

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 154° - Numero 50

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 11 dicembre 2013

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

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

CORTE COSTITUZIONALE





S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 286. Sentenza 20 novembre - 4 dicembre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Norme della Regione Liguria - Personale preposto agli uffici stampa - Previsione che le relative spese non concorrono ai fini della determinazione del limite stabilito dalla normativa statale - Ricorso del Governo - Asserita violazione della competenza legislativa statale in materia di coordinamento della finanza pubblica - Asserita violazione dei principi di eguaglianza e di imparzialità - Ius *superveniens* abrogativo della norma censurata - Norma *medio tempore* non applicata - Cessazione della materia del contendere.

- Legge della Regione Liguria 28 giugno 2011, n. 15, art. 9.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 117, terzo comma.

Impiego pubblico - Norme della Regione Liguria - Ufficio stampa - Copertura dei posti previsti nella dotazione organica, in attesa che vengano espletate le procedure concorsuali - Prevista possibilità di assunzioni con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato, mediante scelta diretta motivata - Ricorso del Governo - Asserita violazione della competenza esclusiva statale nella materia dell'ordinamento civile - Asserita violazione dei principi di eguaglianza e di buon andamento della pubblica amministrazione - Sopravvenuta rinuncia all'impugnazione, accettata dalla controparte - Estinzione del processo.

- Legge della Regione Liguria 27 dicembre 2011, n. 38, art. 8, comma 8.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettera *l*); norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 23.

Impiego pubblico - Norme della Regione Liguria - Disciplina delle ferie - Dipendenti che proseguono il loro rapporto di lavoro con forma contrattuale diversa che comporti la cessazione o il collocamento in aspettativa senza assegni per tutta la durata dell'incarico - Prevista possibilità di conversione delle ferie, previa intesa con il dipendente interessato, e con la garanzia dell'invarianza della spesa finale (c.d. monetizzazione) - Regolamentazione di aspetti inerenti al rapporto di lavoro dei lavoratori pubblici in regime contrattualizzato - Violazione della competenza esclusiva statale nella materia dell'ordinamento civile - Illegittimità costituzionale - Assorbimento delle ulteriori censure.

- Legge della Regione Liguria 28 giugno 2011, n. 15, art. 8.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera *l*) (artt. 3, 97 e 117, terzo comma)

Impiego pubblico - Norme della Regione Liguria - Disciplina delle ferie - Dipendenti che proseguono il loro rapporto di lavoro con forma contrattuale diversa che comporti la cessazione o il collocamento in aspettativa senza assegni per tutta la durata dell'incarico - Previsione che le ferie maturate e non fruite non possono essere monetizzate e sono convertite in un numero di giorni parametrato al valore economico della giornata lavorativa nell'ambito della nuova tipologia contrattuale - Regolamentazione di aspetti inerenti al rapporto di lavoro dei lavoratori pubblici in regime contrattualizzato - Violazione della competenza esclusiva statale nella materia dell'ordinamento civile - Illegittimità costituzionale - Assorbimento delle ulteriori censure.

- Legge della Regione Liguria 27 dicembre 2011, n. 38, art. 18, comma 1.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lettera *l*) (artt. 3 e 97).

Pag. 1



N. 287. Sentenza 20 novembre - 4 dicembre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Norme della Regione Molise - Facoltà di nuove assunzioni a tempo indeterminato, condizionata unicamente al rispetto degli atti programmatori della dotazione organica - Contrasto con il principio fondamentale statale che pone limiti alle assunzioni di personale, in vista del contenimento dei costi ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interna - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Molise 1° febbraio 2011, n. 2, art. 1, comma 30.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 14, comma 9.....

Pag. 16

N. 288. Sentenza 20 novembre - 4 dicembre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Norme della Regione Sardegna - Concessioni demaniali - Concessioni ai fini di pesca e acquacoltura nel demanio marittimo, demanio regionale e mare territoriale, rilasciate dall'Amministrazione regionale nell'esercizio delle funzioni amministrative di cui al d.P.R. n. 1627 del 1965, in essere alla data 29 dicembre 2008 - Proroga ex lege al 31 dicembre 2013, al fine di consentire l'avvio e lo svolgimento delle procedure di evidenza pubblica - Ricorso del Governo - Asserita violazione dell'obbligo di osservanza dei vincoli comunitari - Asserita violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza - Omessa valutazione del parametro statutario - Inammissibilità della questione.

- Legge della Regione Sardegna 12 ottobre 2012, n. 19, art. 1, comma 1.
- Costituzione, art. 117, primo e secondo comma, lettera e); trattato sul funzionamento dell'Unione europea, artt. 49 e 101.....

Pag. 19

N. 289. Sentenza 2 - 6 dicembre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Norme della Regione Abruzzo - Disposizioni per il contenimento delle spese per il personale, adottate in esecuzione di norme statali che pongono obiettivi di riequilibrio - Previsione di una deroga per le spese derivanti dai rapporti di lavoro instaurati presso gli uffici alle dipendenze degli organi elettivi della Giunta e del Consiglio regionale - Contrasto con norme statali costituenti principi fondamentali - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Abruzzo 28 settembre 2012, n. 48, art. 3, comma 2.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), artt. 9, comma 28, e 14, commi 7 e 9.

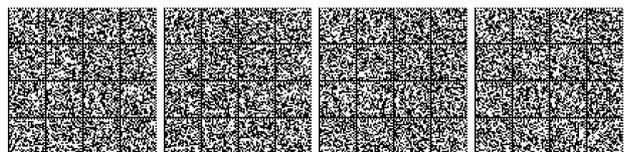
Pag. 25

N. 290. Sentenza 2 - 6 dicembre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Norme della Regione Basilicata - Strutture accreditate al Servizio sanitario regionale - Inadempienza retributiva nei confronti dei dipendenti - Previsto intervento sostitutivo da parte delle aziende sanitarie regionali - Disciplina modificativa che interviene nei rapporti di natura privatistica tra l'azienda committente, il soggetto convenzionato e i creditori di quest'ultimo - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Illegittimità costituzionale - Assorbimento delle ulteriori censure.

- Legge della Regione Basilicata 23 novembre 2012, n. 22, art. 1.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lettera l) (art. 117, comma terzo).



Sanità pubblica - Norme della Regione Basilicata - Strutture accreditate al Servizio sanitario regionale - Inadempienza retributiva nei confronti dei dipendenti - Dichiarazione di illegittimità dell'intervento sostitutivo da parte delle aziende sanitarie regionali - Disposizioni che hanno finalità di attuazione del principio surrogatorio - Illegittimità costituzionale in via consequenziale.

– Legge della Regione Basilicata 23 novembre 2012, n. 22, artt. 2, 3 e 4.

– Legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 27. Pag. 28

N. 291. Sentenza 2 - 6 dicembre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Misure di prevenzione - Misura di prevenzione personale - Sospensione dell'esecuzione a causa dello stato detentivo in espiazione di pena del sottoposto - Presunzione *iuris tantum* di persistenza della pericolosità, malgrado il trattamento, nel momento dell'esecuzione - Mancata previsione del dovere dell'organo che ha emanato il provvedimento di applicazione della misura di valutarne l'attualità nel momento in cui questa viene eseguita - Violazione del principio di ragionevolezza - Disparità di trattamento rispetto alla disciplina delle misure di sicurezza - Illegittimità costituzionale in parte qua - Assorbimento dell'ulteriore censura.

– Legge 27 dicembre 1956, n. 1423, art. 12.

– Costituzione, art. 3 (art. 24).

Misure di prevenzione - Misura di prevenzione personale - Sospensione dell'esecuzione a causa dello stato detentivo in espiazione di pena del sottoposto - Presunzione *iuris tantum* di persistenza della pericolosità, malgrado il trattamento, nel momento dell'esecuzione - *Ius superveniens* che recepisce la disposizione dichiarata incostituzionale, senza significative variazioni - Illegittimità costituzionale in parte qua in via consequenziale.

– Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, art. 15.

– Legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 27. Pag. 35

N. 292. Sentenza 2 - 6 dicembre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Appalti pubblici - Norme della Regione Puglia - Norme per il sostegno dei Gruppi acquisto solidale (GAS) e per la promozione dei prodotti agricoli da filiera corta, a chilometro zero, di qualità - Affidamento dei servizi di ristorazione collettiva da parte degli enti pubblici - Priorità attribuita ai gestori che si riforniscono da aziende agricole locali, a prescindere dal livello delle emissioni di anidride carbonica equivalente connesse al trasporto - Misura ad effetto equivalente, costituente ostacolo agli scambi intracomunitari e alla concorrenza - Violazione dell'obbligo di osservanza dei vincoli comunitari - Illegittimità costituzionale in parte qua.

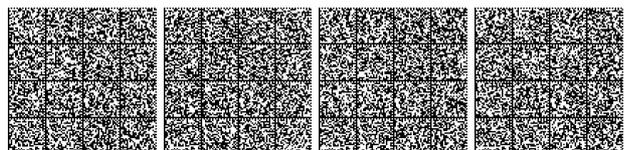
– Legge della Regione Puglia 13 dicembre 2012, n. 43, artt. 3, comma 1, lettera c), e 4, comma 5.

– Costituzione, art. 117, primo comma; trattato sul funzionamento dell'Unione europea, artt. 34, 35 e 36.

Appalti pubblici - Norme della Regione Puglia - Norme per il sostegno dei Gruppi acquisto solidale (GAS) e per la promozione dei prodotti agricoli da filiera corta, a chilometro zero, di qualità - Affidamento dei servizi di ristorazione collettiva da parte degli enti pubblici - Priorità attribuita ai gestori che si riforniscono da aziende agricole locali, a prescindere dal livello delle emissioni di anidride carbonica equivalente connesse al trasporto - Ricorso del Governo - Asserita violazione del principio di libera circolazione delle cose tra le Regioni - Omessa motivazione - Inammissibilità della questione.

– Legge della Regione Puglia 13 dicembre 2012, n. 43, artt. 3, comma 1, lettera c), e 4, comma 5.

– Costituzione, art. 120, primo comma. Pag. 43



N. 293. Sentenza 2 - 6 dicembre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Misure cautelari - Durata massima - Deducibilità, in sede di riesame, della retrodatazione della decorrenza dei termini di durata massima della misura cautelare, prevista nei casi di “contestazione a catena” - Subordinazione anche alla condizione che tutti gli elementi per la retrodatazione stessa emergano dall’ordinanza cautelare impugnata - Principio di diritto formulato dalle Sezioni unite della Corte di cassazione quale giudice del rinvio, vincolante per il giudice *a quo* - Disparità di trattamento tra i ricorrenti al tribunale del riesame in dipendenza di una circostanza estrinseca e casuale, quale la maggiore o minore ricchezza delle indicazioni contenute nel provvedimento coercitivo - Illegittimità costituzionale interpretativa - Assorbimento di ulteriori censure.

- Codice di procedura penale, art. 309.
- Costituzione, art. 3, primo comma (artt. 13, quinto comma, 24, secondo comma, 25, primo comma, 111, terzo comma, e 117, primo comma).

Pag. 47

N. 294. Ordinanza 2 - 6 dicembre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Magistrati - Trattamento pensionistico - Decurtazioni - Sopravvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale di una delle disposizioni impuginate - Assorbimento della questione sollevata in via subordinata - Difetto assoluto di motivazione in relazione alla restante disposizione impugnata - Inammissibilità della questione.

- Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111), art. 18, comma 22-*bis*, come modificato dall’art. 24, comma 31-*bis*, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214); dall’art. 2, comma 1, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148); dall’art. 24, comma 25, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214).
- Costituzione, artt. 2, 3, 53 e 97.

Pag. 55

N. 295. Ordinanza 2 - 6 dicembre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Previsione che l’esercente la professione sanitaria che nello svolgimento della propria attività si attiene a linee guida e buone pratiche accreditate dalla comunità scientifica non risponde penalmente per colpa lieve - Omessa descrizione della fattispecie *a quo* - Omessa motivazione sulla rilevanza - Manifesta inammissibilità della questione.

- Decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (convertito nella legge 8 novembre 2012, n. 189), art. 3.
- Costituzione, artt. 3, 24, 25, secondo comma, 27, 28, 32, 33 e 111.

Pag. 57

N. 296. Ordinanza 2 - 6 dicembre 2013

Giudizio sull’ammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Procedimento penale - Adozione da parte del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Padova, di un provvedimento concernente la sospensione dei termini processuali e sostanziali relativi a procedimento civile - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri proposto dal Giudice istruttore del Tribunale di Padova - Asserito difetto di *potestas iudicandi* del Pubblico Ministero che non è parte nel procedimento civile - Difetto dei requisiti soggettivo e oggettivo per la proposizione del ricorso - Inammissibilità.

- Provvedimento del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Padova emesso il 12 dicembre 2012.
- Costituzione, artt. 25, 101, secondo comma, e 104; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 37, terzo e quarto comma.

Pag. 60



N. 297. Ordinanza 2 - 6 dicembre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Rifiuti - Disposizioni urgenti per la cessazione dello stato di emergenza in materia di rifiuti nella Regione Campania - Determinazione del valore proprietario del termovalorizzatore di Acerra e trasferimento della proprietà dello stesso alla Regione Campania - Stipula di accordo transattivo - Ius superveniens - Necessità di valutazione della persistenza della rilevanza della questione - Restituzione degli atti.

- Decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 195 (convertito nella legge 26 febbraio 2010, n. 26), artt. 6 e 7, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 6.
- Costituzione, art. 117, primo comma; Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, Protocollo primo, art. 1.

Pag. 64

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 99. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 29 ottobre 2013 (della Provincia autonoma di Trento).

Lavoro e occupazione, Formazione professionale - Interventi straordinari per favorire l'occupazione, in particolare giovanile - Disciplina dei tirocini formativi e di orientamento - Previsione che i datori di lavoro pubblici e privati con sedi in più Regioni possono fare riferimento alla sola normativa della Regione dove è ubicata la sede legale - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata invasione della competenza legislativa provinciale (primaria statutaria o residuale) in materia di formazione professionale - Violazione da parte del legislatore statale del principio costituzionale di territorialità della legge regionale - Contrasto con l'Accordo del 24 gennaio 2013 e allegate Linee-guida in materia di tirocini (secondo cui, la deroga al criterio territoriale è subordinata ad appositi accordi tra le Regioni, recepiti da leggi regionali) - In subordine: Violazione dei principi di leale collaborazione e di ragionevolezza.

- Decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76, convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2013, n. 99, art. 2, comma 5-ter.
- Costituzione, artt. 117 (commi quarto e ottavo) e 118, in combinato disposto con l'art. 10 della legge 18 ottobre 2001, n. 3; Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 8, n. 29), 9, nn. 2) e 4), e 16; d.P.R. 1 novembre 1973, n. 689; d.P.R. 28 marzo 1975, n. 470; Accordo del 24 gennaio 2013 ed allegate "Linee-guida in materia di tirocini".....

Pag. 69

N. 265. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Campania del 30 maggio 2013.

Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Contenimento della spesa in materia di pubblico impiego - Previsione, per i dipendenti pubblici non contrattualizzati, che i meccanismi di adeguamento retributivo non si applicano per gli anni 2011, 2012 e 2013 e che non danno luogo a recuperi - Previsione, altresì, che gli anni 2011, 2012 e 2013 non siano utili ai fini della maturazione delle classi e degli scatti di stipendio e che le progressioni hanno effetto per i predetti anni soltanto a fini giuridici - Irrazionalità - Ingiustificato deterioramento dei lavoratori dipendenti rispetto a quelli autonomi - Violazione dei principi di generalità e di progressività della tassazione e di capacità contributiva, attesa la sostanziale natura tributaria della prestazione patrimoniale imposta - Violazione del principio della retribuzione proporzionata ed adeguata - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

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

Pag. 74



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 286

Sentenza 20 novembre - 4 dicembre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Norme della Regione Liguria - Personale preposto agli uffici stampa - Previsione che le relative spese non concorrono ai fini della determinazione del limite stabilito dalla normativa statale - Ricorso del Governo - Asserita violazione della competenza legislativa statale in materia di coordinamento della finanza pubblica - Asserita violazione dei principi di eguaglianza e di imparzialità - Ius superveniens abrogativo della norma censurata - Norma *medio tempore* non applicata - Cessazione della materia del contendere.

