riconosciuto alla nascita di chiedere l'accesso ad informazioni non identificative sulle sue origini o la reversibilità del segreto», a differenza di quanto, invece, previsto nel sistema francese, scrutinato, *in parte qua*, nella sentenza 13 febbraio 2003, nel "caso Odièvre".

Ora, è agevole osservare, quanto al primo rilievo, che il già citato art. 93 del d.lgs. n. 196 del 2003 prevede espressamente, al comma 3, la comunicabilità, in ogni tempo (e nel termine di cento anni fissato per il segreto), delle informazioni "non identificative" ricavabili dal certificato di assistenza al parto o dalla cartella clinica, tuttavia ancorandola soltanto all'osservanza, ai fini della tutela della riservatezza della madre, delle relative «opportune cautele per evitare che quest'ultima sia identificabile».

Resta evidente che l'apparente, quanto significativa, genericità, o elasticità, della formula «opportune cautele» sconta l'ovvia - e sia pure non insormontabile - difficoltà di determinare con esattezza astratte regole dirette a soddisfare esigenze di segretezza variabili in ragione delle singole situazioni concrete. Altrettanto evidente che debba, inoltre, essere assicurata la tutela del diritto alla salute del figlio, anche in relazione alle più moderne tecniche diagnostiche basate su ricerche di tipo genetico.

Il vulnus è, dunque, rappresentato dalla irreversibilità del segreto. La quale, risultando, per le ragioni anzidette, in contrasto con gli artt. 2 e 3 Cost., deve conseguentemente essere rimossa.

Restano assorbiti i motivi di censura formulati in riferimento agli ulteriori parametri.

Sarà cómpito del legislatore introdurre apposite disposizioni volte a consentire la verifica della perdurante attualità della scelta della madre naturale di non voler essere nominata e, nello stesso tempo, a cautelare in termini rigorosi il suo diritto all'anonimato, secondo scelte procedimentali che circoscrivano adeguatamente le modalità di accesso, anche da parte degli uffici competenti, ai dati di tipo identificativo, agli effetti della verifica di cui innanzi si è detto.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 28, comma 7, della legge 4 maggio 1983, n. 184 (Diritto del minore ad una famiglia), come sostituito dall'art. 177, comma 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (Codice in materia di protezione dei dati personali), nella parte in cui non prevede - attraverso un procedimento, stabilito dalla legge, che assicuri la massima riservatezza - la possibilità per il giudice di interpellare la madre - che abbia dichiarato di non voler essere nominata ai sensi dell'art. 30, comma 1, del d.P.R. 3 novembre 2000, n. 396 (Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'articolo 2, comma 12, della legge 15 maggio 1997, n. 127) - su richiesta del figlio, ai fini di una eventuale revoca di tale dichiarazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 novembre 2013.

F.to:
Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Paolo GROSSI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 22 novembre 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_130278

N. **279**

Sentenza 9 ottobre - 22 novembre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Esecuzione della pena - Esecuzione detentiva - Impedimenti all'effettiva espiazione e differimento dell'esecuzione - Rinvio facoltativo nei soli casi espressamente contemplati - Mancata previsione dell'ipotesi in cui l'esecuzione debba svolgersi in condizioni contrarie al senso di umanità, nella specie il sovraffollamento carcerario - Richiesta di intervento additivo implicante scelte, all'interno di una pluralità di soluzioni normative non costituzionalmente vincolate, di natura sistemica e strutturale riservate al legislatore - Inammissibilità delle questioni - Monito al legislatore.

– Codice penale, art. 147.
– Costituzione, artt. 2, 3, 27, terzo comma, e 117, primo comma; convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, art. 3.

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

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 147 del codice penale, promossi dal Tribunale di sorveglianza di Venezia con ordinanza del 18 febbraio 2013 e dal Tribunale di sorveglianza di Milano con ordinanza del 18 marzo 2013, iscritte rispettivamente ai nn. 67 e 82 del registro ordinanze 2013 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 16 e 18, prima serie speciale, dell'anno 2013.

Visti gli atti di intervento dell'Unione delle Camere penali italiane, dell'Associazione VOX-Osservatorio italiano sui diritti e del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 9 ottobre 2013 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza depositata il 18 febbraio 2013 (r.o. n. 67 del 2013), il Tribunale di sorveglianza di Venezia ha sollevato, in riferimento agli articoli 2, 3, 27, terzo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'articolo 3 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (d'ora in avanti: CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 147 del codice penale «nella parte in cui non prevede, oltre ai casi ivi espressamente contemplati, l'ipotesi di rinvio facoltativo dell'esecuzione della pena quando essa debba svolgersi in condizioni contrarie al senso di umanità».

Il rimettente riferisce di essere investito dell'istanza di rinvio facoltativo dell'esecuzione della pena presentata da un detenuto e rigettata in via interinale dal magistrato di sorveglianza, che ne aveva quindi rimesso l'esame, ai sensi dell'articolo 684 del codice di procedura penale, al tribunale di sorveglianza. L'istanza era motivata non già con riferimento all'esistenza di una grave infermità fisica del detenuto, ma sulla base delle «condizioni di perenne sovraffollamento» in cui versava la Casa circondariale di Padova: si metteva in evidenza, infatti, una situazione che, per il numero dei detenuti ristretti in ciascuna cella (in media, da nove a undici), era tale da influire negativamente sulle condizioni psicofisiche, sottolineandosi come l'esecuzione della pena fosse «certamente contraria al senso di umanità e avversa al principio rieducativo della pena ed al rispetto della persona».

Riferisce ancora il Tribunale di sorveglianza di Venezia che, nelle more, il detenuto era stato trasferito nella Casa di reclusione di Padova, nella quale «permanevano e permangono le condizioni di sovraffollamento lamentate nell'istanza» risultanti dagli elementi acquisiti in via istruttoria, che segnalano la presenza di 889 detenuti a fronte di una capienza regolamentare di 369. Il detenuto istante, oltre ad essere «appellante» in un procedimento per violenza privata e violazione degli obblighi della sorveglianza speciale (nel cui ambito è sottoposto alla misura cautelare degli arresti domiciliari) e ad essere destinatario della misura di sicurezza dell'assegnazione ad una casa di lavoro (da applicarsi, previo riesame da parte del magistrato di sorveglianza, all'esito dell'espiazione della pena), sta scontando una pena complessiva di due anni, otto mesi, sedici giorni di reclusione e sedici giorni di arresto per vari reati (furto, falsa attestazione sulla propria identità, guida in stato di ebbrezza, violazione degli obblighi della sorveglianza speciale, evasione), con fine pena al 18 giugno 2015.

Per il titolo definitivo, riferisce ancora il Tribunale rimettente, il condannato è stato ristretto presso la Casa circondariale di Padova (dove dal 27 luglio 2012 al 13 agosto 2012 era stato detenuto in custodia cautelare) dal 19 settembre 2012 all'11 gennaio 2013, venendo ospitato, per la maggior parte del tempo, in una cella di mq. 24,58 e con un numero di detenuti mediamente pari a nove-dieci; successivamente è stato ristretto presso la Casa di reclusione di Padova in una cella, divisa con altri due detenuti, di mq. 9,09 e con bagno attiguo. La cella presenta le misure "standard" fissate dal Ministero della salute per le camere da letto di abitazione civile, misure adottate dall'Amministrazione penitenziaria quale parametro di riferimento delle camere di pernottamento benché, peraltro, «ivi si svolga l'intera vita del detenuto».

Osserva dunque il giudice *a quo* che lo spazio a disposizione dell'istante presso la casa circondariale è stato di mq. 2,43 (per 9 giorni) e di mq. 2,58 (per 122 giorni), mentre presso la casa di reclusione è stato di mq. 3,03 (per 33 giorni). I primi due dati risultano inferiori al limite minimo considerato "vitale" dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (sentenza 16 luglio 2009, Sulejmanovic contro Italia; sentenza 8 gennaio 2013, Torreggiani contro Italia), mentre il terzo risulta superiore di cmq. 3, ma si deve considerare la riduzione dello spazio effettivamente utilizzabile derivante dall'ingombro costituito dal mobilio, fattore incidente sullo spazio vitale secondo la Corte di Strasburgo: sottratta l'area occupata da tale ingombro, lo spazio a disposizione del detenuto presso la casa di reclusione si riduce a mq. 2,85, «nettamente al di sotto del limite "vitale" di 3 mq. come stabilito dalla Corte europea».

Sebbene, sottolinea il Tribunale di sorveglianza di Venezia, il criterio indicato dal secondo Rapporto generale del 13 aprile 1991 del Comitato per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti disumani o degradanti sia di almeno mq. 7, inteso come superficie minima "desiderabile" per una cella di detenzione, «la Corte di Strasburgo ha ritenuto che il parametro dei 3 mq. debba essere ritenuto il minimo consentito al di sotto del quale si avrebbe violazione "flagrante" dell'art. 3 della Convenzione e dunque, per ciò solo, "trattamento disumano e degradante", e ciò indipendentemente dalle altre condizioni di vita detentiva» (concernenti, in particolare, le ore d'aria disponibili o le ore di socialità, l'apertura delle porte della cella, la quantità di luce e aria dalle finestre, il regime trattamentale effettivamente praticato in istituto).

Non sarebbe dunque revocabile in dubbio che l'istante «stia subendo ed abbia subito per tutto il periodo della detenzione fino ad oggi un trattamento "disumano e degradante"», sicché verrebbe in rilievo la compatibilità della sua detenzione con i principi di non disumanità della pena e di rispetto della dignità della persona detenuta, principi sottesi all'applicazione proprio dell'istituto del differimento della pena che viene invocato dall'interessato.

La norma impugnata sarebbe inerente al giudizio *a quo*, in quanto «il richiedente invoca la sospensione della pena proprio per l'aspetto di una sua ineseguibilità a causa delle condizioni di intollerabile restrizione alla quale è sottoposto per il sovraffollamento dell'istituto», e la questione riguarderebbe l'ambito di applicazione della norma censurata, che avrebbe incidenza attuale, e non meramente eventuale, nel procedimento principale.

Sempre a proposito della rilevanza della questione di legittimità costituzionale, il rimettente riferisce che all'istante non potrebbe essere applicata la misura dell'esecuzione presso il domicilio della pena detentiva a norma dell'art. 1 della legge 26 novembre 2010, n. 199 (Disposizioni relative all'esecuzione presso il domicilio delle pene detentive non superiori a diciotto mesi), come modificato dall'art. 3 del decreto-legge 22 dicembre 2011, n. 211 (Interventi urgenti per il contrasto della tensione detentiva determinata dal sovraffollamento delle carceri), convertito, con modificazioni, dalla

legge 17 febbraio 2012, n. 9, in quanto il residuo della pena sarebbe superiore a diciotto mesi e il condannato è stato dichiarato delinquente abituale. La preclusione, derivante dall'applicazione, nelle condanne in esecuzione, della recidiva reiterata, sarebbe inoltre ostativa alla concessione della detenzione domiciliare ai sensi dell'art. 47-*ter*, comma 1-*bis*, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà) e della semilibertà se non dopo l'espiazione di due terzi di pena (art. 50-*bis* dell'ordinamento penitenziario). Sarebbe, invece, astrattamente concedibile al condannato la misura dell'affidamento in prova al servizio sociale (peraltro non richiesta dall'interessato), ma, sottolinea il rimettente, essa richiede «l'apprezzamento in fatto di un percorso rieducativo per il tramite di una congrua osservazione» ovvero, anche senza osservazione, «presuppone un'idoneità a prevenire il pericolo di commissione di reati, allorquando il comportamento serbato dopo la commissione del reato sia tale da consentire un giudizio favorevole». Analogamente preclusa dall'art. 30-*quater*, comma 1, lettera *a)*, dell'ordinamento penitenziario sarebbe la concedibilità di permessi premio.

Pertanto, non resterebbe che ricorrere alla norma di chiusura, invocata dall'istante, costituita dal rinvio facoltativo dell'esecuzione della pena, non soggetto a preclusioni *ex lege* ed espressivo del principio costituzionale di non disumanità della pena. Tuttavia, osserva il Tribunale di sorveglianza di Venezia, tale istituto è riservato ai soli casi previsti, da ritenersi tassativi, in cui «più evidente appare il contrasto tra il carattere obbligatorio ed irrefragabile dell'esecuzione di una pena detentiva e il principio di legalità della stessa cui è speculare il divieto di trattamenti inumani» di cui all'art. 27, terzo comma, Cost. Discenderebbe da tale principio l'esigenza che il soggetto non venga sottoposto ad una pena più grave di quella irrogata, esigenza che risulterebbe contraddetta se, per particolari condizioni fisiche individuate dalla legge, la carcerazione incidesse non solo sulla libertà, ma anche sull'integrità personale. Il Tribunale rimettente dovrebbe dare applicazione al principio di non disumanità della pena in un caso in cui, pur ricorrendo i parametri in fatto di un trattamento disumano e degradante, così come verificati in casi analoghi dalla costante giurisprudenza della Corte di Strasburgo, sarebbe precluso il ricorso all'istituto di cui all'art. 147 cod. pen. poiché, non lamentando il detenuto una grave infermità fisica, tale ipotesi non sarebbe ricompresa tra quelle tassativamente previste dalla norma. Se integrato dalla pronuncia richiesta attraverso l'incidente di legittimità costituzionale, l'art. 147 cod. pen., anche in quanto "norma di chiusura" del sistema, costituirebbe «l'unico strumento di effettiva tutela in sede giurisdizionale al fine di ricondurre nell'alveo della legalità costituzionale l'esecuzione della pena a fronte di condizioni detentive che si risolvono in trattamenti disumani e degradanti».

Osserva inoltre il rimettente che, da un lato, il trattamento inumano non potrebbe tollerare una sua indebita protrazione e che, dall'altro, pur attribuendo alla magistratura di sorveglianza la funzione di tutela dei diritti dei detenuti in sede di reclamo giurisdizionale, il sistema sarebbe comunque privo di qualsiasi «meccanismo di esecuzione forzata, finendo dunque per generare quei fenomeni di ineffettività della tutela che sono la negazione del concetto stesso di giurisdizione». D'altra parte, anche ipotizzando che, in accoglimento del ricorso del condannato che invochi la tutela del proprio diritto all'esecuzione di una pena non disumana, il magistrato di sorveglianza ordini il trasferimento del ricorrente presso una stanza detentiva non sovraffollata, sarebbe evidente che «rendendo conforme al senso di umanità l'esecuzione penale nella cella ad quam, ciò avrebbe comportato la disumanità dell'esecuzione della pena nella cella a qua, nella quale subito l'Amministrazione avrebbe allocato altro detenuto per far posto al ricorrente vittorioso nella prima, e così via: poiché appartiene al fatto notorio la circostanza che la capienza (sia regolamentare sia tollerabile) degli istituti di pena italiani è di gran lunga inferiore rispetto alla grandezza delle effettive presenze, tale strumento di tutela sarebbe comunque rimasto inefficace».

Prevedendo il rinvio facoltativo dell'esecuzione della pena, l'art. 147 cod. pen. affiderebbe la decisione al prudente apprezzamento del tribunale di sorveglianza, che, per un verso, potrebbe negare il rinvio stesso qualora sussista un concreto pericolo di commissione di delitti e, per altro verso, potrebbe invece applicare la detenzione domiciliare "in surroga", a norma dell'art. 47-*ter*, comma 1-*ter*, dell'ordinamento penitenziario: sarebbe perciò rimesso all'autorità giudiziaria il «congruo bilanciamento degli interessi da un lato di non disumanità della pena e dall'altro di difesa sociale», che, in casi di particolare pericolosità del condannato, potrebbe impedire il differimento dell'esecuzione.

Secondo il Tribunale di sorveglianza di Venezia, se la norma in questione consentisse il differimento della pena per ineseguibilità di quest'ultima a causa delle condizioni di intollerabile sovraffollamento, tali da comportare un trattamento «disumano e degradante», il differimento stesso non sarebbe precluso, nel caso di specie, dal divieto di cui al comma quarto dell'art. 147 cod. pen., non potendosi ritenere concreto il pericolo di commissione di delitti. L'applicazione della norma sarebbe, invece, impedita dalla mancata previsione di un'ipotesi di un «rinvio facoltativo, rimesso alla prudente valutazione dell'autorità giudiziaria, allorché ricorrano gli estremi di un trattamento disumano e degradante come definito dalla giurisprudenza europea sopra richiamata».

Ritiene dunque il rimettente non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 147 cod. pen. «nella parte in cui non prevede, oltre alle ipotesi espressamente indicate, da ritenersi tassative, anche il caso di rinvio dell'esecuzione della pena quando quest'ultima debba avvenire in condizioni contrarie al principio di umanità» sancito dall'art. 27, terzo comma, Cost. e dall'art. 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 3 della CEDU, così come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, che ha individuato i parametri di «vivibilità minima» alla luce dei quali una detenzione può definirsi «trattamento inumano o degradante». Ad avviso del Tribunale di sorveglianza di Venezia l'attribuzione del pieno valore giuridico alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e l'adesione della stessa Unione alla CEDU determinerebbero un «vincolo diretto negli ordinamenti interni al rispetto della dignità e dei diritti delle persone», vincolo che consentirebbe ai giudici nazionali di invocare le norme sovranazionali come ulteriori parametri di riferimento quando si faccia questione di diritti fondamentali; le norme interposte diventerebbero, a loro volta, canone di valutazione, entrando a far parte di uno dei termini della questione di costituzionalità. Nella parte in cui non può essere applicato all'ipotesi presa in considerazione, l'art. 147 cod. pen. sarebbe in contrasto con il principio inviolabile della dignità della persona, che la Repubblica in ogni caso garantisce a norma dell'art. 2 Cost. e che a sua volta è presupposto dell'art. 27 Cost.

Il rimettente esclude la praticabilità di un'interpretazione costituzionalmente conforme, in quanto la norma censurata prevederebbe casi tassativi di univoca interpretazione e non estensibili in via analogica. In particolare, la norma non sarebbe applicabile oltre l'ipotesi della «grave infermità fisica» prevista dall'art. 147, comma 1, numero 2), cod. pen., comunemente intesa come «una situazione di grave compromissione dell'organismo comportante o un serio pericolo per la vita del condannato ovvero la probabilità di altre rilevanti conseguenze dannose»; inoltre, sottolinea il Tribunale di sorveglianza di Venezia, la serietà del quadro patologico sarebbe da intendere in senso particolarmente rigoroso alla luce del principio di indefettibilità della pena e del principio di uguaglianza, mentre ulteriore requisito sarebbe rappresentato dall'esigenza che la malattia necessiti di cure non facilmente attuabili nello stato detentivo. Inoltre, secondo la giurisprudenza di legittimità, eventuali disturbi di natura psichica, che non si traducano in concreto in grave infermità fisica, non sarebbero idonei a giustificare il differimento dell'esecuzione della pena. Pertanto, non sarebbe possibile «né ampliare in via analogica le ipotesi di differimento della pena né estendere il concetto di "grave infermità fisica" fino al punto di ricomprendervi i casi di una compromissione dell'integrità psico-fisica della persona detenuta che sia conseguenza non di uno stato patologico ma di una condizione di detenzione "inumana" perché al di sotto dei parametri minimi di spazio disponibile indicati dalla Corte europea».

Osserva inoltre il rimettente che la pronuncia additiva richiesta sarebbe "a rime obbligate", in quanto la soluzione prospettata (prevedere il rinvio della pena nei casi di trattamento inumano accertato secondo i parametri della CEDU) non sarebbe solo una tra quelle astrattamente ipotizzabili: infatti, soltanto la sospensione dell'esecuzione della pena detentiva (eventualmente anche nelle forme della detenzione domiciliare "in surroga"), rimessa - come negli altri casi di rinvio facoltativo - alla decisione dell'autorità giudiziaria, sarebbe in grado di ristabilire una condizione di legalità dell'esecuzione della pena nel caso concreto, laddove «tale effetto non potrebbe direttamente avere, ad esempio, un qualsivoglia provvedimento a carattere indulgenziale o deflativo, questo sì riservato al legislatore, di portata generale e applicabile in una pluralità di casi».

Richiamata la sentenza della Corte di Strasburgo 8 gennaio 2013, Torreggiani contro Italia e gli obblighi dalla stessa discendenti, il Tribunale di sorveglianza di Venezia ritiene che la norma censurata sia in contrasto con l'art. 27 Cost. sotto il duplice profilo del divieto di trattamenti contrari al senso di umanità e del finalismo rieducativo. Il primo profilo sarebbe comunque prevalente sul secondo, poiché la pena non può consistere in un trattamento contrario al senso di umanità, laddove essa, allo stesso tempo, deve tendere alla rieducazione del condannato: pertanto, mentre la finalità rieducativa rimarrebbe nell'ambito del «dover essere», e quindi su un piano esclusivamente finalistico, la non disumanità atterrebbe al suo essere medesimo, sicché la pena inumana sarebbe «non pena» e dunque andrebbe sospesa o differita in tutti i casi di esecuzione in condizioni talmente degradanti da non garantire il rispetto della dignità del condannato. L'accertamento di tali condizioni dovrebbe essere svolto sulla base dell'art. 3 della CEDU, come interpretato dalla Corte di Strasburgo, che ritiene integrato il carattere disumano e degradante del trattamento penitenziario laddove alla persona detenuta sia riservato uno spazio nella camera di detenzione inferiore o pari a mq. 3, indipendentemente dalle condizioni di vita comunque garantite in istituto (numero delle ore d'aria e di apertura delle porte, attività scolastiche o lavorative, possibilità di svolgere attività di svago in locali comuni).

La norma censurata sarebbe anche in contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., che impone al legislatore il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, e con gli artt. 2 e 3 Cost., dovendosi intendere la dignità umana quale diritto inviolabile, «presupposto dello stesso articolo 27 Cost.».

La norma censurata sarebbe inoltre in contrasto con l'art. 27 Cost. sotto il profilo della finalità rieducativa della pena, che non potrebbe mai dispiegarsi in condizioni di «inumanità», in quanto «la restrizione in spazi angusti, a ridosso di altri corpi, produce invalidazione di tutta la persona e quindi deresponsabilizzazione e rimozione del senso di colpa non inducendo nel condannato quel significativo processo modificativo che, attraverso il trattamento individualizzato, consente l'instaurazione di una normale vita di relazione».

Infine, dopo aver segnalato una pronuncia della Corte federale della California, confermata dalla Corte suprema degli Stati Uniti, e una della Corte costituzionale tedesca, il rimettente osserva, sotto il profilo della razionalità giuridica e della coerenza costituzionale, come «non siano mancati precedenti anche in altri ordinamenti - non sospettabili di insensibilità alle esigenze di sicurezza - in cui si sia fatta applicazione proprio dello strumento del differimento o della sospensione della pena per ricondurre ad una situazione di legalità l'esecuzione della pena detentiva in situazioni di palese violazione del divieto di "pene crudeli"».

2.- È intervenuto nel giudizio di legittimità costituzionale il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto che la questione sia dichiarata inammissibile o, comunque, infondata.

Il differimento dell'esecuzione della pena sarebbe stato richiesto «per ragioni che nulla hanno di giuridico ma esclusivamente per una circostanza di fatto e transitoria, cioè un presunto temporaneo "sovraffollamento" della cella» nella quale il richiedente «era recluso al momento dell'istanza». Prive di riscontri oggettivi e certi, le circostanze esposte sarebbero suscettibili di «mutamento nel tempo e di elaborazioni meramente discrezionali da parte del soggetto interessato e dell'Organo giudicante», laddove le condizioni cui l'art. 147 cod. pen. ricollega il differimento facoltativo dell'esecuzione sarebbero, al contrario, «ben precise e connesse a fattori esattamente definiti ed apprezzabili dall'Organo giudicante con precisi riferimenti agli interessi da ponderare»: il rilievo impedirebbe «di fondare un giudizio di costituzionalità su una disposizione perfettamente in linea con i precetti costituzionali di riferimento». Gli inconvenienti lamentati dall'istante, peraltro, sarebbero superabili «con mezzi adeguati al sistema, cioè con una diversa disciplina amministrativa della organizzazione dell'istituto di pena, di competenza dell'Autorità prepostavi ed estranea alla potestà giurisdizionale del Tribunale di Sorveglianza».

La questione sarebbe comunque infondata, in quanto la mera circostanza del momentaneo collocamento nella cella di un numero di detenuti ritenuto eccessivo rispetto a quello ottimale non violerebbe né i parametri costituzionali posti a tutela della dignità, dell'uguaglianza e della libertà dei cittadini (dato che l'evenienza della carcerazione in seguito a condanna inflitta all'esito di un giusto processo non contrasterebbe con alcuno dei parametri evocati), né il principio della finalità rieducativa della pena (connesso ad altri fattori, quali il lavoro in carcere o, nei casi ammessi, all'esterno), né i valori di cui all'art. 3 CEDU (che avrebbero «una caratterizzazione di respiro generale» e non potrebbero dirsi automaticamente compromessi «dalla situazione contingente dell'istituto carcerario preso in considerazione dall'ordinanza di rimessione e, comunque, da problemi limitati al caso peculiare oggetto del giudizio *a quo*»).

L'Avvocatura dello Stato osserva infine che la questione sollevata dal Tribunale di sorveglianza di Venezia potrebbe essere risolta attraverso un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma censurata. Il rimettente non avrebbe esaminato criticamente gli orientamenti giurisprudenziali che impedirebbero l'applicazione al caso di specie dell'art. 147 cod. pen.: una volta astratti dal singolo caso in giudizio, i principi generali indicati dalla giurisprudenza potrebbero orientare il giudicante verso un'interpretazione del combinato disposto degli artt. 147 e 148 cod. pen. tale da consentire il rispetto dei precetti della CEDU e della Costituzione, rendendo così non necessaria l'invocata pronuncia di illegittimità costituzionale.

Per l'ipotesi che l'intervento sollecitato dal rimettente fosse ritenuto ammissibile e sufficiente ad assicurare in via generale il rispetto dell'art. 3 della CEDU, l'Avvocatura dello Stato segnala la non definitività della sentenza della Corte di Strasburgo dell'8 gennaio 2013 e riferisce che sarebbe in stato di avanzata esecuzione il "piano carceri" varato dal Governo per adeguare e ammodernare gli istituti di pena.

3.- Ha proposto atto di intervento - depositato fuori termine il 17 settembre 2013 - l'Unione delle Camere penali italiane. Invocando a sostegno della tempestività dell'intervento l'art. 10 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale e, quanto alla legittimazione soggettiva, la disciplina di cui all'art. 27 della legge 7 dicembre 2000, n. 383 (Disciplina delle associazioni di promozione sociale), l'Unione delle Camere penali italiane ha chiesto l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale di sorveglianza di Venezia, richiamando, in tal senso, pronunce della Corte costituzionale e della Corte europea dei diritti dell'uomo.

4.- Con ordinanza depositata il 18 marzo 2013 (r.o. n. 82 del 2013), il Tribunale di sorveglianza di Milano ha sollevato, in riferimento agli articoli 2, 3, 27, terzo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 3 della CEDU, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 147 cod. pen. «nella parte in cui non prevede, oltre ai casi ivi espressamente contemplati, l'ipotesi di rinvio facoltativo dell'esecuzione della pena quando essa debba svolgersi in condizioni contrarie al senso di umanità».

Il rimettente è stato investito dell'istanza di rinvio facoltativo dell'esecuzione della pena presentata da un detenuto, che lamentava lo svolgimento della sua reclusione con modalità disumane equiparabili a tortura; l'istanza era stata rigettata in via interinale dal magistrato di sorveglianza, che ne aveva quindi rimesso l'esame al tribunale di sorveglianza. Il detenuto sta scontando la pena di quindici anni di reclusione (di cui residua la pena di dodici anni, sette mesi e dieci giorni) irrogata a seguito di condanna per i delitti di associazione di tipo mafioso, sequestro di persona, detenzione e porto abusivo di armi; lo spazio a sua disposizione nella cella, che divide con altri due reclusi, è pari a circa mq. 3,30, di poco superiore al limite minimo considerato "vitale" dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (sentenza 16 luglio 2009, Sulejmanovic contro Italia; sentenza 8 gennaio 2013, Torreggiani contro Italia), dovendosi però considerare che tale spazio è in parte occupato da vario mobilio; pertanto, lo spazio disponibile per il detenuto è di gran lunga inferiore ai mq. 3. Ritiene, dunque, il Tribunale di sorveglianza di Milano che «il detenuto stia subendo un trattamento "disumano e degradante"», sicché si pone «una questione di compatibilità della sua detenzione con i princìpi di non disumanità della pena e di rispetto della dignità della persona detenuta sottesi all'applicazione proprio dell'istituto del differimento della pena che viene invocato dall'interessato».

Riferisce ancora il rimettente che, in considerazione dei reati commessi (ostativi ai sensi dell'art. 4-*bis*, comma 1, dell'ordinamento penitenziario, della loro gravità e del lontano fine pena), al condannato non potrebbe, allo stato, essere concessa alcuna delle misure previste per esigenze meramente o prevalentemente deflattive (come, ad esempio, l'esecuzione presso il domicilio della pena detentiva ex art. 1 della legge n. 199 del 2010 e successive modificazioni) o per scopi di umanizzazione o rieducativi, che possano comportare la sottrazione del condannato a carcerazioni degradanti (ad esempio, i permessi premio a norma dell'art. 30-*ter* dell'ordinamento penitenziario), sicché non resterebbe che ricorrere al rinvio facoltativo dell'esecuzione della pena invocato dall'istante.

Il Tribunale di sorveglianza di Milano propone poi, anche in ordine alla non manifesta infondatezza della questione, argomentazioni analoghe a quelle svolte dall'ordinanza del Tribunale di sorveglianza di Venezia n. 67 del 2013, sottolineando, con riferimento all'art. 3 della CEDU, come si tratti di «una norma di jus cogens, che non prevede alcun tipo di eccezione o deroga in quanto accorda al diritto di non essere sottoposti a tortura o a pene o trattamenti inumani o degradanti una protezione assoluta, non suscettibile di deroga, neppure in caso di guerra o qualora sussista un pericolo pubblico per la nazione o in caso di lotta al terrorismo o al crimine organizzato» (art. 15, comma 2, della CEDU).

Il rimettente, inoltre, richiama per un verso l'art. 32 Cost. e la definizione di "salute" delineata dall'Organizzazione mondiale della sanità e, per altro verso, la sentenza n. 113 del 2011, con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 630 cod. proc. pen., nella parte in cui non prevede un diverso caso di revisione della sentenza o del decreto penale di condanna al fine di conseguire la riapertura del processo, quando ciò sia necessario, ai sensi dell'art. 46, paragrafo 1, della CEDU, per conformarsi ad una sentenza definitiva della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Osserva, ancora, il rimettente che gli impedimenti all'effettiva espiazione della pena previsti dall'ordinamento sarebbero solo di carattere individuale, riguardando la persona del detenuto e non le condizioni in cui la pena stessa viene eseguita, laddove in altri ordinamenti si sarebbe fatta applicazione proprio dello strumento del differimento o della sospensione per ricondurre a una situazione di legalità l'esecuzione in palese violazione del divieto di pene crudeli: il sistema, ampiamente collaudato in Paesi del Nord Europa, «pone il principio inderogabile del limite massimo di capienza degli istituti penitenziari», essendo prevista «la possibilità, per i reati meno gravi e sulla base di una normativa molto stringente, di evitare la detenzione vera e propria fino a quando si crea un posto negli istituti penitenziari».