- Legge della Regione Liguria 28 giugno 2011, n. 15, art. 9.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 117, terzo comma.

Impiego pubblico - Norme della Regione Liguria - Ufficio stampa - Copertura dei posti previsti nella dotazione organica, in attesa che vengano espletate le procedure concorsuali - Prevista possibilità di assunzioni con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato, mediante scelta diretta motivata - Ricorso del Governo - Asserita violazione della competenza esclusiva statale nella materia dell'ordinamento civile - Asserita violazione dei principi di eguaglianza e di buon andamento della pubblica amministrazione - Sopravvenuta rinuncia all'impugnazione, accettata dalla controparte - Estinzione del processo.

- Legge della Regione Liguria 27 dicembre 2011, n. 38, art. 8, comma 8.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettera *l*); norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 23.

Impiego pubblico - Norme della Regione Liguria - Disciplina delle ferie - Dipendenti che proseguono il loro rapporto di lavoro con forma contrattuale diversa che comporti la cessazione o il collocamento in aspettativa senza assegni per tutta la durata dell'incarico - Prevista possibilità di conversione delle ferie, previa intesa con il dipendente interessato, e con la garanzia dell'invarianza della spesa finale (c.d. monetizzazione) - Regolamentazione di aspetti inerenti al rapporto di lavoro dei lavoratori pubblici in regime contrattualizzato - Violazione della competenza esclusiva statale nella materia dell'ordinamento civile - Illegittimità costituzionale - Assorbimento delle ulteriori censure.

- Legge della Regione Liguria 28 giugno 2011, n. 15, art. 8.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera *l*) (artt. 3, 97 e 117, terzo comma)

Impiego pubblico - Norme della Regione Liguria - Disciplina delle ferie - Dipendenti che proseguono il loro rapporto di lavoro con forma contrattuale diversa che comporti la cessazione o il collocamento in aspettativa senza assegni per tutta la durata dell'incarico - Previsione che le ferie maturate e non fruite non possono essere monetizzate e sono convertite in un numero di giorni parametrato al valore economico della giornata lavorativa nell'ambito della nuova tipologia contrattuale - Regolamentazione di aspetti inerenti al rapporto di lavoro dei lavoratori pubblici in regime contrattualizzato - Violazione della competenza esclusiva statale nella materia dell'ordinamento civile - Illegittimità costituzionale - Assorbimento delle ulteriori censure.

- Legge della Regione Liguria 27 dicembre 2011, n. 38, art. 18, comma 1.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lettera *l*) (artt. 3 e 97).



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 degli artt. 8 e 9 della legge della Regione Liguria 28 giugno 2011, n. 15 (Disposizioni di manutenzione e adeguamento della normativa regionale) e degli artt. 8, comma 8, e 18, comma 1, della legge della Regione Liguria 27 dicembre 2011, n. 38 (Disposizioni collegate alla legge finanziaria 2012), promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi notificati il 1°-3 agosto 2011 e il 22-24 febbraio 2012, depositati in cancelleria il 5 agosto 2011 ed il 28 febbraio 2012 ed iscritti al n. 78 del registro ricorsi 2011 e al n. 37 del registro ricorsi 2012.

Visti gli atti di costituzione della Regione Liguria;

udito nell'udienza pubblica dell'8 ottobre 2013 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

uditi l'avvocato dello Stato Stefano Varone per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Stefano Santarelli per la Regione Liguria.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato a mezzo del servizio postale il 1°-3 agosto 2011, depositato in cancelleria il 5 agosto 2011 e iscritto al n. 78 del registro ricorsi dell'anno 2011 il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, commi secondo, lettera *l*), e terzo, della Costituzione, degli artt. 8 e 9 della legge della Regione Liguria 28 giugno 2011, n. 15 (Disposizioni di manutenzione e adeguamento della normativa regionale).

1.1.- Premette il ricorrente che l'art. 8 della suddetta legge regionale, rubricato «Continuità nei rapporti di lavoro», stabilisce che «Nei casi in cui occorra garantire la continuità del servizio, le ferie dei dipendenti che proseguono il loro rapporto di lavoro con la Regione Liguria con forma contrattuale diversa che comporti la cessazione o il collocamento in aspettativa senza assegni per tutta la durata dell'incarico possono essere convertite, previa intesa con il dipendente [...]».

1.1.1.- Il Governo sostiene che il legislatore regionale, consentendo la conversione delle ferie dei dipendenti regionali in aspettativa durante tutta la durata dell'incarico, si pone in contrasto con la disciplina statale di riferimento. E ciò perchè il rapporto di lavoro dei dipendenti regionali, in quanto personale contrattualizzato, è regolato dal contratto collettivo nazionale del comparto Regioni ed autonomie locali stipulato il 6 luglio 1995, il quale prevede sub art. 18, comma 9, in conformità all'art. 36 Cost., che le ferie sono un diritto irrinunciabile, disponendo, altresì, che le stesse non sono monetizzabili salvo che in casi eccezionali individuati nelle sole ferie residue all'atto della cessazione del rapporto di lavoro e non fruite per esigenze di servizio. Nel caso di specie, ad avviso del ricorrente, la previsione regionale esorbita dall'ambito entro il quale il suddetto contratto collettivo consente la monetizzazione delle ferie, posto che la "conversione" (e dunque la monetizzazione) viene ad essere consentita dal legislatore regionale durante il collocamento in aspettativa ovvero in una fase del rapporto diversa dalla cessazione, quando lo stesso prosegue attraverso un nuovo incarico. La disposizione regionale impugnata, infatti, incide sulla disciplina delle ferie, fondamentale aspetto del contratto di diritto privato che lega i dipendenti pubblici regionali - attualmente privatizzati - all'ente di appartenenza e che risulta regolata dalla contrattazione collettiva. Sicché, rientrando la regolamentazione di aspetti inerenti al rapporto di lavoro dei dipendenti in regime di rapporto di lavoro contrattualizzato nella specifica competenza esclusiva statale dell'ordinamento civile (come più volte affermato da questa Corte), la disposizione regionale impugnata si porrebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost.



1.1.2.- L'art. 8 della legge regionale censurata, oltretutto, differenziando in modo ingiustificato la disciplina delle ferie dei dipendenti della Regione Liguria rispetto ai dipendenti delle altre Regioni si porrebbe in contrasto anche con l'art. 3 Cost. Invero, non potendosi individuare particolari ragioni che inducano a ritenere ragionevole tale ingiustificata discriminazione, la disposizione violerebbe il principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., nonché quelli di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione di cui all'art. 97 Cost.

1.1.3.- Nel consentire la conversione delle ferie oltre i casi previsti dal contratto collettivo di riferimento, infine, il censurato art. 8 lederebbe i principi di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. Essendo le Regioni e gli enti locali chiamati a concorrere al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, assunti in sede europea per garantire il rispetto del Patto di stabilità e crescita, questi enti sono assoggettati alle regole del cosiddetto «Patto di stabilità interno», che, da un lato, indicano «limiti complessivi di spesa», dall'altro, prevedono «sanzioni volte ad assicurar[n]e il rispetto». Detti limiti, secondo la giurisprudenza di questa Corte, «costituiscono principi di coordinamento della finanza pubblica» (sono richiamate le sentenze n. 155 del 2011; n. 289 e n. 190 del 2008; n. 412 e n. 169 del 2007; n. 4 del 2004).

Peraltro, con la normativa statale vigente - in particolare, con l'art. 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), che obbliga le Regioni alla riduzione delle spese per il personale, come da ultimo sostituito dal comma 7 dell'art. 14 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; nonché, con l'art. 76, comma 6, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133 -, il legislatore statale ha imposto agli enti pubblici una rigorosa programmazione di spesa per il personale, fissando anche una disciplina vincolistica per tale tipologia di spesa. In tal modo, le finalità di contenimento della spesa relativa al personale dipendente devono essere riportate nell'ambito dei fondamentali principi di coordinamento della finanza pubblica.

La disposizione in esame, pertanto, consentendo ulteriori casi di monetizzazione delle ferie per i dipendenti della Regione al di fuori di quelli già previsti dalla normativa statale di riferimento, comporterebbe nuove ed ingiustificate spese in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., costituendo le richiamate norme statali principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica.

1.2.- Viene impugnato, altresì, l'art. 9 della legge reg. Liguria n. 15 del 2011, il quale prevede che dal 1° gennaio 2012 le spese per il personale preposto agli uffici stampa, attuati dalla normativa regionale ai sensi dell'art. 9 della legge 7 giugno 2000, n. 150 (Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni) e successive modificazioni ed integrazioni, non concorrono ai fini della determinazione dei limiti di spesa del personale e dei limiti di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010. Tale ultima disposizione prevede che «A decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie, incluse le Agenzie fiscali di cui agli articoli 62, 63 e 64 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni, gli enti pubblici non economici, le università e gli enti pubblici di cui all'articolo 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni e integrazioni, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, fermo quanto previsto dagli articoli 7, comma 6, e 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009. Per le medesime amministrazioni la spesa per personale relativa a contratti di formazione-lavoro, ad altri rapporti formativi, alla somministrazione di lavoro, nonché al lavoro accessorio di cui all'articolo 70, comma 1, lettera d) del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e successive modificazioni ed integrazioni, non può essere superiore al 50 per cento di quella sostenuta per le rispettive finalità nell'anno 2009. Le disposizioni di cui al presente comma costituiscono principi generali ai fini del coordinamento della finanza pubblica ai quali si adeguano le regioni, le province autonome, e gli enti del Servizio sanitario nazionale [...]. Il mancato rispetto dei limiti di cui al presente comma costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale. Per le amministrazioni che nell'anno 2009 non hanno sostenuto spese per le finalità previste ai sensi del presente comma, il limite di cui al primo periodo è computato con riferimento alla media sostenuta per le stesse finalità nel triennio 2007-2009».

1.2.1.- La norma regionale da ultimo censurata, dunque, ad avviso del ricorrente, introduce una evidente deroga al limite previsto in sede di legislazione statale, in quanto stabilisce che una determinata quota di personale non concorra al computo della spesa ai fini del raggiungimento del tetto massimo sopra descritto.



Tenuto conto che norme che disciplinano tali limiti - come espressamente statuito dallo stesso art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010 - costituiscono principi generali ai fini del coordinamento della finanza pubblica ai quali le Regioni sono tenute ad adeguarsi (al pari delle Province autonome e degli enti del Servizio sanitario nazionale), la legge regionale in esame, nel derogare a tali principi, confliggerebbe, per tale parte, con l'art. 117, terzo comma, Cost.

1.2.2.- La disposizione di cui all'impugnato art. 9 della legge regionale citata, inoltre, in ragione dei profili di disparità di trattamento introdotti in relazione ai vincoli di spesa cui sono assoggettate le altre Regioni ai sensi della disciplina statale di cui al succitato art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010 (dai quali è per contro esclusa la sola Regione Liguria in forza della deroga *de qua*), si porrebbe, altresì, in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost., venendo meno sia al principio di eguaglianza, che a quello di imparzialità.

2.- Con memoria depositata il 9 settembre 2011 si è costituita la Regione Liguria, eccependo, in primo luogo, l'inammissibilità del ricorso per difetto di motivazione e per difetto di interesse; contestandone, in secondo luogo, la fondatezza.

2.1. - Lamenta la resistente che il Presidente del Consiglio dei ministri non si sia soffermato sulla lettera dell'art. 8 impugnato, né abbia dato conto dei chiarimenti forniti con nota del 20 luglio 2011, prot. n. PG/2011/104762. La norma regionale, infatti, consentirebbe solamente «di ripassare dal compenso sostitutivo teorico (ottenuto con la monetizzazione) a giornate di congedo nel nuovo rapporto (con una astratta smonetizzazione)» e, così facendo, lungi dall'«esorbitare» dai limiti dell'art. 18 del citato contratto collettivo per il personale del comparto delle Regioni e delle Autonomie locali, stipulato in data 6 luglio 1995 (e dall'art.17 del contratto collettivo nazionale di lavoro per il personale del medesimo comparto con qualifica dirigenziale, sottoscritto il 10 aprile 1996), si porrebbe in continuità con l'istituto esistente, nel pieno rispetto della direttiva 4 novembre 2003, n. 2003/88/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro) e di quelle precedenti, nonché della normativa nazionale di recepimento di cui al decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66 (Attuazione delle direttive 93/104/CE e 2000/34/CE concernenti taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro), e successive modificazioni e integrazioni.

Anche con riferimento alle censure sollevate avverso l'art. 9 della legge impugnata, l'esame del quadro normativo da parte del ricorrente sarebbe stato carente ed errato, al punto da ignorare la recente normativa speciale di fonte statale relativa agli uffici stampa.

Sarebbero state ignorate le competenze proprie delle Regioni: almeno quella regolamentare e organizzativa (artt. 117, sesto comma, e 123 Cost.), correlata all'autonomia riconosciuta alle Regioni (artt. 114 e 119 Cost.), nonché quelle concorrenti in tema di «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica», di «tutela e sicurezza del lavoro» e di «tutela della salute». Sicché, non sarebbe dato comprendere se sussista un interesse attuale e concreto a proporre l'impugnazione, in mancanza del quale il ricorso stesso è inammissibile. Anzi, siccome nel caso in esame, secondo quanto posto in rilievo dalla stessa Regione Liguria con la nota prodotta, «il fine della norma [...] è evitare una monetizzazione che comporti un esborso di denaro per l'Amministrazione», l'eventuale declaratoria d'illegittimità costituzionale della contestata disciplina regionale si risolverebbe in un danno economico non trascurabile per le risorse pubbliche, senza arrecare alcun vantaggio, giuridicamente rilevante, né per le finanze dello Stato, né per la sua capacità gestionale in materia.

2.2.- Ad avviso della Regione Liguria, le questioni promosse sono, comunque, infondate, a partire da quelle sollevate contro l'art. 8 della legge reg. Liguria n. 15 del 2011.

2.2.1.- In primo luogo, la resistente contesta in radice l'equiparazione operata dal Governo tra la «conversione» delle ferie maturate e non fruiti per ragioni di servizio, disciplinata dalla norma regionale al passaggio ad un diverso incarico, e la loro monetizzazione, equiparazione che sostiene l'intera impostazione della censura.

Opina, infatti, la Regione Liguria che il meccanismo delineato dalla disposizione censurata si concretizza nella conversione dei giorni di ferie maturati e non fruiti in vigenza di una precedente tipologia di rapporto di lavoro presso l'amministrazione in un diverso numero di giorni di ferie da usufruire nell'ambito del nuovo rapporto di lavoro; diverso perché parametrato al nuovo e diverso valore della giornata lavorativa.

La norma, dunque, sarebbe stata introdotta quale strumento di contenimento della spesa, proprio al fine di evitare la paventata monetizzazione delle ferie non fruiti al passaggio a diverso incarico, in tutti i casi in cui la mancata fruizione delle medesime sia da ricondurre a motivi di servizio o a esigenze organizzative dell'amministrazione (ad esempio, quando il mutamento della tipologia del rapporto di lavoro avvenga con scarso preavviso, oppure vi sia la necessità di garantire la presenza in servizio del dipendente per un adeguato passaggio di consegne). Di conseguenza, l'applicabilità al caso concreto troverebbe (eventuale) efficacia non «in tutti i casi», ma unicamente ove «occorra garantire la continuità del servizio». In sostanza, nel caso in cui, per inderogabili esigenze organizzative, l'amministrazione neghi al dipendente le ferie maturate, in luogo del «congelamento» delle medesime e della loro successiva monetizzazione



all'atto della cessazione del rapporto di lavoro, esse possono essere convertite in ulteriori giorni di ferie, in relazione al valore della giornata di ferie nella nuova posizione funzionale. Tale "trasformazione" garantirebbe sia l'invarianza della spesa finale, sia il diritto del dipendente, che non può essere compresso neppure per ragioni, seppur inderogabili, di carattere organizzativo (essendo necessaria la "previa intesa con il dipendente interessato"). La monetizzazione, insomma, sarebbe squisitamente teorica, al solo fine di parametrare il numero di giorni da fruire sulla base del valore giornaliero della nuova prestazione lavorativa. In altri termini, la determinazione teorica del compenso sostitutivo (monetizzazione) servirebbe solamente per la "conversione" del diritto al congedo ordinario maturato (indisponibile, irrinunciabile e indegradabile da parte del datore di lavoro, anche se pubblico, e automaticamente inclusivo del diritto a tale compenso sostitutivo) nel corrispondente (in termini economici teorici) diritto ad usufruire di giorni di riposo (ragguagliati al diverso valore economico dato) nell'ambito del nuovo rapporto in atto, avente forma contrattuale diversa, senza alcuna variazione della spesa teorica.