5.- È intervenuto nel giudizio di legittimità costituzionale il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo, sulla base di argomentazioni analoghe a quelle svolte con riferimento all'ordinanza del Tribunale di sorveglianza di Venezia n. 67 del 2013, che la questione sia dichiarata inammissibile o, comunque, infondata.

6.- Ha proposto atto di intervento - depositato fuori termine il 29 luglio 2013 - l'Associazione VOX-Osservatorio italiano sui diritti, che, richiamando contributi dottrinali e pronunce della Corte costituzionale e della Corte europea dei diritti dell'uomo, ha chiesto l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale di sorveglianza di Milano.

Considerato in diritto

1.- Con due ordinanze analoghe, il Tribunale di sorveglianza di Venezia e il Tribunale di sorveglianza di Milano hanno sollevato, in riferimento agli articoli 2, 3, 27, terzo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'articolo 3 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (d'ora in avanti: CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 147 del codice penale «nella parte in cui non prevede, oltre ai casi ivi espressamente contemplati, l'ipotesi di rinvio facoltativo dell'esecuzione della pena quando essa debba svolgersi in condizioni contrarie al senso di umanità».

Escludendo in tale caso il differimento dell'esecuzione, la norma impugnata, secondo i giudici rimettenti, violerebbe l'art. 27, terzo comma, Cost. sotto due aspetti: in primo luogo con riferimento al divieto di trattamenti contrari al senso di umanità, trattamenti, quelli oggetto delle ordinanze di rimessione, così qualificabili in base all'art. 3 della CEDU, come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, che ritiene integrato il carattere disumano e degradante laddove alla persona detenuta sia riservato uno spazio nella camera di detenzione inferiore o pari a mq. 3, indipendentemente dalle condizioni di vita comunque garantite nell'istituto penitenziario; in secondo luogo con riferimento alla finalità rieducativa della pena, finalità compromessa qualora l'esecuzione carceraria si svolga in condizioni di "inumanità", perché «la restrizione in spazi angusti, a ridosso di altri corpi, produce invalidazione di tutta la persona e quindi deresponsabilizzazione e rimozione del senso di colpa non inducendo nel condannato quel significativo processo modificativo che, attraverso il trattamento individualizzato, consente l'instaurazione di una normale vita di relazione».

La norma censurata, inoltre, sarebbe in contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 3 della CEDU, così come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, che ha individuato i parametri di «vivibilità minima», al di sotto dei quali una detenzione può definirsi «trattamento inumano o degradante».

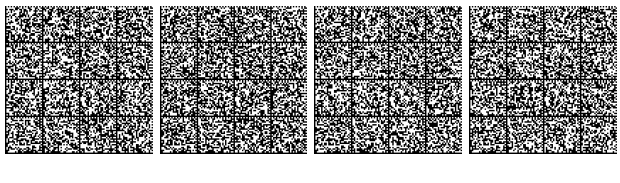
Infine, l'art. 147 cod. pen., per un verso, violerebbe gli artt. 2 e 3 Cost., dovendosi intendere la dignità umana quale diritto inviolabile, «presupposto dello stesso articolo 27 Cost.», e, per altro verso, anche alla luce dell'esperienza di altri ordinamenti, minerebbe la razionalità giuridica e la coerenza costituzionale del sistema a causa dell'assenza dello «strumento del differimento o della sospensione della pena per ricondurre ad una situazione di legalità l'esecuzione della pena detentiva in situazioni di palese violazione del divieto di "pene crudeli"».

Entrambe le ordinanze, per motivare il contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 3 della CEDU, fanno riferimento alla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 8 gennaio 2013, Torreggiani contro Italia, relativa ai ricorsi di sette detenuti che avevano lamentato di essere stati sottoposti a un trattamento inumano e degradante, per il sovraffollamento e per altre condizioni di degrado delle celle nelle quali erano stati costretti a vivere.

La Corte europea ha riscontrato che i ricorrenti, nel corso della detenzione, avevano avuto a disposizione nelle loro celle uno spazio vitale individuale di tre metri quadrati, ulteriormente ridotto dalla presenza di mobilio, e ha ritenuto che la carenza di spazio costituisse «di per sé» un trattamento contrario alla Convenzione, ulteriormente aggravato da altre situazioni ambientali denunciate, quali la mancanza di acqua calda e di un'illuminazione e una ventilazione sufficienti. Di qui la conclusione che vi era stata violazione dell'art. 3 della CEDU.

Nella sentenza la Corte di Strasburgo ha rilevato che «il sovraffollamento carcerario in Italia non riguarda esclusivamente i casi dei ricorrenti» e che, come dimostrano i dati statistici, «la violazione del diritto dei ricorrenti di beneficiare di condizioni detentive adeguate non è la conseguenza di episodi isolati, ma trae origine da un problema sistemico risultante da un malfunzionamento cronico proprio del sistema penitenziario italiano, che ha interessato e può interessare ancora in futuro numerose persone». Considerata questa situazione, pur consapevole della «necessità di sforzi conseguenti e sostenuti sul lungo periodo per risolvere il problema strutturale del sovraffollamento carcerario», la Corte ha dichiarato che «stante l'inviolabilità del diritto tutelato dall'articolo 3 della Convenzione, lo Stato è tenuto ad organizzare il suo sistema penitenziario in modo tale che la dignità dei detenuti sia rispettata», e che, quando non è in grado di garantire a ciascun detenuto condizioni detentive conformi all'art. 3 della CEDU, è tenuto ad agire «in modo da ridurre il numero di persone incarcerate, in particolare attraverso una maggiore applicazione di misure punitive non privative della libertà (...) e una riduzione al minimo del ricorso alla custodia cautelare in carcere».

Ciò considerato, la Corte europea ha preso in considerazione le «vie di ricorso interne da adottare per far fronte al problema sistemico» emerso in seguito ai ricorsi, e ha affermato che, «in materia di condizioni detentive, i rimedi "preventivi" e quelli di natura "compensativa" devono coesistere in modo complementare». Perciò «quando un ricorrente sia detenuto in condizioni contrarie all'articolo 3 della Convenzione, la migliore riparazione possibile è la rapida cessazione della violazione del diritto a non subire trattamenti inumani e degradanti»; inoltre il ricorrente «deve potere ottenere una riparazione per la violazione subita».



Posti tali principi, la Corte ha aggiunto che non risponde ai canoni convenzionali il reclamo al magistrato di sorveglianza ex artt. 35 e 69 dell'ordinamento penitenziario, perché si tratta di «un ricorso accessibile, ma non effettivo nella pratica, dato che non consente di porre fine rapidamente alla carcerazione in condizioni contrarie all'articolo 3 della Convenzione». Pertanto, ha concluso la Corte, entro un anno dalla data in cui la sentenza Torreggiani sarà diventata definitiva, «le autorità nazionali devono creare senza indugio un ricorso o una combinazione di ricorsi che abbiano effetti preventivi e compensativi e garantiscano realmente una riparazione effettiva delle violazioni della Convenzione risultanti dal sovraffollamento carcerario in Italia».

2.- In considerazione dell'identità delle questioni, deve essere disposta la riunione dei giudizi, al fine di definirli con un'unica pronuncia.

3.- Preliminarmente deve rilevarsi che gli atti di intervento dell'Associazione VOX-Osservatorio italiano sui diritti e dell'Unione delle Camere penali italiane sono stati depositati oltre il termine stabilito dall'art. 4, comma 4, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale e ciò determina l'inammissibilità di tali interventi (ordinanza n. 150 del 2012). Né in senso contrario può invocarsi il termine di cui all'art. 10 delle norme integrative, richiamato dall'Unione delle Camere penali italiane, perché questo termine si riferisce al mero deposito di memorie illustrative.

4.- L'Avvocatura generale dello Stato ha proposto due eccezioni di inammissibilità.

Con la prima si deduce, da un lato, che le circostanze esposte dai rimettenti sarebbero prive di riscontri oggettivi e suscettibili di «mutamento nel tempo e di elaborazioni meramente discrezionali da parte del soggetto interessato e dell'Organo giudicante», laddove le condizioni cui l'art. 147 cod. pen. ricollega il differimento facoltativo dell'esecuzione della pena sarebbero «ben precise e connesse a fattori esattamente definiti ed apprezzabili dall'Organo giudicante con precisi riferimenti agli interessi da ponderare», il che impedirebbe «di fondare un giudizio di costituzionalità su una disposizione perfettamente in linea con i precetti costituzionali di riferimento»; dall'altro, che «gli inconvenienti lamentati dal detenuto istante [sarebbero] perseguibili con mezzi adeguati al sistema, cioè con una diversa disciplina amministrativa della organizzazione dell'istituto di pena, di competenza dell'Autorità prepostavi ed estranea alla potestà giurisdizionale del Tribunale di Sorveglianza».

L'eccezione non è fondata. Le circostanze di fatto riferite dai giudici rimettenti sono state accertate anche attraverso specifiche acquisizioni istruttorie; la descrizione di esse risponde all'esigenza di delineare compiutamente le fattispecie oggetto dei giudizi a quibus e la loro riconducibilità al tipo di condizioni detentive che la Corte di Strasburgo considera lesive dell'art. 3 della CEDU. L'asserzione, poi, che tali circostanze sono suscettibili di mutamento nel tempo e che gli «inconvenienti» lamentati dagli istanti sono superabili con iniziative organizzative dell'Autorità competente non rileva ai fini dell'ammissibilità delle questioni, che sono finalizzate all'introduzione di un rimedio "preventivo" per i casi in cui l'Amministrazione penitenziaria non sia in grado di assicurare condizioni detentive compatibili con il divieto di trattamenti contrari al senso di umanità.

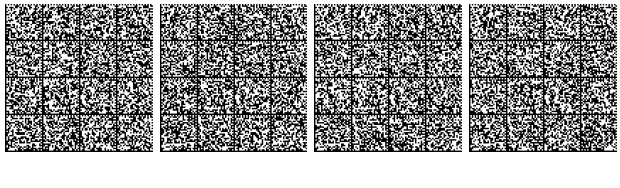
L'Avvocatura dello Stato censura poi il mancato esame critico, da parte dei rimettenti, degli orientamenti giurisprudenziali che impedirebbero l'applicazione ai casi oggetto dei giudizi principali della disciplina di cui all'art. 147 cod. pen. Anche questa eccezione non è fondata, in quanto i tribunali di sorveglianza di Venezia e di Milano hanno escluso la praticabilità di un'interpretazione costituzionalmente conforme sulla base di una ricostruzione della portata della norma censurata aderente al dato letterale e in linea con le indicazioni rinvenibili nella giurisprudenza di legittimità.

5.- Le questioni, peraltro, sono per una diversa ragione inammissibili.

6.- La complessità della situazione sottostante alle questioni sollevate dai rimettenti impone di collocarle nel contesto della realtà carceraria italiana, caratterizzata da condizioni di sovraffollamento che, nel suo messaggio alle Camere dell'8 ottobre 2013, il Presidente della Repubblica ha definito intollerabili; i rimettenti muovono da questo contesto, sottolineando come appartenga al fatto notorio «la circostanza che la capienza (sia regolamentare sia tollerabile) degli istituti di pena italiani è di gran lunga inferiore rispetto alla grandezza delle effettive presenze».

In termini analoghi si è espressa, come si è visto, la Corte europea dei diritti dell'uomo, che, con la sentenza 8 gennaio 2013, Torreggiani contro Italia, ha rimarcato come il sovraffollamento carcerario in Italia abbia un «carattere strutturale e sistemico».

Queste valutazioni sono senz'altro condivisibili alla luce dei dati statistici, dai quali emerge un fenomeno che, pur con intensità diverse, sta investendo da tempo il sistema penitenziario italiano e ha determinato una situazione che non può protrarsi, data l'attitudine del sovraffollamento carcerario a pregiudicare i connotati costituzionalmente inderogabili dell'esecuzione penale e ad incidere, comprimendolo, sul "residuo" irriducibile della libertà personale del detenuto, gli uni e l'altro espressione del principio personalistico posto a fondamento della Costituzione repubblicana (sentenza n. 1 del 1969).



Il sovraffollamento però non può essere contrastato con lo strumento indicato dai rimettenti, che, se pure potesse riuscire a determinare una sensibile diminuzione del numero delle persone recluse in carcere, giungerebbe a questo risultato in modo casuale, determinando disparità di trattamento tra i detenuti, i quali si vedrebbero o no differire l'esecuzione della pena in mancanza di un criterio idoneo a selezionare chi debba ottenere il rinvio dell'esecuzione fino al raggiungimento del numero dei reclusi compatibile con lo stato delle strutture carcerarie. L'obbiettivo dei rimettenti del resto non è quello di introdurre nel sistema uno strumento capace di porre termine al sovraffollamento carcerario, ma quello di apprestare una tutela per la persona che si trovi a subire un trattamento penale non conforme ai principi fissati dall'art. 27, terzo comma, Cost.

Fermo rimanendo che non spetta a questa Corte individuare gli indirizzi di politica criminale idonei a superare il problema strutturale e sistemico del sovraffollamento carcerario, non ci si può esimere dal ricordare le indicazioni offerte al riguardo dalla citata sentenza Torreggiani, laddove richiama le raccomandazioni del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, che invitano al più ampio ricorso possibile alle misure alternative alla detenzione e al riorientamento della politica penale verso il minimo ricorso alla carcerazione, oltre che a una forte riduzione della custodia cautelare in carcere. È da considerare però che un intervento combinato sui sistemi penale, processuale e dell'ordinamento penitenziario richiede del tempo mentre l'attuale situazione non può protrarsi ulteriormente e fa apparire necessaria la sollecita introduzione di misure specificamente mirate a farla cessare.

7.- Ciò premesso per quanto riguarda, nei suoi aspetti generali, la situazione di sovraffollamento carcerario, va considerato che il suo carattere strutturale e sistemico ha indotto la Corte di Strasburgo a statuire, con la procedura della sentenza pilota, che, entro il termine di un anno dalla data in cui la decisione è divenuta definitiva, le autorità nazionali devono creare un ricorso o una combinazione di ricorsi individuali che abbiano effetti "preventivi" (nel senso che devono determinare «la rapida cessazione della violazione del diritto a non subire trattamenti inumani e degradanti») e "compensativi", e garantiscano una riparazione effettiva delle violazioni della CEDU risultanti dal sovraffollamento.

La necessità di introdurre un rimedio "preventivo" a tutela del detenuto che subisce condizioni di detenzione contrarie al senso di umanità sta anche alla base delle questioni sollevate dai tribunali di sorveglianza di Venezia e di Milano, rispetto alle quali il più generale problema del sovraffollamento carcerario rimane sullo sfondo.

I giudici rimettenti muovono dalla esigenza di «dare applicazione al principio di non disumanità della pena», cui sarebbe in grado di far fronte la "norma di chiusura" sul rinvio facoltativo dell'esecuzione della pena, da introdurre attraverso la pronuncia additiva richiesta a questa Corte. Tale norma costituirebbe «l'unico strumento di effettiva tutela in sede giurisdizionale al fine di ricondurre nell'alveo della legalità costituzionale l'esecuzione della pena», in presenza di condizioni detentive che si risolvano in trattamenti disumani e degradanti.

È da aggiungere che, come correttamente rilevano i giudici rimettenti, il divieto di adottare misure concretanti un trattamento contrario al senso di umanità non può essere disgiunto, nella ricostruzione della sua *ratio* e della sua portata applicativa, dal riferimento alla finalità rieducativa (sentenza n. 376 del 1997): al riguardo, questa Corte ha messo in luce il contesto «unitario, non dissociabile», nel quale vanno collocati i princìpi delineati dal terzo comma dell'art. 27 Cost., in quanto logicamente in funzione l'uno dell'altro, posto che, in particolare, «un trattamento penale ispirato a criteri di umanità è necessario presupposto per un'azione rieducativa del condannato» (sentenza n. 12 del 1966).

7.1.- Lo statuto costituzionale e quello convenzionale del divieto di trattamenti contrari al senso di umanità confermano l'esigenza che l'ordinamento appresti i necessari rimedi di tipo "preventivo" a tutela del detenuto. Questi rimedi possono essere innanzi tutto "interni" al sistema penitenziario, e quindi tali da comportare, in casi come quelli oggetto delle ordinanze di rimessione, non già la sospensione dell'esecuzione carceraria della pena, ma, ad esempio, più semplicemente, lo spostamento del detenuto in un'altra camera di detenzione o il suo trasferimento in un altro istituto penitenziario.

Esiste dunque, in primo luogo, uno spazio per interventi dell'amministrazione penitenziaria che devono essere indirizzati alla salvaguardia, congiuntamente, del diritto a non subire trattamenti disumani e della finalità rieducativa della pena, perché il contesto «non dissociabile» nel quale vanno collocati i due princìpi delineati dal terzo comma dell'art. 27 Cost. esclude l'ammissibilità di interventi che, allo scopo di porre rimedio a una lesione del primo, determinino una compromissione della seconda.

È inoltre necessario che, a garanzia della preminenza dei principi costituzionali ai quali deve conformarsi l'esecuzione della pena, gli interventi dell'amministrazione penitenziaria si trovino inseriti in un contesto di effettiva tutela giurisdizionale.

Vengono in considerazione al riguardo le conclusioni cui è giunta la giurisprudenza di questa Corte in tema di tutela dei diritti del detenuto: per un verso, infatti, alle disposizioni impartite, nel corso del trattamento, dal magistrato di sorveglianza, a norma dell'art. 69, comma 5, dell'ordinamento penitenziario, è stata riconosciuta natura di «prescrizioni od ordini, il cui carattere vincolante per l'amministrazione penitenziaria è intrinseco alle finalità di tutela che la

norma stessa persegue» (sentenza n. 266 del 2009); per altro verso, si è più di recente affermato che «le decisioni del magistrato di sorveglianza, rese su reclami proposti da detenuti a tutela di propri diritti e secondo la procedura contenziosa di cui all'art. 14-*ter* ord. pen., devono ricevere concreta applicazione e non possono essere private di effetti pratici da provvedimenti dell'Amministrazione penitenziaria o di altre autorità» (sentenza n. 135 del 2013).

Sono perciò superate le incertezze espresse, sia dalla Corte di Strasburgo, sia dai rimettenti, sull'effettività di tali decisioni, e dunque sulla loro capacità di porre fine a condizioni detentive intollerabili; tuttavia, anche per dare compiuta attuazione alle prescrizioni della sentenza Torreggiani, il legislatore, per porre termine a residue ambiguità dell'ordinamento penitenziario, dovrebbe completare il sistema apprestando idonei strumenti esecutivi in modo da rendere certa l'ottemperanza dell'amministrazione alle decisioni della magistratura di sorveglianza.

7.2.- Chiarito l'ambito entro il quale situazioni lesive del principio di umanità della pena possono e devono essere affrontate attraverso i rimedi "interni", occorre stabilire se questi possano essere sufficienti o se invece sia necessaria una norma di chiusura per il caso in cui, a causa del sovraffollamento, questi rimedi non siano in grado di operare efficacemente, e se tale norma, come prospettano i rimettenti, debba necessariamente prevedere un rinvio dell'esecuzione della pena, da rendere possibile per il giudice attraverso la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 147 cod. pen.

Come ha rilevato fondatamente la sentenza Torreggiani, considerate le dimensioni strutturali del sovraffollamento carcerario in Italia è facile immaginare che le autorità penitenziarie non siano sempre in grado di dare esecuzione alle decisioni dei magistrati di sorveglianza e di garantire ai reclusi condizioni detentive conformi alla CEDU. Perciò deve riconoscersi che il sovraffollamento carcerario può nella realtà assumere dimensioni e caratteristiche tali da tradursi in trattamenti contrari al senso di umanità e da rendere al tempo stesso impraticabili i rimedi "interni" di cui si è parlato. In questi casi occorre un rimedio estremo, il quale, quando non sia altrimenti possibile mediante le ordinarie misure dell'ordinamento penitenziario, permetta una fuoriuscita del detenuto dal circuito carcerario, eventualmente correlata all'applicazione nei suoi confronti di misure sanzionatorie e di controllo non carcerarie.

8.- Riconosciute, dunque, nei limiti indicati, l'effettiva sussistenza del vulnus denunciato dai rimettenti e la necessità che l'ordinamento si doti di un rimedio idoneo a garantire la fuoriuscita dal circuito carcerario del detenuto che sia costretto a vivere in condizioni contrarie al senso di umanità, le questioni sollevate dai tribunali di sorveglianza di Venezia e di Milano risultano, tuttavia, inammissibili per la pluralità di soluzioni normative che potrebbero essere adottate; pluralità che fa escludere l'asserito carattere "a rime obbligate" dell'intervento additivo sull'art. 147 cod. pen. Oltre al mero rinvio dell'esecuzione della pena, sono, infatti, ipotizzabili altri tipi di rimedi "preventivi", come, ad esempio, quelli modellati sulle misure previste dagli artt. 47 e seguenti dell'ordinamento penitenziario, ad alcune delle quali si è fatto riferimento nel dibattito seguito alla sentenza Torreggiani; misure che per ovviare alla situazione di invivibilità derivante dal sovraffollamento carcerario potrebbero essere adottate dal giudice anche in mancanza delle condizioni oggi tipicamente previste. In particolare potrebbe ipotizzarsi un ampio ricorso alla detenzione domiciliare, sempre che le condizioni personali lo consentano, o anche ad altre misure di carattere sanzionatorio e di controllo diverse da quelle attualmente previste, da considerare forme alternative di esecuzione della pena. È da ritenere infatti che lo stesso condannato potrebbe preferire misure del genere e non avere interesse a un rinvio come quello prospettato dai rimettenti, che potrebbe lasciare a lungo aperta la sua vicenda esecutiva.

D'altra parte, anche a seguire l'impostazione dei giudici rimettenti, potrebbe essere necessaria la definizione di criteri in base ai quali individuare il detenuto o i detenuti nei cui confronti il rinvio può essere disposto, in modo da tenere anche conto delle esigenze di "difesa sociale", richiamate nelle ordinanze di rimessione.

Da vari punti di vista, dunque, risulta la pluralità di possibili configurazioni dello strumento normativo occorrente per impedire che si protragga un trattamento detentivo contrario al senso di umanità, in violazione degli artt. 27, terzo comma, e 117, primo comma, Cost., in relazione quest'ultimo all'art. 3 della CEDU, e a fronte di tale pluralità, il «rispetto della priorità di valutazione da parte del legislatore sulla congruità dei mezzi per raggiungere un fine costituzionalmente necessario» (sentenza n. 23 del 2013) comporta una dichiarazione di inammissibilità delle questioni.

Nel dichiarare l'inammissibilità «questa Corte deve tuttavia affermare come non sarebbe tollerabile l'eccessivo protrarsi dell'inerzia legislativa in ordine al grave problema individuato nella presente pronuncia» (sentenza n. 23 del 2013).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara inammissibili gli interventi dell'Associazione VOX-Osservatorio italiano sui diritti e dell'Unione delle Camere penali italiane;

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 147 del codice penale, sollevate, in riferimento agli articoli 2, 3, 27, terzo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'articolo 3 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, dal Tribunale di sorveglianza di Venezia e dal Tribunale di sorveglianza di Milano, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 ottobre 2013.

F.to:
Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Giorgio LATTANZI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 22 novembre 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_130279

N. **280**

Ordinanza 18 - 22 novembre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Disabile - Congedo parentale - Soggetti legittimati a fruirne - Mancata previsione del discendente di secondo grado convivente con persona affetta da disabilità grave, in assenza di altri soggetti idonei a prendersi cura della stessa - Sopravvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma censurata - Questione divenuta priva di oggetto - Manifesta inammissibilità.

– Decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151, art. 42, comma 5.
– Costituzione, artt. 2, 3 e 32, primo comma.

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'art. 42, comma 5, del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53), promosso dal Tribunale di Voghera nel procedimento vertente tra M.F. e il Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica con ordinanza del 7 marzo 2012, iscritta al n. 163 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 28, prima serie speciale, dell'anno 2013.

Visto l'atto di costituzione, fuori termine, di M.F.;

udito nella camera di consiglio del 6 novembre 2013 il Giudice relatore Marta Cartabia.

Ritenuto che, con ordinanza del 7 marzo 2013, il Tribunale di Voghera ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3, 32, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 42, comma 5, del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53);

che l'art. 42, comma 5, del d.lgs. n. 151 del 2001, nel testo vigente all'epoca dell'ordinanza del Tribunale di Voghera, contrasterebbe con i citati parametri costituzionali «nella parte in cui, non include nel novero dei soggetti legittimati a fruire del congedo ivi previsto il discendente di secondo grado convivente, in assenza di altri soggetti idonei a prendersi cura della persona affetta da handicap grave ai sensi dell'art. 3, comma 3, legge 5 febbraio 1992, n. 104»;

che il giudizio principale ha ad oggetto il ricorso promosso da F.M., docente di lettere presso un liceo scientifico statale, titolare dei benefici di cui alla legge 5 febbraio 1992, n. 104 (Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate) per l'assistenza alla nonna materna (vedova e senza figli viventi) con lui convivente, collocato in aspettativa non retribuita dal 20 settembre 2010 al 30 giugno 2011;

che la richiesta, presentata il 13 ottobre 2010, di sostituire l'aspettativa non retribuita con il congedo retribuito, ai sensi dell'art. 4 della legge 8 marzo 2000 (Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città) è stata rigettata dal dirigente scolastico perché la disciplina vigente non prevede tale diritto per il nipote che assiste la nonna convivente;

che, di conseguenza, in data 14 maggio 2011 l'interessato ha proposto ricorso al Tribunale di Voghera per l'accertamento del proprio diritto a fruire del congedo retribuito e per la condanna del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca al pagamento delle retribuzioni non corrisposte dal 14 ottobre 2010 al 30 giugno 2011;

che il Tribunale rimettente ha preso atto delle modifiche cui è andato incontro l'art. 42, comma 5, richiamando gli interventi additivi della Corte costituzionale, che hanno ampliato il novero dei soggetti beneficiari del congedo retribuito, e che sono stati recepiti dal legislatore, in particolare, con il decreto legislativo 18 luglio 2011, n. 119 (Attuazione dell'articolo 23 della legge 4 novembre 2010, n. 183, recante delega al Governo per il riordino della normativa in materia di congedi, aspettative e permessi);

che il Tribunale ritiene sussistenti i presupposti per dubitare della legittimità costituzionale della norma in esame, sotto il profilo della mancata estensione del beneficio a favore del nipote, discendente di secondo grado, convivente con la persona affetta da invalidità grave;

che, quanto alla rilevanza della questione, il giudice *a quo* evidenzia che la pretesa azionata dal ricorrente deve essere esaminata necessariamente in riferimento alla disposizione censurata, la quale - così come formulata e stante l'impossibilità di attribuirle un significato diverso e più ampio - non consentirebbe di includere il nipote (discendente di secondo grado) nel novero dei lavoratori legittimati a fruire del congedo;

che il Tribunale ricorda, anche alla luce delle motivazioni delle sentenze della Corte costituzionale, che la materia dei congedi è attinente all'esigenza di assicurare continuità nell'assistenza e nelle cure del soggetto disabile, indipendentemente dal suo status di figlio, essendo diretta a tutelare le esigenze primarie e fondamentali del disabile grave, favorendo l'assistenza in ambito familiare;

che lo status di discendente è anche fonte d'obbligo alimentare in base all'art. 433 del codice civile, nell'ambito del quale il discendente, in mancanza di figli, è collocato in via prioritaria rispetto allo stesso genitore;

che, alla luce di tali premesse, il rimettente ritiene che l'esclusione del nipote convivente del disabile dal novero dei soggetti legittimati a fruire del congedo previsto dall'art. 42, comma 5, del d.lgs. n. 151 del 2001, in mancanza di altre persone idonee ad occuparsi del disabile stesso, contrasterebbe, innanzitutto, con l'art. 3, primo comma, Cost., in quanto la disparità di trattamento risulterebbe evidente, e priva di ragionevole giustificazione, se posta a confronto con la condizione dei fratelli o delle sorelle del soggetto affetto da handicap grave;

che la disposizione impugnata determinerebbe la violazione dell'art. 3, secondo comma, Cost., poiché l'apporto dei familiari alla cura del congiunto gravemente disabile è da considerarsi funzionale al compito della Repubblica di rimuovere gli ostacoli di ordine sociale che impediscono il pieno sviluppo della personalità umana;

che sarebbe violato altresì l'art. 2 Cost., in quanto verrebbe meno la possibilità di garantire al disabile assistenza continuativa all'interno del nucleo familiare, con evidenti riflessi pregiudizievoli sulla sfera della socializzazione e dell'integrazione della persona disabile;

che, infine, vi sarebbe violazione dell'art. 32, primo comma, Cost., in quanto l'impossibilità di garantire la necessaria assistenza determinerebbe il concreto rischio di un deterioramento delle condizioni di salute psico-fisica della persona disabile;

che il Presidente del Consiglio dei ministri non è intervenuto in giudizio;

che, con atto spedito il 16 settembre 2013, pervenuto alla Cancelleria della Corte il 25 settembre 2013 e perciò fuori termine, si è costituito nel giudizio di legittimità costituzionale il signor F.M., il quale ha chiesto che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale della norma censurata, richiamando a tal fine la sentenza n. 203 del 2013 della Corte costituzionale, successiva alla ordinanza del Tribunale di Voghera.

Considerato che il Tribunale di Voghera ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3 e 32, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 42, comma 5, del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53), nella parte in cui non include nel novero dei soggetti legittimati a fruire del congedo ivi previsto il discendente di secondo grado convivente con persona affetta da handicap grave, in assenza di altri soggetti idonei a prendersi cura della stessa;

che, con sentenza n. 203 dell'anno 2013, successiva alla suddetta ordinanza, questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del citato articolo 42, comma 5, del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151, nella parte in cui non include nel novero dei soggetti legittimati a fruire del congedo ivi previsto, e alle condizioni ivi stabilite, il parente o l'affine entro il terzo grado convivente con persona affetta da handicap grave, in caso di mancanza, decesso o in presenza di patologie invalidanti degli altri soggetti individuati dalla disposizione impugnata, idonei a prendersi cura della persona disabile;

che, di conseguenza, la questione di legittimità costituzionale oggi in esame è divenuta priva di oggetto e quindi va dichiarata manifestamente inammissibile (*ex plurimis* ordinanze nn. 156, 148 e 111 del 2013).