La Regione Liguria sottolinea, altresì, che l'aspetto disciplinato dalla norma censurata non è in alcun modo regolamentato da norme di legge o di contratto, che la "conversione" è subordinata a una previa intesa con il dipendente e che l'interpretazione proposta troverebbe conforto sia nella lettera della disposizione in oggetto - tale da consentire che, salva "l'invarianza della spesa finale" (spesa teorica), i giorni di ferie maturati siano convertiti in (altri ricalcolati) giorni di ferie, da poter fruire "per tutta la durata dell'incarico" -, sia per la necessità di conformarla alla normativa europea, da ultimo "codificata" in subiecta materia dalla direttiva n. 2003/88/CE, e a quella nazionale di recepimento di cui al d.lgs. n. 66 del 2003 e successive modificazioni e integrazioni. Disposizioni, da un lato, confermatrici dell'eccezionalità dell'istituto della monetizzazione; dall'altro identificative del «diritto di ogni lavoratore alle ferie annuali retribuite [...] come principio particolarmente importante del diritto sociale comunitario, al quale non si può derogare [...]», dovendosi quindi riconoscere che «l'effetto positivo delle ferie sulla sicurezza e sulla salute del lavoratore [...] rimane interessante sotto tale profilo anche se sia goduto in un momento successivo» (sentenza della Corte di giustizia 6 aprile 2006, causa C-124/05, *Federatie Nederlandse Vakbeweking contro Staat der Nederlanden*).

Pertanto, obietta conclusivamente la resistente che la norma regionale impugnata non andrebbe ad incidere la materia dell'ordinamento civile, di competenza esclusiva del legislatore statale, poiché, a suo parere, non contrastante con le disposizioni dei contratti collettivi della dirigenza e di comparto, che nulla dispongono al riguardo, e capace, anzi, di dare ad esse corpo e continuità, nel segno, normativamente necessitato, dell'assoluta eccezionalità della monetizzazione delle ferie non godute, donde l'infondatezza della censura concernente l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

2.2.1.1.- Ad avviso della Regione Liguria, la norma impugnata non avrebbe portata innovativa tale da giustificare le censure sollevate in ricorso (e, ancor prima, l'interesse alla sua proposizione) neppure se, seguendo l'erronea impostazione del ricorrente, essa fosse ritenuta ampliativa delle possibilità di monetizzazione oltre i casi previsti dalle norme contrattuali.

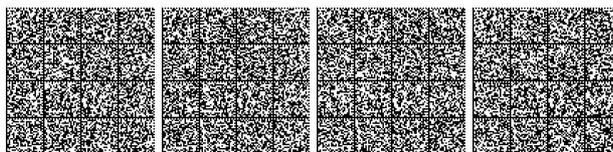
Deduce, infatti, la resistente che il passaggio a diversa tipologia di rapporto, con incarico a tempo determinato e collocamento in aspettativa nel rapporto precedente, è fattispecie sussumibile (secondo le regole di ermeneutica contrattuale) sotto quella disciplinata dal comma 16 dell'art. 18 del contratto collettivo del 6 luglio 1995 per il comparto e dal comma 13 dell'art. 17 del contratto collettivo del 10 aprile 1996 per la dirigenza regionale. Come quella, infatti, essa sarebbe caratterizzata dal fatto che il mancato godimento delle ferie non è in alcun modo imputabile alla volontà del dipendente e sarebbe, pertanto, assimilabile agli eventi oggettivi di carattere impeditivo (come il licenziamento per superamento del periodo di comporta ed il collocamento a riposo per assoluta e permanente inidoneità) ormai pacificamente ritenuti riconducibili a detta ipotesi eccezionale.

In ogni caso, la monetizzazione al momento del collocamento in aspettativa senza assegni costituirebbe mera "anticipazione" del pagamento sostitutivo che spetterebbe alla cessazione del rapporto (o meglio della catena di diversi rapporti intrattenuti nel tempo tra l'amministrazione ed il dipendente); anticipazione priva di significative conseguenze economiche e costituente legittimo esercizio dell'autonomia regionale.

2.2.2.- Sarebbe, altresì, infondato il rilievo concernente la violazione dei principi di uguaglianza e di buon andamento ed imparzialità della pubblica amministrazione, di cui agli artt. 3 e 97 Cost., poiché, in ragione del già illustrato tenore sostanziale della disposizione, essa non modificherebbe l'istituto della monetizzazione, né contemplerebbe esborsi di denaro, sì da non introdurre alcuna disparità di trattamento al riguardo.

2.2.3.- La disposizione in esame, infine, anziché in contrasto con i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, sub specie di violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., sarebbe, invece, destinata a consentire notevoli risparmi all'amministrazione regionale.

2.3.- Secondo la resistente, nemmeno le questioni concernenti l'art. 9 della legge reg. Liguria n. 15 del 2011 sarebbero fondate.



Viene premesso che l'impugnato art. 9 è stato introdotto al fine di chiarire che le spese e le modalità di reclutamento (nei termini previsti dalle leggi regionali) dei giornalisti degli uffici stampa, riorganizzati in attuazione della legge n. 150 del 2000, non concorrono alla determinazione dei limiti recentemente imposti dallo Stato, in particolare all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, in base al quale le amministrazioni «possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni [...] nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009» e l'eventuale «mancato rispetto dei limiti di cui al presente comma costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale».

Rileva la resistente che tale norma ha introdotto, quale principio generale di coordinamento della finanza pubblica, un taglio pesante (cinquanta per cento rispetto all'anno 2009) della spesa sostenuta per i contratti di lavoro subordinato a tempo determinato, per le convenzioni, per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, considerando la spesa per il ricorso al lavoro flessibile “comprimibile” rispetto a quella generale riferita ai dipendenti con contratto di lavoro a tempo indeterminato.

Tuttavia, l'esame delle disposizioni principali contenute nelle legge n. 150 del 2000, che disciplinano gli uffici stampa e costituiscono principi fondamentali in materia di organizzazione delle attività di informazione e comunicazione (art. 10), ne evidenzerebbe il carattere di specialità rispetto alla generale disciplina dettata dal decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche). Rileverebbe all'uopo l'art. 9, comma 2, il quale dispone che gli uffici stampa siano «costituiti da personale iscritto all'albo nazionale dei giornalisti. Tale dotazione di personale è costituita da dipendenti delle amministrazioni pubbliche, anche in posizione di comando o fuori ruolo, o da personale estraneo alla pubblica amministrazione in possesso dei titoli individuati dal regolamento di cui all'art. 5, utilizzato con le modalità di cui all'art. 7, comma 6, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni [...]»; modalità consistenti nell'affidamento di incarichi individuali di durata predeterminata. Come pure si dovrebbe tener conto dei successivi commi 4 e 5, che prevedono l'esclusività delle prestazioni professionali per tutta la durata dei relativi incarichi (comma 4) e chiariscono che «Negli uffici stampa l'individuazione e la regolamentazione dei profili professionali sono affidate alla contrattazione collettiva, nell'ambito di una speciale area di contrattazione, con l'intervento delle organizzazioni rappresentative della categoria dei giornalisti» (comma 5).

In attuazione dell'obbligo imposto dal comma 2 dell'art. 9, ed in ossequio all'indicazione programmatica e innovativa di cui al comma 5 dello stesso articolo, in attesa della definizione di profili professionali *ad hoc* (sinora non delineati) nella contrattazione collettiva, la resistente sottolinea di avere dato attuazione ai principi fondamentali, posti dalla legislazione speciale dello stato in materia di uffici stampa, con la legge della Regione Liguria 11 marzo 2004, n. 3 (Disciplina delle attività di informazione e comunicazione della Regione Liguria) e con la legge della Regione Liguria 17 agosto 2006, n. 25 (Disposizioni sull'autonomia del Consiglio regionale Assemblea legislativa della Liguria), prevedendo, per gli uffici stampa di Consiglio e Giunta che, nelle more dell'individuazione degli specifici profili professionali per gli addetti agli uffici stampa delle pubbliche amministrazioni, il personale ivi addetto venisse assunto solo con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato di durata sino a cinque anni rinnovabili, con collocamento d'ufficio in aspettativa senza assegni, per tutta la durata del rapporto di lavoro giornalistico, qualora la scelta fosse ricaduta su dipendenti regionali con rapporto di lavoro a tempo determinato (art. 2, comma 3, della legge reg. n. 3 del 2004 e art. 15, comma 3, della legge reg. n. 25 del 2006).

Sostiene, dunque, la resistente che i limiti fissati dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010 debbano intendersi destinati ad incidere solamente sui rapporti “flessibili” messi in atto liberamente, con piena discrezionalità, dalle amministrazioni pubbliche, ma non anche su quelli assunti in tale forma necessariamente, come nel caso che ne occupa in ossequio a norme precise di carattere speciale. Se così non fosse, infatti, si concretizzerebbe una illegittima e grave compressione dell'autonomia organizzativa delle Regioni, in quanto le stesse sarebbero in pratica obbligate a rinunciare all'apporto professionale di tali diretti collaboratori del Presidente e della Giunta regionale, nonché dell'ufficio di presidenza del Consiglio regionale.

Sarebbero, oltre tutto, assurdamente premiate tutte le Regioni che avessero, invece, arbitrariamente disposto l'assunzione a tempo indeterminato dei giornalisti, applicando il contratto giornalistico alla (ben diversa) realtà organizzativa regionale e disattendendo, così, le speciali indicazioni di fonte statale, in quanto affrancate, almeno su questo versante, dalle limitazioni poste dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010.

L'esonero dal tetto di spesa ivi previsto del personale degli uffici stampa troverebbe riscontro, infine, nel d.P.R. 21 settembre 2001, n. 422 (Regolamento recante norme per l'individuazione dei titoli professionali del personale da utilizzare presso le pubbliche amministrazioni per le attività di informazione e di comunicazione e disciplina degli interventi formativi), là dove precisa in dettaglio i requisiti cui è subordinato «l'esercizio delle attività di informazione nell'ambito degli uffici stampa» (art. 3, commi 1 e 2) e dispone che «le amministrazioni che hanno istituito un ufficio



stampa provvedono, nell'ambito della potestà organizzativa prevista dal proprio ordinamento, ad adottare gli atti di organizzazione dell'ufficio in conformità alle disposizioni di cui ai precedenti commi» (art. 3, comma 4).

3.- Con ricorso notificato a mezzo del servizio postale il 22-24 febbraio 2012, depositato in cancelleria il 28 febbraio 2012 e iscritto al n. 37 del registro ricorsi dell'anno 2012 il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, commi secondo, lettera *l*), e terzo, Cost., degli artt. 8, comma 8, e 18 della legge della Regione Liguria 27 dicembre 2011, n. 38 (Disposizioni collegate alla legge finanziaria 2012).

3.1.- Premette il ricorrente che l'art. 8, comma 8, della legge regionale in oggetto, nel modificare l'art. 29 della legge regionale n. 25 del 2006, ha introdotto, dopo la lettera *d*) del comma 2, tra le altre, la lettera *d* quater), secondo cui, «sino all'espletamento delle procedure concorsuali o di mobilità relative alla copertura dei posti previsti nella dotazione organica dell'Ufficio stampa, l'Ufficio di Presidenza, nel rispetto dei limiti di spesa di cui alla lettera *d* sexies), su proposta del Presidente può individuare, mediante scelta diretta motivata in relazione alla professionalità richiesta, unità di personale che sono assunte con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato, di durata sino al 30 giugno 2013, con applicazione del contratto di lavoro giornalistico».

3.1.1.- Ad avviso del Governo, tale disposizione regionale, non prevedendo procedure di valutazione comparativa ad evidenza pubblica, si porrebbe in netto contrasto con l'art. 36 del d.lgs. n. 165 del 2001, che, nel disciplinare l'utilizzo dei contratti di lavoro flessibile, consente le assunzioni a tempo determinato esclusivamente per rispondere a esigenze temporanee ed eccezionali e nel rispetto delle procedure di reclutamento vigenti. Donde la violazione dei principi di uguaglianza e di buon andamento dell'amministrazione di cui agli artt. 3 e 97 Cost., nonché dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., che riserva alla competenza esclusiva dello Stato l'ordinamento civile e, quindi, i rapporti di diritto privato regolabili dal codice civile (contratti collettivi).

3.2.- L'art. 18 della legge regionale in esame, nel sostituire l'art. 8, rubricato «Continuità nei rapporti di lavoro», della legge reg. n. 15 del 2011, prevede che «1. Le ferie maturate e non fruite dai dipendenti che proseguono il loro rapporto di lavoro con la Regione Liguria con forma contrattuale diversa, che comporti la cessazione dal rapporto di lavoro in essere o il collocamento in aspettativa senza assegni [...], non possono essere monetizzate e sono convertite in un numero di giorni parametrato al valore economico della giornata lavorativa nell'ambito della nuova tipologia contrattuale».

3.2.1.- Sottolinea, anzitutto, il ricorrente che l'istituto delle ferie è rimesso alla contrattazione collettiva. La citata disposizione regionale, pertanto, si porrebbe in evidente contrasto con le disposizioni del Titolo III del d.lgs. n. 165 del 2001 (Contrattazione collettiva e rappresentanza sindacale), che obbliga al rispetto della normativa contrattuale e delle procedure da seguire in sede di contrattazione. La norma, peraltro, non sarebbe conforme neppure all'art. 18, commi 9 e 16, del contratto collettivo stipulato il 6 luglio 1995 (come integrato dall'art. 10 di quello sottoscritto il 5 ottobre 2001), secondo cui, fermo restando che le ferie non sono monetizzabili, qualora, però, all'atto della cessazione dal rapporto di lavoro quelle spettanti non siano state fruite per esigenze di servizio, si procede al pagamento sostitutivo delle stesse. Pertanto, la norma, nella parte in cui non consente la monetizzabilità delle ferie che, all'atto della cessazione dal rapporto di lavoro, non siano state fruite per esigenze di servizio, contrasterebbe con le disposizioni recate dal citato contratto collettivo, provocando la violazione dei principi di ragionevolezza, d'imparzialità e di buon andamento dell'amministrazione, sanciti dagli artt. 3 e 97 Cost., nonché dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. che, come sopra già evidenziato, riserva alla competenza esclusiva dello Stato la materia dell'ordinamento civile e, quindi, i rapporti di diritto privato regolabili dal codice civile (contratti collettivi).

4.- Con memoria depositata il 3 aprile 2012 si è costituita la Regione Liguria, chiedendo dichiararsi inammissibile e/o respingersi il ricorso, strettamente legato a quello già proposto avverso le disposizioni della legge reg. n. 15 del 2011.

4.1.- La resistente eccepisce, anzitutto, l'inammissibilità del ricorso per difetto di motivazione e per carenza di interesse al riguardo. Le argomentazioni svolte a sostegno dell'impugnativa sarebbero, infatti, a suo avviso, così generiche e sommarie da non consentire l'inequivoca determinazione dell'oggetto del giudizio e delle ragioni che fondano i dubbi di legittimità costituzionale sollevati, né il vaglio, in limine litis, attraverso l'esame della motivazione e del suo contenuto, della sussistenza dello specifico, attuale e concreto interesse a ricorrere, in relazione alle disposizioni impugnate, con il corollario della grave compromissione delle prerogative del contraddittore. Esse, inoltre, non avrebbero in alcun modo preso in considerazione le comunicazioni intervenute tra l'amministrazione regionale e la Presidenza del Consiglio dei ministri.

Il ricorso sarebbe, dunque, inammissibile per la lacunosità delle argomentazioni, in particolare per l'omessa considerazione del quadro normativo di riferimento, dei principi fondamentali (anche comunitari) che ne derivano e dell'ipotesi di compatibilità dell'art. 18 con l'ordinamento in materia di salute e sicurezza sul lavoro.