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 42, comma 5, del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53), sollevata in riferimento agli artt. 2, 3 e 32, primo comma, della Costituzione, dal Tribunale di Voghera con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 novembre 2013.

F.to:
Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Marta CARTABIA, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 22 novembre 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_130280

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. **95**

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 14 ottobre 2013
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Lavoro - Norme della Regione Sardegna in materia di lavoro e di sostegno sociale - Interventi urgenti in materia di ammortizzatori sociali - Previsione che l'Amministrazione regionale attraverso l'Assessorato del lavoro, è autorizzata, anche tramite la sottoscrizione di apposita convenzione con il competente istituto previdenziale, ad anticipare il trattamento di cassa integrazione e le indennità di mobilità maturate e concesse - Determinazione degli oneri per l'anno 2013 - Ricorso del Governo - Denunciata mancanza di idonea copertura non essendo la previsione limitata all'esercizio finanziario 2013, determinando oneri a carico del bilancio regionale per gli anni successivi al 2013 - Violazione del principio di copertura finanziaria.

– Legge della Regione Sardegna 26 luglio 2013, n. 17, art. 2.

– Costituzione, art. 81, comma quarto.

Lavoro - Norme della Regione Sardegna in materia di lavoro e di sostegno sociale - Interventi urgenti in materia di ammortizzatori sociali - Valutazione degli oneri derivanti dalle disposizioni della legge regionale impugnata - Previsione della copertura degli oneri mediante l'utilizzo di stanziamenti già autorizzati in bilancio - Previsione che per gli anni successivi al 2015 si procede per la copertura degli oneri con legge di bilancio - Ricorso del Governo - Denunciata mancata indicazione di riduzioni di precedenti autorizzazioni di spesa e/o di modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate - Contrasto con il principio di equilibrio di bilancio - Violazione del principio di copertura finanziaria.

– Legge della Regione Sardegna 26 luglio 2013, n. 17, art. 5.

– Costituzione, artt. 81, comma quarto, e 117, comma terzo; legge 31 dicembre 2009, n. 196, art. 19.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente del Consiglio dei Ministri *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocatura Generale dello Stato (codice fiscale n. 80224030587), presso i cui uffici è legalmente domiciliato in Roma, via dei Portoghesi n. 12, contro la Regione Sardegna (codice fiscale n. 80002870923) in persona del Presidente della Giunta Regionale *pro tempore*, con sede in Cagliari, viale Trento n. 69, Cagliari cap. 09123.

Per la declaratoria della illegittimità costituzionale degli artt. 2 e 5, della legge Regione Sardegna n. 17 del 26 luglio 2013, pubblicata nel B.U.R. Sardegna n. 35 del 1° agosto 2013, recante «Ulteriori disposizioni urgenti in materia di lavoro e nel settore sociale» così come da delibera della Presidenza del Consiglio dei Ministeri in data 20 settembre 2013.

FATTO

La legge della regione Sardegna n. 17 del 2013, recante «Ulteriori disposizioni urgenti in materia di lavoro e nel settore sociale», presenta i seguenti profili d'illegittimità costituzionale, per contrasto con l'art. 81 Cost, in quanto privi di copertura finanziaria e contrasto con l'art. 117, comma 3 Cost.

DIRITTO

1) L'articolo 2, che dispone interventi urgenti in materia di ammortizzatori sociali, prevede, al comma 1, che «Al fine di consentire agli aventi diritto l'accesso agli ammortizzatori sociali anche in deroga, l'Amministrazione regionale attraverso l'Assessorato del lavoro, è autorizzata, anche tramite la sottoscrizione di apposita convenzione con il competente istituto previdenziale, ad anticipare il trattamento di cassa integrazione e le indennità di mobilità maturate e concesse» e, al comma 2, che «Gli oneri derivanti dall'attuazione del presente articolo sono determinati in € 30.000.000 per l'anno 2013».

Detto art. 2, che autorizza l'Amministrazione regionale ad anticipare agli aventi diritto il trattamento di cassa integrazione e le indennità di mobilità, anche tramite apposita convenzione con il competente istituto previdenziale, non essendo limitata all'esercizio finanziario 2013, determina oneri a carico del bilancio regionale per gli anni successivi al 2013 privi di idonea copertura, in contrasto con l'articolo dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione.

2) L'art. 5, al comma 1, stabilisce che «Gli oneri derivanti dall'applicazione della presente legge sono valutati in complessivi € 43.500.000 e fanno carico alle UPB indicate nel comma 2. Agli stessi oneri si fa fronte: *a)* quanto a € 12.000.000, mediante le risorse iscritte nell'UPB S06.06.004 del bilancio della Regione per gli anni 2013-2015; agli oneri per gli anni successivi si procede con legge di bilancio; *b)* quanto a € 31.500.000 con le variazioni di cui al comma 2».

Tale disposizione, che prevede la copertura degli oneri derivanti dall'applicazione della legge in esame mediante l'utilizzo di stanziamenti già autorizzati in bilancio, è incostituzionale, atteso che a fronte di nuovi oneri derivanti dall'applicazione delle disposizioni di cui agli artt. 1 e 3 della legge in esame non risultano né riduzioni di precedenti autorizzazioni di spesa né modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate.

Inoltre, per gli anni successivi al 2015 la copertura degli oneri relativi all'art. 1 è rinviata a «legge di bilancio», in contrasto con l'articolo 19 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, secondo cui, appunto, «Le leggi e i provvedimenti che comportano oneri, anche sotto forma di minori entrate, a carico dei bilanci delle amministrazioni pubbliche devono contenere la previsione dell'onere stesso e l'indicazione della copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci, annuali e pluriennali».

Ne consegue la violazione del principio di copertura finanziaria di cui all'art. 81, quarto comma, Cost.

In particolare, è appena il caso di considerare che la giurisprudenza costituzionale ha più volte affermato il principio che il legislatore regionale non può sottrarsi a quella fondamentale esigenza di chiarezza e solidità del bilancio cui l'art. 81 Cost. si ispira (*ex plurimis*, sentenze n. 106 del 2011, nn. 141 e 100 del 2010, n. 386 del 2008 e n. 359 del 2007); ed ha anche chiarito che la copertura di nuove spese «deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri» (tra le più recenti, si vedano le sentenze n. 100 del 2010 e n. 213 del 2008).

La Corte, inoltre, ha anche precisato - relativamente a fattispecie analoga a quella in esame - che l'indicazione della copertura, ai sensi dell'art. 81, quarto comma, Cost. «è richiesta anche quando alle nuove o maggiori spese possa farsi fronte con somme già iscritte nel bilancio, o perché rientrino in un capitolo che abbia capienza per l'aumento di spesa, o perché possano essere fronteggiate con lo "storno" di fondi risultanti dalle eccedenze degli stanziamenti previsti per altri capitoli» (per tutte, sentenza n. 30 del 1959).

Per quanto concerne gli oneri pluriennali - ciò che avviene nel caso di specie - la Corte ha chiarito che sussiste un obbligo rafforzato di copertura per gli oneri pluriennali (sentenze n. 272 del 2011, ed ancora n. 100 del 2010, n. 213 del 2008).

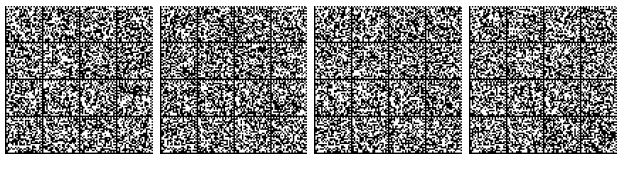
Inoltre, l'indicazione della copertura è richiesta anche quando alle nuove o maggiori spese possa farsi fronte con somme già iscritte nel bilancio (n. 272 del 2011 cit., n. 115 del 2012 e n. 192 del 2012).

Del resto, la rigorosa applicazione dell'art. 117 3° comma Cost, richiede certamente un inasprimento della dimostrazione della dimostrazione di copertura della spesa, in vista della esigenza - particolarmente avvertita in questo momento - da parte dello Stato di garantire il pareggio di bilancio, già operante a livello europeo e formalmente recepito nel nuovo testo degli artt. 81 e 97 Cost.

Ora, nella legge regionale impugnata,

a) per quanto concerne l'art. 2, non si prevede alcun ulteriore stanziamento di fondi, pur richiedendosi un impegno finanziario anche per anni successivi al 2013

b) per quanto concerne l'art. 5, si impegnano fondi per gli anni 2013 fino al 2015 e, per quanto concerne gli anni successivi al 2013, si subordina la realizzazione alla «legge di bilancio», senza contestualmente modificare le previsioni di spesa oggi stabilite, né si prevede alcuno storno di spese già previste, né limitazioni di altro tipo.



Dunque, non esistendo alcuna copertura per far fronte agli oneri finanziari derivanti dallo stesso, le disposizioni impugnate violano l'art. 81, quarto comma e l'art. 117, 3° comma Cost..

Per i motivi esposti si ritiene che sussistano i presupposti per l'impugnativa delle disposizioni indicate dinanzi alla Corte Costituzionale ai sensi dell'art. 127 Cost.

P.Q.M.

Si chiede che codesta Ecc.ma Corte Costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimi, e conseguentemente annullare, per i motivi sopra specificati gli artt. 2 e 5, della Legge Regione Sardegna n. 17 del 26 luglio 2013, pubblicata nel B.U.R. Sardegna n. 35 del 1° agosto 2013, recante «Ulteriori disposizioni urgenti in materia di lavoro e nel settore sociale», così come da delibera della Presidenza del Consiglio dei Ministeri in data 20 settembre 2013.

Roma 24 settembre 2013.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

1. estratto della delibera del Consiglio dei Ministri 20 settembre 2013;

2. copia della Legge regionale impugnata;

3. rapporto della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento degli Affari Regionali.

Con ogni salvezza.

Roma, 24 settembre 2013

Avvocato dello Stato: VINCENZO RAGO

13C00373

N. **96**

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 17 ottobre 2013
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Energia - Norme della Regione Basilicata - Compiti del Comitato Tecnico Paritetico Stato-Regioni, costituito in attuazione dell'intesa interistituzionale sottoscritta il 14 settembre 2011 dal Ministero dei beni e delle attività culturali, dal Ministero dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare e dalla Regione Basilicata - Previsione che, allo scopo di meglio salvaguardare le valenze paesaggistiche e ambientali della Basilicata, il suddetto Comitato esprima parere obbligatorio nell'ambito del procedimento unico di autorizzazione di impianti di produzione di energia da fonte rinnovabile, di cui all'art. 12 del decreto legislativo n. 387 del 2003 - Ricorso del Governo - Denunciata attribuzione unilaterale al Comitato di una funzione nuova, estranea al processo codecisionale di pianificazione paesaggistica cui è limitata l'intesa - Violazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni - Surrettizia assegnazione ai citati Ministeri, nell'ambito di procedimento autorizzatorio di competenza regionale, di funzioni consultive non previste dalle normative statali di settore - Violazione della riserva di legge statale in materia di "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali" - Contrasto con il principio di non aggravamento del procedimento unico di autorizzazione degli impianti da fonti rinnovabili - Violazione dei principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Esposizione dell'Italia al rischio di una procedura di infrazione comunitaria.

– Legge della Regione Basilicata 8 agosto 2013, n. 18, art. 30, aggiuntivo dell'art. 4-*bis* alla legge regionale 19 gennaio 2010, n. 1.

– Costituzione, artt. 97, 117, commi secondo, lett. *s*), e terzo, e 118; d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, art. 12; Linee guida [per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, approvate con D.M. 10 settembre 2010]; d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, artt. 146 (come modificato dalla legge 12 luglio 2011, n. 106) e 148 (come modificato dal d.lgs. 26 marzo 2008, n. 63); legge 7 agosto 1990, n. 241; d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357; legge 6 dicembre 1991, n. 394.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri (C.F. 80188230587) rappresentato dall'Avvocatura Generale dello Stato (C.F. 80224030587) FAX n. 06/96514000, P.E.C. ags_rm@mailcert.avvocaturastato.it presso i cui uffici *ex lege* domicilia in Roma, via dei Portoghesi n. 12; nei confronti della Regione Basilicata in persona del Presidente della Giunta Regionale *pro tempore* per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della Legge Regione Basilicata n. 18 pubblicata sul B.U.R. n. 29 dell'08/08/2013 (recante assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 e del bilancio pluriennale 2013/2015 della Regione) che, all'art. 30, apporta modifiche alla Legge Regione Basilicata 19 gennaio 2010, n. 1 «Norme in materia di energia e Piano di Indirizzo Energetico Ambientale Regionale», aggiungendo l'art. 4-*bis* «Norme di salvaguardia» giusta delibera del Consiglio dei Ministri in data 3 ottobre 2013.

È avviso del Governo che, con la norma denunciata in epigrafe, la Regione Basilicata abbia ecceduto dalla propria competenza in violazione della normativa costituzionale, come si confida di dimostrare in appresso con l'illustrazione dei seguenti argomenti e, di seguito, motivi.

La integrazione normativa in discorso prevede che, nelle more dell'approvazione del Piano Paesaggistico Regionale di cui all'art. 135 del D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (d'ora innanzi «Codice Urbani») e della individuazione delle aree non idonee di cui al punto 17 delle «Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili» approvate con il D.M. 10 settembre 2010 (anche «Linee Guida»), «allo scopo di meglio salvaguardare le valenze paesaggistiche ed ambientali della Basilicata, il Comitato Tecnico Paritetico Stato Regioni, istituito a seguito dell'intesa sottoscritta in data 14 settembre 2011, esprime parere obbligatorio nell'ambito del procedimento unico previsto dall'art. 12 del d.lgs. 387/2003 con le modalità previste dalla L. 241/1990 e s.m.i.

Le disposizioni di cui al comma precedente si applicano in relazione ai procedimenti per i quali la pertinente Conferenza di Servizio non si è già chiusa con esito favorevole. Le disposizioni di cui ai commi 2 e 3 si applicano anche agli impianti di produzione di energia da fonte rinnovabile diversa da quella eolica».

Si evidenzia che il suddetto Comitato Tecnico è un organo paritetico costituito, in attuazione dell'intesa interistituzionale fra Ministero per i beni e le attività culturali (d'ora innanzi MiBAC), Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (anche «MATTM») e Regione Basilicata del 14 settembre 2011 (d'ora innanzi «Protocollo d'Intesa»), finalizzata a realizzare una forma di collaborazione fra Amministrazioni centrali e regionale per la «definizione di modalità di elaborazione congiunta del Piano Paesaggistico Regionale», secondo la funzione assegnata a tali accordi dall'art. 143 comma 2 Codice Urbani.

Nel Protocollo d'Intesa, nel caso specifico, le parti individuano il perimetro delle attività rimesse al processo «codecisionale» con le seguenti previsioni:

a) definizione condivisa delle «modalità procedurali attuative del Codice» (art. 1 comma 2);

b) attuazione degli impegni assunti con verbale siglato in Roma il 15 marzo 2011 tra MiBAC e Regione (art. 1 comma 3);

c) individuazione prioritaria e congiunta di una «metodologia» per il riconoscimento delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti da fonti rinnovabili, ai sensi del DM Sviluppo economico 10 settembre 2010 (anche «Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili») (art. 1 comma 4);

d) elaborazione congiunta di un Disciplinare attuativo che stabilisca contenuti tecnici e modalità operative, nonché cronoprogramma delle fasi di redazione del Piano (art. 7);

e) definizione del Piano entro i termini stabiliti dal successivo Disciplinare attuativo (6 comma 1);

f) costituzione di un Comitato Tecnico paritetico composto da rappresentanti del MiBAC, del MATTM, della Regione Basilicata (art. 5, comma 2);

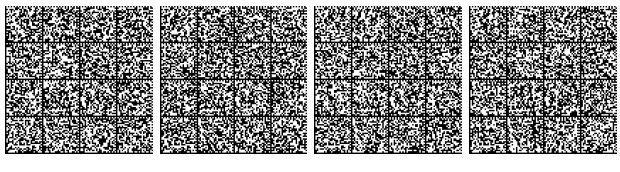
g) affidamento al Comitato Tecnico delle funzioni di (art. 5 comma 1):

definizione dei contenuti del Piano;

coordinamento delle azioni necessarie alla sua redazione e la verifica del rispetto dei tempi previsti per ciascuna delle fasi scandite dal crono programma previsto al disciplinare attuativo.

È di tutta evidenza, dunque, che nel Protocollo di Intesa lo strumento della codecisione sia limitato esclusivamente al processo di «pianificazione» e, in questo contesto, al Comitato Tecnico siano affidate alcune attività strumentali e prodromiche alla redazione del Piano.

Ciò premesso, la norma regionale in discorso, affidando al Comitato Tecnico il compito di esprimere un «parere obbligatorio» nell'ambito del procedimento unico autorizzatorio per gli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili di cui all'art. 12 del d.lgs. 387/2003, assegna unilateralmente a tale organismo una funzione totalmente nuova.



Tale assetto presenta profili di illegittimità costituzionale sotto diversi profili:

1) Violazione degli arrt. 117 e 118 Cost. - principio di leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni - violazione del principio di riserva di legge statale (art. 117 comma 2 lett. *s)* Cost.).

L'ampliamento di competenze del Comitato Tecnico non è in alcun modo supportato dalla legislazione ordinaria di settore, né in materia di autorizzazione unica per gli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili (d.lgs. n. 387/2003), né nella disciplina sull'autorizzazione paesaggistica (Codice Urbani).

Il d.lgs. n. 387/2003, in particolare, elenca in modo dettagliato la tipologia di «atti di assenso» che debbono confluire nel procedimento unico finalizzato all'emanazione dell'autorizzazione di competenza Regionale, tra cui non figura alcun parere obbligatorio dei MiBAC e del MATTM (Allegato I, Linee Guida).

Le Linee guida, inoltre, specificano le ipotesi per le quali viene riservato, all'interno della conferenza dei servizi, un ruolo ben preciso dei Ministeri (oggi parti del Comitato Tecnico in questione).

In particolare, le Linee guida richiedono la partecipazione al procedimento per l'autorizzazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili del MiBAC in alcune specifiche ipotesi (art. 14), mentre il preventivo «parere» del MATTM è richiesto nell'ambito della sola procedura statale per l'autorizzazione di impianti offshore rilasciata dal Ministero dei trasporti, ex art. 12 comma 3 d.lgs. n. 387/2003.

Parimenti, nemmeno il Codice Urbani prescrive la preventiva audizione delle Amministrazioni Centrali nel procedimento finalizzato all'autorizzazione paesaggistica (atto di assenso che confluisce, ex Allegato V delle Linee Guida, nell'autorizzazione unica ex art. 12 d.lgs. n. 387/2003).

L'art. 146 del Codice Urbani dispone, infatti, che «sull'istanza di autorizzazione paesaggistica si pronuncia la Regione [o i soggetti da essa delegati a norma dell'art. 146 comma 6] dopo avere acquisito il parere vincolante del soprintendente, in relazione agli interventi da eseguirsi su immobili ed aree sottoposti a tutela dalla legge o in base alla legge».

La stessa legge, all'art. 148, prescrive l'istituzione di appositi Organismi regionali («Commissioni per il paesaggio») competenti ad esprimere pareri nel corso dei procedimenti autorizzatori, di supporto ai soggetti ai quali sono delegate le competenze in materia di autorizzazione paesaggistica, ai sensi dell'art. 146, comma 6.

Tali Commissioni sono composte da «soggetti con particolare, pluriennale e qualificata esperienza nella tutela del paesaggio» (art. 148 comma 2 Codice Urbani), mentre - ancora una volta - non si prevede la partecipazione delle Amministrazioni centrali dello Stato.

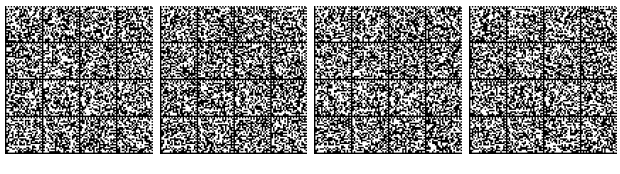
Il legislatore è, anzi, in più occasioni intervenuto ad abrogare disposizioni dello stesso Codice Urbani che prevedevano il coinvolgimento delle Amministrazioni Centrali nei procedimenti autorizzatori, proprio a sottolineare la separazione delle funzioni fra queste ultime e le Regioni, e contemplando il parere obbligatorio, vincolante e preventivo della Soprintendenza dei Beni Culturali, quale unico intervento statale anticipato ai fini del rilascio dell'autorizzazione paesaggistica.

In quest'ambito, il d.lgs. 26 marzo 2008, n. 63 ha abrogato il quarto comma dell'art. 148, che prevedeva la possibilità per le Regioni di stipulare accordi per la partecipazione del MiBAC alle Commissioni regionali per il paesaggio di cui sopra.

La legge 12 luglio 2011, n. 106, parimenti, ha interamente abrogato il comma 15 dell'art. 146 che coinvolgeva il Dicastero dell'ambiente nell'*iter* per il rilascio delle autorizzazioni per le attività minerarie di ricerca ed estrazione relative alla stessa tipologia di aree ed eliminato dal comma 14 della stessa norma la speciale competenza riservata al MATTM in ordine al controllo di legittimità sulle autorizzazioni paesaggistiche concernenti le attività di coltivazione di cave e torbiere ricadenti in aree di tutela paesaggistica.

La Regione Basilicata, pertanto, con la legge regionale n. 18/2013, non solo apporta unilateralmente delle modifiche ad un Protocollo d'Intesa siglato con due Ministeri dello Stato, assegnando al Comitato Tecnico nuove funzioni non preventivamente concordate, ma assegna surrettiziamente ai due Ministeri citati funzioni consultive nell'ambito di un procedimento autorizzatorio di competenza regionale, non altrimenti previste dalla legge nazionale, con grave violazione del principio di riserva di legge statale in materia (art. 117 comma 2 lett. *s)* Cost.).

Tale situazione appare, peraltro, configurare un conflitto di interessi considerato il ruolo di vigilanza e controllo affidato al MATTM dalla legislazione ordinaria in materia di Siti della rete europea Natura 2000 (D.P.R. 8 settembre 1997, n. 357) e di aree naturali protette (legge 6 dicembre 1991, n. 394).



Nell'ambito della legge n. 394/1991, infatti, il MATTM — quale autorità controllante — interviene nelle fasi di approvazione degli strumenti di regolamentazione del territorio, nei quali sono individuate le regole generali ed astratte di utilizzo dello stesso; mentre l'attività di gestione del territorio è rimessa integralmente agli Enti gestori territorialmente competenti (Enti Parco ecc.). A questi ultimi è richiesto, infatti, di esprimere un preventivo nulla osta rispetto a qualsiasi procedimento di rilascio di concessioni o autorizzazioni relative ad interventi, impianti ed opere all'interno dell'area naturale protetta, senza che sia prevista alcuna procedura di audizione preventiva del MATTM.

Il D.P.R. 357/1997, in materia di Siti della rete europea Natura 2000, parimenti rimette integralmente la gestione delle aree (ZPS e *ZSC)* alle Regioni, riservando al Ministero dell'ambiente le funzioni di indirizzo per la gestione dei siti (art. 4 comma 2) finalizzate a garantire l'applicazione uniforme sul territorio nazionale delle prescrizioni nazionali e comunitarie, di controllo e di raccordo con gli Organismi Comunitari. Si evidenzia, tra l'altro che, per progetti o interventi che possono avere incidenze significative sui siti Natura 2000, le procedure di Valutazione di Incidenza prescritte dall'art. 5 del D.P.R. 357/1997 s.m.i. sono di competenza Regionale e non richiedono fasi endoprocedimentali di consultazione del Ministero competente.

2) violazione dell'art. 117, terzo comma, e 97 Cost.

L'art. 12, D.lgs. n. 38712003, recependo un preciso indirizzo comunitario, ha previsto che il procedimento preordinato al rilascio dell'autorizzazione per la costruzione e l'esercizio degli impianti a fonti rinnovabili è svolto nel rispetto dei principi di semplificazione e con le modalità stabilite dia legge 7 agosto 1990, n. 241.

Mediante tale disposizione il legislatore nazionale ha, non solo inteso conformarsi alle regole della semplificazione amministrativa e della celerità, ma, soprattutto, esteso tali prerogative in modo uniforme sull'intero territorio nazionale al fine di promuovere la massima diffusione delle fonti energetiche rinnovabili.

La previsione normativa regionale censurata contraddice i suindicati principi statali.

Va anzitutto segnalato, sul piano dell'economicità dell'azione amministrativa, che il parere in discorso si rivela del tutto ultroneo dal momento che le finalità di salvaguardia delle valenze paesaggistiche ed ambientati della Basilicata, enunciate dalla norma, trovano già un'adeguata e qualificata ponderazione all'interno del procedimento unico, mercé l'intervento delle soprintendenze e delle altre amministrazioni preposte alla tutela ambientate (§ 13.3 e Allegato 1, Linee guida nazionali).

Peraltro, secondo la giurisprudenza amministrativa, l'intervento delle soprintendenze nel procedimento unico è limitato ai soli casi di impianti che ricadono in aree sottoposte a vincolo (Consiglio di Stato, Sez. V, 10 maggio 2010, n. 2756), mentre la normativa regionale impone l'acquisizione del parere dei Comitato Tecnico Paritetico indifferentemente per tutte le fattispecie di impianti a fonti rinnovabili.

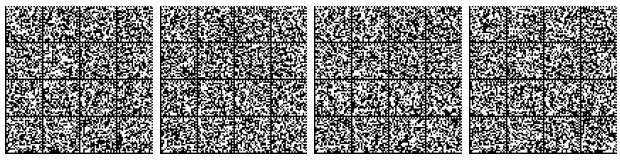
Sotto tale aspetto la norma si rivela contraria al principio di non aggravamento e, sempre in tale ottica, contraria alla *ratio* dell'art. 12, D.lgs. n. 387/2003, che, come visto, mira alla creazione di un sistema di regole certe, trasparenti ed uniformi su tutto il territorio nazionale al fine di promuovere la massima diffusione delle fonti energetiche rinnovabili.

La norma in questione, proprio perché aggrava il procedimento unico mediante l'acquisizione di un parere che si è dimostrato essere superfluo dal punto di vista istruttorio, è contraria al generale canone di buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97. Cost.) che richiede che l'attività amministrativa risponda a canoni dell'efficienza, sia cioè in grado di realizzare il miglior rapporto tra mezzi impiegati e risultati conseguiti, e dell'efficacia, sia cioè capace di raggiungere gli obiettivi prefissati.

Pertanto, in considerazione di quanto sopra esposto e sulla scorta della giurisprudenza richiamata, sussiste altresì la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Si sottolinea, un ulteriore aspetto di criticità della normativa regionale che potrebbe esporre l'Italia al rischio di una procedura d'infrazione comunitaria: l'attribuzione al MATTM del citato «parere obbligatorio» potrebbe configurare un conflitto di interessi considerato il ruolo di vigilanza e controllo affidato al medesimo ministero dalla legislazione ordinaria in materia di Siti della rete europea Natura 2000 (D.P.R. 8 settembre 1997, n. 357) e di aree naturali protette (legge 6 dicembre 1991, n. 394).

Infatti, nell'ambito della legge n. 394/1991, il MATTM quale autorità controllante interviene nelle fasi di approvazione degli strumenti di regolamentazione del territorio, nei quali sono individuate le regole generali ed astratte di utilizzo dello stesso; mentre l'attività di gestione del territorio è rimessa integralmente agli Enti gestori territorialmente competenti (Enti Parco ecc.). A questi ultimi è richiesto, appunto, di esprimere un preventivo nulla osta rispetto a qualsiasi procedimento di rilascio di concessioni o autorizzazioni relative ad interventi, impianti ed opere all'interno dell'area naturale protetta, senza che sia prevista alcuna procedura di audizione preventiva del MATTM.



Il D.P.R. 357/1997, in materia di Siti della rete europea Natura 2000, parimenti rimette integralmente la gestione delle aree (ZPS e *ZSC)* alle Regioni, riservando al Ministero dell'ambiente le funzioni di indirizzo per la gestione dei Siti (art. 4 comma 2) finalizzate a garantire l'applicazione uniforme sul territorio nazionale delle prescrizioni nazionali e comunitarie, di controllo e di raccordo con gli Organismi Comunitari. Si evidenzia, tra l'altro che, per progetti o interventi che possono avere incidenze significative sui siti Natura 2000, le procedure di Valutazione di Incidenza prescritte dall'art. 5 del D.P.R. 357/1997 e s.m.i. sono di competenza Regionale e non richiedono fasi endoprocedimentali di consultazione del Ministero competente.

In conclusione, si ritiene che l'art. 30 della legge regionale Basilicata 8 agosto 2013, n. 18 (pubblicata nel B.U. Basilicata 8 agosto 2013, n. 29), avente ad oggetto «Assestamento del Bilancio di Previsione per l'esercizio finanziario 2013 e del Bilancio Pluriennale per il triennio 2013/2015», che apporta modifiche alla l.r. Basilicata 19 gennaio 2010, n. 1 «Norme in materia di energia e Piano di Indirizzo Energetico Ambientale Regionale», aggiungendo l'art. 4-*bis* «Norme di salvaguardia», risulti in conflitto con le disposizioni della Carta Costituzionale:

a) assegnando unilateralmente al Comitato Tecnico Paritetico Stato Regioni, istituito a seguito dell'intesa sottoscritta dalla Regione Basilicata, MiBAC e MATTM in data 14 settembre 2011, una funzione totalmente nuova, al di fuori del perimetro individuato dal Protocollo d'Intesa, violando in tal modo il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni (artt. 117 e 118 della Costituzione);

b) assegnando surrettiziamente ai due Ministeri citati funzioni consultive nell'ambito di un procedimento autorizzatorio di competenza regionale, non altrimenti previste dalla legge nazionale, con violazione del principio di riserva di legge statale in materia (art. 117 Costituzione);

c) aggravando il procedimento autorizzatorio ex d.lgs. n. 387/2003 con l'acquisizione di pareri da parte di Organismi incaricati di mere funzioni pianificatorie in violazione del principio di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 della Costituzione).

P. Q. M.

Si conclude perché l'art. 30 della legge regionale Basilicata 8 agosto 2013, n. 18 sia dichiarato costituzionalmente illegittimo.

Si produce l'estratto della deliberazione del Consiglio dei Ministri del 3 ottobre 2013.

Roma, 5 ottobre 2013

L'Avvocato dello Stato: GERARDIS

13C00374

N. **251**

Ordinanza del 21 giugno 2013 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da Fanna Francesco e Fanna Paolo contro Regione Veneto ed altri

Appalti pubblici - Lavori pubblici - Realizzazione mediante declaratoria dello stato di emergenza di un nuovo asse stradale tra le province di Vicenza e Treviso denominato "Pedemontana Veneta", con conseguenti deroghe alla legislazione ordinaria - Previsione che restano fermi gli effetti della deliberazione del Consiglio dei ministri 31 luglio 2009 e dell'O.P.C.M. del 15 agosto 2009, in relazione al settore del traffico e della mobilità nel territorio delle province di Treviso e Vicenza, che dispongono la nomina di un commissario delegato e gli attribuiscono i poteri da lui successivamente esercitati di approvazione del progetto definitivo e di quello esecutivo dell'opera sopra menzionata - Violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo della ragionevolezza - Incidenza sul diritto di azione e di difesa in giudizio e sul principio di tutela giurisdizionale.

– Decreto-legge 20 giugno 2012, n. 79, art. 6-*ter*, comma 1, aggiunto dalla legge di conversione 7 agosto 2012, n. 131.
– Costituzione, artt. 3, 24 e 113.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza nel giudizio introdotto con il ricorso 11626/10, proposto da Francesco e Paolo Farina, rappresentati e difesi dagli avv.ti Bianchini, Bianchini D'Alberigo, Turetta, Antonini e Romanelli, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultima in Roma, viale Giulio Cesare 14;

Contro:

la Regione Veneto, in persona del presidente *pro tempore* della giunta regionale, rappresentata e difesa dall'avv. A. Biagini, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via di Porta Castello 33;

il Commissario *pro tempore* delegato per l'emergenza determinatasi nel settore del traffico e della mobilità nel territorio delle province di Treviso e Vicenza;

il Comitato interministeriale per la programmazione economica - CIPE, in persona del presidente *pro tempore*;

la Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona del presidente *pro tempore*;

il Ministero per i beni e le attività culturali, in persona del ministro *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria per legge;

Nei confronti di l'associazione temporanea d'imprese tra il Consorzio stabile SIS - Società consortile per azioni, e Itinere Infraestructures Sa, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, assistita e difesa dagli avv.ti Rusconi e Leozappa, con domicilio eletto in Roma, via G. Mercalli 13, presso lo studio dell'avv. P. Piselli;

Per l'annullamento:

del decreto 20 settembre 2010, n. 10, del Commissario delegato per l'emergenza determinatasi nel settore del traffico e della mobilità nel territorio delle province di Treviso e Vicenza, pubblicato sul B.U.R. Veneto 8 ottobre 2010, n. 78, e per estratto nella *G.U.* 5 novembre 2010, n. 259, recante «ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri n. 3802 del 15 agosto 2009, art. 2 co. 2. Approvazione del progetto definitivo della superstrada a pedaggio Pedemontana veneta. (C.U.P. H51B03000050009f)» e dei relativi allegati;

della nota 23 giugno 2010, prot. n. 2066, del commissario delegato;

della nota 10 giugno 2010 prot. n. 341904-17939 (551.1) del Ministero per i beni e le attività culturali - direzione generale per il paesaggio, le belle arti, l'architettura e l'arte contemporanee;

della nota del Ministero per i beni e le attività culturali - direzione regionale per i beni culturali e paesaggistici del Veneto prot. n. 0005427 - C134.02.04/1 del 30 marzo 2010;

per quanto occorrer possa, e nei limiti dell'interesse dei ricorrenti, della deliberazione del Comitato interministeriale per la programmazione economica (C.I.P.E.) 29 marzo 2006, n. 96;

della comunicazione di avvio del procedimento di data 8 gennaio 2010;

del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 31 luglio 2009, n. 40191;

della nota 25 giugno 2009 del Presidente della Regione Veneto;

dell'ordinanza 15 agosto 2009, n. 3802, del Presidente del Consiglio dei ministri;

della nota del Presidente della Regione Veneto dell'11 giugno 2010;

decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 9 luglio 2010, n. 46973;

di ogni altro atto presupposto o conseguente, comunque connesso, anche non noto, ivi compreso per quanto occorrer possa, della Convenzione tra il Commissario delegato e l'a.t.i. S.I.S. S.c.p.A. - Itinere Infraestructuras S.A., sottoscritta in data 21 ottobre 2009;

del protocollo 9 novembre 2009, d'intesa tra la Regione Veneto ed il commissario delegato;

del verbale della conferenza di servizi e dei relativi allegati del 12 marzo 2010 (non noto);

dei verbali (con i relativi allegati) n. 1, 2, 3, 4, 5, 6 delle riunioni del comitato tecnico - scientifico ex art. 4 co. 4 O.P.C.M. n. 3802/2009 istituito con decreto commissariale n. 2 del 23 settembre 2009;

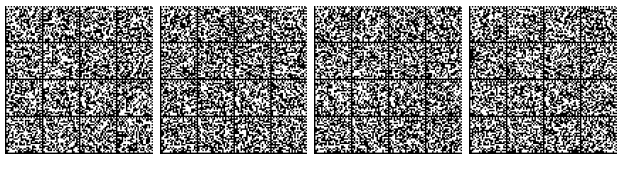
della nota del responsabile del procedimento 3 settembre 2010, prot. n. 2946.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Veneto, della Presidenza del Consiglio, del C.I.P.E., del Ministero per i beni culturali, del Commissario delegato, dell'a.t.i. Consorzio stabile SIS;



Relatore nell'udienza pubblica del giorno 6 febbraio 2013 il cons. avv. A. Gabbricci e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

1.1. Il territorio delle province di Vicenza e Treviso, nella parte più a nord ricomprende, in misura variabile, anche i rilievi prealpini, al di sotto dei quali è un'ampia fascia pedemontana, caratterizzata da un'urbanizzazione diffusa e da frequenti insediamenti industriali, uniti tuttavia ad un uso agricolo persistente e fiorente.

1.2. L'area pedemontana, in particolare, è percorsa da un intricato reticolo stradale, ormai obsoleto per tracciati e dimensioni, situazione cui s'intese dare rimedio già nel primo Piano regionale dei trasporti (P.R.T.), approvato dal Consiglio regionale veneto nel 1990, e poi confermato sul punto dal secondo P.R.T., adottato nel 2005.

Entrambi, infatti, hanno previsto la realizzazione di un nuovo asse stradale — denominato appunto «Pedemontana Veneta» — che prende avvio dall'autostrada A4, tra Montebello Vicentino e Montecchio Maggiore, s'interseca con l'autostrada A31 a nord di Vicenza, tra Dueville e Thiene, segue poi verso est il confine naturale tra la pianura e i rilievi prealpini, toccando, tra le altre, Marostica, Bassano del Grappa e Montebelluna, per terminare in provincia di Treviso all'altezza di Spresiano, dove si congiunge all'autostrada A27.

1.3. Il progetto fu raccolto dal legislatore nazionale, che, all'art. 50, lett. *g)*, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, previde lo stanziamento, in un quindicennio, di 40 miliardi di lire «per la costruzione dell'autostrada Pedemontana Veneta con priorità relativamente al tratto dall'autostrada A31 tra Dueville (Vicenza) e Thiene (Vicenza) all'autostrada A27, tra Treviso e Spresiano (Treviso)», fornendo altresì alcune indicazioni costruttive (massimo riuso dei sedimi stradali esistenti e massimo servizio, anche attraverso l'apertura di tratti alla libera percorrenza del traffico locale); in seguito, l'art. 73, II comma, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, assegnò tali fondi alla Regione Veneto (art. 80, XXIV comma, legge 27 dicembre 2002, n. 289).

1.4. Intanto, l'art. 145, comma LXXV, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, aveva stabilito che la Pedemontana veneta sarebbe potuta essere realizzata «anche come superstrada», a pedaggio e mediante concessione di costruzione e gestione, e questa fu, in effetti, la scelta conclusiva, adottata al termine di una conferenza di servizi, svoltasi nel marzo 2001 tra lo Stato, la Regione, e gli altri soggetti pubblici interessati; e, poco dopo, con deliberazione 21 dicembre 2001, n, 121, il C.I.P.E. la includeva tra gli interventi strategici di preminente interesse nazionale.

1.5. La Regione, dopo aver stabilito, con la legge regionale 9 agosto 2002, n. 15, le norme per la realizzazione e gestione di autostrade e strade a pedaggio regionali, e relative disposizioni in materia di finanza di progetto e conferenza di servizi, avviò appunto il procedimento per la progettazione, realizzazione e gestione, in project financing, della superstrada a pedaggio Pedemontana Veneta (nota anche con l'acronimo *SPV)*: promotrice ne fu Pedemontana Veneta S.p.A., la quale presentò la sua proposta il 31 dicembre 2003, poi dichiarata di pubblico interesse con d.g.r. 3 dicembre 2004 n. 3858, in conformità alle considerazioni ed osservazioni riportate nel parere del nucleo regionale di valutazione e verifica degli interventi.

1.6. Due anni dopo, la d.g.r. 7 agosto 2006, n. 2533, aggiornò la proposta ed avviò finalmente la gara, ex art. 155 del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, infine aggiudicando, con d.g.r. 4 dicembre 2007, n. 3844, la relativa concessione all'a.t.i. con capogruppo Impregilo S.p.A., e di cui faceva parte anche Pedemontana Veneta S.p.A., preferendolo all'altro concorrente, il Consorzio stabile S.I.S. s.c.p.a., mandatario del raggruppamento con Itinere Infraestructuras S.A..

Quest'ultimo impugnò però l'esito della gara, ottenendo infine ragione in grado d'appello; la sentenza 17 giugno 2009, n. 3944, della V Sezione, non solo annullò l'aggiudicazione, ma condannò la Regione ad affidare la realizzazione dell'intervento al Consorzio S.I.S.: e, in effetti, la giunta regionale, con la deliberazione 30 giugno 2009, n. 1934, assegnò la concessione in conformità a tale decisione.

2.1. A questo punto, tuttavia, avvenne un fatto nuovo e singolare.

Il D.P.C.M. 31 luglio 2009 dichiarò, «ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225 ... lo stato di emergenza determinatosi nel settore del traffico e della mobilità nel territorio dei comuni [sic] di Treviso e Vicenza», dopo aver rappresentato «che si è determinata una grave situazione emergenziale a causa della congestione del traffico automobilistico e dei mezzi pesanti circolante nel sistema viario a servizio dei comuni di Treviso e Vicenza», al punto che «l'eccessivo volume di traffico che si registra giornalmente nella predetta area determina una situazione di rischio ambientale nonché di grave pericolo per la salute fisica e psichica dei cittadini»: situazione «suscettibile di ulteriore aggravamento, anche in considerazione del fatto che il territorio dei comuni di Treviso e Vicenza è uno dei più produttivi della regione Veneto con numerosissime aziende ivi insediatesi», mentre «le misure e gli interventi attuabili in via ordinaria non consentono di affrontare l'emergenza, per cui tale situazione di pericolo deve essere fronteggiata con mezzi e poteri straordinari, senza l'adozione dei quali le condizioni di vita dei cittadini non potrebbero che peggiorare irrimediabilmente»,

2.2. Il termine finale di efficacia del provvedimento era inizialmente fissato al 31 luglio 2010, ma fu via via prorogato senza soluzione di continuità con il D.P.C.M. 9 luglio 2010, il D.P.C.M. 17 dicembre 2010, il D.P.C.M. 13 dicembre 2011, fino al D.P.C.M. 22 dicembre 2012, il quale ha da ultimo stabilito il nuovo termine finale al 31 dicembre 2014.

2.3.1. Il D.P.C.M. 31 luglio 2009 — e tutti i successivi decreti di proroga, del restò — si riferisce ai comuni di Treviso e Vicenza, mentre la conseguente O.P.C.M. 15 agosto 2009, n. 3802, che vi dà attuazione, è intitolata alle disposizioni urgenti di protezione civile per fronteggiare l'emergenza determinatasi nel settore del traffico e della mobilità nel territorio delle province di Treviso e Vicenza.

2.3.2. In pratica, nonostante l'ampiezza dell'intitolazione, il provvedimento ha l'unico scopo di accelerare la realizzazione della superstrada Pedemontana veneta, secondo il progetto già approvato, e affidato dalla Regione Veneto in concessione a Superstrada Pedemontana Veneta S.r.l. (SPV S.r.l.), costituita dall'aggiudicatario a.t.i. Consorzio SIS, ed a questo subentrata, quale società di progetto, ex art. 156 d.lgs. 163/06.

2.3.3. A tal fine, è nominato un commissario delegato, scelto d'intesa con la Regione, e che, coadiuvato da un'apposita struttura, ha il compito di assumere, in sostituzione dei soggetti competenti in via ordinaria, gli atti e i provvedimenti occorrenti all'urgente realizzazione delle opere.

2.3.4. Oltre ad essere autorizzato (art. 3) a derogare, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico, a un ampio numero di norme di legge — segnatamente in materia di contratti pubblici (d.lgs. 163/06), di espropriazioni (d.P.R. 327/01) e di procedimento amministrativo (legge n. 241/90) — il commissario approva il progetto definitivo dell'opera, secondo una peculiare procedura accelerata; approva altresì il progetto esecutivo e le eventuali varianti in corso d'opera, con effetto di variante urbanistica, ed adotta «ogni atto occorrente all'urgente compimento delle indagini e delle ricerche necessarie alle attività di progettazione, delle occupazioni di urgenza e delle espropriazioni e per l'espletamento delle procedure di affidamento e realizzazione delle opere».

3.1. Il presente giudizio è stato proposto da Francesco e Paolo Fanna, proprietari di un complesso monumentale, risalente al XVIII secolo, denominato villa Venturali, con adiacente oratorio, parco, brolo e pertinenze, sito in comune di Villorba di Treviso, sottoposto a vincolo storico-artistico, diretto ed indiretto, (dd.mm. 31 luglio 2000, 28 settembre 2005 e 6 luglio 2007).

3.2. Tale ambito è interessato dal tracciato della superstrada Pedemontana veneta, secondo l'ultimo progetto approvato, il quale sarebbe inadeguato alla tutela dei vincoli presenti.

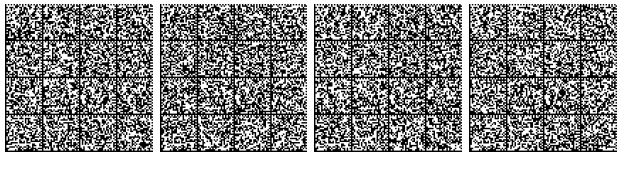
In particolare, secondo i ricorrenti, «il tracciato in trincea e le relative opere accessorie di collegamento (cavalcavia, strade di raccordo alla viabilità esistente) situata a ridosso dell'area vincolata, producono ripercussioni sull'area stessa, sia a livello di frammentazione dell'ambiente rurale circostante attualmente quasi integro (...) che di inquinamento acustico e atmosferico».

3.3.1. Su tale fondamento i consorti Fanna hanno impugnato il provvedimento commissariale di approvazione del progetto definitivo della Pedemontana oltre ad altri atti di minore rilevanza interni al procedimento.

3.3.2. Insieme con quelli sono stati altresì gravati i due provvedimenti del presidente del Consiglio dei ministri, con cui la procedura ha preso avvio, e cioè il D.P.C.M. del 31 luglio 2009 e la O.P.C.M. del successivo 15 agosto 2009, il cui annullamento comporterebbe evidentemente un effetto caducante sul progetto e sulle successive attività esecutive, giacché priverebbe il commissario del fondamento dei poteri esercitati: e va qui respinta l'eccezione di tardività, proposta sul punto dalle parti resistenti, poiché l'interesse all'impugnazione di questi due atti è sorto soltanto nel momento in cui è stato approvato dallo stesso commissario delegato il progetto dell'opera, il quale costituisce il primo atto direttamente lesivo per i ricorrenti.

4.1. Orbene, nel primo motivo di ricorso (violazione falsa applicazione degli articoli da 1 a 5 della legge 225 del 24 febbraio 1992; eccesso di potere per difetto di motivazione, di istruttoria, di presupposto e illogicità manifesta; illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge 225 del 24 febbraio 1992, in relazione agli articoli 117 e 118 della Costituzione) si rileva anzitutto come, negli ultimi anni, si sia andato diffondendo il sistema di nomina di commissari straordinari: i quali, utilizzando i poteri eccezionali conferiti dalla legge 225/92, hanno assunto ruoli e compiti che li hanno portati ad essere protagonisti assoluti della progettazione di opere pubbliche di grande rilevanza.

4.2. Il caso in esame, secondo i ricorrenti, sarebbe paradigmatico dell'uso distorto delle previsioni contenute nella legge n. 225/92.



Invero, è stato nominato un commissario per l'approvazione della Pedemontana, e, prima ancora, è stato dichiarato uno stato di emergenza, su presupposti insussistenti sia in fatto sia in diritto, e ciò proprio con riferimento al combinato disposto dell'art. 2, lettera *c)* e dell'art. 5, primo comma, della legge n. 225/92, i quali, nel prevedere la declaratoria dello stato di emergenza, si riferiscono a ben altre situazioni, rispetto a quelle enunciate nel D.P.C.M. 31 luglio 2009: così, anche ammessa la sua sussistenza sul territorio interessato, la congestione del traffico non potrebbe mai essere ricondotta alla nozione di evento eccezionale.

4.3. Il provvedimento che ha dichiarato lo stato di emergenza sarebbe comunque inadeguato per motivazioni e istruttoria, prendendo in considerazione due vaste zone, le province di Vicenza e di Treviso, senza convenienti riferimenti al sistema viario, alle connotazioni urbanistiche, alle situazioni sociali e di antropizzazione.

Nel provvedimento medesimo si afferma, infatti, una situazione di emergenza senza riscontri oggettivi, e nell'assenza di presupposti e di motivazione, e ciò renderebbe del tutto illogico il pur inadeguato svolgimento espositivo delle ragioni che hanno condotto alla dichiarazione di emergenza: tanto più che tale determinazione è intervenuta quando la procedura ordinaria per l'affidamento della concessione di progettazione, costruzione e gestione dell'opera, fin allora seguita, era ormai completata.

5.1. Orbene, trascurando, allo stato, il secondo e il terzo motivo di ricorso, è da rilevare come questa Sezione abbia, in precedenza, già accolto una censura analoga a quella testé illustrata, nella sentenza 2 febbraio 2012, n. 1140, emessa nel giudizio introdotto dall'analogo ricorso proposto dal Comune di Villaverla avverso gli stessi provvedimenti: sentenza, va aggiunto, sospesa dalla IV Sezione del Consiglio di Stato con l'ordinanza 13 marzo 2012, n. 1009.

5.2. Orbene, secondo la citata decisione della Sezione, i presupposti per la dichiarazione dello stato emergenziale, «rivelano insufficiente spessore motivazionale, sì da indurre a ritenere priva di dimostrato conforto giustificativo l'adozione del decreto presidenziale in rassegna».

Infatti, a parte alcune «generiche considerazioni in ordine alla congestione del traffico veicolare ed alle potenzialità pregiudizievoli da quest'ultima indotte sulla salute delle comunità insediate nell'area, il decreto di che trattasi non reca alcuna compiuta esplicitazione delle ragioni che hanno determinato la Pubblica Autorità — successivamente all'intervenuto affidamento in concessione della progettazione e realizzazione dell'opera — alla dichiarazione dello stato di emergenza».

5.3. È ben vero, prosegue la sentenza, che «la Pedemontana Veneta ha sofferto un particolarmente complesso *iter* gestazionale, tale da collocare l'affidamento di che trattasi in ambito temporale significativamente espanso rispetto all'emersione dell'esigenza di dotare l'area di una infrastruttura alternativa agli esistenti percorsi viari»; ed egualmente «l'intero compendio territoriale interessato dall'attraversamento della Pedemontana è, come pure precedentemente posto in evidenza, caratterizzato da una consistente antropizzazione e da una articolata presenza di realtà produttive e commerciali».

5.4. Tuttavia, non si tratta di una situazione recente: ovvero, «la configurazione degli elementi da ultimo indicati rivela datata collocazione temporale (in quanto considerati già all'epoca del primo intervento legislativo del 1998; e, successivamente, adeguatamente emersi in sede di inclusione dell'infrastruttura nel novero delle opere di rilevanza strategica)».

E, tenendo conto di ciò, «la dichiarazione dello stato emergenziale non fornisce adeguata contezza in ordine alla (evidentemente sopravvenuta) emersione di considerazioni ulteriori in ordine all'aggravamento della situazione alla quale l'opera è preordinata a fornire rimedio».

5.5. Ebbene, se è pur vero che «anche la sola immanenza del contesto potenzialmente emergenziale è astrattamente suscettibile di eccitare l'esercizio dei poteri eccezionali di che trattasi», quel Collegio non ha tuttavia potuto «omettere di sottolineare come lo hiatus temporale che venga a caratterizzare l'insorgenza e/o l'ingravescenza dell'emergenza rispetto al decreto presidenziale meriti (ed anzi, imponga) un rincarato onere motivazionale, che dia — adeguatamente, quanto compiutamente — conto della presenza di sopravvenienze (ovvero, di altri elementi equipollenti, quanto alla considerazione dell'interesse pubblico la cui realizzazione si intenda promuovere) tali da veicolare l'indifferibilità ed urgenza del provvedere».

5.6. D'altronde, «l'esercizio dell'eccezionale potere in discorso, proprio in ragione della particolare pervasività delle ricadute indotte dalla derogabilità di (talora significativamente estesi) complessi normativi di rango primario», non può «legittimamente sottrarsi all'ostensione di un appaiato motivazionale che, fuori dall'effusione di stereotipate enunciazioni, dia dimostratamente conto della effettiva consistenza della situazione emergenziale, riguardata con riferimento: sia agli interessi suscettibili di essere compromessi, che alla inidoneità degli "ordinari" mezzi (e, con essi, della presupposta configurazione normativi degli interventi) al fine di promuoverne la soluzione.

In tal senso, si rivela appieno inadeguata la mera enunciazione di circostanze giustificative che, segnatamente laddove l'emergenza sia temporalmente risalente, non consentono di apprezzare — come appunto nel caso di specie — l'attualità dell'interesse pubblico all'esercizio del potere extra ordinem».

6.1. Insomma, più banalmente, la sospensione d'istituti e procedimenti ordinari, conseguente alla dichiarazione dello stato di emergenza ex art. 5 della citata legge n. 225/92, sacrifica posizioni soggettive sostanziali e procedimentali, e ciò può ammettersi solo in presenza di un accadimento eccezionale, mentre la situazione in esame tale non era: o, comunque, ciò non traspare né dal provvedimento, né dagli elementi di fatto cui lo stesso si riferisce, ed a quelli ulteriori, compendiati nella sentenza medesima.

6.2.1. Non è irrilevante, nel condurre la Sezione a tali conclusioni, il fatto notorio che, nel trascorso decennio, come accennato dagli stessi ricorrenti, l'istituto della dichiarazione dello stato di emergenza è stato sempre più largamente impiegato, con ripetute proroghe di ciascun provvedimento iniziale, estendendo il principio della derogabilità delle norme primarie ordinarie, comprese quelle sui controlli, anche alla dichiarazione dei grandi eventi rientranti nella competenza del Dipartimento della protezione civile (così l'art. 5-*bis* del d.l. 7 settembre 2001, n. 343).

6.2.2. Solo il d.l. 15 maggio 2012, n. 59, convertito con legge 12 luglio 2012, n. 100, ha modificato l'art. 5 della legge n. 225/92, ed ha imposto cospicue restrizioni alla dichiarazione e alla conservazione dello stato di emergenza.

6.2.3. Lo stesso legislatore, tuttavia, ha poco dopo introdotto altre disposizioni, d'immediata rilevanza nel presente giudizio, ma di segno affatto diverso.

Invero, l'art. 6-*ter* del d.l. 20 giugno 2012, n. 79, aggiunto dalla legge di conversione 7 agosto 2012, n. 131, intitolato alle «disposizioni concernenti gli effetti di deliberazioni del Consiglio dei ministri in materia di viabilità», stabilisce, tra l'altro, al primo comma, che «Restano fermi gli effetti ... della deliberazione del Consiglio dei ministri 31 luglio 2009, in relazione al settore del traffico e della mobilità nel territorio delle province di Treviso e Vicenza, ivi inclusi quelli, rispettivamente: ... del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 31 luglio 2009» e delle successive sue proroghe, tranne l'ultima, all'epoca ancora non disposta, e «della conseguente ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri 15 agosto 2009, n. 3802».

6.3.2. Lo stesso art. 6-*ter*, al II comma, stabilisce altresì che le modifiche introdotte dal citato d.l. 59/12 «non sono applicabili alle gestioni commissariali che operano in forza dei provvedimenti di cui al comma 1 del presente articolo», e quindi anche a quella *de qua*; inoltre, a tali gestioni non si applica nemmeno quanto previsto dall'art. 3, secondo comma, dello stesso d.l. 15 maggio 2012, n. 59, laddove esso stabilisce che le gestioni commissariali, in corso alla data di entrata in vigore del decreto, avrebbero potuto essere prorogate una volta sola e, comunque, non oltre il 31 dicembre 2012.

6.4.1. La gestione commissariale in esame non è stata dunque in alcun modo incisa dalla riforma; anzi, i provvedimenti governativi che l'hanno introdotta e disciplinata sono stati legificati, ovvero, il che non cambia, ne sono stati legificati i contenuti.

Altro significato non può essere attribuito alla locuzione «restano fermi gli effetti», espressa in un atto avente forza di legge, seguito dall'elenco dei relativi provvedimenti: gli stessi che questa Sezione aveva annullato, solo pochi mesi prima, con una sentenza che, seppure sospesa, non era stata tuttavia annullata.

6.4.2. Insomma, secondo l'art. 6-*ter*, primo comma, la dichiarazione dello stato di emergenza in questione ha attualmente forza di legge; e, ciò che ancora più conta, analoga forza hanno le previsioni contenute nell'O.P.C.M. del 15 agosto 2009, le quali dispongono la nomina del commissario delegato, e gli attribuiscono i poteri da lui successivamente esercitati, anzitutto approvando il progetto definitivo e quello esecutivo: e si osservi che, tra l'altro, l'art. 6-*ter* fa sempre riferimento alle province e non ai comuni di Treviso e Vicenza, superando così la discrasia prima osservata.

6.5.1. A questo punto, le censure, proposte dai ricorrenti avverso i due ripetuti atti governativi, si dovrebbero considerare improcedibili, avendo il loro contenuto acquisito una forza ed un valore che questo giudice non può evidentemente contrastare.

6.5.2. Invero, la sopravvenienza di una «legge provvedimento», ossia di un atto formalmente legislativo che tiene, tuttavia, luogo di provvedimenti amministrativi, in quanto dispone in concreto su casi e rapporti specifici, dovrebbe determinare ex se «l'improcedibilità del ricorso proposto contro l'originario atto amministrativo, in quanto il sindacato del giudice amministrativo incontra un limite insormontabile nell'intervenuta legificazione del provvedimento amministrativo» (così C.d.S., IV, 9 marzo 2012, n. 1349; conf. id. 19 ottobre 2004, n. 6727).

6.5.3. Peraltro, in tal caso «i diritti di difesa del soggetto leso non vengono ablati, ma si trasferiscono dalla giurisdizione amministrativa alla giustizia costituzionale», e ne consegue «la valorizzazione della pregnanza del sindacato costituzionale di ragionevolezza della legge», riconoscendo così al privato, mediante la rimessione della questione alla Consulta da parte del giudice amministrativo, «una forma di protezione ed un'occasione di difesa pari a quella offerta dal sindacato giurisdizionale degli atti amministrativi» (ibidem).

6.5.4. Questo, naturalmente sul presupposto che siano «espressamente e puntualmente impugnati innanzi al giudice amministrativo gli atti di ulteriore esecuzione della legge-provvedimento stessa, posto che solo in tal modo può estrinsecarsi ai sensi dell'art. 23 e ss. della legge 11 marzo 1953, n. 87 sia il giudizio di rilevanza e di non manifesta infondatezza della questione da parte del giudice *a quo*, sia il necessario seguito del giudizio presso quest'ultimo dopo l'esito dell'incidente di costituzionalità con l'eventualità, nel caso di pronuncia caducatoria della legge-provvedimento, anche dell'annullamento da parte del giudice amministrativo degli anzidetti atti applicativi innanzi a lui impugnati» (ibidem).

7.1.1. Ebbene, nella fattispecie tali atti successivi e conseguenti sono qui impugnati, e consistono principalmente nei due successivi provvedimenti di approvazione del progetto definitivo e di quello esecutivo.

Questi sono stati in precedenza emessi in esecuzione dei due provvedimenti governativi, ed attualmente sono consequenziali alla legge-provvedimento di cui al ripetuto art. 6-*ter* primo comma, secondo le cui previsioni, ed in deroga alle norme comuni — avendo questa recepito, in particolare, le disposizioni di cui all'O.P.C.M. — essi sono stati formati.

7.1.2. È evidente che l'eventuale pronuncia d'incostituzionalità del citato art. 6-*ter*, per la parte riferita all'emergenza traffico nel territorio delle province di Vicenza e Treviso, priverebbe del suo fondamento normativo il provvedimento commissariale d'approvazione del progetto definitivo, e consentirebbe senz'altro al Collegio di annullarlo per invalidità derivata, rispetto alla censura prima esaminata e che, originariamente riferita all'illegittimità del D.P.C.M. 31 luglio 2009 e dell'O.P.C.M. 15 agosto 2009, n. 3802, ben può essere adeguata alla legificazione di questi, operata dal legislatore dopo la presentazione del ricorso.

7.2.1. Stabilita così la rilevanza di tale questione di costituzionalità, ritiene il Collegio che ne sussista altresì la non manifesta infondatezza, con riguardo al vizio d'irragionevolezza legislativa, lesivo del principio di uguaglianza consacrato nell'art. 3 Cost., e comunque inconciliabile con i principi fondamentali della vigente costituzione in materia di produzione di atti normativi legislativi.

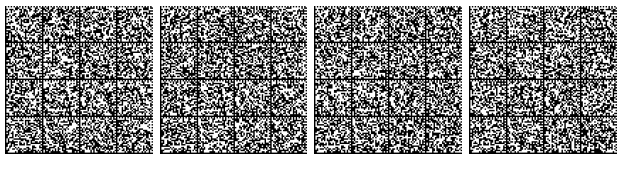
7.2.2. Invero, riprendendo alcune delle osservazioni contenute nella sentenza n. 1140/12 della Sezione, è da rilevare che il legislatore — ché, è opportuno ribadirlo, ad esso si deve fare ormai riferimento, dopo l'intervenuta legificazione — per la realizzazione di un'opera pubblica, ha attribuito ad un organo amministrativo, il commissario delegato, il potere (come risulta dall'art. 3 dell'ordinanza n. 3802/09) di operare in deroga, tra l'altro, alle norme primarie generali in materia di contratti pubblici, di espropriazioni, di procedimento amministrativo, di trasformazioni urbanistiche, e potendo così sacrificare, sia pure in misura variabile, le posizioni di vantaggio, procedimentali o sostanziali, che tali norme generali riconoscono e che vengono di regola esercitate e tutelate.