Anche con riferimento alle censure sollevate avverso l'art. 8 della legge impugnata, la resistente denuncia l'assoluta carenza ed erroneità dell'esame del quadro generale nel quale s'iscrive la disposizione contestata, al punto da ignorare la recente, speciale normativa statale relativa agli uffici stampa. Non verrebbero apprezzate le competenze proprie delle Regioni: almeno quella regolamentare e organizzativa (artt. 117, sesto comma, e 123 Cost.), correlata all'autonomia riconosciuta alle Regioni (artt. 114 e 119 Cost.), né quelle concorrenti in tema di «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica» e di «tutela e sicurezza del lavoro» e di «tutela della salute» (queste ultime con riferimento all'art.18).

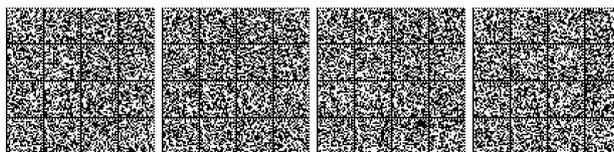
Sicché, non sarebbe dato comprendere se sussista un interesse attuale e concreto a proporre l'impugnazione, in mancanza del quale il ricorso stesso è inammissibile. Ed anzi parrebbe evidente il fine della norma di evitare qualunque monetizzazione che comporti un esborso di denaro per l'Amministrazione, per cui l'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale della contestata disciplina regionale si risolverebbe in un danno economico non trascurabile per le risorse pubbliche, senza arrecare alcun vantaggio, giuridicamente rilevante, né per le finanze dello Stato, né per la sua capacità gestionale in materia.

4.2.- La resistente rileva, altresì, la intervenuta cessazione della materia del contendere ed il difetto di interesse al ricorso, con riferimento ai rilievi concernenti l'art. 8, comma 8, della legge regionale n. 38 del 2011, in merito alle modalità di copertura dei posti previsti nella dotazione organica dell'ufficio stampa. Infatti, in data 28 febbraio 2012 è stata approvata dal Consiglio regionale della Liguria la legge regionale n. 3, recante «Modifiche alla legge regionale 27 dicembre 2011, n. 38 (Disposizioni collegate alla legge finanziaria 2012)». Mentre il secondo comma dell'art. 1 di tale ultima legge ha disposto l'inserimento delle parole «o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa» dopo le parole «a tempo determinato», alla lettera d sexies) del comma 8 dell'art 8 della legge reg. n. 38 del 2011, il primo comma ha disposto la sostituzione della lettera d quater) del medesimo comma 8 dell'art. 8 (oggetto del presente ricorso), che oggi dunque recita: «per rispondere alle esigenze eccezionali connesse alle procedure concorsuali o di mobilità relative alla copertura dei posti previsti nella dotazione organica dell'Ufficio stampa, l'Ufficio di Presidenza, nel rispetto dei limiti di spesa di cui al comma 5, lettera d sexies), e al comma 5 octiesdecies, lettera a), su proposta del Presidente, può conferire, temporaneamente, e comunque non oltre il 30 giugno 2013, contratti a tempo determinato ai sensi dell'articolo 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) e successive modificazioni ed integrazioni, ovvero incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa, ai sensi dell'articolo 7, commi 6 e 6-bis, del D.Lgs. 165/2001 e successive modificazioni ed integrazioni; ai sensi dell'articolo 15, comma 2, con regolamento di organizzazione, sono definiti i criteri e le modalità seguiti dall'Ufficio di Presidenza nell'effettuazione delle procedure di valutazione comparativa ad evidenza pubblica per la scelta di tale personale».

4.3.- Secondo la Regione Liguria, le questioni promosse sono, comunque, infondate.

4.3.1.- Premette la resistente che l'impugnato art. 8, comma 8, introducendo diverse modifiche alla legge reg. Liguria n. 25 del 2006, ha inserito le lettere da d bis) a d septies) al comma 2 dell'art. 29 (Disposizioni finali e transitorie) di tale legge; in particolare prevedendo, alla lettera d quater), sino all'espletamento delle procedure concorsuali o di mobilità previste, che l'ufficio di presidenza possa «individuare, mediante scelta diretta motivata in relazione alla professionalità richiesta, unità di personale che sono assunte con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato, di durata sino al 30 giugno 2013 [...]». Per comprendere la portata della norma transitoria introdotta, la difesa regionale richiama le principali disposizioni contenute nella legge n. 150 del 2000 e nel d.P.R. n. 422 del 2001, che disciplinano gli uffici stampa e che costituiscono principi fondamentali in materia di organizzazione delle attività di informazione e comunicazione (art. 10), aventi carattere di specialità rispetto alla generale disciplina dettata dal d.lgs. n. 165 del 2001. Ribadisce di avere dato attuazione ai principi fondamentali, posti dalla legislazione speciale dello Stato in materia di uffici stampa, con le leggi reg. Liguria n. 3 del 2004 e n. 25 del 2006, prevedendo, per gli Uffici stampa di Consiglio e Giunta che, in attesa dell'individuazione degli specifici profili professionali per gli addetti agli uffici stampa delle pubbliche amministrazioni, il personale ivi addetto venga assunto solo con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato di durata sino a cinque anni rinnovabili, con collocamento d'ufficio in aspettativa senza assegni, per tutta la durata del rapporto di lavoro giornalistico, qualora la scelta ricada su dipendenti regionali con rapporto di lavoro a tempo indeterminato (art. 2, comma 3, della legge regionale n. 3 del 2004 e art. 15, comma 3, della legge regionale n. 25 del 2006).

Evidenzia che l'art. 15, comma 3, della legge regionale n. 25 del 2006 prevedeva la possibilità di individuare, mediante scelta diretta motivata in relazione alla professionalità richiesta, il personale da assumere con contratto di lavoro a tempo determinato (in numero di cinque) e che questa disposizione, proprio a seguito del primo ricorso proposto dalla Presidenza del Consiglio dei ministri di cui sopra si è detto, è stata sostituita con il primo comma del qui



censurato art. 8, prevedente l'assunzione dei giornalisti (in numero massimo di *tre*) con rapporto di lavoro a tempo indeterminato (solo per il capo ufficio stampa con rapporto a tempo determinato), attraverso procedure di mobilità o l'effettuazione di pubblici concorsi per esami. Ricorda che con il precedente ricorso non era stata contestata la possibilità del ricorso alla chiamata diretta motivata dei giornalisti, bensì unicamente la disposizione di cui all'art. 9, che prevedeva che la spesa per il personale degli uffici stampa non concorresse ai fini della determinazione dei limiti di spesa del personale di cui al d.l. n. 78 del 2010. In occasione della modifica complessiva qui in esame (previsione di assunzione di un massimo di tre giornalisti con rapporto a tempo indeterminato, attraverso mobilità o procedura concorsuale), determinata dall'impugnativa statale di cui al primo ricorso n. 78 del 2011, sarebbe stato correlativamente necessario inserire nelle disposizioni transitorie di cui all'art. 29 della legge reg. n. 25 del 2006, e dunque solo «fino all'espletamento delle procedure concorsuali o di mobilità», la possibilità di individuazione («mediante scelta diretta motivata in relazione alla professionalità richiesta») di personale da assumere con contratto di lavoro a tempo determinato (sino al 30 giugno 2013).

Deduce la resistente che tale previsione transitoria, nella sua ontologica eccezionalità, non vale a vulnerare i principi richiamati. Se così fosse, si concretizzerebbe, a suo parere, una illegittima e grave compressione dell'autonomia organizzativa delle Regioni in quanto le stesse sarebbero in pratica obbligate a rinunciare all'apporto professionale di tali diretti collaboratori dell'ufficio di presidenza del Consiglio regionale, con violazione del principio di buon andamento dell'amministrazione.

4.3.2.- Quanto all'art. 18 comma 1, della legge reg. n. 38 del 2011, la difesa della Regione Liguria evidenzia che anch'esso è stato emanato a seguito della proposizione del già richiamato ricorso iscritto al n. 78 del relativo registro del 2011, con il quale il Presidente del Consiglio dei ministri aveva impugnato l'art. 8, rubricato «Continuità nei rapporti di lavoro», della legge reg. Liguria n. 15 del 2011, ora in tal modo sostituito dalla disposizione in oggetto. Con il suo precedente ricorso, infatti, lo Stato, muovendo dalla equiparazione (a parere della resistente ingiustificata) tra la «conversione» delle ferie maturate e non fruito per ragioni di servizio - disciplinata dalla norma regionale (al passaggio a diverso incarico) - e la loro «monetizzazione», aveva censurato il citato art. 8 per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., ritenendo che comportasse «ulteriori casi di monetizzazione delle ferie per i dipendenti della Regione al di fuori di quelli già previsti dalla normativa statale di riferimento», costituenti principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica. La difesa regionale sostiene, invece, che la «monetizzazione» sottesa alla norma impugnata non è altro che una determinazione meramente teorica del compenso sostitutivo, necessaria al solo fine di commisurare i giorni di ferie maturati nel corso del primo rapporto e ancora non fruiti al valore giornaliero della nuova prestazione lavorativa, onde «convertirli» nel numero di giorni di ferie (corrispondente al diverso valore economico acquisito) da godere nell'ambito del nuovo rapporto di lavoro.

La nuova formulazione della norma (art. 18 della legge reg. n. 38 del 2011) sarebbe stata introdotta proprio per chiarire che l'oggetto nel quale alla sua stregua si opera la conversione è costituito, non già da indennità sostitutive, ma dai giorni di ferie fruibili nel nuovo rapporto, ricalcolati mediante il loro apprezzamento economico (meramente virtuale, appunto) sulla base della relativa disciplina. Tale interpretazione della disposizione regionale in questione sarebbe, del resto, l'unica pienamente rispettosa della disciplina di cui alle sopra citate direttive europee e della normativa attuativa di legge nazionale, le quali, da un lato, confermerebbero l'eccezionalità dell'istituto della monetizzazione; dall'altro configurerebbero «il diritto di ogni lavoratore alle ferie annuali retribuite [...] come principio particolarmente importante del diritto sociale comunitario, al quale non si può derogare [...]», dovendosi quindi riconoscere che «l'effetto positivo delle ferie sulla sicurezza e sulla salute del lavoratore [...] rimane interessante sotto tale profilo anche se sia goduto in un momento successivo» (sentenza della Corte di giustizia 6 aprile 2006, causa C-124/05, *Federatie Nederlandse Vakbeweking contro Staat der Nederlanden*).

Dalla portata della norma regionale a suo avviso ingiustamente censurata, la resistente desume che essa non vada ad incidere la materia dell'ordinamento civile, di competenza esclusiva del legislatore statale, ribadendo che non solo non urta contro le disposizioni dei contratti collettivi nazionali di lavoro per il personale, anche con qualifica dirigenziale, del comparto delle Regioni e delle Autonomie locali, che nulla dispongono al riguardo, ma anzi dà loro corpo e continuità, nel segno della assoluta eccezionalità della monetizzazione delle ferie non godute. Ne deriverebbe l'infondatezza della censura concernente l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost.

4.3.2.1.- Sarebbe, in ogni caso, evidente che la monetizzazione al momento del collocamento in aspettativa senza assegni costituisca una mera «anticipazione» del pagamento sostitutivo che spetterebbe alla cessazione del rapporto (o meglio della catena di diversi rapporti intrattenuti nel tempo tra la l'amministrazione ed il dipendente); anticipazione senza significative conseguenze economiche ed esercizio legittimo dell'autonomia regionale.



4.3.3.- La resistente reputa, altresì, infondato il rilievo concernente la violazione dei principi di uguaglianza e di buon andamento ed imparzialità dell'amministrazione, di cui agli artt. 3 e 97 Cost., poiché, in ragione del tenore sostanziale della disposizione, come già illustrato, essa non modifica l'istituto della monetizzazione, non prevede esborsi di denaro e non introduce alcuna disparità di trattamento sul punto.

4.3.4.- Infine, con particolare riguardo al contrasto con i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, sub specie di violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. la resistente richiama quanto detto sopra in ordine alla mancanza di erogazioni di denaro per effetto della disposizione in esame, viceversa destinata a consentire notevoli risparmi all'amministrazione regionale.

5.- Con atto depositato il 17 maggio 2012 il Presidente del Consiglio dei ministri ha rinunciato all'impugnazione della legge reg. Liguria n. 38 del 2011 limitatamente all'art. 8, comma 8.

6.- Con atto depositato il 25 febbraio 2013 la Regione Liguria ha accettato l'anzidetta rinuncia parziale al ricorso.

7.- Con le memorie depositate in prossimità dell'udienza le parti hanno ulteriormente argomentato le proprie posizioni, anche alla luce dello *ius superveniens* di cui all'art. 18, comma 2, della legge reg. n. 38 del 2011, che ha abrogato l'art. 9 della legge n. 15 del 2011, e dell'art. 5, comma 8, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135, come integrato dall'art. 1, comma 55, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2013). Tale disposizione di legge statale prevede che «Le ferie, i riposi ed i permessi spettanti al personale, anche di qualifica dirigenziale, delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, nonché delle autorità indipendenti ivi inclusa la Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob), sono obbligatoriamente fruiti secondo quanto previsto dai rispettivi ordinamenti e non danno luogo in nessun caso alla corresponsione di trattamenti economici sostitutivi. La presente disposizione si applica anche in caso di cessazione del rapporto di lavoro per mobilità, dimissioni, risoluzione, pensionamento e raggiungimento del limite di età. Eventuali disposizioni normative e contrattuali più favorevoli cessano di avere applicazione a decorrere dall'entrata in vigore del presente decreto. La violazione della presente disposizione, oltre a comportare il recupero delle somme indebitamente erogate, è fonte di responsabilità disciplinare ed amministrativa per il dirigente responsabile. [...]».

In conseguenza delle evidenziate sopravvenienze, il Presidente del Consiglio dei ministri afferma di avere manifestato formalmente il proprio intendimento di rinunciare all'impugnativa dell'art. 9 della legge reg. Liguria n. 15 del 2011 e dell'art. 8, comma 8, della legge reg. Liguria n. 38 del 2011, ma ribadisce l'integrità del proprio interesse a che questa Corte si pronunci con una sentenza dichiarativa dell'illegittimità sia del testo originario dell'art. 8 della legge reg. n. 15 del 2011, sia della versione introdotta con l'art. 18, comma 1, della legge reg. n. 38 del 2011, giacché, nonostante l'intervenuta modificazione della lettera della norma, la regola con essa dettata dal legislatore regionale in tema di monetizzazione delle ferie non godute sarebbe rimasta la stessa. Lo *ius superveniens* di cui all'art. 5, comma 8, del d.l. n. 95 del 2012 non avrebbe mutato i termini della questione, perché, da un lato, le previsioni della contrattazione collettiva da esso incise non costituirebbero affatto il parametro di riferimento individuato in ricorso, invero integrato dall'art. 117 Cost., laddove riserva al solo legislatore statale la regolamentazione di ogni aspetto concernente le ferie spettanti al lavoratore subordinato; dall'altro, perché anche la nuova disciplina di fonte statale sarebbe diametralmente in conflitto con quella di cui alla normativa regionale impugnata e tale da rafforzare ulteriormente l'interesse del ricorrente alla caducazione di quest'ultima.

La difesa regionale ritiene, invece, che tale innovativa disposizione comporti la disapplicazione delle norme (anche) contrattuali richiamate dal ricorrente. Ne evince la cessazione della materia del contendere e/o il difetto sopravvenuto d'interesse all'impugnazione delle disposizioni regionali in tema di ferie del personale, in quanto sarebbe stato proprio il legislatore statale a sancire il principio del divieto assoluto di corresponsione di trattamenti economici sostitutivi, con il superamento delle "disposizioni contrattuali più favorevoli". Sicché, la Regione Liguria, nelle conclusioni da ultimo rassegnate, chiede, in via principale, che venga dichiarata: a) quanto alle questioni relative all'art. 9 della legge reg. n. 15 del 2011, la cessazione della materia del contendere, per sopravvenuta abrogazione e mancanza di applicazione interinale; b) quanto alle questioni relative all'art. 8 della legge reg. n. 15 del 2011: b1) la cessazione della materia del contendere, perché tale articolo non ha avuto applicazione ed è stato sostituito, a breve distanza di tempo, dall'art. 18 (conforme a Costituzione) della legge reg. n. 38 del 2011; b2) ovvero, l'inammissibilità del ricorso per difetto di interesse, non incidendo la norma impugnata sulla finanza pubblica; c) quanto alle questioni relative all'art. 8, comma 8, della legge reg. n. 38 del 2011, l'estinzione del processo, per la rinuncia - accettata - all'impugnazione; d) quanto alle questioni relative all'art. 18 della legge reg. n. 38 del 2011, nell'ordine: d.1) la cessazione della materia del conten-



dere o l'inammissibilità del ricorso, per sopravvenuta carenza di interesse, dato lo *ius superveniens* di cui all'art. 5, comma 8, del d.l. n. 95 del 2012; d.2) l'inammissibilità del ricorso, per originario difetto d'interesse; d.3) l'infondatezza o l'inammissibilità del ricorso, per contraddittorietà e lacunosità delle argomentazioni, per l'erronea individuazione e per l'erronea interpretazione della norma regionale.