7.2.3. Ora, una siffatta disciplina speciale realizza, in tal modo, diseguaglianze tra situazioni corrispondenti, le quali possono giustificarsi soltanto in una situazione di somma urgenza: in presenza di situazioni ambientali affatto particolari viene meno il contesto in cui opera la norma comune e generale, e le posizioni soggettive generalmente riconosciute possono essere legittimamente sacrificate, senza che ciò comporti una reale ingiustizia.

7.3.1. Tuttavia, questo Giudice ha già ritenuto, e tuttora ritiene, che non sia dato qui riscontrare una simile situazione: la declamata emergenza, nel settore del traffico e della mobilità nel territorio dei comuni di Treviso e Vicenza (e la confusione tra «comuni» e «province» nel d.P.C.M. 31 luglio 2009 è sintomatica del modesto approfondimento istruttorio, e della distanza tra i luoghi in cui le norme erano state scritte, e quelli cui dovevano operare) registra, in realtà, una condizione (la «congestione del traffico automobilistico e dei mezzi pesanti», e il «conseguente pericolo per la salute fisica e psichica dei cittadini») ordinaria per le vaste aree urbanizzate poste a nord come a sud del nostro Paese.

7.3.2. Ora, è certamente doveroso che lo Stato e gli altri Enti preposti si adoperino per superare tale situazione, utilizzando a tal fine gli strumenti più appropriati, tra cui appunto la realizzazione di nuove strade: ma, proprio perché si tratta di un rimedio ordinario e tipico, per contribuire a risolvere una situazione largamente diffusa, lo stesso dovrà essere ragionevolmente attuato avvalendosi delle leggi comuni.

7.3.3. D'altra parte, è intrinseca a una condizione di eccezionalità la temporaneità degli interventi e dei mezzi a ciò destinati: un intervallo contenuto nell'arco di poche settimane o di pochi mesi, in cui la normativa speciale deve trovare il suo limite e realizzare tendenzialmente i suoi limitati scopi.



7.3.4. In specie, viceversa, si è approvata una legislazione eccezionale per realizzare una superstrada a pedaggio, lunga poco meno di cento chilometri, che deve attraversare un territorio con altezze variabili, solcato da fiumi, ampiamente urbanizzato e ricco di bellezze naturali. Ciò basta a comprendere che si tratta di un'opera imponente la quale, anche sotto il solo profilo costruttivo, richiede un tempo considerevole: un'opera imponente ma ordinaria, nel senso sin qui considerato, e che, infatti, è ancora in corso di realizzazione, come dimostra la legificazione e la prosecuzione della dichiarata condizione di eccezionalità, a circa cinque anni dal suo inizio, senza che sia possibile stabilirne il completamento.

7.3.5. D'altro canto, a confermare l'irrazionalità della normativa eccezionale qui sub iudiee è quanto prima narrato, e altresì esposto quale preambolo della legificata O.P.C.M. 3802/09: e, ciòè, che la legislazione speciale ha operato con riferimento ad un'opera già avviata, il cui progetto preliminare era già stato approvato con la delibera CIPE n. 96 del 29 marzo 2006, per la quale esistevano cospicui stanziamenti, una gara già esperita dalla regione Veneto come concedente l'opera, e addirittura una concessionaria già individuata, la quale avrebbe sostenuto il costo di realizzazione dell'intervento, con le modalità previste e nei limiti degli importi indicati nella convenzione di concessione.

7.3.6. Un'opera, dunque, che stava progredendo con l'utilizzo delle norme ordinarie, il che conferma l'adeguatezza di queste, e nel cui *iter* all'improvviso si è inserita, del tutto irragionevolmente, una disciplina eccezionale, palesemente lesiva dell'art. 3 della Costituzione, e sulla quale si chiede ora una verifica di costituzionalità.

8.1. Qualora, tuttavia, la Corte ritenesse di dover respingere la precedente questione di costituzionalità proposta in via principale, il Collegio ritiene doveroso censurare, in subordine, l'art. 6-*ter*, primo comma, del d.l. 20 giugno 2012, n. 79, aggiunto dalla legge di conversione 7 agosto 2012, n. 131, per violazione degli artt. 3, 24 e 113 della Costituzione.

8.2. Invero, attraverso la legificazione, alcuni atti della pubblica Amministrazione (il d.P.C.M. 31 luglio 2009 e la O.P.C.M. 3802/09 sono indiscutibilmente tali) sono stati sottratti — e con successo, ove appunto la principale questione di costituzionalità sollevata non avesse esito positivo — al controllo giurisdizionale quando erano già oggetto del presente giudizio, ed erano stati addirittura già annullati con la precedente sentenza 1140/12: e, in tal modo, si è limitata la possibilità di annullamento di atti lesivi della sfera giuridica dei ricorrenti.

8.3. La non manifesta infondatezza della questione, almeno sotto questo profilo subordinato, pare allora evidente: attraverso la legificazione, si è anzitutto verificata una disparità di trattamento tra chi è generalmente inciso da provvedimenti amministrativi e i ricorrenti, in violazione dell'art. 3, primo comma, Cost..

Inoltre, è stato ridotto ai ricorrenti stessi, in violazione dell'art. 24, primo comma, Cost., l'ambito di tutela giurisdizionale delle loro posizioni d'interesse legittimo, giacché quelle correlate agli atti legificati gli sono state così confiscate.

È stata infine negata tutela giurisdizionale per determinati atti amministrativi, in contrasto con l'art. 113, primo e secondo comma, Cost..

8.4. Per quanto concerne invece la rilevanza, è evidente che l'annullamento della disposizione in esame riattribuirebbe agli atti de quibus natura oggettivamente e soggettivamente amministrativa, e ciò consentirebbe a questo giudice di sindacarne direttamente la legittimità e, insieme a questi, anche degli ulteriori atti successivi, qui impugnati anche per invalidità derivata.

9. Il giudizio va pertanto sospeso sino alla pronuncia della Corte costituzionale sulle questioni di costituzionalità sollevate.

Spese al definitivo.

P. Q. M.

a) *Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6-*ter*; primo comma, del d.l. 20 giugno 2012, n. 79:*

in principalità per contrasto con il principio costituzionale di ragionevolezza degli atti legislativi e, così con l'art. 3, primo comma, della Costituzione, e con le ulteriori previsioni costituzionali su cui lo stesso si fonda;

in subordine per contrasto con gli artt. 3, 24 e 113 della Costituzione.

b) *Sospende il giudizio in corso.*

c) *Ordina che la presente ordinanza sia notificata, a cura della segreteria del Tribunale amministrativo, a tutte le parti in causa e al presidente del Consiglio dei ministri, e che sia comunicata al presidente del Senato della Repubblica e al presidente della Camera dei deputati.*

d) *Dispone la trasmissione degli atti, a cura della stessa segreteria, alla Corte costituzionale.*

Così deciso in Roma nella camera di consiglio addì 6 febbraio e 8 maggio 2013.

Il Presidente, estensore: GABBRICCI

13C00377

N. **252**

Ordinanza del 26 aprile 2013 emessa dal giudice designato della Corte d'appello di Reggio Calabria nel procedimento civile promosso da Martella Giuseppe contro il 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, inserito 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 D'APPELLO

Ha emesso il seguente decreto nel procedimento iscritto al n. 71/2013 V.G.

Letto il ricorso proposto ai sensi della legge n. 89/2001 e modif. succ. in data 29 marzo 2013 da: Martella Giuseppe; nato in data 9 giugno 1956 a Messina ed ivi residente in via Garibaldi n. 308; codice fiscale MRT GPP 56H09 F158D; parte rappresentata e difesa per procura ai margini del predetto atto dall'avv. Marino Domenico del foro di Messina ed elettivamente domiciliata in Reggio Calabria, presso lo studio dell'avv. Federico Francesco (via S. Francesco da Paola n. 14/A); pec: avv.domenicomarino@pec.giuffre.it;

Vista la documentazione allegata (trasmessa a questo magistrato in data 18 aprile 2013);

Premesso in punto di fatto che la decisione che ha concluso il procedimento presupposto (emessa in data 9 luglio 2012-5 ottobre 2012) è irrevocabile e che il ricorso odierno è stato depositato in data 29 marzo 2013;

Dato atto che la domanda è stata introdotta entro il termine di proponibilità di rito (fermo il disposto dell'art. 4 della legge n. 89 del 2001 nel testo vigente, secondo cui la domanda di riparazione può essere proposta a pena di decadenza entro sei mesi dal momento in cui la decisione, che conclude il procedimento è divenuta definitiva), donde la sua ammissibilità;

Considerato in diritto che:

la soccombenza nel giudizio presupposto di colui che promuova un ricorso per equo indennizzo (ai sensi della legge n. 89 del 2001 e modif. succ.) è stata espressamente prevista quale causa di rigetto della domanda — a termini dell'art. 2, comma 2-*quinquies* della legge citata, nel testo in atto vigente — soltanto nel caso in cui concorrano con essa i requisiti ulteriori:

della condanna del soccombente per responsabilità processuale aggravata ex art. 96 del codice di procedura civile;

della condanna del medesimo ex art. 91, primo comma, secondo periodo del codice di procedura civile;

ovvero, ancora:

dell'aver detta parte posto in essere un abuso di poteri processuali che abbia determinato un'ingiustificata dilazione dei termini del procedimento;

sicché può darsi atto che persiste (pur dopo la novella di cui alla legge n. 134 del 2012) il riconoscimento normativo d'una piena legittimazione in capo alla parte, anche se già soccombente nel giudizio presupposto, a far valutare l'eventuale sussistenza d'una lesione del suo diritto a conseguire in un tempo ragionevole una pronuncia risolutiva della questione controversa;

la previsione contenuta nel comma 3 del «nuovo» art. 2-*bis*, secondo cui «... 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 ...», che ha introdotto un tetto massimo (o valore «soglia») per la determinazione

in concreto del *quantum* liquidabile prima non previsto, in quanto non coordinata con il superiore principio fa tuttavia sorgere due distinti problemi interpretativi, che esigono coerenti e correlate soluzioni (data la loro reciproca interdipendenza):

1) cosa debba intendersi per «... valore del diritto accertato dal giudice ...»;

2) se l'introduzione d'un tetto massimo all'indennizzo liquidabile così avvenuta valga per tutti i possibili epiloghi del giudizio presupposto e per tutte le parti d'esso (qualora, ovviamente, promuovano un ricorso *ex lege* Pinto);

rilevato, in proposito:

sub 1):

che (nella scelta materiale con cui il legislatore ha provveduto a calmierare gli effetti per l'Erario delle decisioni emanande *in subiecta materia*) il «valore del diritto accertato» è parametro che (sebbene suppletivo) prevale rispetto a quello del valore della causa, qualora in concreto gli sia inferiore;

che per l'identificazione del parametro primario suddetto (che comunque va determinato, ai fini perequativi suddetti) unico possibile richiamo si dà con riferimento alla disciplina della determinazione del valore della controversia (rilevante sia in tema d'individuazione del Giudice competente sia per la liquidazione delle spese giudiziali) dettata dagli articoli 7 e seguenti, fino a 17 del codice di procedura civile;

che mentre per le cause di valore «determinato» o «determinabile», il «valore soglia» in questione — se ad esso dovesse essere correlato —sarebbe agevolmente individuabile, per le cause cd. di valore indeterminabile è dubbio se debba applicarsi il criterio per cui la causa avrà valore entro il tetto massimo di competenza del giudice adito (soluzione che potrebbe operare peraltro soltanto per le cause di competenza del giudice di pace) o quello *aliunde* determinato ai sensi degli articoli 10 e seguenti, ovvero se la predetta disposizione non trovi applicazione e quindi l'indennizzo liquidabile *ex lege* n. 89 del 2001 non debba, in tali ipotesi, incontrare alcun tetto massimo (come sembrerebbe potersi arguire, tra l'altro, in materia di accertamento su diritti di personalità, diritti indisponibili o status e posizioni giuridicamente tutelabili analoghe);

che, comunque, l'epilogo del procedimento presupposto, nell'ipotesi di soccombenza in esso di chi promuova ricorso ai sensi della legge n. 89 del 2001, rileva alla luce delle superiori constatazioni anche quale elemento per la determinazione della soglia (o «tetto massimo») della concreta liquidabilità dell'indennizzo e va pertanto assunto nel novero degli elementi funzionali al merito della decisione emananda;

che *in subiecta materia* notoriamente è ammesso che sussiste un pregiudizio *in re ipsa*, suscettibile dunque di quantificazione equitativa, sicché non può affermarsi:

né che sia onere del ricorrente dedurre e provare (quale elemento indefettibile per il vaglio della domanda) se sussista e quale sia il valore «soglia» di cui al comma 3 dell'art. 2-*bis* della legge citata;

né che, in difetto d'allegazione o deduzione d'elementi idonei a consentirne l'identificazione e la quantificazione (sempre ai soli fini della legge n. 89 del 2001), tanto ne comporterebbe l'inammissibilità:

non si dimentichi, infatti, che si versa in tema di giudizio monitorio cui si applicano i primi due commi dell'art. 640 del codice di procedura civile (secondo cui «... Il giudice, se ritiene insufficientemente giustificata la domanda, dispone che il cancelliere ne dia notizia al ricorrente, invitandolo a provvedere alla prova ...», con l'esito sanzionatorio per cui «... se il ricorrente non risponde all'invito o non ritira il ricorso oppure se la domanda non è accoglibile, il giudice la rigetta con decreto motivato ...») e che il giudicante non può pertanto rigettare, ovvero dichiarare inammissibile, la domanda per la superiore circostanza;

che, però, mentre per il regime della competenza si fa riferimento al valore quale determinato o determinabile in relazione al*petitum* (o ai *petita*), per il regime della legge Pinto si fa riferimento al valore ritenuto in decisione, e pertanto va chiarito quale sia l'effettivo contenuto prescrittivo della disposizione;

sub 2), che va verificato se detta disposizione integri un'ulteriore causa d'eventuale esclusione d'indennizzo (ancorché non espressamente tipizzata come tale), nel senso che nulla possa essere riconosciuto all'istante nel caso in cui il diritto dallo stesso asseritamente vantato sia fatto valere in giudizio ma sia stato affermato insussistente (in tutto o in parte), ovvero se qualora il ricorrente sia stato soccombente (in tutto o in parte) nel giudizio presupposto e detto giudizio abbia avuto durata irragionevole, la negazione del diritto preteso non valga anche ad escludere il diritto ad equo indennizzo;

ed in proposito almeno tre sono le opzioni praticabili, nel senso che:

2.1.

una prima opzione suggerisce che la prima eventualità possa ammettersi nel sistema (e sarebbe probabilmente quella più coerente con l'esigenza calmieratrice di cui s'è detto);

ciò (sebbene in apparente contrasto con l'indirizzo consolidato della CEDU in proposito, per cui anche il totalmente soccombente ha diritto ad equo indennizzo in caso di durata irragionevole del processo di cui sia stato parte) in via ermeneutica deriva dal fatto che una siffatta interpretazione della norma (che apparirebbe in sintonia, peraltro, con alcuni spunti offerti dalla relazione introduttiva del testo del disegno di legge poi definitivamente approvato dal Parlamento e, tra questi, segnatamente con il rilievo della necessità d'arginare la presunzione di dannosità della prolungata durata di un processo in modo che non divenga assoluta, ma rimanga *iuris tantum*, con conseguente ammissibilità — nonostante eventuali diversi *dicta* della Corte CEDU — d'ipotesi d'esclusione del diritto ad un indennizzo anche in caso di irragionevole durata del giudizio stesso là dove ciò comunque ripugni a principi superiori dell'ordinamento interno) sarebbe coerente altresì con la *ratio* di non poche altre disposizioni della novella normativa in esame, tra cui:

le richiamate previsioni d'esclusione del diritto all'indennizzo di cui all'art. 2, comma 2-*quinquies*;

la disposizione che indica l'esito del processo tra i parametri cui commisurare l'indennizzo;

la prevista improponibilità della domanda prima della definizione del procedimento con provvedimento irrevocabile (che è funzionale a consentire proprio il vaglio dell'esito di tale giudizio ai fini liquidatori suddetti);

2.2

una seconda opzione proporrebbe, invece, di ritenere non soltanto che il diritto ad equo indennizzo spetti comunque (ove non si versi nelle cause d'esclusione espressamente tipizzate) anche al ricorrente totalmente soccombente nel giudizio presupposto, ma pure che esso debba essere commisurato entro il range normativamente stabilito — tra i 500 ed i 1500 euro per anno (o frazione) — e comunque con le limitazioni di soglia o di tetto massimo dettate dall'art. 2-*quinquies*, comma 3 (come a dire che non solo il vittorioso nel giudizio presupposto ma anche il soccombente incontrerà un limite quantitativo alla pretesa riconoscibile);

2.3

una terza opzione, infine, parrebbe ammettere che in detta liquidazione a pro del totale soccombente il valore soglia suddetto non dovrebbe operare (perché non v'è a suo favore riconoscimento d'alcun diritto al cui valore parametrare tale tetto massimo);

ma è palese che tanto implicherebbe una diversificazione di trattamento (con esito premiale per il soccombente e penalizzante per il vittorioso parziale) difficilmente compatibile con i principi costituzionali d'uguaglianza e ragionevolezza;

Constatato che la seconda delle tre opzioni enunciate è invece quella (nel contesto di sistema vigente in proposito) più coerente con l'indirizzo costante CEDU retro richiamato e con la *littera legis* della novella del 2012 e, per tal ragione, va tendenzialmente preferita, poiché se il legislatore avesse voluto anche in tale ipotesi derogarvi (in ossequio a principi superiori d'ordinamento, quali quelli d'uguaglianza e di ragionevolezza) avrebbe potuto e dovuto prevederlo;

Rilevato che, tuttavia, occorre chiarire ugualmente — nei sensi retro richiamati sub 1) — cosa debba intendersi per «valore del diritto accertato»;

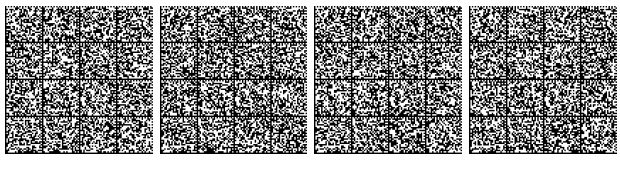
Ritenuto, in proposito, che:

assumere che il valore di soglia massima sia applicabile per il solo caso in cui il ricorrente *ex lege* n. 89 del 2011 sia stato sostanzialmente vittorioso (in tutto o in parte) nel giudizio presupposto non risulta, in difetto d'espresse clausole limitative, ammissibile;

la disposizione, d'altronde, va coordinata con la previsione del comma 2 del medesimo articolo (secondo cui: «L'indennizzo è determinato a norma dell'art. 2056 del codice civile, tenendo conto: *a)* dell'esito del processo [corsivo dell'estensore] nel quale si è verificata la violazione di cui al comma 1 dell'art. 2; *b)* del comportamento del giudice e delle parti; *c)* della natura degli interessi coinvolti; *d)* del valore e della rilevanza della causa, valutati anche in relazione alle condizioni personali della parte ...»), che a tanto non fa alcun riferimento;

ancora, è da considerare che l'accertamento della violazione del diritto alla ragionevole durata del processo (che è l'oggetto della cognizione del procedimento in questione) non verte soltanto quanto accade «nel» processo, come parrebbe *prima facie* dedursi dall'*incipit* dell'art. 2, comma 2 («... Nell'accertare la violazione il giudice valuta la complessità del caso, l'oggetto del procedimento, il comportamento delle parti e del giudice durante il procedimento, nonché quello di ogni altro soggetto chiamato a concorrervi o a contribuire alla sua definizione»), ma anche il suo concreto epilogo (perché occorre verificare che si sia al di fuori delle ipotesi di prevista esclusione del diritto ad indennizzo, e dunque non si può prescindere dal suo rilievo ai superiori fini);

opinare che la superiore lettera possa interpretarsi nel senso di aver fatto riferimento alla vittoriosità o alla soccombenza in senso processuale e non sostanziale (equiparando così l'una all'altra delle due parti del giudizio presupposto) non sembra discutibile tanto sotto il profilo dell'equità sostanziale, quanto sotto il profilo del rigore formale dell'interpretazione che vuole adottarsi;



non appare infatti concettualmente scorretto legittimare, in tali eventualità, l'impiego quale valore di soglia massima di liquidazione — in via suppletiva rispetto a quello del valore del diritto riconosciuto (che non c'è, perché la sentenza «rigetta» o dichiara inammissibile o improponibile o improcedibile la domanda) — quello del valore «positivo» che il giudizio abbia comunque recato alla parte processualmente vittoriosa:

avendo infatti il diritto negato all'uno un rilievo concreto economicamente correlabile alla sfera giuridica dell'altro (nel senso che il convenuto nel giudizio presupposto che non formuli riconvenzionali ma si limiti ad una mera difesa comunque «lucra» dalla sconfitta della pretesa altrui la stabilizzazione della sua situazione *quo antea*, ossia il non dover corrispondere o il non dover adempiere ad un *facere* altrimenti per lui oneroso nella misura del *petitum* preteso e poi disatteso), l'interessato potrebbe venire a conseguire un indennizzo da irragionevole durata pur non avendo azionato alcuna pretesa *ex adverso*, ed addirittura in misura massima, mentre quella consentita al sostanzialmente vittorioso (ma processualmente di gran lunga soccombente) potrebbe essere decisamente inferiore alla prima;

e ciò non risulterebbe irragionevole (o comunque lesivo dell'uguaglianza sostanziale tra le parti di lite), per la diversa incidenza concreta sulla situazione di vita dell'uno e dell'altro della pendenza in se d'un processo potenzialmente foriero d'apportare vantaggio o svantaggio rilevante ad entrambi i contendenti; in tale ipotesi si dovrebbe però prescindere dal principio della domanda, che sembra invece recepito dal *dictum* espresso della disposizione in esame («... valore del diritto accertato ...»);

di dubbia legittima appare, invece, una liquidazione equitativa che —adottando, in via suppletiva, un criterio di perequazione correttivo di potenziali distorsioni — riconoscesse che l'ammontare; o del valore del diritto riconosciuto in concreto alla controparte; o del valore del giudizio (in base al variabile grado di rilevanza della soccombenza, se parziale o totale) possano costituire soglie non superabili per entrambi i già contendenti;

e ciò nel senso che, qualora il valore del diritto accertato in capo all'attore (o ricorrente) del giudizio presupposto fosse 0 o inferiore a quello del valore del giudizio in senso processuale, o comunque accertato *ex post*, della controparte, questa non potrebbe vedersi comunque riconosciuto un indennizzo superiore a quello dell'attore sostanzialmente soccombente;

e ciò poiché tanto risulta incompatibile con l'indole oggettiva del valore «soglia» in questione e non è consentito dal tipo di discrezionalità ammessa per il giudicante *in subiecta materia*, poiché detta discrezionalità è pur sempre «vincolata» — trattandosi d'un procedimento liquidatorio che conferisce al decidente un potere mai sostanzialmente arbitrario, ove si riconosca che è comunque prevista una soglia minima inderogabile (riferibile all'indole non meramente simbolica dell'indennizzo da riconoscere) — e la sua sindacabilità in sede d'opposizione garantisce che l'eventuale ricorso appunto a parametri d'equità non vulneri il fondamento che la predetta discrezionalità ripete dalla legge vigente;

provando allora ad individuare i casi astrattamente prospettabili, e cioè:

a) quello in cui il ricorrente sia stato parzialmente soccombente — vuoi quale attore (o ricorrente), vuoi quale convenuto (o resistente) — nel giudizio presupposto;

b) quello in cui il ricorrente sia stato totalmente soccombente quale convenuto (o resistente) nel giudizio presupposto;

c) quello in cui il ricorrente sia stato totalmente soccombente quale attore (o ricorrente) nel giudizio presupposto;

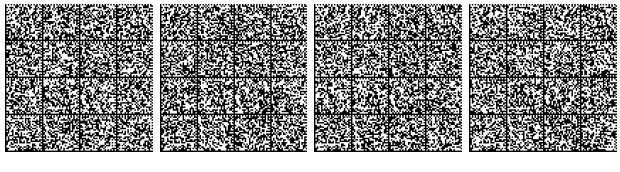
può pertanto assumersi, alla luce delle superiori arguizioni, che:

nell'ipotesi sub *a)*, il valore «soglia» comunque non superabile nella liquidazione dell'indennizzo (imposto dall'art. 2-*bis*, comma 3 della legge citata) debba essere identificato nel valore del diritto effettivamente riconosciuto alla parte sostanzialmente vittoriosa;

nell'ipotesi sub *b)*, il valore «soglia» comunque non superabile sarà pur sempre individuato nel valore del diritto riconosciuto alla parte sostanzialmente vittoriosa, ed ovviamente, salva la specificità della vicenda processuale (che potrà giustificare, in situazioni peculiari, anche l'equiparazione tra le parti), potrà essere diversificata la misura dell'indennizzo — entro il range assentito — con tendenziale liquidazione di quella del sostanzialmente soccombente in misura inferiore a quella riconoscibile al sostanzialmente vittorioso ma con possibilità di sua equiparazione ad essa;

nell'ipotesi sub *c)*, infine, è da osservare che:

l'accertamento negativo della sussistenza di un diritto equivale all'accertamento che il diritto fatto valere in giudizio ha valore (per chi asseriva di esserne titolare e di poterne fruire e disporre) giuridicamente ed economicamente pari a 0;



è vero poi che, ove non siano formulate riconvenzionali, ma mere difese (o eccezioni idonee a paralizzare la pretesa altrui), non v'è *ex adverso* alcuna domanda e pertanto non può agevolmente affermarsi che la pronuncia abbia implicitamente accertato *contra* un qualche diritto del convenuto o del resistente (cui riferire l'individuazione del predetto valore soglia).

A questo ultimo riguardo va però chiarito:

in primo luogo, che può assumersi, se il soccombente e la controparte permangono nella situazione *quo antea*, che dal punto di vista della controparte vi sia una sostanziale vittoriosità, poiché essa pur godrà del risultato utile costituito dalla continuità di detta situazione di fatto rispetto alle pretese dell'attore (o ricorrente) su cui sia intervenuto il giudicato ed entro i limiti del suo valore (quale emerso in decisione) potrà invocare per sé indennizzo (come riconosciuto sub *b)*;

in secondo luogo, che ciò non equivale ad alcuna stabilizzazione o qualificabilità della stessa alla stregua d'un diritto o di situazione di fatto giuridicamente tutelabile né verso costui né verso chicchessia ed implicherà soltanto che il bene della vita controverso (che ha pur sempre un valore economicamente quantificabile) risulterà «intatto» rispetto all'iniziativa attorea, ma solo interinalmente;

in terzo luogo, che a pro' dell'attore o ricorrente — che subisca (nel giudizio presupposto) la predetta soccombenza processuale, eventualmente con condanna soltanto per la rifusione delle spese processuali, ai fini della quantificazione del correlato diritto ad equo indennizzo in caso di durata irragionevole di detto procedimento potrà utilizzarsi quale valore «soglia» non superabile quello del valore economico dei diritto *antea* goduto dal convenuto o resistente vittorioso, o, qualora non ve ne fosse alcuno, il valore soglia costituito dal valore economico del bene della vita dedotto in controversia quale emerso in decisione mentre, in ultima analisi, se esso non sia suscettibile di rilievo patrimoniale, non v'è a ben vedere un parametro che consenta di provvedere;

Dato atto che, nella vicenda che ne occupa:

a) la parte ricorrente è risultata integralmente soccombente nel giudizio presupposto;

b) il procedimento presupposto ha avuto una durata:

di anni quattro, mesi dieci e giorni quattordici per il giudizio di primo grado (dalla notifica dell'atto introduttivo, avvenuta in data 15 ottobre 1999 al deposito della sentenza di merito in data 30 agosto 2004);

di anni tre, mesi sei e giorni otto per il giudizio di secondo grado (dalla notifica dell'atto d'impugnazione in data 4 novembre 2004 al deposito della sentenza di merito in data 13 maggio 2008);

di anni tre, mesi due e giorni ventisette per il giudizio di legittimità (dal deposito del ricorso introduttivo in data 7 luglio 2009 ai deposito della sentenza in data 5 ottobre 2012);

c) esso eccede pertanto di anni cinque, mesi sette e giorni diciotto rispetto ai termini di cui all'art. 2-*bis* e 2-*ter* della legge n. 89/2001;

Valutati la complessità del caso, l'oggetto del procedimento, il comportamento delle parti e del giudice durante il procedimento nonché degli altri soggetti chiamati a concorrere o a contribuire alla sua definizione e la circostanza dell'avvenuta compensazione integrale tra le parti delle spese di lite per i primi due gradi del giudizio;

Dato atto che presso questa Corte d'appello i precedenti di merito disponibili ad oggi (per casi identici a quello che oggi ne occupa) appaiono tra loro discordanti al riguardo della soluzione da individuare per la questione esaminata, poiché:

in precedente occasione (nel procedimento iscritto al n. 566/2012 *VG)* essa è stata risolta da questo magistrato delegato nei senso di riconoscere comunque l'operatività della norma di riferimento, pur senza che sia ritraibile nel sistema certezza rassicurante in proposito;

in data 8 aprile 2013 è stata invece da altro magistrato delegato già posta questione di costituzionalità (nel procedimento iscritto al n. 58/2013 *VG)* nei sensi che di seguito di riproducono:

«... 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 assurta 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 giovarsi 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).

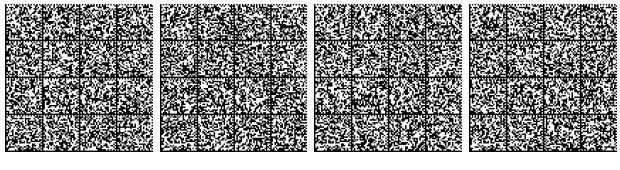
Siffatti principi, dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, sono stati dapprima implicitamente confermati da una serie di sentenze del 2010 e dell'inizio del 2011 (sentenze 5 gennaio 2011, n. 1; 4 giugno 2010, n. 196; 28 maggio 2010, n. 187; 15 aprile 2010, n. 138; 12 marzo 2010, n. 93) quindi, 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 fra 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 contrarlo 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 fondatamene predicabile, atteso che, da un lato, non può dubitarsi dell'irriducibile contrasto della norma interna (ripetesi, art. 2-*bis*, comma 3, ultimo inciso, legge n. 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'irrilevanza 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 Recuell 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 rilevantemente mutato, per il profilo in esame, a seguito dell'entrata in vigore, il 1° giugno 2010, del nuovo art. 35, comma 3, lettera *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 lucri 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 pennellano 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 do 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 intensa 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 accettato 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 ...»;

Constatato che quanto sinora esposto legittima ulteriormente a ritenere sussistenti i presupposti per promuovere dunque, in piena adesione al secondo precedente retro richiamato, incidente di costituzionalità della disposizione in premessa richiamata anche nell'odierno procedimento onde far seguire ad esso la sua definizione;

P. Q. M.

Visti gli articoli 134 e 137 Cost., 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

*1) dichiara non manifestamente infondata, e rilevante nel presente giudizio, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2-*bis*, comma 3, legge 24 marzo 2001, n. 89 (introdotto dall'art. 55, comma 1, lettera* b) *decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito con legge 7 agosto 2012, n. 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;*

2) dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la sospensione del presente procedimento fino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale;

3) 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, ai Presidente del Consiglio dei ministri, e che la stessa venga altresì comunicata ai presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Reggio Calabria, addì 22 aprile 2013

Il consigliere delegato: SABATINI

13C00378

N. **253**

Ordinanza del 16 maggio 2013 emessa dal Giudice designato della Corte di appello di Reggio Calabria nel procedimento civile promosso da La Malfa Antonino ed altri 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, inserito 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

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel procedimento camerale iscritto al n. 88/2013 V.G., avente ad oggetto: equa riparazione ex legge n. 89/2001, ad istanza di La Malfa Antonino, nato a Milazzo il 30 luglio 1953, La Malfa Giuseppa, nata a Milazzo il 4 febbraio 1966, La Malfa Maria in Tascio, nata a Milazzo il 30 maggio 1952 e Giunta Antonia, ved. La Malfa, nata a Milazzo il 28 dicembre 1928, ricorrenti;

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 19 aprile 2013 da La Malfa Antonino, La Malfa Giuseppa, La Malfa Maria in Tascio, e Giunta Antonia, ved. La Malfa, con il quale viene richiesto l'indennizzo per l'irragionevole durata di una causa civile promossa dal loro dante causa La Malfa salvatore, con atto di citazione notificato in data 8 ottobre 1993, tendente a conseguire il risarcimento del danno per l'illegittima occupazione di un fondo ubicato in Milazzo, dallo stesso condotto in affitto (controversia conclusa con il rigetto della domanda da parte della Corte d'Appello di Messina all'esito di giudizio articolatosi in due gradi);

Vista la documentazione allegata,

OSSERVA

1. - La fattispecie.

Il giudizio presupposto è stato definito con sentenza della Corte d'Appello di Messina n. 334/2012 con la quale è stata rigettata la domanda proposta dal La Malfa con citazione del giorno 8 ottobre 1993 e compensate le spese di lite, in accoglimento dell'impugnazione spiegata dal Comune di Milazzo avverso la sentenza n. 182/2007 del Tribunale di Barcellona P.G. che aveva accolto la anzidetta domanda attorea.

Gli odierni ricorrenti, costituitisi nel giudizio di appello a seguito del decesso di La Malfa Salvatore con comparsa del 9-10 maggio 2011, all'esito del giudizio presupposto sono dunque risultati interamente soccombenti.

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, legge 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'irrilevanza 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 molo 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 curo, possa mai presumersi una sofferenza morale o paterna 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'accoglibilità 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-*quinquies*, 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-*quinquies* 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'articolo 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 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 nonna, nella detta interpretazione, può e deve intendersi assurta 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 giovarsi 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'articolo 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'ari. 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, legge n. 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'irrilevanza 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 rilevantemente mutato, per il profilo in esame, a seguito dell'entrata in vigore, il 1° giugno 2010, del nuovo art. 35 comma 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 lucri 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.

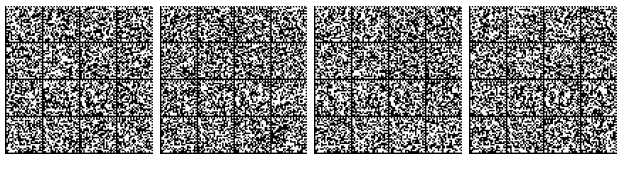
In tal senso, non deve fuorviare la considerazione che, nel caso di soccombenza del convenuto, il giudizio presupposto si sia concluso ovviamente con l'accoglimento della domanda avanzata dall'attore e quindi con il positivo accertamento del diritto da quest'ultimo fatto valere, posto che, ai fini qui 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 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 n. 89 (introdotto dall'art. 55 comma 1° lett.* b) *D.L. 22 giugno 2012 n. 83, convertito con legge 7 agosto 2012 n. 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, 12 maggio 2013

Il Giudice: MANGANO

13C00379

N. **254**

Ordinanza del 24 giugno 2013 emessa dal Giudice designato della Corte di appello di Reggio Calabria nel procedimento civile promosso da Barbaro Natale 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, inserito 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

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel procedimento camerale iscritto al n. 108/2013 V.G., avente ad oggetto: equa riparazione ex legge n. 89/2001, ad istanza di Barbaro Natale, rappresentato e difeso unitamente e disgiuntamente dagli Avv.ti Francesco Galletti di Santa Rosalia e Giovanni Salvago del Foro di Messina - p.e.c. giovannisalvago@pec.giufrre.it - per procura a margine del ricorso, 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 10 maggio 2013 da Natale Barbaro con il quale viene richiesto l'indennizzo per l'irragionevole durata di una causa civile da lui promossa, con atto di citazione notificato in data 6 aprile 2005, avanti il Giudice di Pace di Messina, contro Colosi Antonino e la società HDI Ass.ni S.p.a., per la condanna di questi ultimi in solido al risarcimento dei danni subiti in conseguenza di sinistro stradale (domanda rigettata all'esito del giudizio articolatosi in un solo grado, non essendo stata proposta impugnazione avverso la sentenza che lo ha definito);

Vista la documentazione allegata,

OSSERVA

1. - La fattispecie.

Il giudizio presupposto è stato definito con sentenza del Giudice di pace di Messina, n. 11320/11 dell'8 novembre 2011, che - come detto - ha rigettato la domanda dell'attore (odierno ricorrente), con integrale compensazione delle spese.

L'odierno ricorrente, all'esito del giudizio presupposto, è dunque risultato 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, legge 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'irrilevanza 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 Io 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 paterna 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'accoglibilità 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 proposi conciliativa o a quella ricevuta in sede di mediazione (art. 2, comma 2-*quinquies*, 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).

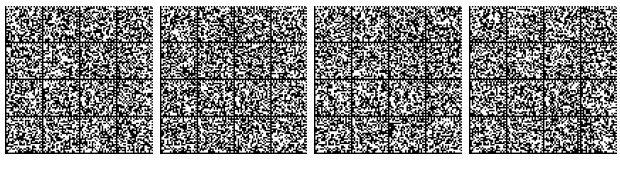
Ma rilievo convergente deve darsi anche:

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 regna, riparazione spetta anche alla parte pienamente soccombente, è causa distorsioni nel funzionamento e nell'impostazione teorica stessa 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-*quinquies* 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'articolo 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 se 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 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 assurta 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:

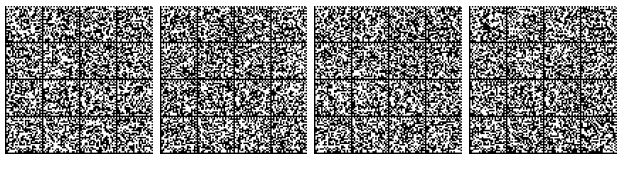
i) prima regola deve considerarsi quella (costantemente affermata dalla Corte di Cassazione a partire dalle pronunce delle Sezioni Unite del 26 gennaio 2004, n. 1338, n. 1339, n. 1340 e n. 1341 e quindi avallata anche dalla Corte costituzionale a partire dalle note sentenze gemelle del 2007, nn. 348 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 giovarsi 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'articolo 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, legge n. 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'irrilevanza 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 paterni 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 rilevantemente mutato, per il profilo in esame, a seguito dell'entrata in vigore, il 1° giugno 2010, del nuovo art. 35 comma 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 lucri 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. - Giova in ultimo segnalare che questo decidente ha già proposto identica questione di legittimità costituzionale con ordinanza dell'8 aprile 2013.

Non potendo come noto ipotizzarsi una mera sospensione del presente giudizio, nel quale si pone la medesima questione, in attesa della pronuncia in quel caso del giudice delle leggi (v. Cass. 24 novembre 2006, n. 24946), non resta che investire nuovamente la Corte costituzionale, anche nel presente caso, della questione, con i conseguenti provvedimenti di cui in dispositivo.

P.Q.M.

Visti gli artt. 134 e 137 Cost., 1 legge cost. 9 febbraio 1948 n. 1 e 23 legge 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 n. 89 (introdotto dall'art. 55 comma 1° lett.* b) *D.L. 22 giugno 2012 n. 83, convertito con legge 7 agosto 2012 n. 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, 24 giugno 2013

Il Giudice: IANNELLO

13C00380

N. **255**

Ordinanza del 20 giugno 2013 emessa dal Giudice designato della Corte di appello di Reggio Calabria nel procedimento civile promosso da Giordano Gaetano 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, inserito 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

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel procedimento camerale iscritto al n. 148/2013 V.G., avente ad oggetto: equa riparazione ex legge n. 89/2001, ad istanza di Giordano Gaetano, nato a Messina in data 23 novembre 1958 (c.f. GRDGTN58S23F158N), rappresentato e difeso dagli avv.ti Gian Francesco Galletti di Santa Rosalia e Giovanni Salvago, elettivamente domiciliato in Reggio Calabria, via Vecchia Provinciale Archi n. 198 presso lo studio dell'avv. Pasquale Piscopo, 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 31 maggio 2013 da Giordano Geatano, con il quale viene richiesto l'indennizzo per l'irragionevole durata di una causa civile promossa dallo stesso nei confronti del Condominio di via Olimpia, con citazione notificata in data 12 dicembre 2001, tendente a conseguire il risarcimento del danno per le lesioni riportate a seguito di una caduta dalla scala condominiale (controversia conclusa con il rigetto della domanda da parte del Tribunale di Messina);

Vista la documentazione allegata,

OSSERVA

1. — *La fattispecie.*

Il giudizio presupposto è stato definito con sentenza del Tribunale di Messina n. 2467/2011 con la quale è stata rigettata la domanda proposta dal Giordano con condanna alle spese.

L'odierno ricorrente, all'esito del giudizio presupposto, è dunque risultato 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, legge 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)*, legge 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 camma 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'irrilevanza della «asserita consapevolezza da parte dell'istante della scarsa probabilità di successo dell'iniziativa giudiziaria» (v. ex alils 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 — sindacar'31(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 i», 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'accoglibilità 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-*quinquies*, 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-*quinquies* lett. *a)* dell'art. 2 1. 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 Pndennizzo 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 allis 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 assurta 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 giovarsi 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, Cast., 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 i 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.

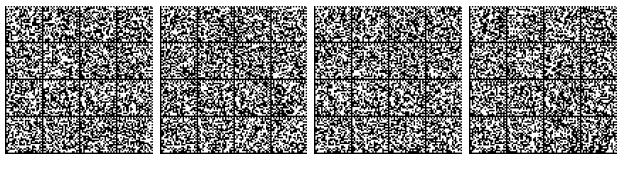
Quanto alla rilevanza è appena il caso di ribadire che la norma additata a sospetto ha una diretta incidenza nella decisione sulla proposta domanda di equa riparazione: se ne fosse, infatti, confermata la legittimità costituzionale in applicazione della stessa la domanda (come in altri casi analoghi 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, legge n. 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'irrilevanza 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 paterni 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 rilevantemente mutato, per il profilo in esame, a seguito dell'entrata in vigore, il 1° giugno 2010, del nuovo art. 35 comma 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 curai 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 lucri 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».

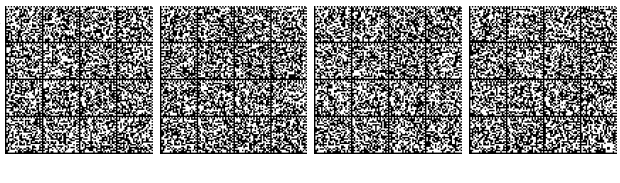
La lettera di tale ultima disposizione non sembra in particolare consentirne una interpretazione restrittiva e correttiva nel senso di ritenere — come pure è stato sostenuto in uno dei primi commenti — che «il riferimento al diritto accertato dal giudice costituisca un limite nella determinazione del valore della causa così come avviene per individuare Io 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 intégrale 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 arti. 134 e 137 Cost., 1 legge cost. 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 legge 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 n. 89 (introdotto dall'art. 55 comma 1, lett.* b) *decreto-legge 22 giugno 2012 n. 83, convertito con legge 7 agosto 2012, n. 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, 10 giugno 2013

Il Giudice: MANGANO

13C00381

N. **256**

Ordinanza del 20 giugno 2013 emessa dal Giudice designato della Corte di appello di Reggio Calabria nel procedimento civile promosso da Armao Antonino 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, inserito 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 D'APPELLO

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel procedimento camerale iscritto al n. 144/2013 V.G., avente ad oggetto: equa riparazione ex 1. n. 89/2001, ad istanza di Armao Antonino, nato a Santo Stefano di Camastra (ME) il 29 agosto

1942, rappresentato e difeso dall'avv. Seraphine Daniela Zammataro, del Foro di Mistretta (ME), PEC: seraphinedanielazammataro@avvocatimistretta.it, per mandato in atti, domiciliato in Reggio Calabria, via Filippini 1/B (studio Arena.), 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 29 maggio 2013 da Armao Antonino, con il quale viene richiesto l'indennizzo per l'irragionevole durata del giudizio civile svoltosi dinanzi al Tribunale di Mistretta (ME) e conclusosi in primo grado con sentenza del Tribunale di Mistretta (ME) n. 28/09 del 18 febbraio 2009 e in appello con sentenza della Corte di Appello di Messina n. 200/12 del 6 aprile 2012 (controversia conclusasi in primo grado con il rigetto della domanda dell'Armao e la sua condanna al risarcimento dei danni a controparte, ed in appello con l'accoglimento parziale dell'impugnazione dell'Armao, con conseguente riduzione delloimnporto da risarcire e la conferma nel resto della sentenza impugnata);

Vista la documentazione allegata,

OSSERVA

1. - La fattispecie

Il giudizio presupposto è stato definito con sentenza della Corte di Appello di Messina n. 200/12 del 6 aprile 2012 che ha confermato il rigetto della domanda proposta dall'Armao in primo grado, riducendo l'importo dei danni che costui doveva risarcire, passata in giudicato in data 29 dicembre 2012.

L'odierna ricorrente all'esito del giudizio presupposto è dunque risultata interamente soccombente, a nulla rilevando, per questo aspetto, il parziale accoglimento del suo appello.

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'irrilevanza 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 paterna 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'accoglibilità 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 io, 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-*quinquies*, 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-*quinquies* lett. *a)* dell'art. 2 1. Pinto, secondo la quale non può essere riconosciuto alcun indennizzo in favore della parte soccombente "condannata a norma dell'articolo 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 assurta 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 giovarsi 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, 11. 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 n marzo 2011, n. 80, i cui principi sono stati confermati da successive pronunce (sentenze n 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'articolo 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 11.3.1953 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'irrilevanza 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 paterni 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 rilevantemente 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. 19.10.2010, 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 lucri 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. 9.2.1948 n, 1 e 23 legge 11.3.1953 n. 87,

*dichiara non manifestamente infondata, e rilevante nel presente giudizio, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2-*bis*, comma 3, legge 24.3.2001 nr. 89 (introdotto dall'art. 55 co. 1° e lett.* b) *D.L. 22.6.2012 nr. 83, convertito con legge 7.8.2012 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, 10 giugno 2013.

Il Giudice: AMATO

13C00382

N. **257**

Ordinanza del 21 giugno 2013 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da Associazione Parco Rurale delle Rogge Onlus contro Regione Veneto ed altri

Appalti pubblici - Lavori pubblici - Realizzazione mediante declaratoria dello stato di emergenza di un nuovo asse stradale tra le province di Vicenza e Treviso denominato "Pedemontana Veneta", con conseguenti deroghe alla legislazione ordinaria - Previsione che restano fermi gli effetti della deliberazione del Consiglio dei ministri 31 luglio 2009 e dell'O.P.C.M. del 15 agosto 2009, in relazione al settore del traffico e della mobilità nel territorio delle province di Treviso e Vicenza, che dispongono la nomina di un commissario delegato e gli attribuiscono i poteri da lui successivamente esercitati di approvazione del progetto definitivo e di quello esecutivo dell'opera sopra menzionata - Violazione del principio di uguaglianza sotto i profili della ragionevolezza e della disparità di trattamento - Incidenza sul diritto di azione e di difesa in giudizio e sul principio di tutela giurisdizionale.

– Decreto-legge 20 giugno 2012, n. 79, art. 6-*ter*, comma 1, aggiunto dalla legge di conversione 7 agosto 2012, n. 131.
– Costituzione, artt. 3, 24 e 113.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza nel giudizio introdotto con il ricorso 9983/10, integrato da motivi aggiunti, proposto dall'Associazione Parco Rurale delle Rogge - Onlus, in persona del legale rappresentate *pro tempore*, assistita e difesa dall'avv. A. Ibba, con domicilio eletto in Roma, via Diego Angeli 66, presso lo studio dell'avv. R. Occhiuzzi;

Contro:

Regione Veneto, in persona del presidente *pro tempore* della giunta regionale, rappresentata e difesa dall'avv. A. Biagini, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via di Porta Castello 33;

il Commissario *pro tempore* delegato per l'emergenza determinatasi nel settore del traffico e della mobilità nel territorio delle province di Treviso e Vicenza;

il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica — CIPE, in persona del presidente *pro tempore*;

la Presidenza del consiglio dei ministri, in persona del presidente *pro tempore*,

il Ministero per i beni e le attività culturali,

il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti,

il Ministero dell'economia e delle finanze, in persona dei rispettivi ministri *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria per legge;

Nei confronti di:

Consorzio stabile SIS — società consortile per azioni, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, assistito e difeso dagli avv. ti Rusconi, Leozappa e Piselli, con domicilio eletto presso Io studio di quest'ultimo in Roma, via G. Mercalli 13;

Superstrada Pedemontana Veneta (S.P.V.) S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, assistita e difesa dall'avv. D. Sterrantino, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, piazzale Flaminio 19;

Per l'annullamento

A. Quanto al ricorso principale:

1) del decreto 20 settembre 2010, n. 10, del Commissario delegato per l'emergenza determinatasi nel settore del traffico e della mobilità nel territorio delle province di Treviso e Vicenza, con il quale è stato approvato il progetto definitivo della superstrada "Pedemontana Veneta";

2) di tutti gli atti e provvedimenti adottati dallo stesso Commissario delegato, relativi al procedimento per l'approvazione del progetto definitivo e della dichiarazione di pubblica utilità dei lavori per la realizzazione della predetta superstrada;

3) dell'ordinanza 15 agosto 2009, n, 3802, del Presidente del consiglio dei ministri, concernente "disposizioni urgenti di protezione civile per fronteggiare l'emergenza determinatasi nel settore del traffico e della mobilità nel territorio delle province di Treviso e Vicenza";

4) del decreto 31 luglio 2009 del Presidente del consiglio dei ministri, concernente la dichiarazione dello stato di emergenza determinatosi nel settore del traffico e della mobilità nel territorio delle province di Treviso e Vicenza;

5) del decreto del Presidente del consiglio dei ministri 9 luglio 2010, concernente la proroga al 31 dicembre 2010 dello stato di emergenza determinatosi nel settore del traffico e della mobilità nel territorio delle province di Treviso e Vicenza;

B. Quanto ai motivi aggiunti depositati il 16 marzo 2010:

6) della nota 25 giugno 2009, n. 307/52.00000100, con la quale la Regione Veneto ha richiesto lo stato di emergenza;

7) della nota 11 giugno 2010, n. 519/CP.52.00000.200, con la quale la Regione Veneto ha richiesto la proroga dello stato di emergenza fino al 31 luglio 2011;

8) della nota 29 ottobre 2010, n. 919/CP.52.00000.200, con la quale la Regione Veneto ha richiesto la proroga dello stato di emergenza fino al 31 dicembre 2011;

9) del d.P.C.M 17 dicembre 2010, con il quale lo stato di emergenza è stato prorogato fino al 31 dicembre 2011.

C. Quanto ai motivi aggiunti, depositati il 25 ottobre 2011:

10) del decreto 10 agosto 2011, n. 10, del Commissario delegato, con il quale è stato approvato il progetto esecutivo della superstrada "Pedemontana Veneta".

D. Quanto ai motivi aggiunti, depositati il 6 giugno 2012:

11) del decreto 7 marzo 2012, n. 21, con il quale è stato approvato il progetto esecutivo del lotto 2, traccia C della superstrada "Pedemontana Veneta", relativo alla parte di tracciato dal KM. 38+700 al km. 47+083 ed interessante i Comuni di Marostica, Nove, Bassano del Grappa e Rosà.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Veneto, della Presidenza del consiglio, del C.I.P.E., dei Ministeri per i beni culturali, delle infrastrutture, dell'Economia, del Commissario delegato, del Consorzio Stabile SIS, e della Pedemontana Veneta S.r.l.;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 6 febbraio 2013 il dott. Angelo Gabbricci e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto di seguito esposto.

1.1. Il territorio delle province di Vicenza e Treviso, nella parte più a nord ricomprende, in misura variabile, anche i rilievi prealpini, al di sotto dei quali è un'ampia fascia pedemontana, caratterizzata da un'urbanizzazione diffusa e da frequenti insediamenti industriali, uniti tuttavia ad un uso agricolo persistente e fiorente.

1.2. L'area pedemontana, in particolare, è percorsa da un intricato reticolo stradale, ormai obsoleto per tracciati e dimensioni, situazione cui s'intese dare rimedio già nel primo Piano regionale dei trasporti (P.R.T.), approvato dal Consiglio regionale veneto nel 1990, e poi confermato sul punto dal secondo P.R.T., adottato nel 2005.

Entrambi, infatti, hanno previsto la realizzazione di un nuovo asse stradale — denominato appunto "Pedemontana Veneta" — che prende avvio dall'autostrada A4, tra Montebello Vicentino e Montecchio Maggiore, s'interseca con l'autostrada A31 a nord di Vicenza, tra Dueville e Thiene, segue poi verso est il confine naturale tra la pianura e i rilievi prealpini, toccando, tra le altre, Marostica, Bassano del Grappa e Montebelluna, per terminare in provincia di Treviso all'altezza di Spresiano, dove si congiunge all'autostrada A27.

1.3. Il progetto fu raccolto dal legislatore nazionale, che, all'art. 50, lett. *g)*, della 1. 23 dicembre 1998, n. 448, previde lo stanziamento, in un quindicennio, di 40 miliardi di lire "per la costruzione dell'autostrada Pedemontana Veneta con priorità relativamente al tratto dall'autostrada A31 tra Dueville (Vicenza) e Thiene (Vicenza) all'autostrada A27, tra Treviso e Spresiano (Treviso)", fornendo altresì alcune indicazioni costruttive (massimo riuso dei sedimi stradali esistenti e massimo servizio, anche attraverso l'apertura di tratti alla libera percorrenza del traffico locale); in seguito, l'art. 73, Il comma, della 1. 28 dicembre 2001, n. 448, assegnò tali fondi alla Regione Veneto (art. 80, XXIV comma, 1. 27 dicembre 2002, n. 289).

1.4. Intanto, l'art. 145, comma LXXV, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, aveva stabilito che la Pedemontana veneta sarebbe potuta essere realizzata "anche come superstrada", a pedaggio e mediante concessione di costruzione e gestione, e questa fu, in effetti, la scelta conclusiva, adottata al termine di una conferenza di servizi, svoltasi nel marzo 2001 tra lo Stato, la Regione, e gli altri soggetti pubblici interessati; e, poco dopo, con deliberazione 21 dicembre 2001, n. 121, il C.I.P.E. la includeva tra gli interventi strategici di preminente interesse nazionale.

1.5. La Regione, dopo aver stabilito, con la 1.r. 9 agosto 2002, n. 15, le norme per la realizzazione e gestione di autostrade e strade a pedaggio regionali, e relative disposizioni in materia di finanza di progetto e conferenza di servizi, avviò appunto il procedimento per la progettazione, realizzazione e gestione, in project financing, della superstrada a pedaggio Pedemontana Veneta (nota anche con l'acronimo *SPV)*: promotrice ne fu Pedemontana Veneta S.p.A., la quale presentò la sua proposta il 31 dicembre 2003, poi dichiarata di pubblico interesse con d.g.r. 3 dicembre 2004 n. 3858, in conformità alle considerazioni ed osservazioni riportate nel parere del nucleo regionale di valutazione e verifica degli interventi.

1.6. Due anni dopo, la d.g.r. 7 agosto 2006, n. 2533, aggiornò la proposta ed avviò finalmente la gara, ex art. 155 del d. lgs. 12 aprile 2006, n. 163, infine aggiudicando, con d.g.r. 4 dicembre 2007, n. 3844, la relativa concessione all'a.t.i. con capogruppo lmpregilo S.p.A., e di cui faceva parte anche Pedemontana Veneta S.p.A., preferendolo all'altro concorrente, il Consorzio stabile S.I.S. s.c.p.a., mandatario del raggruppamento con Itinere Infraestructuras S. A.

Quest'ultimo impugnò però l'esito della gara, ottenendo infine ragione in grado d'appello; la sentenza 17 giugno 2009, n. 3944, della V Sezione, non solo annullò l'aggiudicazione, ma condannò la Regione ad affidare la realizzazione dell'intervento al Consorzio S.I.S.: e, in effetti, la giunta regionale, con la deliberazione 30 giugno 2009, n. 1934, assegnò la concessione in conformità a tale decisione.

2.1. A questo punto, tuttavia, avvenne un fatto nuovo e singolare.

Il D.P.C.M. 31 luglio 2009 dichiarò, "ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225 ... lo stato di emergenza determinatosi nel settore del traffico e della mobilità nel territorio dei comuni [sic] di Treviso e Vicenza", dopo aver rappresentato "che si è determinata una grave situazione emergenziale a causa della congestione del traffico automobilistico e dei mezzi pesanti circolante nel sistema viario a servizio dei comuni di Treviso e Vieenza", al punto che "l'eccessivo volume di traffico che si registra giornalmente nella predetta area determina una situazione di rischio ambientale nonché di grave pericolo per la salute fisica e psichica dei cittadini": situazione "suscettibile di ulteriore aggravamento, anche in considerazione del fatto che il territorio dei comuni di Treviso e Vicenza è uno dei più produttivi della regione Veneto con numerosissime aziende ivi insediatesi", mentre "le misure e gli interventi attuabili in via ordinaria non consentono di affrontare l'emergenza, per cui tale situazione di pericolo deve "essere fronteggiata con mezzi e poteri straordinari, senza l'adozione dei quali le condizioni di vita dei cittadini non potrebbero che peggiorare irrimediabilmente".

2.2. Il termine finale di efficacia del provvedimento era inizialmente fissato al 31 luglio 2010, ma fu via via prorogato senza soluzione di continuità con il D.P.C.M. 9 luglio 2010, il D.P.C.M. 17 dicembre 2010, il D.P.C.M. 13 dicembre 2011, fino al D.P.C.M. 22 dicembre 2012, il quale ha da ultimo stabilito il nuovo termine finale al 31 dicembre 2014.

2.3.1. Il D.P.C.M. 31 luglio 2009 — e tutti i successivi decreti di proroga, del resto — si riferisce ai comuni di Treviso e Vicenza, mentre la conseguente O.P.C.M. 15 agosto 2009, n. 3802, che vi dà attuazione, è intitolata alle disposizioni urgenti di protezione civile per fronteggiare l'emergenza determinatasi nel settore del traffico e della mobilità nel territorio delle province di Treviso e Vicenza.

2.3.2. In pratica, nonostante l'ampiezza dell'intitolazione, il provvedimento ha l'unico scopo di accelerare la realizzazione della superstrada Pedemontana veneta, secondo il progetto già approvato, e affidato dalla Regione Veneto in concessione a Superstrada Pedemontana Veneta S.r.l. (SPV S.r.l.), costituita dall'aggiudicatario a.t.i. Consorzio SIS, ed a questo subentrata, quale società di progetto, ex art. 156 d. lgs. 163/06.

2.3.3. A tal fine, è nominato un commissario delegato, scelto d'intesa con la Regione, e che, coadiuvato da un'apposita struttura, ha il compito di assumere, in sostituzione dei soggetti competenti in via ordinaria, gli atti e i provvedimenti occorrenti all'urgente realizzazione delle opere.

2.3.4. Oltre ad essere autorizzato (art. 3) a derogare, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico, a un ampio numero di norme di legge — segnatamente in materia di contratti pubblici (d. lgs. 163/06), di espropriazioni (d.P.R. 327/01) e di procedimento amministrativo (l. 241/90) — il commissario approva il progetto definitivo dell'opera, secondo una peculiare procedura accelerata; approva altresì il progetto esecutivo e le eventuali varianti in corso d'opera, con effetto di variante urbanistica, ed adotta "ogni atto occorrente all'urgente compimento delle indagini e delle ricerche necessarie alle attività di progettazione, delle occupazioni di urgenza e delle espropriazioni e per l'espletamento delle procedure di affidamento e realizzazione delle opere".

3.1.1. Il presente giudizio è stato proposto da un'associazione privata, la quale dichiara, conformemente al proprio scopo, di tutelare gli interessi dell'area protetta d'interesse locale che costituisce il "Parco rurale sovracomunale civiltà delle Rogge", o "Parco delle Rogge", istituito, a' sensi dell'art. 27 della 1.r. veneta 40/1984, con separate deliberazioni dei Comuni di Bassano del Grappa, Cartigliano e Rosà, in provincia di Vicenza, nonché con le successive d.g.r. n. 801/202, 1272/2002 e 3283/2002.

3.1.2. Esso si estende su un'area di circa 250 ettari nei territori di quei tre comuni e, secondo l'associazione ricorrente, il progetto approvato della Pedemontana prevede un tratto di strada ed una rotatoria che ricadrebbero nell'ambito del Parco, con movimenti di terreno e scavi, suscettibili di alterare l'ambiente nell'area protetta.

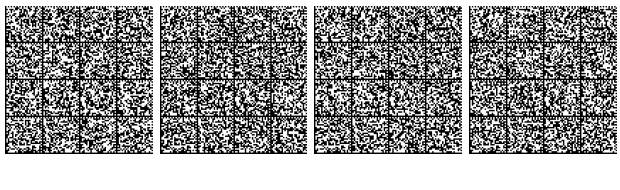
3.1.3. Invero, le parti resistenti hanno eccepito il difetto di legittimazione attiva dell'Associazione, sia sotto il profilo della *legitimatio ad processum*, che della *legitimatio ad causam*: pur riservandosi un definitivo riesame della questione con la sentenza conclusiva, Ritiene il Collegio che possa essere riconosciuta come attendibile la legittimazione rivendicata dall'Associazione ricorrente ai fini della presente ordinanza, secondo gli elementi addotti da ciascuna delle parti in causa.