Considerato in diritto

1.- Con un primo ricorso, iscritto al n. 78 del relativo registro dell'anno 2011, il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, commi secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione, degli artt. 8 e 9 della legge della Regione Liguria 28 giugno 2011, n. 15 (Disposizioni di manutenzione e adeguamento della normativa regionale).

1.1.- L'art. 8 della suddetta legge regionale prevede, nel suo unico comma, che «1. Nei casi in cui occorra garantire la continuità del servizio, le ferie dei dipendenti che proseguono il loro rapporto di lavoro con la Regione Liguria con forma contrattuale diversa che comporti la cessazione o il collocamento in aspettativa senza assegni per tutta la durata dell'incarico possono essere convertite, previa intesa con il dipendente interessato, garantendo, anche dal punto di vista teorico, l'invarianza della spesa finale». Il Governo sostiene che la disposizione regionale impugnata incide sulla disciplina delle ferie, fondamentale aspetto del contratto di diritto privato che lega i dipendenti pubblici regionali - attualmente privatizzati - all'ente di appartenenza e che risulta regolata dalla contrattazione collettiva. Sicché, rientrando la regolamentazione di aspetti inerenti al rapporto di lavoro dei lavoratori pubblici in regime contrattualizzato nella specifica competenza esclusiva statale dell'ordinamento civile (come più volte affermato da questa Corte), la disposizione regionale impugnata violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Il censurato art. 8 della legge regionale in oggetto, inoltre, si porrebbe in contrasto con il principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost. e con quelli di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione di cui all'art. 97 Cost., differenziando in modo ingiustificato la disciplina delle ferie dei dipendenti della Regione Liguria rispetto a quella di tutte le altre Regioni.

La medesima disposizione regionale, infine, consentendo la conversione delle ferie oltre i casi previsti dal contratto collettivo di riferimento, urterebbe contro i principi di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. In particolare, con l'art. 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), come da ultimo sostituito dal comma 7 dell'art. 14 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, che obbliga le Regioni alla riduzione delle spese per il personale, nonché, con l'art. 76, comma 6, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133, con cui il legislatore statale ha imposto agli enti pubblici una rigorosa programmazione di spesa per il personale, fissando pure una disciplina vincolistica per tale tipologia di spesa.

1.2.- Viene impugnato, altresì, l'art. 9 della legge reg. Liguria n. 15 del 2011, secondo cui dal 1° gennaio 2012 le spese per il personale preposto agli uffici stampa, conformati dalla normativa regionale ai sensi dell'art. 9 della legge 7 giugno 2000, n. 150 (Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni) e successive modificazioni ed integrazioni, non concorrono ai fini della determinazione dei limiti di spesa del personale e di quelli di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78, del 2010. La norma regionale in esame, ad avviso del ricorrente, introduce una evidente deroga al limite previsto in sede di legislazione statale, in quanto stabilisce che una determinata quota di personale non concorra al computo della spesa ai fini del raggiungimento del tetto massimo di spesa sopra descritto. Donde la lesione dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

L'impugnato art. 9, inoltre, si porrebbe in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost., venendo meno sia al principio di eguaglianza che a quello di imparzialità, in ragione dei profili di disparità di trattamento introdotti in relazione ai vincoli di spesa cui sono assoggettate le altre Regioni ai sensi della disciplina statale di cui al succitato art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010.

2.- Nelle more del giudizio, l'art. 9 della legge reg. Liguria n. 15 del 2011 è stato abrogato - poco prima del 1° gennaio 2012, data di decorrenza della sua efficacia - dall'art. 18, comma 2, della legge della Regione Liguria 27 dicembre 2011, n. 38 (Disposizioni collegate alla legge finanziaria 2012), entrata in vigore il 28 dicembre 2011. Tant'è che, alla luce di detto *ius superveniens*, nella memoria di costituzione la resistente ha eccepito, tra l'altro, la intervenuta cessazione della materia del contendere e il difetto di interesse al ricorso sul punto.



3.- Con successivo ricorso, iscritto al n. 37 del relativo registro dell'anno 2012, il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, commi secondo, lettera l), e terzo, Cost., degli artt. 8, comma 8, e 18, comma 1, della citata legge reg. Liguria n. 38 del 2011.

3.1.- L'art. 18, comma 1, della legge regionale in esame, nel sostituire il già impugnato (con il primo ricorso) art. 8 della legge regionale n. 15 del 2011, prevede che «1. Le ferie maturate e non fruite dai dipendenti che proseguono il loro rapporto di lavoro con la Regione Liguria con forma contrattuale diversa, che comporti la cessazione dal rapporto di lavoro in essere o il collocamento in aspettativa senza assegni per tutta la durata dell'incarico, non possono essere monetizzate e sono convertite in un numero di giorni parametrato al valore economico della giornata lavorativa nell'ambito della nuova tipologia contrattuale».

Sostiene il ricorrente, anche in riferimento a detta riformulazione della norma, che l'istituto delle ferie è rimesso alla contrattazione collettiva e ne desume che la disposizione regionale ora censurata, come quella originaria previamente impugnata, collide, pertanto, sia contro le disposizioni del Titolo III del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), sia contro le previsioni della specifica contrattazione collettiva di riferimento. Di qui la denunciata violazione dell'art.117, secondo comma, lettera l), Cost. (ordinamento civile), come pure dei principi di ragionevolezza, di imparzialità e di buon andamento dell'amministrazione, sanciti dagli artt. 3 e 97 Cost.

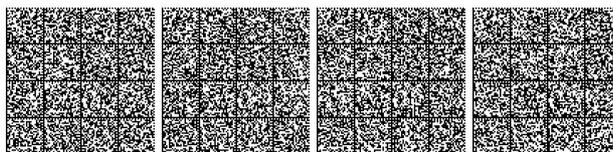
3.2.- Quanto poi all'art. 8, comma 8, della medesima legge regionale n. 38 del 2011, esso ha modificato l'art. 29 della legge regionale n. 25 del 2006, introducendo, al comma 2, la lettera d quater, secondo cui «sino all'espletamento delle procedure concorsuali o di mobilità relative alla copertura dei posti previsti nella dotazione organica dell'Ufficio stampa, l'Ufficio di Presidenza, nel rispetto dei limiti di spesa di cui alla lettera d sexies, su proposta del Presidente può individuare, mediante scelta diretta motivata in relazione alla professionalità richiesta, unità di personale che sono assunte con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato, di durata sino al 30 giugno 2013, con applicazione del contratto di lavoro giornalistico».

Ad avviso del Governo, tale disposizione regionale, non prevedendo procedure di valutazione comparativa ad evidenza pubblica, si pone in contrasto con l'art. 36 del d.lgs. n.165 del 2001, che, nel disciplinare l'utilizzo dei contratti di lavoro flessibile, consente le assunzioni a tempo determinato esclusivamente per esigenze temporanee ed eccezionali e nel rispetto delle procedure di reclutamento vigenti. Donde la denunciata violazione dei principi di uguaglianza e buon andamento dell'amministrazione di cui agli artt. 3 e 97 Cost., nonché dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che riserva l'ordinamento civile e, quindi, anche i rapporti di diritto privato regolabili dal codice civile (contratti collettivi), alla competenza esclusiva dello Stato.

4.- Con atto depositato il 17 maggio 2012, il Presidente del Consiglio dei ministri ha rinunciato all'impugnazione dell'art. 8, comma 8, della legge reg. n. 38 del 2011 e con atto depositato il 25 febbraio 2013 la Regione Liguria ha accettato l'anzidetta rinuncia parziale al ricorso.

5.- La difesa regionale, nelle memorie depositate nell'imminenza dell'udienza, ha insistito nell'eccezione di difetto d'interesse a ricorrere in conseguenza dello *ius superveniens* costituito dall'art. 5, comma 8, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135, come integrato dall'art. 1, comma 55, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2013). Tale disposizione prevede che «Le ferie, i riposi ed i permessi spettanti al personale, anche di qualifica dirigenziale, delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, nonché delle autorità indipendenti ivi inclusa la Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob), sono obbligatoriamente fruiti secondo quanto previsto dai rispettivi ordinamenti e non danno luogo in nessun caso alla corresponsione di trattamenti economici sostitutivi. La presente disposizione si applica anche in caso di cessazione del rapporto di lavoro per mobilità, dimissioni, risoluzione, pensionamento e raggiungimento del limite di età. Eventuali disposizioni normative e contrattuali più favorevoli cessano di avere applicazione a decorrere dall'entrata in vigore del presente decreto. La violazione della presente disposizione, oltre a comportare il recupero delle somme indebitamente erogate, è fonte di responsabilità disciplinare ed amministrativa per il dirigente responsabile [...]».

Ad avviso della Regione Liguria, dunque, la disciplina statale che rinvia alla contrattazione collettiva, evocata dal Governo quale "parametro interposto" in relazione alla dedotta lesione della competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, sarebbe stata disapplicata dallo *ius superveniens* anzidetto, a suo dire radicalmente ostativo a qualunque forma di monetizzazione, persino in caso di cessazione del rapporto di lavoro. Sicché, alla luce del mutato quadro normativo di riferimento, il Governo non avrebbe più interesse alla caducazione di una normativa, come quella regionale impugnata, intesa a favorire l'effettivo godimento delle ferie del personale regionale (anche nel caso di "prosecuzione" del rapporto di lavoro in altra forma) e, quindi, fundamentalmente coerente con la nuova legislazione statale, oltre che con quella di derivazione europea.



6.- In considerazione della loro connessione oggettiva e soggettiva, i giudizi relativi alle disposizioni regionali suindicate devono essere riuniti, per essere decisi con un'unica pronuncia.

7.- Dev'essere, innanzitutto, dichiarata cessata la materia del contendere con riguardo alle censure proposte dal Governo in relazione all'art. 9 della legge reg. Liguria n. 15 del 2011. La disposizione censurata, destinata ad operare dal 1° gennaio 2012, è stata infatti abrogata dall'art. 18, comma 2, della legge reg. Liguria n. 38 del 2011, entrata in vigore il 28 dicembre 2011. La norma impugnata, quindi, è stata espunta dalla legislazione regionale prima che potesse esplicare alcun effetto (in casi analoghi, sentenze n. 300 del 2012 e n. 341 del 2009). Il che consente di ritenere pacifica la sua mancata applicazione medio tempore. Tanto è vero che, con l'ultima memoria depositata in giudizio, la difesa dello Stato ha dichiarato di avere «formalizzato il proprio intendimento di rinunciare all'impugnativa [de qua]», con il che, pur in carenza di un atto formale di rinuncia, ha inteso sostanzialmente manifestare «di non avere più interesse ad una pronuncia nel merito dopo l'avvenuta abrogazione [...] della disposizione che qui viene in rilievo» (per una fattispecie simile, sentenza n. 234 del 2009).

8.- Ancora preliminarmente, va rilevato che, dopo il deposito del ricorso, il ricorrente ha rinunciato, in questo caso in modo formale, all'impugnazione dell'art. 8, comma 8, della legge reg. Liguria n. 38 del 2011 e che tale rinuncia è stata ritualmente accettata dalla Regione Liguria. Ne consegue l'estinzione del giudizio relativamente alle questioni aventi ad oggetto la predetta disposizione censurata (tra le altre, su tale principio, sentenze n. 77 del 2013 e n. 262 del 2012).

9.- Le questioni di legittimità dell'art. 8 della legge reg. Liguria n. 15 del 2011 e dell'art. 18, comma 1, della legge reg. Liguria n.38 del 2011 possono essere esaminate congiuntamente, trattandosi di due versioni successive della medesima disposizione in tema di ferie del personale regionale.

Difatti, l'art. 8 della legge reg. Liguria n. 15 del 2011, in entrambe le formulazioni sottoposte all'esame di questa Corte (quella originaria e quella novellata dall'art. 18, comma 1, della legge reg. n. 38 del 2011), regola il trattamento feriale del personale regionale in occasione della "prosecuzione" del rapporto di lavoro con l'ente territoriale in altra forma giuridica.

In particolare, la normativa regionale in esame disciplina tutte quelle ipotesi in cui al rapporto di lavoro a tempo indeterminato intercorrente fra il singolo e la Regione si venga a sovrapporre, per effetto del conferimento di incarico e di conseguente collocamento in aspettativa del destinatario, un altro rapporto di lavoro a tempo determinato. In situazioni del genere, potrebbe verificarsi che il singolo lavoratore, già collocato in aspettativa in virtù del conferimento di un incarico a termine, non sia riuscito a fruire dell'intero periodo feriale cui avrebbe avuto diritto, e ciò in relazione alla disciplina riguardante il rapporto di lavoro a tempo determinato instaurato a seguito del predetto incarico prima della sua scadenza ("cessazione"). Oppure, all'opposto, che il dipendente regionale che venga destinato ad altro incarico non abbia goduto di tutte le ferie maturate, fino al momento dell'attribuzione di esso, durante lo svolgimento del precorso rapporto di lavoro a tempo indeterminato ("collocamento in aspettativa senza assegni per tutta la durata dell'incarico").

In tali evenienze, le norme regionali impuginate istituiscono, quindi, un meccanismo di conversione, alla stregua del quale le ferie maturate e non fruite nel primo rapporto, ragguagliate al valore di esse nel nuovo regime, sono convertite (ricalcolate) nel numero di giornate che in tal modo ne risulta; così da poter essere godute nel corso dello svolgimento del secondo rapporto. Il dettato originario dell'art. 8 della legge reg. n. 15 del 2011 contempla la possibilità di un'intesa con il dipendente interessato, mentre il disposto (integralmente sostitutivo del primo) dell'art. 18, comma 1, della legge n. 38 del 2011 non prevede alternative di sorta.

9.1.- Dev'essere, a questo punto, disattesa la richiesta della Regione Liguria di dichiarare cessata la materia del contendere relativamente alle questioni concernenti l'art. 8 della legge reg. Liguria n. 15 del 2011, sul presupposto della sostituzione integrale del suo testo, a distanza di circa sei mesi, da parte dell'art. 18, comma 1, della legge reg. n. 38 del 2011 (entrata in vigore il 28 dicembre 2011), anch'esso impugnato dal Governo con successivo ricorso, e del fatto che, a detta della difesa regionale, non avrebbe «avuto alcuna applicazione interinale».

Non vi sono, invero, elementi oggettivi dai quali si possa inferire con ragionevole certezza che la disposizione *de qua* non abbia avuto medio tempore alcuna applicazione. Anzi, proprio perché si tratta di una misura di efficacia immediata ("conversione" delle ferie ai fini della conservazione di esse nel "nuovo" rapporto di lavoro con la Regione), tutto lascia supporre che essa abbia potuto avere applicazione nel corso del semestre di vigenza (per una ipotesi similare, sentenza n. 19 del 2013). E, comunque, non consta univocamente che essa non abbia avuto nelle more alcuna concreta operatività (per un rilievo analogo, sentenza n. 307 del 2009).

9.2.- L'eccezione d'inammissibilità delle questioni in esame, sollevata dalla difesa regionale per alcuni profili di genericità e contraddittorietà delle censure articolate del ricorrente, dev'essere rigettata. Il nucleo essenziale dell'impugnazione del Governo è sufficientemente perspicuo. Esso si condensa nella dedotta occupazione da parte del legislatore regionale di uno spazio riservato alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, in quanto afferente alla materia dell'ordinamento civile, e sorregge l'interesse del ricorrente alla caducazione della normativa censurata.



9.3.- L'eccezione di sopravvenuto difetto d'interesse del Governo, sviluppata dalla difesa regionale nelle memorie depositate nel corso del giudizio, dev'essere rigettata.