3.2. Tanto stabilito, va ancora esposto come l'Associazione abbia successivamente impugnato i provvedimenti commissariali di approvazione del progetto definitivo e di quello esecutivo, alcuni atti di minore rilevanza interni al procedimento, ma, soprattutto, i due provvedimenti del presidente del Consiglio dei ministri, con cui la procedura ha preso avvio, e cioè, appunto, il D.P.C.M. del 31 luglio 2009 e I'O.P.C.M. del successivo 15 agosto 2009, il cui annullamento comporterebbe evidentemente un effetto caducante sul progetto e sulle successive attività esecutive, giacché priverebbe il commissario del fondamento dei poteri esercitati.

3.3. Orbene, nel ricorso principale è anzitutto rilevato — e ciò è già stato osservato — come il D.P.C.M. faccia riferimento ai comuni di Treviso e Vicenza, e solo l'ordinanza susseguente si riferisca alle relative provincie.

In tal modo, peraltro, il secondo provvedimento avrebbe indebitamente ampliato l'area. individuata, in violazione dell'art. 5 della citata 1. 225/92, il cui primo comma — nel testo all'epoca vigente — stabiliva che, al verificarsi degli eventi di emergenza, il Consiglio dei ministri delibera lo stato di emergenza, "determinandone durata ed estensione territoriale"; le successive ordinanze (art. 5, II comma) sono destinate ad attuare gli interventi di emergenza "conseguenti alla dichiarazione di cui al comma l", senza peraltro avere competenza a definire l'estensione territoriale interessata, come invece qui sarebbe avvenuto.

3.4. Per questo, il commissario straordinario non avrebbe avuto il potere di approvare il progetto della superstrada, almeno al di fuori del territorio ricompreso nei due Comuni, cui lo stato di emergenza andrebbe perciò limitato: sarebbe stata dunque illegittimamente interessata l'area del Parco, collocata evidentemente in un altro ambito territoriale.



3.5.1. Per altro verso, poi, sarebbero comunque mancati i presupposti di fatto e di diritto per la dichiarazione dello stato di emergenza: alla data di adozione dei due provvedimenti governativi testé richiamati le condizioni del traffico e della mobilità nel territorio interessato non avrebbero presentato gli aspetti necessari e sufficienti per legittimare la dichiarazione dello stato di emergenza.

3.5.2. In ogni caso, comunque, gli stessi provvedimenti impugnati non fornirebbero una convincente giustificazione dei loro presupposti e della loro effettiva utilità, tanto più che tali determinazioni sono intervenute quando la procedura ordinaria per l'affidamento della concessione di progettazione, costruzione e gestione dell'opera, fin allora seguita, era ormai completata.

4.1. Invero, questa Sezione ha, in precedenza, già accolto una censura analoga nella sentenza 2 febbraio 2012, n. 1140, emessa nel giudizio introdotto dall'analogo ricorso proposto dal Comune di Villaverla avverso gli stessi provvedimenti: sentenza, va peraltro aggiunto, sospesa dalla IV Sezione del Consiglio di Stato con l'ordinanza 13 marzo 2012, n. 1009.

4.2. Orbene, secondo la citata decisione della Sezione, i presupposti per la dichiarazione dello stato emergenziale, "rivelano insufficiente spessore motivazionale, sì da indurre a ritenere priva di dimostrato conforto giustificativo l'adozione del decreto presidenziale in rassegna".

Infatti, a parte alcune "generiche considerazioni in ordine alla congestione del traffico veicolare ed alle potenzialità pregiudizievoli da quest'ultima indotte sulla salute delle comunità insediate nell'area, il decreto di che trattasi non reca alcuna compiuta esplicitazione delle ragioni che hanno determinato la Pubblica Autorità — successivamente all'intervenuto affidamento in concessione della progettazione e realizzazione dell'opera — alla dichiarazione dello stato di emergenza".

4.3. È ben vero, prosegue la sentenza, che "la Pedemontana Veneta ha sofferto un particolarmente complesso *iter* gestazionale, tale da collocare l'affidamento di che trattasi in ambito temporale significativamente espanso rispetto all'emersione dell'esigenza di dotare l'area di una infrastruttura alternativa agli esistenti percorsi viari"; ed egualmente "l'intero compendio territoriale interessato dall'attraversamento della Pedemontana è, come pure precedentemente posto in evidenza, caratterizzato da una consistente antropizzazione e da una articolata presenza di realtà produttive e commerciali".

4.4. Tuttavia, non si tratta di una situazione recente: ovvero, "la configurazione degli elementi da ultimo indicati rivela datata collocazione temporale (in quanto considerati già all'epoca del primo intervento legislativo del 1998; e, successivamente, adeguatamente emersi in sede di inclusione dell'infrastruttura nel novero delle opere di rilevanza strategica)" .

E, tenendo conto di ciò, "la dichiarazione dello stato emergenziale non fornisce adeguata contezza in ordine alla (evidentemente sopravvenuta) emersione di considerazioni ulteriori in ordine all'aggravamento della situazione alla quale l'opera è preordinata a fornire rimedio".

4.5. Ebbene, se è pur vero che "anche la sola immanenza del contesto potenzialmente emergenziale è astrattamente suscettibile di eccitare l'esercizio dei poteri eccezionali di che trattasi", quel Collegio non ha tuttavia potuto "omettere di sottolineare come lo *hiatus* temporale che venga a caratterizzare l'insorgenza e/o l'ingravescenza dell'emergenza rispetto al decreto presidenziale meriti (ed anzi, imponga) un rincarato onere motivazionale, che dia — adeguatamente, quanto compiutamente — conto della presenza di sopravvenienze — (ovvero, di altri elementi equipollenti, quanto alla considerazione dell'interesse pubblico la cui realizzazione si intenda promuovere) tali da veicolare l'indifferibilità ed urgenza del provvedere".

4.6. D'altronde, "l'esercizio dell'eccezionale potere in discorso, proprio in ragione della particolare pervasività delle ricadute indotte dalla derogabilità di (talora significativamente estesi) complessi normativi di rango primario", non può "legittimamente sottrarsi all'ostensione di un apparato motivazionale che, fuori dall'effusione di stereotipate enunciazioni, dia dimostratamente conto della effettiva consistenza della situazione emergenziale, riguardata con riferimento:

- sia agli interessi suscettibili di essere compromessi;

- che alla inidoneità degli "ordinari" mezzi (e, con essi, della presupposta configurazione normativi degli interventi) al fine di promuoverne la soluzione.

In tal senso, si rivela appieno inadeguata la mera enunciazione di circostanze giustificative che, segnatamente laddove l'emergenza sia temporalmente risalente, non consentono di apprezzare — come appunto nel caso di specie — l'attualità dell'interesse pubblico all'esercizio del potere *extra ordinem*".

5.1. Insomma, più banalmente, la sospensione d'istituti e procedimenti ordinari, conseguente alla dichiarazione dello stato di emergenza ex art. 5 della citata l. 225/92, sacrifica posizioni soggettive sostanziali e procedimentali, e ciò può ammettersi solo in presenza di un accadimento eccezionale, mentre la situazione in esame tale non era: o, comunque, ciò non traspare né dal provvedimento, né dagli elementi di fatto cui lo stesso si riferisce, ed a quelli ulteriori, compendiati nella sentenza medesima.

5.2.1. Non è irrilevante, nel condurre la Sezione a tali conclusioni, il fatto notorio che, nel trascorso decennio, l'istituto della dichiarazione dello stato di emergenza è stato sempre più largamente impiegato, con ripetute proroghe di ciascun provvedimento iniziale, estendendo il principio della derogabilità delle norme primarie ordinarie, comprese quelle sui controlli, anche alla dichiarazione dei grandi eventi rientranti nella competenza del Dipartimento della protezione civile (così l'art. 5-*bis* del d.l. 7 settembre 2001, n. 343).

5.2.2. Solo il d.l. 15 maggio 2012, n. 59, convertito con 1. 12 luglio 2012, n. 100, ha modificato l'art. 5 della 1. 225/92, ed ha imposto cospicue restrizioni alla dichiarazione e alla conservazione dello stato di emergenza.

5.3.1. Lo stesso legislatore, tuttavia, ha poco dopo introdotto altre disposizioni, d'immediata rilevanza nel presente giudizio, ma di segno affatto diverso.

Invero, l'art. 6 ter del d.l. 20 giugno 2012, n. 79, aggiunto dalla legge di conversione 7 agosto 2012, n. 131, intitolato alle "disposizioni concernenti gli effetti di deliberazioni del Consiglio dei Ministri in materia di viabilità", stabilisce, tra l'altro, al I comma, che "Restano fermi gli effetti ... della deliberazione del Consiglio dei Ministri 31 luglio 2009, in relazione al settore del traffico e della mobilità nel territorio delle province di Treviso e Vicenza, ivi inclusi quelli, rispettivamente: ... del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 31 luglio 2009" e delle successive sue proroghe, tranne l'ultima, all'epoca ancora non disposta, e "della conseguente ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri 15 agosto 2009, n. 3802".

5.3.2. Lo stesso art. 6 ter,; al II comma, stabilisce altresì che le modifiche introdotte dal citato d.l. 59/12 "non sono applicabili alle gestioni commissariali che operano in forza dei provvedimenti di cui al comma 1 del presente articolo", e quindi anche a quella in esame; inoltre, a tali gestioni non si applica nemmeno quanto previsto dall'art. 3, II comma, dello stesso d.l. 15 maggio 2012, n. 59, laddove esso stabilisce che le gestioni commissariali, in corso alla data di entrata in vigore del decreto, avrebbero potuto essere prorogate una volta sola e, comunque, non oltre il 31 dicembre 2012.

5.4.1. La gestione commissariale in esame non è stata dunque in alcun modo incisa dalla riforma; anzi, i provvedimenti governativi che l'hanno introdotta e disciplinata sono stati legificati, ovvero, il che non cambia, ne sono stati legificati i contenuti. Altro significato non può essere evidentemente attribuito alla locuzione "restano fermi gli effetti", espressa in un atto avente forza di legge, seguito dall'elenco dei relativi provvedimenti: gli stessi che questa Sezione aveva annullato, solo pochi mesi prima, con una sentenza che, seppure sospesa, non era stata tuttavia annullata.

5.4.2. Insomma, secondo l'art. 6 ter, I comma, la dichiarazione dello stato di emergenza in questione ha attualmente forza di legge; e, ciò che ancora più conta, analoga forza hanno le previsioni contenute nell'O.P.C.M. del 15 agosto 2009, le quali dispongono la nomina del commissario delegato, e gli attribuiscono i poteri da lui successivamente esercitati, anzitutto approvando il progetto definitivo e quello esecutivo: e si osservi che, tra l'altro, l'art. 6 ter fa sempre riferimento alle province e non ai comuni di Treviso e Vicenza, superando cosi la discrasia prima osservata.

5.5.1. A questo punto, le censure proposte avverso i due ripetuti atti governativi, si dovrebbero considerare improcedibili, avendo il loro contenuto acquisito una forza ed un valore che questo giudice non può evidentemente contrastare.

5.5.2. Invero, la sopravvenienza di una "legge provvedimento", ossia di un atto formalmente legislativo che tiene, tuttavia, luogo di provvedimenti amministrativi, in quanto dispone in concreto su casi e rapporti specifici, dovrebbe determinare ex se "l'improcedibilità del ricorso proposto contro l'originario atto amministrativo, in quanto il sindacato del giudice amministrativo incontra un limite insormontabile nell'intervenuta legificazione del provvedimento amministrativo" (così C.d.S., IV, 9 marzo 2012, n. 1349; conf. id. 19 ottobre 2004, n. 6727).

5.5.3. Peraltro, in tal caso "i diritti di difesa del soggetto leso non vengono ablati, ma si trasferiscono dalla giurisdizione amministrativa alla giustizia costituzionale", e ne consegue "la valorizzazione della pregnanza del sindacato costituzionale di ragionevolezza della legge", riconoscendo così al privato, mediante la rimessione della questione alla Consulta da parte del giudice amministrativo, "una forma di protezione ed un'occasione di difesa pari a quella offerta dal sindacato giurisdizionale degli atti amministrativi" (*ibidem*).

5.5.4. Questo, naturalmente sul presupposto che siano "espressamente e puntualmente impugnati innanzi al giudice amministrativo gli atti di ulteriore esecuzione della legge-provvedimento stessa, posto che solo in tal modo può estrinsecarsi ai sensi dell'art. 23 e ss. della L. 11 marzo 1953, n. 87 sia il giudizio di rilevanza e di non manifesta infondatezza della questione da parte del giudice *a quo*, sia il necessario seguito del giudizio presso quest'ultimo dopo

l'esito dell'incidente di costituzionalità con l'eventualità, nel caso di pronuncia caducatoria della legge-provvedimento, anche dell'annullamento da parte del giudice amministrativo degli anzidetti atti applicativi innanzi a lui impugnati" (ibidem).

6.1.1. Ebbene, nella fattispecie tali atti successivi e conseguenti sono qui impugnati, e consistono principalmente nei due successivi provvedimenti di approvazione del progetto definitivo e di quello esecutivo.

Questi sono stati in precedenza emessi in esecuzione dei due provvedimenti governativi, ed attualmente sono consequenziali alla legge-provvedimento di cui al ripetuto art. 6 ter I comma, secondo le cui previsioni, ed in deroga alle norme comuni — avendo questa recepito, in particolare, le disposizioni dì cui all'O.P.C.M. — essi sono stati formati.

6.1.2. È evidente che l'eventuale pronuncia d'incostituzionalità del citato art. 6 ter, per la parte riferita all'emergenza traffico nel territorio delle province di Vicenza e Treviso, priverebbe del loro fondamento normativo i due provvedimenti commissariali d'approvazione, e consentirebbe senz'altro al Collegio di annullarli, facendo riferimento alla relativa censura d'invalidità derivata, già contenuta nel ricorso introduttivo (pag. 11) e nel secondo ricorso per motivi aggiunti (pag. 6), che, originariamente riferita all'illegittimità del D.P.C.M. 31 luglio 2009 e dell'O.P.C.M. 15 agosto 2009, n. 3802, ben può. essere adeguata alla legificazione di questi, operata dal legislatore dopo la presentazione del ricorso,

6.2.1, Stabilita così la rilevanza di tale questione di costituzionalità, ritiene il Collegio che ne sussista altresì la non manifesta infondatezza, con riguardo al vizio d'irragionevolezza legislativa, lesivo del principio di uguaglianza consacrato nell'art. 3 Cost,, e comunque inconciliabile con i principi fondamentali della vigente costituzione in materia di produzione di atti normativi legislativi.

6.2.2. Invero, riprendendo alcune delle osservazioni contenute nella sentenza 1140/12 della Sezione, è da rilevare che il legislatore — ché, è opportuno ribadirlo, ad esso si deve fare ormai riferimento, dopo l'intervenuta legificazione — per la realizzazione di un'opera pubblica, ha attribuito ad un organo amministrativo, il commissario delegato, il potere (come risulta dall'art. 3 dell'ordinanza 3802/09) di operare in deroga, tra l'altro, alle norme primarie generali in materia di contratti pubblici, di espropriazioni, di procedimento amministrativo, di trasformazioni urbanistiche, e potendo così sacrificare, sia pure in misura variabile, le posizioni di vantaggio, procedimentali o sostanziali, che tali norme generali riconoscono e che vengono di regola esercitate e tutelate.

6.2.3. Ora, una siffatta disciplina speciale realizza, in tal modo, diseguaglianze tra situazioni corrispondenti, le quali possono giustificarsi soltanto in una situazione di somma urgenza: in presenza di situazioni ambientali affatto particolari viene meno il contesto in cui opera la norma comune e generale, e le posizioni soggettive generalmente riconosciute possono essere legittimamente sacrificate, senza che ciò comporti una reale ingiustizia.

6.3.1. Tuttavia, questo Giudice ha già ritenuto, e tuttora ritiene, che non sia dato qui riscontrare una simile situazione: la declamata emergenza, nel settore del traffico e della mobilità nel territorio dei comuni di Treviso e Vicenza (e la confusione tra "comuni" e "province" nel d.P.C.M. 31 luglio 2009 è sintomatica del modesto approfondimento istruttorio, e della distanza tra i luoghi in cui le norme erano state scritte, e quelli cui dovevano operare) registra, in realtà, una condizione (la "congestione del traffico automobilistico e dei mezzi pesanti", e il "conseguente pericolo per la salute fisica e psichica dei cittadini") ordinaria per le vaste aree urbanizzate, a nord come a sud del nostro Paese.

6.3.2. Ora, è certamente doveroso che lo Stato e gli altri Enti preposti si adoperino per superare tale situazione, utilizzando a tal fine gli strumenti più appropriati, tra cui appunto la realizzazione di nuove strade: ma, proprio perché si tratta di un rimedio ordinario e tipico, per contribuire a risolvere una situazione largamente diffusa, lo stesso dovrà essere ragionevolmente attuato avvalendosi delle leggi comuni.

6.3.3. D'altra parte, è intrinseca a una condizione di eccezionalità la temporaneità degli interventi e dei mezzi a ciò destinati: un intervallo contenuto nell'arco di poche settimane o di pochi mesi, in cui la normativa speciale deve trovare il suo limite e realizzare tendenzialmente i suoi limitati scopi.

6.3.4. In specie, viceversa, si è approvata una legislazione eccezionale per realizzare una superstrada a pedaggio, lunga poco meno di cento chilometri, che deve attraversare un territorio con altezze variabili, solcato da fiumi, ampiamente urbanizzato e ricco di bellezze naturali. Ciò basta a comprendere che si tratta di un'opera imponente la quale, anche sotto il solo profilo costruttivo, richiede un tempo considerevole: un'opera imponente ma ordinaria, nel senso sin qui considerato, e che, infatti, è ancora in corso di realizzazione, come dimostra la legificazione e la prosecuzione della dichiarata condizione di eccezionalità, a circa cinque anni dal suo inizio e senza .che sia possibile stabilirne il completamento.

6.3.5. D'altro canto, a confermare l'irrazionalità della normativa eccezionale qui *sub iudice* è quanto prima narrato, e altresì esposto quale preambolo della legificata O.P.C.M 3802/09: e, cioè, che la legislazione speciale ha operato con riferimento ad un'opera già avviata, il cui progetto preliminare era già stato approvato con la delibera CIPE n. 96

del 29 marzo 2006, per la quale esistevano cospicui stanziamenti, una gara già esperita dalla regione Veneto come concedente l'opera, e addirittura una concessionaria già individuata, la quale avrebbe sostenuto il costo di realizzazione dell'intervento, con le modalità previste e nei limiti degli importi indicati nella convenzione di concessione.

6.3.6. Un'opera, dunque, che stava progredendo con l'utilizzo delle norme ordinarie, il che conferma l'adeguatezza di queste, e nel cui *iter* all'improvviso si è inserita, del tutto irragionevolmente, una disciplina eccezionale, palesemente lesiva dell'art. 3 della Costituzione, e sulla quale si chiede ora una verifica di costituzionalità.

7.1. Qualora, tuttavia, la. Corte ritenesse di dover respingere la precedente questione di costituzionalità proposta in via principale, il Collegio ritiene doveroso censurate, in subordine, l'art. 6 ter, I comma, del d.l. 20 giugno 2012, n. 79, aggiunto dalla legge di conversione 7 agosto 2012, n. 131, per violazione degli artt. 3, 24 e 113 della Costituzione.

7.2. Invero, attraverso la. legificazione, alcuni atti della pubblica Amministrazione (il d.P.C.M. 31 luglio 2009 e la O.P.C.M. 3802/09 sono indiscutibilmente tali) sono stati sottratti — e con successo, ove appunto la principale questione di costituzionalità sollevata non avesse esito positivo — al controllo giurisdizionale quando erano già oggetto del presente giudizio, ed erano stati addirittura già annullati con la precedente sentenza 1140/12: e, in tal modo, si è limitata la possibilità di annullamento di atti lesivi della sfera giuridica dei ricorrenti.

7.3. La non manifesta infondatezza della questione pare allora evidente: attraverso la legificazione, si è intanto realizzata, in violazione dell'art. 3, I comma, Cost., una disparità di trattamento tra chi è generalmente inciso da provvedimenti amministrativi, e può chiederne l'annullamento al giudice, e i ricorrenti, cui tanto viene negato.

Inoltre, è stato ridotto ai ricorrenti stessi, in violazione dell'art. 24, I comma, Cost., l'ambito di tutela giurisdizionale delle loro posizioni d'interesse legittimo, giacché quelle correlate agli atti legificati gli sono state così confiscate.

È stata infine negata tutela giurisdizionale per determinati atti amministrativi, in contrasto con l'art, 113, I e II comma, Cost.

7.4. Per quanto concerne invece la rilevanza, è evidente che, con l'annullamento della disposizione *de qua*, gli atti gravati riacquisterebbero natura oggettivamente e soggettivamente amministrativa, e ciò consentirebbe a questo giudice di sindacarne direttamente la legittimità e, insieme a questi, anche degli ulteriori atti successivi, qui impugnati anche per invalidità derivata.

8. Il giudizio va pertanto sospeso sino alla pronuncia della Corte costituzionale sulle questioni di costituzionalità sollevate.

Spese al definitivo.

P.Q.M.

a) *dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 lei; I comma, del d.l. 20 giugno 2012, n. 79:*

in principalità per contrasto con il principio costituzionale di ragionevolezza degli atti legislativi e, così con l'art. 3, I comma, della Costituzione, e con le ulteriori previsioni costituzionali su cui lo stesso si fonda;

in subordine per contrasto con gli artt. 3, 24 e 113 della Costituzione.

b) *sospende il giudizio in corso;*

c) *ordina che la presente ordinanza sia notificata, a cura della segreteria del Tribunale amministrativo, a tutte le parti in causa e al presidente del Consiglio dei ministri, e che sia comunicata al presidente del Senato della Repubblica e al presidente della Camera dei deputati;*

d) *dispone la trasmissione degli atti, a cura della stessa segreteria, alla Corte costituzionale.*

Così deciso in Roma nella camera di consiglio addì 6 febbraio e 8 maggio 2013.

Il Presidente, Estensore: GABBRICCI

13C0383

N. **258**

Ordinanza del 21 giugno 2013 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da Tovo Silvino ed altri contro Regione Veneto ed altri

Appalti pubblici - Lavori pubblici - Realizzazione mediante declaratoria dello stato di emergenza di un nuovo asse stradale tra le province di Vicenza e Treviso denominato "Pedemontana Veneta", con conseguenti deroghe alla legislazione ordinaria - Previsione che restano fermi gli effetti della deliberazione del Consiglio dei ministri 31 luglio 2009 e dell'O.P.C.M. del 15 agosto 2009, in relazione al settore del traffico e della mobilità nel territorio delle province di Treviso e Vicenza, che dispongono la nomina di un commissario delegato e gli attribuiscono i poteri da lui successivamente esercitati di approvazione del progetto definitivo e di quello esecutivo dell'opera sopra menzionata - Violazione del principio di uguaglianza sotto i profili della ragionevolezza e della disparità di trattamento - Incidenza sul diritto di azione e di difesa in giudizio e sul principio di tutela giurisdizionale.

– Decreto-legge 20 giugno 2012, n. 79, art. 6-*ter*, comma 1, aggiunto dalla legge di conversione 7 agosto 2012, n. 131.

– Costituzione, artt. 3, 24 e 113.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza nel giudizio introdotto con il ricorso 9985/10, integrato da motivi aggiunti, proposto da Silvino Tovo, Flavia Maria Tovo, Alessandro Stocchero, Evelina Maria Collareda, Attilio Gomitolo, Virgilio Sbalchiero, Giovanna Brazzale, Virginia Schizzarotto, Francesca Bettanin, Matilde Cortese, Pierluigi Fabris, Sante Bertacco, Giambattista Gallio, Angelina Valle, Giuseppe Piccolotto, Giorgio Porcellato, Camillo Marin, Massimo Pivato, Gianni Crespan, Luigi Gazzola, Daniela Capovilla, Adriano Toso, Federico Anzolin, Ruggero Ferronato, Giovanni Scotton, Luigi Bizzotto, Lino Liut, Renato Lucatello, Cirillo Fogal; Marino Fogal, Leopoldo Pellizzari, Daniele Girolametto, Walter Geremia, Maria Elena Locatelli, Stefano Premol, Giorgio Begliorgio, Mario Andrighetti, Marco Zanatta, Lucia Vittoria Liviero, rappresentati e difesi dall'avv. Alessandra Ibba, con domicilio eletto in Roma, via Diego Angeli 66, presso lo studio dell'avv. R. Occhiuzzi;

Contro:

la Regione Veneto, in persona del presidente *pro tempore* della giunta regionale, rappresentata e difesa dall'avv. A. Biagini, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via di Porta Castello 33;

il Commissario *pro tempore* delegato per l'emergenza determinatasi nel settore del traffico e della mobilità nel territorio delle province di Treviso e Vicenza;

il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica — CIPE, in persona del presidente *pro tempore*;

la Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona del Ministro *pro tempore*;

il Ministero per i beni e le attività culturali;

il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;

il Ministero dell'economia e delle finanze, in persona dei rispettivi ministri *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria per legge;

Nei confronti di:

Consorzio stabile SIS società consortile per azioni, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, assistito e difeso dagli avv.ti Rusconi, Leozappa, e Piselli, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Roma, via G. Mercalli, 13;

Superstrada Pedemontana Veneta (S.P.V.) S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, assistita e difesa dall'avv. D. Sterrantino, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, piazzale Flaminio, 19 e con l'intervento di, ad adiuvandum, Comune di Fontaniva, in persona del sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. A. Ibba, con domicilio eletto in Roma, via Diego Angeli 60, presso lo studio dell'avv. R. Occhiuzzi;

Per l'annullamento:

A. Quanto al ricorso principale:

1) del decreto 20 settembre 2010, n. 10, del Commissario delegato per l'emergenza determinatasi nel settore del traffico e della mobilità nel territorio delle province di Treviso e Vicenza, con il quale è stato approvato il progetto definitivo della superstrada "Pedemontana Veneta";

di tutti gli atti e provvedimenti adottati dallo stesso Commissario delegato, relativi al procedimento per l'approvazione del progetto definitivo e della dichiarazione di pubblica utilità dei lavori per la realizzazione della predetta superstrada;

2) dell'ordinanza 15 agosto 2009, n. 3802, del Presidente del Consiglio dei ministri, concernente "disposizioni urgenti di protezione civile per fronteggiare l'emergenza determinatasi nel settore del traffico e della mobilità nel territorio delle province di Treviso e Vicenza";

3) del decreto 31 luglio 2009 del Presidente del Consiglio dei ministri, concernente la dichiarazione dello stato di emergenza determinatosi nel settore del traffico e della mobilità nel territorio delle province di Treviso e Vicenza;

4) del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 9 luglio 2010, concernente la proroga al 31 dicembre 2010 dello stato di emergenza determinatosi nel settore del traffico e della mobilità nel territorio delle province di Treviso e Vicenza;

B. Quanto ai motivi aggiunti depositati il 16 marzo 2010:

5) della nota 25 giugno 2009, n. 307/52.00000100, con la quale la Regione Veneto ha richiesto lo stato di emergenza;

6) della nota 11 giugno 2010, n. 519/CP.52.00000.200, con la quale la Regione Veneto ha richiesto la proroga dello stato di emergenza fino al 31 luglio 2011;

7) della nota 29 ottobre 2010, n. 919/CP.52.00000.200, con la quale la Regione Veneto ha richiesto la proroga dello stato di emergenza fino al 31 dicembre 2011;

8) del d.P.C.M 17 dicembre 2010, con il quale lo stato di emergenza è stato prorogato fino al 31 dicembre 2011.

C. Quanto ai motivi aggiunti, depositati il 25 ottobre 2011:

9) del decreto 10 agosto 2011, n. 10, del Commissario delegato, con il quale è stato approvato il progetto esecutivo della superstrada "Pedemontana Veneta".

D. Quanto ai motivi aggiunti, depositati il 6 giugno 2012:

10) del decreto 7 marzo 2012, n. 21, con il quale è stato approvato il progetto esecutivo del lotto 2, traccia C della superstrada "Pedemontana Veneta", relativo alla parte di tracciato dal KM. 38+700 al km. 47+083 ed interessante i Comuni di Marostica, Nove, Bassano del Grappa e Rosà.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Veneto, della Presidenza del Consiglio, del C.I.P.E., dei Ministeri per i beni culturali, delle infrastrutture, dell'Economia, del Commissario delegato, del Consorzio Stabile SIS, e della Pedemontana Veneta S.r.l.;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 6 febbraio 2013 il cons. avv. A. Gabbricci e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto di seguito esposto.

1.1. Il territorio delle province di Vicenza e Treviso, nella parte più a nord ricomprende, in misura variabile, anche i rilievi prealpini, al di sotto dei quali è un'ampia fascia pedemontana, caratterizzata da un'urbanizzazione diffusa e da frequenti insediamenti industriali, uniti tuttavia ad un uso agricolo persistente e fiorente.

1.2. L'area pedemontana, in particolare, è percorsa da un intricato reticolo stradale, ormai obsoleto per tracciati e dimensioni, situazione cui s'intese dare rimedio già nel primo Piano regionale dei trasporti (P.R.T.), approvato dal Consiglio regionale veneto nel 1990, e poi confermato sul punto dal secondo P.R.T., adottato nel 2005.

Entrambi, infatti, hanno previsto la realizzazione di un nuovo asse stradale — denominato appunto "Pedemontana Veneta" — che prende avvio dall'autostrada A4, tra Montebello Vicentino e Montecchio Maggiore, s'interseca con l'autostrada A31 a nord di Vicenza, tra Dueville e Thiene, segue poi verso est il confine naturale tra la pianura e i rilievi prealpini, toccando, tra le altre, Marostica, Bassano del Grappa e Montebelluna, per terminare in provincia di Treviso all'altezza di Spresiano, dove si congiunge all'autostrada A27.

1.3. Il progetto fu raccolto dal legislatore nazionale, che, all'art. 50, lett. *g)*, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, previde lo stanziamento, in un quindicennio, di 40 miliardi di lire "per la costruzione dell'autostrada Pedemontana Veneta con priorità relativamente al tratto dall'autostrada A31 tra Dueville (Vicenza) e Thiene (Vicenza) all'autostrada A27, tra Treviso e Spresiano (Treviso)", fornendo altresì alcune indicazioni costruttive (massimo riuso dei sedimi stradali esistenti e massimo servizio, anche attraverso l'apertura di tratti alla, libera percorrenza del traffico locale); in seguito, l'art. 73, II comma, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, assegnò tali fondi alla Regione Veneto (art. 80, XXIV comma, legge 27 dicembre 2002, n. 289).