È pur vero che, con il citato art. 5, comma 8, del d.l. n. 95 del 2012, alla disciplina contrattuale in tema di ("monetizzazione" delle) ferie - evocata dal Governo a fondamento dell'asserita lesione della sfera dell'ordinamento civile (riservata alla competenza esclusiva dello Stato) - si sono sovrapposte nuove regole direttamente dettate dalla legge statale.

A supporto del persistente interesse del Governo alla presente impugnazione, dev'essere, tuttavia, osservato che, nella specie, il mutato quadro normativo sopravvenuto alla proposizione del ricorso non ha efficacia retroattiva e non può, comunque, considerarsi, non riguardando direttamente le norme impuginate, soddisfacente della pretesa della parte ricorrente (per una fattispecie simile, sentenza n. 159 del 2001).

In questo caso, dunque, la legittimità della norma impugnata dev'essere valutata al momento della proposizione dei ricorsi, quando cioè la normativa interposta di matrice negoziale collettiva era ancora interamente in vigore.

Non ricorrono, quindi, i presupposti per una pronuncia di sopravvenuta carenza d'interesse del ricorrente.

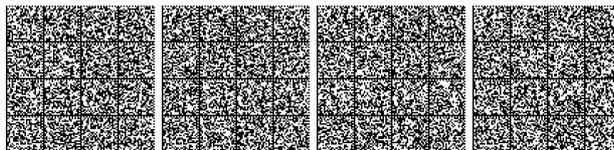
Inoltre, anche in base alla normativa sopravvenuta, le ferie del personale dipendente dalle amministrazioni pubbliche, ivi comprese quelle regionali, rimangono obbligatoriamente fruitive «secondo quanto previsto dai rispettivi ordinamenti», tuttora modellati dalla contrattazione collettiva dei singoli comparti. E la stessa attuale preclusione delle clausole contrattuali di miglior favore circa la "monetizzazione" delle ferie non può prescindere dalla tutela risarcitoria civilistica del danno da mancato godimento incolpevole. Tant'è che nella prassi amministrativa si è imposta un'interpretazione volta ad escludere dalla sfera di applicazione del divieto posto dall'art. 5, comma 8, del d.l. n. 95 del 2012 «i casi di cessazione dal servizio in cui l'impossibilità di fruire le ferie non è imputabile o riconducibile al dipendente» (parere del Dipartimento della funzione pubblica 8 ottobre 2012, n. 40033). Con la conseguenza di ritenere tuttora monetizzabili le ferie in presenza di «eventi estintivi del rapporto non imputabili alla volontà del lavoratore ed alla capacità organizzativa del datore di lavoro» (nota Prot. n. 0094806 del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato).

Permane, quindi, un regime delle ferie di fonte contrattuale collettiva e, più in generale, di diritto comune, rispetto al quale sussiste un interesse anche attuale del Governo a verificare la rispondenza delle disposizioni regionali censurate in tema di "conversione".

Del resto, anche il nuovo regime delle ferie introdotto con l'art. 5, comma 8, del d.l. n. 95 del 2012 può essere riconducibile ad una delle competenze statali di cui il Governo denuncia l'invasione, ossia a quella esclusiva in materia di ordinamento civile ovvero a quella concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica. Al primo ambito, perché i rapporti di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni trovano la loro fonte costitutiva nel contratto individuale di lavoro, di guisa che l'appartenenza al diritto comune della disciplina di essi, come di qualunque altro contratto, non è esclusa dall'intervento regolativo della legge; nella specie, oltre tutto, in coerenza con l'espressa previsione, tra le fonti, non solo di quella contrattuale, ma anche «delle disposizioni del capo I, titolo II, del libro V del codice civile e delle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, fatte salve le diverse disposizioni contenute nel presente decreto [...]» e delle disposizioni di legge (regolamento o statuto) introduttive di discipline specificamente destinate ai lavoratori del settore pubblico, eventualmente derogabili da parte di successivi contratti o accordi collettivi (art. 2, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 165 del 2001). Al secondo ambito, perché l'esclusione di ogni forma di "monetizzazione" delle ferie, in chiave contraria a un pregresso ricorso incontrollato alla stessa, è inserita in un testo normativo di riduzione e razionalizzazione della spesa pubblica. Sicché, il Governo conserva interesse all'impugnazione in oggetto malgrado l'anzidetto *ius superveniens*. Non è affatto scontato, infatti, che la nuova disciplina di fonte statale sia tale da riassorbire il denunciato conflitto con i parametri costituzionali evocati delle disposizioni regionali sulla "conversione" delle ferie maturate e non godute all'esito del primo rapporto di lavoro con la Regione, onde assicurarne la fruizione "illimitata" durante lo svolgimento di quello successivo.

9.4.- Nel merito, tutte le questioni predette sono fondate per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

L'istituto delle ferie è parte integrante del trattamento del prestatore di lavoro subordinato, pubblico o privato che sia. Stante l'intervenuta privatizzazione del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, che interessa, altresì, il personale delle Regioni, la materia è regolata dalla legge dello Stato e, in virtù del rinvio da essa operato, alla contrattazione collettiva. La Regione, legiferando in tema di ferie, ha invaso, quindi, la sfera di esclusiva competenza legislativa dello Stato in materia di «ordinamento civile».



La giurisprudenza di questa Corte sull'individuazione dell'ambito di competenza del trattamento (economico e normativo) dei dipendenti regionali è costante: «essendo il rapporto di impiego di tali lavoratori ormai contrattualizzato, la sua disciplina [...] rientra nella materia dell'ordinamento civile, riservata alla competenza esclusiva statale (sentenze n. 339 e n. 77 del 2011)» (sentenza n. 290 del 2012; nello stesso senso, *ex plurimis*, sentenze n. 215 e n. 213 del 2012, nonché n. 324 del 2010). Per sostenere l'assunto contrario la difesa regionale erroneamente richiama, tra le altre, la sentenza n. 18 del 2013, la quale, invece, chiaramente ribadisce che la disciplina del trattamento economico (nella specie dei dirigenti regionali di area funzionale della Regione Calabria) dev'essere ascritta alla materia dell'ordinamento civile.

Peraltro, l'ecceputa consonanza delle disposizioni regionali censurate con la contrattazione collettiva per il personale del comparto delle Regioni e delle Autonomie locali (art. 18, commi 9 e 16, del contratto collettivo nazionale di lavoro stipulato il 6 luglio 1995), anche con qualifica dirigenziale (art. 17, comma 13, del contratto collettivo nazionale di lavoro sottoscritto il 10 aprile 1996), non sussiste.

Le ipotesi di «cessazione e collocamento in aspettativa senza assegni per tutta la durata dell'incarico», al ricorrere delle quali la normativa regionale impugnata ricollega l'effetto della "conversione" delle ferie maturate e non fruita «dai dipendenti che proseguono il loro rapporto di lavoro con la Regione Liguria con forma contrattuale diversa», sono, infatti, altrimenti regolate dalle clausole contrattuali.

Nel primo caso (cessazione del rapporto di lavoro), la difformità dalla disciplina contrattuale è palese, posto che questa, diversamente dalla norma regionale impugnata, prevede espressamente, in deroga alla regola generale dell'effettivo godimento del riposo feriale, il pagamento di un'indennità sostitutiva.

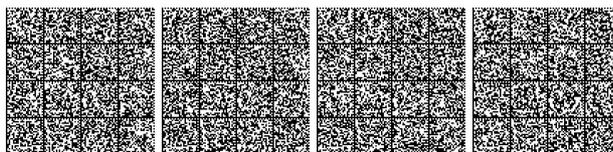
Nel secondo caso (collocamento in aspettativa senza assegni per tutta la durata dell'incarico), le disposizioni regionali censurate si discostano parimenti dalla disciplina contrattuale. Implicitamente, se si accoglie un'interpretazione estensiva al collocamento in aspettativa della deroga della monetizzazione specificamente dettata per la cessazione del rapporto. In modo più esplicito, se si considera che, in base alla contrattazione collettiva di riferimento, le ferie non godute nel corso dell'anno non sono accantonate sine die (tanto meno attraverso involuti sistemi di riparametrazione al valore economico acquisito nel successivo rapporto di lavoro), ma vanno comunque obbligatoriamente fruita, da parte del personale regionale, entro il primo semestre dell'anno successivo «in caso di indifferibili esigenze di servizio», oppure entro il primo quadrimestre dell'anno successivo «in caso di motivate esigenze di carattere personale e compatibilmente con le esigenze di servizio» (da parte dei dirigenti regionali, in entrambe le ipotesi suaccennate, entro il primo semestre dell'anno successivo). E, persino se si ritiene che manchi una regolamentazione esaustiva della fattispecie in esame nell'ambito delle previsioni dei contratti collettivi di pertinente comparto, le impugnate disposizioni di legge regionale risultano, comunque, esorbitanti ed invasive del campo riservato dalla legge statale all'autonomia sindacale, perché finiscono illegittimamente per colmare una lacuna del vigente regime dettato in sede negoziale.

Ad ogni modo, neppure la sostanziale omogeneità con le previsioni dell'autonomia contrattuale che la Regione Liguria tende ad accreditare sarebbe sufficiente a "salvare" la normativa regionale in questione, perché questa Corte ha riconosciuto la lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. anche in caso di norme regionali meramente ripetitive di clausole contrattuali collettive (sentenza n. 7 del 2011).

Le disposizioni regionali censurate contrastano, infine, anche con la nuova disciplina posta dalla legge statale. Non solo per la sopravvivenza delle regole generali che impongono la liquidazione dell'indennità sostitutiva delle ferie all'atto della cessazione del rapporto tutte le volte che il mancato godimento di esse sia dipeso da causa non imputabile al lavoratore, ma anche e soprattutto perché la censurata normativa regionale, nelle ipotesi di cessazione del rapporto come di collocamento in aspettativa, opera sempre e comunque una "monetizzazione", ancorché virtuale, delle ferie non godute al termine del primo rapporto di lavoro. "Monetizzazione" che è invece rigorosamente vietata sotto qualsiasi forma («in nessun caso») dal legislatore statale del 2012. E ancora, perché la legge regionale dispone il suddetto ragguaglio delle ferie residue in vista di una conservazione a tempo indefinito del diritto a fruirne nel successivo rapporto. Conservazione che la legge statale, di contro, non consente mai oltre il primo semestre dell'anno successivo a quello di maturazione, rinviando sul punto alle discipline contrattuali di settore dei riposi annuali («obbligatoriamente fruiti secondo quanto previsto dai rispettivi ordinamenti»).

Dev'essere, quindi, dichiarata l'illegittimità costituzionale tanto dell'art. 8 della legge reg. Liguria n. 15 del 2011, quanto dell'art. 18, comma 1, della legge reg. n. 38 del 2011 (che ha sostituito il testo del primo).

L'accoglimento delle questioni per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., consente di ritenere assorbite le ulteriori censure.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Liguria 28 giugno 2011, n. 15 (Disposizioni di manutenzione e adeguamento della normativa regionale);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, comma 1, della legge della Regione Liguria 27 dicembre 2011, n. 38 (Disposizioni collegate alla legge finanziaria 2012);

3) dichiara la cessazione della materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9 della legge reg. Liguria n. 15 del 2011, promosse, in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara estinto il processo relativamente alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 8, della legge reg. Liguria n. 38 del 2011, promosse, in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettera 1), Cost., 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 20 novembre 2013.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*Luigi MAZZELLA, *Redattore*Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 4 dicembre 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_130286

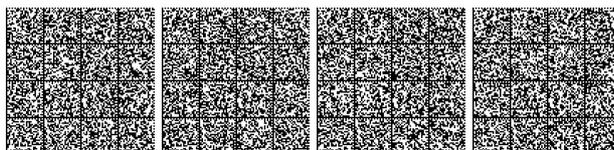
N. 287

Sentenza 20 novembre - 4 dicembre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Norme della Regione Molise - Facoltà di nuove assunzioni a tempo indeterminato, condizionata unicamente al rispetto degli atti programmatori della dotazione organica - Contrasto con il principio fondamentale statale che pone limiti alle assunzioni di personale, in vista del contenimento dei costi ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interna - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Molise 1° febbraio 2011, n. 2, art. 1, comma 30.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 14, comma 9.



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'art. 1, comma 30, della legge della Regione Molise 1° febbraio 2011, n. 2 (Legge finanziaria regionale 2011), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 4-8 aprile 2011, depositato in cancelleria l'11 aprile 2011 ed iscritto al n. 33 del registro ricorsi 2011.

Udito nell'udienza pubblica del 5 novembre 2013 il Giudice relatore Luigi Mazzella;
udito l'avvocato dello Stato Vincenzo Nunziata per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 4-8 aprile 2011, depositato in cancelleria l'11 aprile 2011 e iscritto al n. 33 del registro ricorsi dell'anno 2011, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, tra l'altro, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 30, della legge della Regione Molise 1° febbraio 2011, n. 2 (Legge finanziaria regionale 2011), in riferimento all'art. 117, comma terzo, della Costituzione.

La norma censurata prevede che: «La Giunta regionale è autorizzata a indire una o più procedure selettive per l'assunzione a tempo indeterminato, prevedendo il riconoscimento di specifici punteggi in ragione: *a)* del periodo di impiego effettivamente svolto presso l'Amministrazione regionale o in enti ad essa strumentali, nonché strutture commissariali; *b)* delle tipologie contrattuali, di lavoratori con contratto di collaborazione coordinata e continuativa e/o a tempo determinato, nel rispetto della normativa vigente. Il numero dei posti da ricoprire con concorso pubblico non deve superare le disponibilità previste dai vigenti atti programmatori della dotazione organica».

Ad avviso del ricorrente, l'art. 1, comma 30, della legge reg. Molise n. 2 del 2011, condizionando la facoltà di nuove assunzioni a tempo indeterminato unicamente al rispetto degli atti programmatori della dotazione organica, viola l'art. 117, terzo comma, della Costituzione. Esso, infatti, contrasta con il principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica stabilito dall'art. 14, comma 9, 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 ha sostituito il comma 7 dell'art. 76 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, con il seguente: «È fatto divieto agli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 40 per cento delle spese correnti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale; i restanti enti possono procedere ad assunzioni di personale nel limite del 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente» ed ha previsto che tale disposizione «si applica a decorrere dal 1° gennaio 2011, con riferimento alle cessazioni verificatesi nell'anno 2010».

Trattasi di una norma di coordinamento della finanza pubblica che pone limiti estremamente restrittivi alle nuove assunzioni e che, quindi, verrebbe elusa dall'art. 1, comma 30, della legge reg. Molise n. 2 del 2011.



2.- Successivamente l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato una memoria nella quale ha sostenuto che anche le Regioni e gli enti locali sono chiamati a concorrere al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica assunti in sede europea e, a tal fine, essi sono assoggettati alle regole del cosiddetto Patto di stabilità interno, le quali costituiscono principi di coordinamento della finanza pubblica.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge della Regione Molise 1° febbraio 2011, n. 2 (Legge finanziaria regionale 2011).

Riservata a separata pronuncia la decisione sull'impugnazione delle altre disposizioni contenute nella suddetta legge regionale, viene in esame in questa sede la questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 1, comma 30, il quale prevede che: «La Giunta regionale è autorizzata a indire una o più procedure selettive per l'assunzione a tempo indeterminato, prevedendo il riconoscimento di specifici punteggi in ragione: a) del periodo di impiego effettivamente svolto presso l'Amministrazione regionale o in enti ad essa strumentali, nonché strutture commissariali; b) delle tipologie contrattuali, di lavoratori con contratto di collaborazione coordinata e continuativa e/o a tempo determinato, nel rispetto della normativa vigente. Il numero dei posti da ricoprire con concorso pubblico non deve superare le disponibilità previste dai vigenti atti programmatori della dotazione organica».

Ad avviso del ricorrente, così disponendo, la norma censurata viola l'art. 117, terzo comma, Cost., perché, condizionando la facoltà di nuove assunzioni a tempo indeterminato unicamente al rispetto degli atti programmatori della dotazione organica, contrasta con il principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica stabilito dall'art. 14, comma 9, 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. Questa disposizione ha previsto la sostituzione del comma 7 dell'art. 76 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, con il seguente: «È fatto divieto agli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 40 per cento delle spese correnti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale; i restanti enti possono procedere ad assunzioni di personale nel limite del 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente». La norma aggiunge che essa «si applica a decorrere dal 1° gennaio 2011, con riferimento alle cessazioni verificatesi nell'anno 2010».