1.4. Intanto, l'art. 145, comma LXXV, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, aveva stabilito che la Pedemontana veneta sarebbe potuta essere realizzata "anche come superstrada", a pedaggio e mediante concessione di costruzione e gestione, e questa fu, in effetti, la scelta conclusiva, adottata al termine di una conferenza di servizi, svoltasi nel marzo 2001 tra lo Stato, la Regione, e gli altri soggetti pubblici interessati; e, poco dopo, con deliberazione 21 dicembre 2001, n. 121, il C.I.P.E. la includeva tra gli interventi strategici di preminente interesse nazionale.

1.5. La Regione, dopo aver stabilito, con la legge regionale 9 agosto 2002, n. 15, le norme per la realizzazione e gestione di autostrade e strade a pedaggio regionali, e relative disposizioni in materia di finanza di progetto e conferenza di servizi, avviò appunto il procedimento per la progettazione, realizzazione e gestione, in project financing, della superstrada a pedaggio Pedemontana Veneta (nota anche con l'acronimo *SPV)*: promotrice ne fu Pedemontana Veneta S.p.A., la quale presentò la sua proposta il 31 dicembre 2003, poi dichiarata di pubblico interesse con d.g.r. 3 dicembre 2004, n. 3858, in conformità alle considerazioni ed osservazioni riportate nel parere del nucleo regionale di valutazione e verifica degli interventi.

1.6. Due anni dopo, la d.g.r. 7 agosto 2006, n. 2533, aggiornò la proposta ed avviò finalmente la gara, ex art. 155 del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, infine aggiudicando, con d.g.r. 4 dicembre 2007, n. 3844, la relativa concessione all'a.t.i. con capogruppo Impregilo S.p.A., e di cui faceva parte anche Pedemontana Veneta S.p.A., preferendolo all'altro concorrente, il Consorzio stabile S.I.S. s.c.p.a., mandatario del raggruppamento con Itinere Infraestructuras S.A.

Quest'ultimo impugnò però l'esitò della gara, ottenendo infine ragione in grado d'appello; la sentenza 17 giugno 2009, n. 3944, della V Sezione, non solo annullò l'aggiudicazione, ma condannò la Regione ad affidare la realizzazione dell'intervento al Consorzio S.I.S.: e, in effetti, la giunta regionale, con la deliberazione 30 giugno 2009, n. 1934, assegnò la concessione in conformità a tale decisione.

2.1. A questo punto, tuttavia, avvenne un fatto nuovo e singolare.

Il D.P.C.M. 31 luglio 2009 dichiarò, "ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225 ... lo stato di emergenza determinatosi nel settore del traffico e della mobilità nel territorio dei comuni (sic) di Treviso e Vicenza", dopo aver rappresentato "che si è determinata una grave situazione emergenziale a causa della congestione del traffico automobilistico e dei mezzi pesanti circolante nel sistema viario a servizio dei comuni di Treviso e Vicenza", al punto che "l'eccessivo volume di traffico che si registra giornalmente nella predetta area determina una situazione di rischio ambientale nonché di grave pericolo per la salute fisica e psichica dei cittadini": situazione "suscettibile di ulteriore aggravamento, anche in considerazione del fatto che il territorio dei comuni di Treviso e Vicenza è uno dei più produttivi della regione Veneto con numerosissime aziende ivi insediatesi"; mentre "le misure e gli interventi attuabili in via ordinaria non consentono di affrontare l'emergenza, per cui tale situazione di pericolo deve essere fronteggiata con mezzi e poteri straordinari, senza l'adozione dei quali le condizioni di vita dei cittadini non potrebbero che peggiorare irrimediabilmente".

2.2. Il termine finale di efficacia del provvedimento era inizialmente fissato al 31 luglio 2010, ma fu via via prorogato senza soluzione di continuità con il D.P.C.M. 9 luglio 2010, il D.P.C.M. 17 dicembre 2010, il D.P.C.M. 13 dicembre 2011, fino al D.P.C.M. 22 dicembre 2012, il quale ha da ultimo stabilito il nuovo termine finale al 31 dicembre 2014.

2.3.1. Il D.P.C.M. 31 luglio 2009 - e tutti i successivi decreti di proroga, del resto - si riferisce ai comuni di Treviso e Vicenza, mentre la conseguente D.P.C.M. 15 agosto 2009, n. 3802, che vi dà attuazione, è intitolata alle disposizioni urgenti di protezione civile per fronteggiare l'emergenza determinatasi nel settore del traffico e della mobilità nel territorio delle province di Treviso e Vicenza.

2.3.2. In pratica, nonostante l'ampiezza dell'intitolazione, il provvedimento ha l'unico scopo di accelerare la realizzazione della superstrada Pedemontana veneta, secondo il progetto già approvato, e affidato dalla Regione Veneto in concessione a Superstrada Pedemontana Veneta S.r.l. (SPV S.r.l.), costituita dall'aggiudicatario a.t.i. Consorzio SIS, ed a questo subentrata, quale società di progetto, ex art. 156 del decreto legislativo n. 163/06.

2.3.3. A tal fine, è nominato un commissario delegato, scelto d'intesa con la Regione, e che, coadiuvato da un'apposita struttura, ha il compito di assumere, in sostituzione dei soggetti competenti in via ordinaria, gli atti e i provvedimenti occorrenti all'urgente realizzazione delle opere.

2.3.4. Oltre ad essere autorizzato (art. 3) a derogare, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico, a un ampio numero di norme di legge - segnatamente in materia di contratti pubblici (del decreto legislativo 163/06), di espropriazioni (decreto del Presidente della Repubblica n. 327/01) e di procedimento amministrativo (legge 241/90) - il commissario approva il progetto definitivo dell'opera, secondo una peculiare procedura accelerata;

approva altresì il progetto esecutivo e le eventuali varianti in corso d'opera, con effetto di variante urbanistica, ed adotta «ogni atto occorrente all'urgente compimento delle indagini e delle ricerche necessarie alle attività di progettazione, delle occupazioni di urgenza e delle espropriazioni e per l'espletamento delle procedure di affidamento e realizzazione delle opere».

2.4. Il presente giudizio è proposto da residenti in aree interessate dal tracciato della superstrada, i quali hanno successivamente impugnato i provvedimenti commissariali di approvazione del progetto definitivo e di quello esecutivo, alcuni atti di minore rilevanza interni al procedimento, ma, soprattutto, i due provvedimenti del presidente del Consiglio dei ministri, con cui la procedura ha preso avvio, e cioè, appunto, il D.P.C.M. del 31 luglio 2009 e l'O.P.C.M. del successivo 15 agosto 2009, il cui annullamento comporterebbe evidentemente un effetto caducante sul progetto e sulle successive attività esecutive, giacché priverebbe il commissario del fondamento dei poteri esercitati.

2.5. Orbene, nel ricorso principale è anzitutto rilevato — e ciò è già stato osservato - come il D.P.C.M. faccia riferimento ai comuni di Treviso e Vicenza, e solo l'ordinanza susseguente si riferisca alle relative provincie.

In tal modo, peraltro, il secondo provvedimento avrebbe indebitamente ampliato l'area individuata, in violazione dell'art. 5 della citata legge 225/92, il cui primo comma — nel testo all'epoca vigente — stabiliva che, al verificarsi degli eventi di emergenza, il Consiglio dei ministri delibera lo stato di emergenza, «determinandone durata ed estensione territoriale»; le successive ordinanze (art. 5, II comma) sono destinate ad attuare gli interventi di emergenza «conseguenti alla dichiarazione di cui al comma 1», senza peraltro avere competenza a definire l'estensione territoriale interessata, come invece qui sarebbe avvenuto.

2.6. Per questo, il commissario straordinario non avrebbe avuto il potere di approvare il progetto della superstrada, almeno al di fuori del territorio ricompreso nei due Comuni, cui lo stato di emergenza andrebbe perciò limitato: sarebbero dunque illegittimamente interessate le proprietà dei ricorrenti, tutte collocate in altri ambiti territoriali.

2.7.1. Per altro verso, poi, sarebbero comunque mancati i presupposti di fatto e di diritto per la dichiarazione dello stato di emergenza: alla data di adozione dei due provvedimenti governativi testé richiamati le condizioni del traffico e della mobilità nel territorio interessato non avrebbero presentato gli aspetti necessari e sufficienti per legittimare la dichiarazione dello stato di emergenza.

2.7.2. In ogni caso, comunque, gli stessi provvedimenti impugnati non fornirebbero una convincente giustificazione dei loro presupposti e della loro effettiva utilità, tanto più che tali determinazioni sono intervenute quando la procedura ordinaria per l'affidamento della concessione di progettazione, costruzione e gestione dell'opera, fin allora seguita, era ormai completata.

3.1. Orbene, questa Sezione ha, in precedenza, già accolto una censura analoga nella sentenza 2 febbraio 2012, n. 1140, emessa nel giudizio introdotto dall'analogo ricorso proposto dal comune di Villaverla avverso gli stessi provvedimenti: sentenza, va peraltro aggiunto, sospesa dalla IV Sezione del Consiglio di Stato con l'ordinanza 13 marzo 2012, n. 1009.

3.2. Invero, secondo la citata decisione della Sezione, i presupposti per la dichiarazione dello stato emergenziale, «rivelano insufficiente spessore motivazionale, sì da indurre a ritenere priva di dimostrato conforto giustificativo l'adozione del decreto presidenziale in rassegna».

Infatti, a parte alcune «generiche considerazioni in ordine alla congestione del traffico veicolare ed alle potenzialità pregiudizievoli da quest'ultima indotte sulla salute delle comunità insediate nell'area, il decreto di che trattasi non reca alcuna compiuta esplicitazione delle ragioni che hanno determinato la Pubblica Autorità — successivamente all'intervenuto affidamento in concessione della progettazione e realizzazione dell'opera — alla dichiarazione dello stato di emergenza».

3.3. È ben vero, prosegue la sentenza, che «la Pedemontana Veneta ha sofferto un particolarmente complesso *iter* gestazionale, tale da collocare l'affidamento di che trattasi in ambito temporale significativamente espanso rispetto all'emersione dell'esigenza di dotare l'area di una infrastruttura alternativa agli esistenti percorsi viari»; ed egualmente «l'intero compendio territoriale interessato dall'attraversamento della Pedemontana è, come pure precedentemente posto in evidenza, caratterizzato da una consistente antropizzazione e da una articolata presenza di realtà produttive e commerciali».

3.4. Tuttavia, non si tratta di una situazione intervenuta recentemente: ovvero, «la configurazione degli elementi da ultimo indicati rivela datata collocazione temporale (in quanto considerati già all'epoca del primo intervento legislativo del 1998; e, successivamente, adeguatamente emersi in sede di inclusione dell'infrastruttura nel novero delle opere di rilevanza strategica)».

E, tenendo conto di ciò, «la dichiarazione dello stato emergenziale non fornisce adeguata contezza in ordine alla (evidentemente sopravvenuta) emersione di considerazioni ulteriori in ordine all'aggravamento della situazione alla quale l'opera è preordinata a fornire rimedio».

3.5. Ebbene, se è pur vero che «anche la sola immanenza del contesto potenzialmente emergenziale è astrattamente suscettibile di eccitare l'esercizio dei poteri eccezionali di che trattasi», quel Collegio non ha potuto tuttavia «omettere di sottolineare come lo hiatus temporale che venga a caratterizzare l'insorgenza e/o l'ingravescenza dell'emergenza rispetto al decreto presidenziale meriti (ed anzi, imponga) un rincarato onere motivazionale, che dia — adeguatamente, quanto compiutamente — conto della presenza di sopravvenienze (ovvero, di altri elementi equipollenti, quanto alla considerazione dell'interesse pubblico la cui realizzazione si intenda promuovere) tali da veicolare l'indifferibilità ed urgenza del provvedere».

3.6. D'altronde, «l'esercizio dell'eccezionale potere in discorso, proprio in ragione della particolare pervasività delle ricadute indotte dalla derogabilità di (talora significativamente estesi) complessi normativi di rango primario», non può «legittimamente sottrarsi all'ostensione di un apparato motivazionale che, fuori dall'effusione di stereotipate enunciazioni, dia dimostratamente conto della effettiva consistenza della situazione emergenziale, riguardata con riferimento:

sia agli interessi suscettibili di essere compromessi,

che alla inidoneità degli «ordinari» mezzi (e, con essi, della presupposta configurazione normativi degli interventi) al fine di promuoverne la soluzione.

In tal senso, si rivela appieno inadeguata la mera enunciazione di circostanze giustificative che, segnatamente laddove l'emergenza sia temporalmente risalente, non consentono di apprezzare — come appunto nel caso di specie — l'attualità dell'interesse pubblico all'esercizio del potere extra ordinem».

4.1. Insomma, per dirla più semplicemente, la sospensione d'istituti e procedimenti ordinari, conseguente alla dichiarazione dello stato di emergenza ex art. 5 della citata legge 225/92, sacrifica posizioni soggettive sostanziali e procedimentali, e ciò può ammettersi solo in presenza di un accadimento eccezionale, mentre la situazione in esame tale non era: o, comunque, ciò non traspare né dal provvedimento, né dagli elementi di fatto cui lo stesso si riferisce, ed a quelli ulteriori, compendiati nella sentenza medesima.

4.2.1. Non è stato forse irrilevante, nel condurre la Sezione a tali conclusioni, il fatto notorio che, nel trascorso decennio, l'istituto della dichiarazione dello stato di emergenza è stato sempre più largamente impiegato, con ripetute proroghe di ciascun provvedimento iniziale, estendendo il principio della derogabilità delle norme primarie ordinarie, comprese quelle sui controlli, anche alla dichiarazione dei grandi eventi rientranti nella competenza del Dipartimento della protezione civile (così l'art. 5-*bis* del decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343).

4.2.2. Solo il decreto-legge 15 maggio 2012, n. 59, convertito con legge 12 luglio 2012, n. 100, ha modificato l'art. 5 della legge 225/92, ed ha imposto cospicue restrizioni alla dichiarazione e alla conservazione dello stato di emergenza, così intendendo il significato delle espressioni utilizzate da questo giudice, e sopra riproposte.

4.3.1, Lo stesso legislatore, tuttavia, ha poco dopo introdotto altre disposizioni, d'immediata rilevanza nel presente giudizio, ma di segno affatto diverso.

Invero, l'art. 6-*ter* del decreto-legge 20 giugno 2012, n. 79, aggiunto dalla legge di conversione 7 agosto 2012, n. 131, intitolato alle «disposizioni concernenti gli effetti di deliberazioni del Consiglio dei Ministri in materia di viabilità», stabilisce, tra l'altro, al I comma, che «Restano fermi gli effetti ... della deliberazione del Consiglio dei Ministri 31 luglio 2009, in relazione al settore del traffico e della mobilità nel territorio delle province di Treviso e Vicenza, ivi inclusi quelli, rispettivamente: ... del decréto del Presidente del Consiglio dei Ministri 31 luglio 2009» e delle successive sue proroghe, tranne l'ultima, all'epoca ancora non disposta, e «della conseguente ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri 15 agosto 2009, n. 3802».

4.3.2. Lo stesso art. 6-*ter*; al II comma, stabilisce altresì che le modifiche introdotte dal citato decreto-legge 59/12 «non sono applicabili alle gestioni commissariali che operano in forza dei provvedimenti di cui al comma 1 del presente articolo», e quindi anche a quella *de qua*; inoltre, a tali gestioni non si applica nemmeno quanto previsto dall'art. 3, II comma, dello stesso decreto-legge 15 maggio 2012, n. 59, laddove stabilisce che le gestioni commissariali in corso alla data di entrata in vigore del decreto, avrebbero potuto essere prorogate una volta sola e, comunque, non oltre il 31 dicembre 2012.

4.4.1. La gestione commissariale *de qua* non è dunque stata in alcun modo incisa dalla riforma; anzi, tutti i provvedimenti governativi che l'hanno introdotta e disciplinata sono stati legificati, ovvero ne sono stati legificati i contenuti, ché altro significato non può essere attribuito alla locuzione «restano fermi gli effetti», espressa in un atto avente forza di legge, seguito dall'elenco dei relativi provvedimenti: gli stessi che questa Sezione aveva annullato, solo pochi mesi prima, con una sentenza che, seppure sospesa, non era stata tuttavia annullata.

4.4.2. Insomma, secondo l'art. 6-*ter*, la dichiarazione dello stato di emergenza in questione ha attualmente forza di legge; e, ciò che ancora più conta, analoga forza hanno le previsioni contenute nell'O.P.C.M. del 15 agosto 2009, che dispongono la nomina del commissario delegato, e gli attribuiscono i poteri da lui successivamente esercitati, anzitutto approvando il progetto definitivo e quello esecutivo: si osservi che, tra l'altro, l'art. 6-*ter* fa sempre riferimento alle province e non ai comuni di Treviso e Vicenza, superando così la discrasia prima osservata.

4.5.1. A questo punto, le censure proposte avverso i due ripetuti atti governativi, si dovrebbero considerare improcedibili, avendo il loro contenuto acquisito una forza ed un valore che questo giudice non può evidentemente contrastare.

4.5.2. Invero, la sopravvenienza di una «legge provvedimento». ossia di un atto formalmente legislativo che tiene, tuttavia, luogo di provvedimenti amministrativi, in quanto dispone in concreto su casi e rapporti specifici, dovrebbe determinare ex se «l'improcedibilità del ricorso proposto contro l'originario atto amministrativo, in quanto il sindacato del giudice amministrativo incontra un limite insormontabile nell'intervenuta legificazione del provvedimento amministrativo» (così C.d.S., IV, 9 marzo 2012, n. 1349; conf. id. 19 ottobre 2004, n. 6727).

4.5.3. Peraltro, in tal caso «i diritti di difesa del soggetto leso non vengono ablati, ma si trasferiscono dalla giurisdizione amministrativa alla giustizia costituzionale», e ne consegue «la valorizzazione della pregnanza del sindacato costituzionale di ragionevolezza della legge», riconoscendo così al privato, mediante la rimessione della questione alla Consulta da parte del giudice amministrativo, «una forma di protezione ed un'occasione di difesa pari a quella offerta dal sindacato giurisdizionale degli atti amministrativi» (ibidem).

4.5.4. Questo, naturalmente, sul presupposto che siano «espressamente e puntualmente impugnati innanzi al giudice amministrativo gli atti di ulteriore esecuzione, della legge-provvedimento stessa, posto che solo in tal modo può estrinsecarsi ai sensi dell'art. 23 e ss. della legge dell'11 marzo 1953, n. 87 sia il giudizio di rilevanza e di non manifesta infondatezza della questione da parte del giudice *a quo*, sia il necessario seguito del giudizio presso quest'ultimo dopo l'esito dell'incidente di costituzionalità con l'eventualità, nel caso di pronuncia caducatoria della legge-provvedimento, anche dell'annullamento da parte del giudice amministrativo degli anzidetti atti applicativi innanzi a lui impugnati» (ibidem).

5.1.1. Ebbene, nella fattispecie tali atti successivi e conseguenti sonò qui impugnati, e consistono principalmente nei due successivi provvedimenti di approvazione del progetto definitivo e di quello esecutivo.

Questi sono stati in precedenza emessi in esecuzione dei due provvedimenti governativi, ed attualmente sono consequenziali alla legge-provvedimento di cui al ripetuto art. 6-*ter*, I comma, secondò le cui previsioni, ed in deroga alle norme comuni — avendo questa recepito, in particolare, le disposizioni di cui all'O.P.C.M. — essi sono stati formati.

5.1.2. È evidente che l'eventuale pronuncia d'incostituzionalità del citato art. 6-*ter*; per la parte riferita all'emergenza traffico nel territorio delle province di Vicenza e Treviso, priverebbe i due provvedimenti commissariali d'approvazione del loro fondamento legislativo, e consentirebbe senz'altro al Collegio di annullarli, facendo riferimento alla relativa censura d'invalidità derivata, già contenuta nel ricorso introduttivo (pag. 11) e nel secondo ricorso per motivi aggiunti (pag. 6), che, originariamente riferita all'illegittimità del D.P.C.M. 31 luglio 2009 e dell'O.P.C.M. 15 agosto 2009, n. 3802, ben può essere adeguata alla legificazione di questi, operata dal legislatore dopo la presentazione del ricorso.

5.2.1. Stabilita così la rilevanza di tale questione di costituzionalità, ritiene il Collegio che ne sussista altresì la non manifesta infondatezza, con riguardo al vizio d'irragionevolezza legislativa, lesivo del principio di uguaglianza consacrato nell'art. 3 Cost., e comunque inconciliabile con i principi fondamentali della vigente costituzione in materia di produzione di atti normativi legislativi.

5.2.2. Invero, riprendendo alcune delle osservazioni contenute nella sentenza n. 1140/12 della sezione, è da rilevare che il legislatore — ché ad esso si deve fare ormai riferimento, dopo l'intervenuta legificazione — per la realizzazione di un'opera pubblica; ha attribuito ad un organo amministrativo, il commissario delegato, il potere (come risulta dall'art. 3 dell'ordinanza n. 3802/09) di operare in deroga, tra l'altro, alle norme primarie generali in materia di contratti pubblici, di espropriazioni — ciò che interessa particolarmente i ricorrenti — di procedimento amministrativo, di trasformazioni urbanistiche, e potendo così sacrificare, sia pure in misura variabile, le posizioni di vantaggio, procedimentali o sostanziali, che tali norme generali riconoscono e che vengono di regola esercitate e tutelate.

5.2.3. Ora, una siffatta disciplina speciale realizza, in tal modo, diseguaglianze tra situazioni corrispondenti, le quali possono giustificarsi soltanto in una situazione di somma urgenza: in presenza di situazioni ambientali affittò particolari viene meno il contesto in cui opera la norma comune e generale, e le posizioni soggettive generalmente riconosciute possono essere legittimamente sacrificate, senza che ciò comporti una reale ingiustizia.

5.3.1. Tuttavia, questo Giudice ha già ritenuto, e tuttora ritiene, che non sia dato qui riscontrare una simile situazione: la declamata emergenza, nel settore del traffico e della mobilità nel territorio dei comuni di Treviso e Vicenza (e la confusione tra «comuni» e «province» nel d.P.C.M. 31 luglio 2009 è sintomatica del modesto approfondimento istruttorio, e della distanza tra i luoghi in cui le norme sono state scritte, ed in quelli cui dovevano operare) registra, in realtà, una condizione (la «congestione del traffico automobilistico e dei mezzi pesanti», ed il «conseguente pericolo per la salute fisica e psichica dei cittadini») ordinaria per le vaste aree urbanizzate del nostro Paese, poste a nord come a sud.

5.3.2. Ora, è certamente doveroso che lo Stato e gli altri Enti preposti si adoperino per superare tale situazione, utilizzando a tal fine gli strumenti più appropriati, tra cui appunto la realizzazione di nuove strade: ma, proprio perché si tratta di un rimedio ordinario e tipico, per contribuire a risolvere una situazione largamente diffusa, lo stesso dovrà essere attuato avvalendosi delle leggi comuni.

5.3.3. D'altra parte, è intrinseca ad una condizione di eccezionalità la temporaneità degli interventi e dei mezzi a ciò destinati: un periodo di tempo contenuto nell'arco di poche settimane (5 di pochi mesi, in cui la normativa speciale trovare il suo limite e realizzare tendenzialmente i suoi limitati scopi.

5.3.4. In specie, viceversa, si è approvata una legislazione eccezionale per realizzare una superstrada a pedaggio, lunga poco meno di cento chilometri, che deve attraversare un territorio con altezze variabili, solcato da fiumi, ampiamente urbanizzato e ricco di bellezze naturali. Ciò basta a comprendere che si tratta di un'opera imponente la quale, anche sotto il solo profilo costruttivo, richiede evidentemente. un tempo considerevole: un'opera imponente ma ordinaria, nel senso sin qui considerato, e, infatti, è ancora in corso, senza che sia possibile stabilirne il completamento, come dimostra la legificazione e la prosecuzione della dichiarata condizione di eccezionalità, a circa cinque anni dal suo inizio.

5.3.5. D'altro canto, a confermare l'irrazionalità della normativa eccezionale qui sub indice è quanto prima narrato, e altresì esposto quale preambolo della legificata O.P.C.M n. 3802/09: e, cioè, che la legislazione speciale ha operato con riferimento ad un'opera già avviata, il cui progetto preliminare era già stato approvato con la delibera CIPE n. 96 del 29 marzo 2006, per la quale esistevano cospicui stanziamenti, una gara già esperita dalla regione Veneto come concedente dell'opera, e addirittura una concessionaria già individuata, la quale avrebbe sostenuto il costo di realizzazione dell'intervento, con le modalità previste e nei limiti degli importi indicati nella convenzione di concessione.

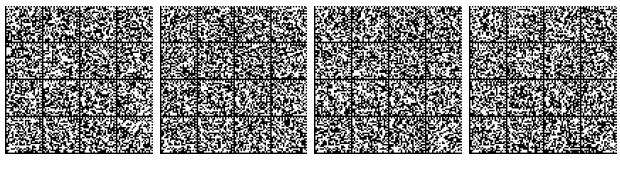
5.3.6. Un'opera, dunque, che stava progredendo con l'utilizzo delle norme ordinarie, il che ne conferma l'adeguatezza, e nel cui *iter* all'improvviso si è inserita, del tutto irragionevolmente, una disciplina eccezionale, palesemente lesiva dell'art. 3 della Costituzione, e sulla quale si chiede ora una verifica di costituzionalità.

6.1. Qualora, tuttavia, la Corte ritenesse di dover respingere la precedente questione d'incostituzionalità proposta in via principale, il Collegio ritiene doveroso censurare, in subordine, l'art. 6-*ter* del decreto-legge 20 giugno 2012, n. 79, aggiunto dalla legge di conversione 7 agosto 2012, n. 131, per violazione degli arti. 3, 24 e 113 della Costituzione.

6.2. Invero, attraverso la legificazione, alcuni atti della pubblica Amministrazione (il d.P.C.M. 31 luglio 2009 e la O.P.C.M. n. 3802/09 sono indiscutibilmente tali) sono stati sottratti — e con successo, ove appunto la principale questione di costituzionalità sollevata non avesse esito positivo — al controllo giurisdizionale quando erano già oggetto del presente giudizio, ed erano stati addirittura già annullati con la precedente sentenza n. 1140/12: e, in tal modo sono stati limitate le possibilità di annullamento di atti lesivi della sfera giuridica dei ricorrenti.

6.3. La non manifesta infondatezza della questione pare allora evidente: attraverso la legificazione, si è intanto realizzata, in violazione dell'art. 3, I comma, Cost., una disparità di trattamento tra chi è generalmente inciso da provvedimenti amministrativi, e può chiederne l'annullamento al giudice, e i ricorrenti, cui tanto viene negato.

Inoltre, è stato ridotto ai ricorrenti stessi, in violazione dell'art. 24, I comma, Cost., l'ambito di tutela giurisdizionale delle loro posizioni d'interesse legittimo giacché quelle correlate agli atti legificati gli sono state così confiscate.



È stata infine negata tutela giurisdizionale per determinati atti amministrativi, in contrasto con l'art. 113, I e II comma, Cost.

6.4. Per quanto concerne invece la rilevanza, è evidente che l'annullamento della disposizione riattribuirebbe agli atti de quibus natura oggettivamente e soggettivamente amministrativa, e consentirebbe così a questo giudice di sindacarne direttamente la legittimità e, insieme a questi, anche degli ulteriori atti successivi, qui impugnati anche per invalidità derivata.

7. Il giudizio va pertanto sospeso sino alla pronuncia della Corte costituzionale sulle questioni di costituzionalità sollevate.

Spese al definitivo.

P. Q. M.

a) *dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6*-ter*, I comma, del decreto-legge 20 giugno 2012, n. 79:*

in principalità per contrasto con il principio costituzionale di ragionevolezza degli atti legislativi e, così con l'art. 3, I comma, della Costituzione, e con le ulteriori previsioni costituzionali su cui lo stesso si fonda;

in subordine per contrasto con gli artt. 3, 24 e 113 della Costituzione.

b) *sospende il giudizio in corso;*

c) *ordina che la presente ordinanza sia notificata, a cura della segreteria del Tribunale amministrativo, a tutte le parti in causa e al presidente del Consiglio dei ministri, e che sia comunicata al presidente del Senato della Repubblica e al presidente della Camera dei deputati;*

d) *dispone la trasmissione degli atti, a cura della stessa segreteria, alla Corte costituzionale.*

Così deciso in Roma nella camera di consiglio addì 6 febbraio e 8 maggio 2013.

Il Presidente, estensore: GABBRICCI

13C00384

LOREDANA COLECCHIA, *redattore* DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2013-GUR-048) Roma, 2013 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.

MODALITÀ PER LA VENDITA

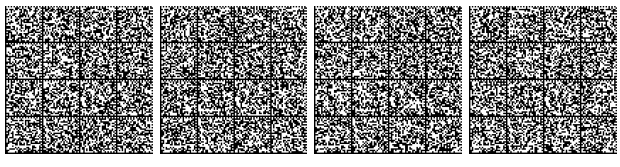
La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

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

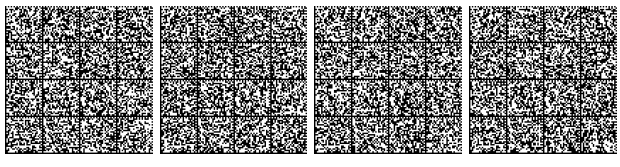
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

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

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



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



GAZZETTA UFFICIALE

DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)

validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

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

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

CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO

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

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

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

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

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI

*(di cui spese di spedizione € 129,11)**	- annuale	€	**302,47**
*(di cui spese di spedizione € 74,42)**	- semestrale	€	**166,36**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

*(di cui spese di spedizione € 40,05)**	- annuale	€	**86,72**
*(di cui spese di spedizione € 20,95)**	- semestrale	€	**55,46**

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83 + IVA)

Sulle pubblicazioni della 5° Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

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

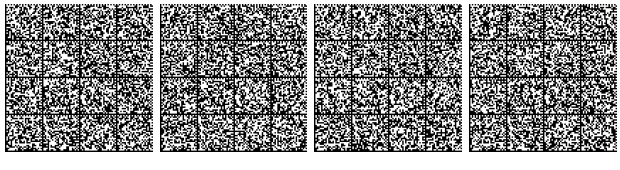
I.V.A. 4% a carico dell'Editore

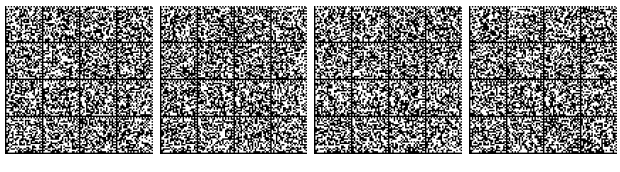
Per l'estero i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari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

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

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

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



45-4105001311127

€ 9,00