2.- La questione è fondata.

L'art. 76, comma 7, d.l. n. 112 del 2008, come novellato dall'art. 14, comma 9, d.l. n. 78 del 2010 e successivamente da altri numerosi interventi legislativi (da ultimo, art. 4-ter, comma 10, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, recante «Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento», convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 aprile 2012, n. 44), costituisce un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica (sent. n. 148 del 2012).

La norma, infatti, è ispirata all'esigenza di contenere i costi per il personale ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interna. La rilevante entità di tale importante aggregato della spesa di parte corrente esclude che la disposizione possa considerarsi relativa ad una minuta voce di dettaglio.

La possibilità di procedere da parte delle Regioni ad assunzioni di personale senza tener conto del limite di cui alle citate disposizioni statali di principio contrasta conseguentemente con l'art. 117, terzo comma, Cost. (sentenze n. 130 e n. 28 del 2013).

Va quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 30, della legge reg. Molise n. 2 del 2011.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separata pronuncia la decisione sulle altre questioni di legittimità costituzionale promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso iscritto al n. 33 del registro dei ricorsi 2011;



dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 30, della legge della Regione Molise 1° febbraio 2011, n. 2 (Legge finanziaria regionale 2011).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 novembre 2013.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Luigi MAZZELLA, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 4 dicembre 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_130287

N. 288

Sentenza 20 novembre - 4 dicembre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Norme della Regione Sardegna - Concessioni demaniali - Concessioni ai fini di pesca e acquacoltura nel demanio marittimo, demanio regionale e mare territoriale, rilasciate dall'Amministrazione regionale nell'esercizio delle funzioni amministrative di cui al d.P.R. n. 1627 del 1965, in essere alla data 29 dicembre 2008 - Proroga *ex lege* al 31 dicembre 2013, al fine di consentire l'avvio e lo svolgimento delle procedure di evidenza pubblica - Ricorso del Governo - Asserita violazione dell'obbligo di osservanza dei vincoli comunitari - Asserita violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza - Omessa valutazione del parametro statutario - Inammissibilità della questione.

- Legge della Regione Sardegna 12 ottobre 2012, n. 19, art. 1, comma 1.
- Costituzione, art. 117, primo e secondo comma, lettera e); trattato sul funzionamento dell'Unione europea, artt. 49 e 101.

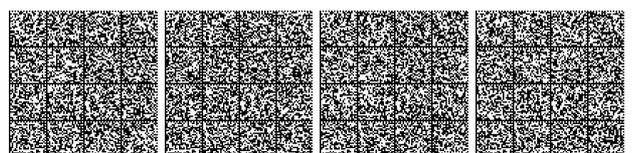
LA CORTE COSTITUZIONALE

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'art. 1, comma 1, della legge della Regione autonoma della Sardegna 12 ottobre 2012, n. 19 (Norme per la continuità delle concessioni demaniali ai fini di pesca e acquacoltura), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 17-19 dicembre 2012, depositato in cancelleria il 21 dicembre 2012 ed iscritto al n. 194 del registro ricorsi 2012.

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

udito nell'udienza pubblica del 5 novembre 2013 il Giudice relatore Giuseppe Tesaurò;

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

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 17-19 dicembre 2012, depositato il successivo 21 dicembre 2012, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento agli artt. 117, primo e secondo comma, lettera e), della Costituzione ed in relazione agli artt. 49 e 101 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione autonoma Sardegna 12 ottobre 2012, n. 19 (Norme per la continuità delle concessioni demaniali ai fini di pesca e acquacoltura), pubblicata nel Bollettino Ufficiale di detta Regione n. 45 del 18 ottobre 2012.

2.- L'impugnato art. 1 al comma 1 stabilisce: «Le concessioni ai fini di pesca e acquacoltura nel demanio marittimo, demanio regionale e mare territoriale rilasciate dall'Amministrazione regionale nell'esercizio delle funzioni amministrative di cui al decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1965, n. 1627 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna in materia di pesca e saline sul demanio marittimo e nel mare territoriale), e successive modifiche ed integrazioni, in essere alla data 29 dicembre 2008, restano efficaci sino al 31 dicembre 2013, al fine di consentire l'ordinato avvio delle procedure di evidenza pubblica per il relativo affidamento e garantire un termine necessario e congruo per l'espletamento delle stesse»; il successivo comma 2 dispone: «La norma di cui al comma 1 non riguarda i beni per i quali tra il 29 dicembre 2008 e la data di entrata in vigore della presente legge sia stato rilasciato dall'Amministrazione regionale atto di concessione a seguito di procedura di evidenza pubblica per la comparazione delle istanze concorrenti».

Secondo il ricorrente, la norma censurata violerebbe l'art. 117, primo comma, Cost., in quanto non sarebbe «coerente con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario in tema di libertà di stabilimento e tutela della concorrenza» stabiliti, rispettivamente, dagli artt. 49 e 101 del TFUE. Siffatta disposizione, prorogando *ex lege* le concessioni demaniali, senza l'espletamento di una gara pubblica che garantisca la parità di trattamento fra tutti gli operatori economici, da un canto, realizzerebbe una restrizione della libertà di stabilimento garantita dall'art. 49 del TFUE, il quale stabilisce il diritto di ogni persona fisica o giuridica di partecipare in modo stabile e duraturo alla vita economica di uno Stato membro diverso da quello di origine, comportando una discriminazione in base al luogo di stabilimento; dall'altro, recherebbe vulnus alla concorrenza (art. 101 del TFUE), poiché precluderebbe a quanti non sono già titolari di concessione di subentrare nella stessa, in luogo del concessionario, alla scadenza della medesima.

Ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, analoghe norme regionali sono state dichiarate costituzionalmente illegittime «per contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario in tema di diritto di stabilimento e di tutela della concorrenza» (sentenze n. 213 del 2011 e n. 180 del 2010). La disposizione impugnata, prevedendo il rinnovo automatico delle concessioni in essere alla data del 29 dicembre 2008, comporterebbe che coloro i quali non gestivano il demanio marittimo non avrebbero la possibilità, alla scadenza delle stesse, di subentrare al posto del precedente gestore, se non nel caso in cui questi non chieda la proroga o la chieda senza un valido programma di investimenti e, quindi, impedirebbero l'accesso di altri potenziali operatori economici nel mercato. Infine, conclude il ricorrente, detta norma violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che attribuisce allo Stato la competenza legislativa nella materia di tutela della concorrenza.

3.- Si è costituita in giudizio la Regione autonoma Sardegna, che ha eccepito l'inammissibilità e comunque l'infondatezza del ricorso, insistendo per l'accoglimento di tali conclusioni nella memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica.



La resistente deduce anzitutto che «il ricorrente non ha nemmeno menzionato le disposizioni dello Statuto e di attuazione statutaria» che le garantiscono una autonomia speciale ai sensi dell'art. 116 Cost. (parametro neppure richiamato) e, quindi, ritiene applicabile il principio, che assume costantemente enunciato da questa Corte, secondo il quale la questione di legittimità costituzionale promossa in via principale è inammissibile, quando il ricorso, come nella specie, «faccia esclusivo riferimento al Titolo V della seconda parte della Costituzione, senza evocare a parametro le corrispondenti disposizioni statutarie» (vengono citate le sentenze n. 304, n. 203, n. 202 e n. 65 del 2005).

L'art. 3, primo comma, lettere *i*), *l*), ed *m*), dello Statuto speciale per la Regione Sardegna (approvato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3) attribuisce, infatti, alla stessa «potestà legislativa esclusiva» nelle materie «caccia e pesca», «esercizio dei diritti demaniali della Regione sulle acque pubbliche», «esercizio dei diritti demaniali e patrimoniali della Regione relativi alle miniere, cave e saline»; il successivo art. 8, primo comma, lettera *i*), dispone che le entrate della Regione sono costituite, tra l'altro, «dai redditi derivanti dal proprio patrimonio e dal proprio demanio». Inoltre, ad avviso della resistente, «il ricorrente non dedica nemmeno una riflessione al decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1965, n. 1627 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna in materia di pesca e saline sul Demanio marittimo e nel mare territoriale), che ha trasferito alla Regione Sardegna «le funzioni amministrative dell'autorità marittima statale concernenti la regolamentazione della pesca, i divieti e le autorizzazioni in materia di pesca» (art. 1), stabilendo che «i provvedimenti concernenti le concessioni di pesca [...] sono adottati dall'Amministrazione regionale» (art. 2, primo comma).

Pertanto, poiché, secondo la giurisprudenza costituzionale, «le norme di attuazione degli statuti speciali possiedono un sicuro ruolo interpretativo ed integrativo delle stesse espressioni statutarie che delimitano le sfere di competenza delle Regioni ad autonomia speciale» (sentenza n. 51 del 2006), sarebbe inammissibile la censura che di esse non tiene conto, e ciò nonostante che queste ultime siano addirittura richiamate dalla disposizione impugnata. Osserva, altresì, la resistente che le attribuzioni regionali sono state, inoltre, ampliate dal decreto legislativo 6 febbraio 2004, n. 70 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Sardegna concernenti il conferimento di funzioni amministrative alla Regione in materia di agricoltura), il cui art. 1 ha trasferito alla Regione autonoma Sardegna «tutte le funzioni e i compiti in materia di agricoltura - ivi comprese le cooperative e i consorzi - foreste, pesca, agriturismo, caccia, sviluppo rurale, alimentazione, svolti dal soppresso Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali, anche tramite enti o altri soggetti pubblici». In definitiva, secondo la Regione, il ricorrente avrebbe dovuto considerare anche quest'ultimo decreto, come non è accaduto, con conseguente ulteriore ragione di inammissibilità del ricorso. Il secondo motivo di censura sarebbe, inoltre, inammissibile, anche perché meramente assertivo e privo di ogni «sforzo argomentativo».

3.1.- Nel merito, la Regione deduce di essere titolare di competenza legislativa esclusiva nella materia «pesca», il cui ambito andrebbe determinato anche avendo riguardo alle norme di attuazione dello statuto (quindi, verrebbero in rilievo l'art. 1 del d.P.R. n. 1627 del 1965 ed il d.lgs. n. 70 del 2004) e, in virtù del principio del parallelismo tra esercizio di funzioni amministrative e competenze legislative di cui all'art. 6 dello statuto regionale, l'attribuzione ad essa di funzioni pubbliche in via esclusiva comporterebbe il riconoscimento della competenza legislativa esclusiva negli ambiti in cui ricadono le funzioni trasferite (sentenze n. 224 del 2012 e n. 51 del 2006).

Ad avviso della Regione, la premessa a base dell'impugnazione, consistente nella circostanza che la norma censurata avrebbe sottratto al libero mercato l'accesso alle risorse ittiche presenti nei beni demaniali, marittimi e lacuali, non sarebbe corretta. L'impugnato art. 1, comma 1, espressamente enuncia che la legge regionale n. 19 del 2012 è strumentale allo scopo «di consentire l'ordinato avvio delle procedure di evidenza pubblica per il relativo affidamento e garantire un termine necessario e congruo per l'espletamento delle stesse», conseguito mediante una proroga «assolutamente e rigidamente circoscritta», destinata a scadere il 31 dicembre 2013, disponendo che le concessioni di pesca saranno poi assegnate attraverso «procedure di evidenza pubblica» (comma 3). La particolare complessità delle procedure di rilascio delle concessioni in esame avrebbe richiesto l'approntamento di risorse umane e strumentali; a tanto si è provveduto con la delibera della Giunta regionale 17 dicembre 2012, n. 49/14 ed è stato predisposto un piano operativo nel quale sono individuate le attività necessarie per affidare i beni in questione a seguito di procedura ad evidenza pubblica, garantendo anche la funzionalità dei beni pubblici oggetto delle concessioni. A conforto della complessità delle valutazioni sottese a tali concessioni, la Regione sintetizza la vicenda relativa a quella concernente l'attività di miticoltura nelle acque del golfo interno di Olbia, in quanto caratterizzata dalla richiesta alla competente Autorità portuale dell'intenzione «di dare avvio in tempi brevi alla procedure di evidenza pubblica» (nota prot. n. 12079 dell'8 luglio 2013) e dalla risposta di quest'ultima in ordine alla necessità di una serie di attività preliminari (nota prot. n. 9047 del 12 agosto 2013), espressiva dell'imputabilità alle autorità statali del rallentamento delle procedure di assegnazione.



In difetto della proroga in esame, la Regione assume che avrebbe dovuto lasciare inutilizzati i beni pubblici, sopportando il rischio del degrado e della perdita di valore degli stessi, alternativa questa palesemente irragionevole e tale sarebbe stata anche quella di accollarsi la gestione diretta dei beni, con evidente dispendio di risorse pubbliche.

Secondo la resistente, la norma impugnata ha introdotto un sistema di concessione su base competitiva e concorrenziale, senza porre barriere o discriminazioni all'accesso degli operatori. La continuità nella gestione dei beni demaniali non preclude a coloro che non li gestivano di partecipare alle procedure di gara e neppure impedisce l'avvio di queste ultime, che è stato già disposto, proprio grazie alla proroga in esame, a seguito della delibera della Giunta regionale 31 ottobre 2012, n. 43/7, recante «Direttive per l'avvio delle procedure per le concessioni demaniali dei compendi ittici (lagune, stagni e laghi salsi e aree demaniali ad essi connesse) per finalità di pesca e acquacoltura», che ha disciplinato le procedure di evidenza pubblica in base a criteri strumentali a garantire il confronto comparativo tra gli aspiranti e l'interesse pubblico al più razionale sfruttamento economico dei beni demaniali. In seguito sono stati, quindi, approvati diversi bandi di assegnazione di beni demaniali marittimi o lacuali e stagnali e, in definitiva, sarebbe stata proprio la legge regionale n. 19 del 2012 a permettere l'apertura concorrenziale al mercato, con conseguente infondatezza delle censure.

3.2.- Ad avviso della Regione, lo Stato, con l'art. 13-*bis* del decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 febbraio 2012, n. 14, e con l'art. 1, comma 18, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25, ha, peraltro, previsto proroghe delle concessioni in termini ben più ampi di quello fissato dalla norma censurata. La Commissione europea aveva avviato una procedura di messa in mora - atto del 29 gennaio 2009, prot. C(2009)0328 - in relazione all'art. 37, comma 2, del codice della navigazione, in quanto, nel rilascio delle nuove concessioni demaniali, si attribuiva una preferenza ai concessionari uscenti. La procedura è stata, tuttavia, chiusa a seguito della promulgazione del d.l. n. 194 del 2009 e, quindi, se una proroga di cinque anni non è stata ritenuta censurabile, a fortiori non potrebbe esserlo quella in esame.

La resistente richiama, inoltre, alcune pronunce dei giudici amministrativi, secondo le quali le norme dell'Unione europea non consentono il rinnovo o la proroga automatica dei contratti in corso, ma l'ammettono per il tempo strettamente necessario alla stipula dei nuovi tanto che, secondo il Consiglio di Stato, il carattere transitorio della proroga, disposta «in attesa della revisione della legislazione in materia di rilascio delle concessioni di beni demaniali», conforterebbe il giudizio di manifesta infondatezza dell'eccezione di illegittimità costituzionale di detta disposizione (sezione VI, 27 dicembre 2012, n. 6882). Peraltro, rileva la Regione, la Commissione europea ha contestato la previsione del rinnovo automatico delle concessioni di sei anni in sei anni - atto di messa in mora prot. C(2010)2734 - ma la relativa procedura è stata definita a seguito della modifica realizzata dall'art. 1 della legge 15 dicembre 2011, n. 217 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2010).

3.3.- Secondo la Regione, il richiamo delle sentenze di questa Corte n. 180 del 2010 e n. 213 del 2011 sarebbe erroneo, perché queste hanno censurato proroghe «fino ad un massimo di venti anni» o «da un minimo di sette anni ad un massimo di venti anni» e, quindi, all'evidenza, non sarebbero comparabili con la proroga disposta dalla norma in esame.

A suo avviso, la Corte di giustizia è costante nel ritenere ammissibile il rinnovo delle concessioni solo se giustificato da «motivi imperativi di interesse generale» (sentenza 13 settembre 2007, C-260/04, Commissione contro Italia), che sarebbero sussistenti nella specie, siccome costituiti dalle esigenze: di scegliere mediante procedure concorrenziali il contraente più idoneo; di salvaguardare l'economia regionale; di tutelare il valore del demanio e del patrimonio pubblico. La disposizione impugnata non prevede, inoltre, un rinnovo automatico, ma una brevissima proroga e la Corte di giustizia ha censurato i lunghi rinnovi e le proroghe sine die dei rapporti concessori (sentenza 9 settembre 2010, C-64/08, Engelmann), ritenendo ammissibile il prolungamento richiesto dall'esigenza di definire i rapporti in corso a condizioni accettabili dal punto di vista delle esigenze del servizio pubblico e dal punto di vista economico (sentenza 17 luglio 2008, C-347/06, ASM Brescia SpA). La norma regionale censurata sarebbe pertanto rispettosa dei principi di concorrenzialità, non discriminazione e pubblicità nell'accesso ai beni demaniali, in quanto prevede l'attribuzione delle concessioni mediante procedure di evidenza pubblica e, nell'osservanza del canone di proporzionalità, prevede una proroga di soltanto un anno.



3.4.- La Regione, nell'atto di costituzione, aveva approfondito la compatibilità della norma impugnata con l'art. 12 della direttiva 12 dicembre 2006, n. 2006/123/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno). Nella memoria deduce, invece, che la risposta resa in data 19 giugno 2013 dalla Commissione europea all'interrogazione 8 aprile 2013, n. E-003488-13, di due parlamentari europei, avendo affermato che «l'attività di acquacoltura in quanto tale non rientra nell'ambito di applicazione della direttiva "Servizi"», avrebbe ulteriormente confortato l'infondatezza del ricorso, dimostrando l'impossibilità di fare riferimento a detta direttiva.

Infine, conclude la resistente, la norma impugnata non concernerebbe la concorrenza, ma la materia «pesca», spettante alla competenza legislativa esclusiva della Regione. In ogni caso, la competenza statale dell'art. 117, secondo comma, Cost. non sarebbe ad essa riferibile e, comunque la censura riferita a detto parametro non sarebbe fondata, poiché la norma in esame non avrebbe inciso sulle regole di concorrenza, né sottratto un settore economico alla libera iniziativa del mercato.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento agli artt. 117, primo e secondo comma, lettera e), della Costituzione ed in relazione agli artt. 49 e 101 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione autonoma Sardegna 12 ottobre 2012, n. 19 (Norme per la continuità delle concessioni demaniali ai fini di pesca e acquacoltura).

2.- L'impugnato art. 1, comma 1, stabilisce: «Le concessioni ai fini di pesca e acquacoltura nel demanio marittimo, demanio regionale e mare territoriale rilasciate dall'Amministrazione regionale nell'esercizio delle funzioni amministrative di cui al decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1965, n. 1627 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna in materia di pesca e saline sul demanio marittimo e nel mare territoriale), e successive modifiche ed integrazioni, in essere alla data 29 dicembre 2008, restano efficaci sino al 31 dicembre 2013, al fine di consentire l'ordinato avvio delle procedure di evidenza pubblica per il relativo affidamento e garantire un termine necessario e congruo per l'espletamento delle stesse».

Secondo il ricorrente, detta norma violerebbe l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 49 e 101 TFUE, in quanto non sarebbe «coerente con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario in tema di libertà di stabilimento e tutela della concorrenza». La disposizione, prorogando *ex lege* le concessioni demaniali rilasciate, da un canto, comporterebbe una restrizione della libertà di stabilimento garantita dall'art. 49 del TFUE (il quale stabilisce il diritto di ogni persona fisica o giuridica di partecipare in modo stabile e duraturo alla vita economica di uno Stato membro diverso da quello di origine), determinando «una discriminazione in base al luogo di stabilimento»; dall'altro, recherebbe «un grave vulnus al principio di concorrenza», in quanto impedirebbe «a coloro che non gestivano in precedenza il demanio, la possibilità, alla scadenza della concessione di prendere il posto del concessionario uscente».

Detta norma si porrebbe, inoltre, in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che attribuisce allo Stato competenza legislativa esclusiva nella materia «tutela della concorrenza».

3.- La questione di legittimità costituzionale, così come prospettata dal ricorrente, è inammissibile.

3.1.- Questa Corte, con orientamento costante, correttamente richiamato dalla resistente a conforto dell'eccezione di inammissibilità, ha più volte affermato che, qualora sia proposta impugnazione di una norma di legge di una Regione ad autonomia speciale, anche denunciandone l'eventuale contrasto con il diritto dell'Unione europea, il ricorrente ha l'onere di specificare le ragioni per cui debba prendersi in considerazione l'art. 117 Cost., in luogo del parametro ricavabile dallo statuto speciale (*ex plurimis*, sentenze n. 286 e 238 del 2007, n. 304 e n. 203 del 2005, n. 213 del 2003; con riferimento all'impugnazione di norme della Regione autonoma Sardegna, sentenze n. 175 del 2006, n. 202 e n. 65 del 2005), e di esplicitare in quale rapporto si trovino, ai fini dello scrutinio della disposizione impugnata, le norme della Costituzione invocate e quelle, anch'esse di rango costituzionale, contenute in quest'ultimo (sentenza n. 202 del 2005).

La giurisprudenza costituzionale ha, inoltre, precisato che siffatto requisito di ammissibilità va inteso nel senso che dal contesto del ricorso deve emergere l'esclusione della possibilità di operare il sindacato di legittimità costituzionale in base allo statuto speciale (sentenza n. 391 del 2006), ritenendo sufficiente, ma necessaria, un'indicazione sia pure



sintetica al riguardo (sentenza n. 397 del 2006) ed in ordine all'estraneità della materia alla sfera di attribuzioni stabilita dallo stesso (sentenza n. 411 del 2008), nonché una pur non diffusamente argomentata evocazione dei limiti competenziali fissati da quest'ultimo (sentenza n. 16 del 2012). Tale vizio di prospettazione, è stato anche sottolineato, «non ha una valenza meramente formale, giacché - anche a prescindere dal mancato assolvimento dell'onere argomentativo imposto al ricorrente in forza dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 [...], circa l'applicabilità ad una Regione ad autonomia speciale delle norme costituzionali contenute negli artt. 117 e 118 Cost. - esso impedisce di ricostruire l'esatto perimetro del *thema decidendum*, a causa del differente regime di riparto delle competenze normative e amministrative stabilito dalla Costituzione rispetto a quello previsto dallo statuto speciale di autonomia» (sentenza n. 220 del 2008).

Nella specie, il ricorrente ha dedotto esclusivamente la violazione del parametro costituzionale sopra richiamato, senza mai fare neppure mera menzione dello Statuto speciale, ovvero operare un riferimento anche soltanto implicito allo stesso e chiarire in quale rapporto si trovino, ai fini dello scrutinio da svolgere in questa sede, detto parametro e le norme di rango costituzionale contenute nel medesimo. E ciò nonostante che lo Statuto speciale per la Regione autonoma Sardegna (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3) le attribuisca potestà legislativa primaria nelle materie «pesca» ed «esercizio dei diritti demaniali della Regione sulle acque pubbliche» (art. 3, primo comma, lettere i ed l), stabilendo che questa deve essere esercitata, nel rispetto, tra l'altro, «degli obblighi internazionali», avendo le norme di attuazione statutaria trasferito «all'Amministrazione regionale della Sardegna» le funzioni amministrative «concernenti la regolamentazione della pesca, i divieti e le autorizzazioni in materia di pesca, le concessioni» (decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1965, n. 1627, recante «Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna in materia di pesca e saline sul Demanio marittimo e nel mare territoriale»).

In applicazione del suindicato principio, deve, quindi, concludersi che detta omissione determina l'inammissibilità della prospettata questione di legittimità costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione autonoma Sardegna 12 ottobre 2012, n. 19 (Norme per la continuità delle concessioni demaniali ai fini di pesca e acquacoltura), promossa, in riferimento agli artt. 117, primo e secondo comma, lettera e), della Costituzione ed in relazione agli artt. 49 e 101 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, 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 20 novembre 2013.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Giuseppe TESAURO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 4 dicembre 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 289

Sentenza 2 - 6 dicembre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Norme della Regione Abruzzo - Disposizioni per il contenimento delle spese per il personale, adottate in esecuzione di norme statali che pongono obiettivi di riequilibrio - Previsione di una deroga per le spese derivanti dai rapporti di lavoro instaurati presso gli uffici alle dipendenze degli organi elettivi della Giunta e del Consiglio regionale - Contrasto con norme statali costituenti principi fondamentali - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Abruzzo 28 settembre 2012, n. 48, art. 3, comma 2.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), artt. 9, comma 28, e 14, commi 7 e 9.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: 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'art. 3, comma 2, della legge della Regione Abruzzo 28 settembre 2012, n. 48 (Modifiche alla legge regionale 17 novembre 2010, n. 49 "Interventi normativi e finanziari per l'anno 2010", modifiche alla legge regionale 10 marzo 1993, n. 15 "Disciplina per l'utilizzo e la rendicontazione dei contributi ai gruppi consiliari" e disposizioni relative al contenimento della spesa del personale a tempo determinato), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 30 novembre-5 dicembre 2012, depositato in cancelleria il 6 dicembre 2012 ed iscritto al n. 184 del registro ricorsi 2012.

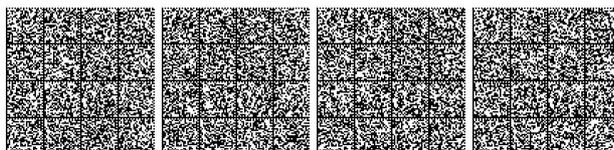
Udito nell'udienza pubblica del 22 ottobre 2013 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

udito l'avvocato dello Stato Maria Gabriella Mangia per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

Con ricorso depositato in cancelleria il 6 dicembre 2012, il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in via principale, dell'art. 3 della legge Regione Abruzzo 28 settembre 2012 n. 48 (Modifiche alla legge regionale 17 novembre 2010, n. 49 "Interventi normativi e finanziari per l'anno 2010", modifiche alla legge regionale 10 marzo 1993, n. 15 "Disciplina per l'utilizzo e la rendicontazione dei contributi ai gruppi consiliari" e disposizioni relative al contenimento della spesa del personale a tempo determinato).

Riferisce il ricorrente che, in base alla norma censurata, «La Regione, nel rispetto dei principi generali di coordinamento della finanza pubblica, attua quanto disposto dal comma 28, dell'art. 9, e dai commi 7 e 9 dell'art. 14, del d.l. n. 78/2010 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122/2010». La norma regionale, inoltre, al secondo comma, dispone che «ai fini di cui al comma 1 non si considerano le spese per il personale di cui alla L.R. 9 maggio 2001, n. 17



“Disposizioni per l’organizzazione ed il funzionamento delle strutture amministrative di supporto agli organi elettivi della Giunta regionale” e al Titolo II della L.R. 9 maggio 2001, n. 18, nei limiti degli organici e della spesa ivi previsti».

Secondo il Presidente del Consiglio, la riportata disposizione, escludendo le spese derivanti dai rapporti di lavoro instaurati presso gli uffici alle dipendenze degli organi elettivi della Giunta e del Consiglio regionale dall’applicazione delle disposizioni di cui agli artt. 9, comma 28, e 14, commi 7 e 9, del decreto-legge 31 maggio 2010 n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), contrasta proprio con tali disposizioni di legge statale specificatamente finalizzate al contenimento della spesa per il personale.

Infatti, ricorda il ricorrente, l’art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010, 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 50% della spesa sostenuta per le stesse finalità nell’anno 2009. Pertanto la disposizione regionale in esame, non richiamando il suddetto limite assunzionale, e in tal modo violando il principio fondamentale di cui al predetto art. 9, comma 28, configgerebbe con il principio costituzionale di cui all’art. 117, terzo comma, della Costituzione, che riserva allo Stato il compito di fissare i principi di coordinamento della finanza pubblica.

Secondo il ricorrente, la riportata disposizione, inoltre, escludendo le spese derivanti dai rapporti di lavoro instaurati presso gli uffici alle dipendenze degli organi elettivi della Giunta e del Consiglio regionale dall’applicazione delle disposizioni di cui all’art. 14, commi 7 e 9, del citato d.l. n. 78 del 2010, contrasterebbe pure con tali disposizioni statali, anch’esse specificatamente finalizzate al contenimento della spesa per il personale.

Invero l’art. 14, commi 7 e 9, del citato decreto-legge, stabilisce che «ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione delle spese di personale» e che, con decorrenza 1° gennaio 2011, con riferimento alle cessazioni verificatesi nell’anno 2010, «è fatto divieto agli enti nei quali l’incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 40% delle spese correnti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale; i restanti enti possono procedere ad assunzioni di personale nel limite del 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell’anno precedente».

In tal modo, la disposizione censurata, non prevedendo, in contrasto con il citato principio fondamentale, la riduzione delle spese del personale disposta dall’art. 14, commi 7 e 9 del citato d.l. n. 78 del 2010, violerebbe l’art. 117, terzo comma, Cost., che riserva allo Stato il compito di fissare i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, nonché i principi di buon andamento e di imparzialità della pubblica amministrazione, di cui all’art. 97, Cost.

Considerato in diritto

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha chiesto che sia dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 3 della legge della Regione Abruzzo 28 settembre 2012, n. 48 (Modifiche alla legge regionale 17 novembre 2010, n. 49 “Interventi normativi e finanziari per l’anno 2010”, modifiche alla legge regionale 10 marzo 1993, n. 15 “Disciplina per l’utilizzo e la rendicontazione dei contributi ai gruppi consiliari” e disposizioni relative al contenimento della spesa del personale a tempo determinato).

La questione è fondata.

La censurata norma regionale prevede l’attuazione, da parte della Regione Abruzzo, della disposizione di cui all’art. 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica) - in forza della quale, 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 50% della spesa sostenuta per le stesse finalità nell’anno 2009 -, e di quelle di cui all’art. 14, commi 7 e 9, dello stesso decreto - in base alle quali, ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione delle spese di personale; e 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 50% della spesa sostenuta per le stesse finalità nell’anno 2009.

Al comma 2, però, lo stesso articolo limita la portata di tale richiamo, escludendo le spese derivanti dai rapporti di lavoro instaurati presso gli uffici alle dipendenze degli organi elettivi della Giunta e del Consiglio regionale.

Tale deroga rende costituzionalmente illegittima la norma, perché lesiva di principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, di cui all’art. 117, terzo comma, Cost.



Questa Corte ha avuto modo, in più occasioni, di ribadire (sentenze n. 108 del 2011 e 148 del 2012) che l'art. 14, comma 7, del d.l. n. 78 del 2010 - norma che introduce una nuova formulazione dell'art. 1, comma 557-*bis*, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007) e le norme di cui all'art. 1, commi 557-*bis* e 557-*ter*, della stessa legge n. 296 del 2006, nonché quelle di cui all'art. 76, commi 6 e 7, del decreto-legge n. 112 del 2008 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria) -, essendo «ispirate alla finalità del contenimento della spesa pubblica, costituiscono principi fondamentali nella materia del coordinamento della finanza pubblica, in quanto pongono obiettivi di riequilibrio, senza, peraltro, prevedere strumenti e modalità per il perseguimento dei medesimi».

Ed invero, «la spesa per il personale, per la sua importanza strategica ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interna (data la sua rilevante entità), costituisce non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa di parte corrente, con la conseguenza che le disposizioni relative al suo contenimento assurgono a principio fondamentale della legislazione statale» (sentenza n. 69 del 2011, che richiama la sentenza n. 169 del 2007).

Anche con riferimento all'art. 14, comma 9, del d.l. n. 78 del 2010 (che ha novellato l'art. 76, comma 7, del d.l. n. 112 del 2008), questa Corte (sentenze numeri 108 del 2011 e 148 del 2012) ha poi riconosciuto la stessa natura di principio fondamentale anche all'art. 76, comma 7, del d.l. n. 112 del 2008 (sia pure nel testo vigente al momento della anzidetta decisione).

Ad identiche conclusioni questa Corte è giunta, nelle richiamate pronunce e nella successiva sentenza n. 262 del 2012, circa la valenza dell'art. 9, comma 28, sempre sul presupposto che tale norma pone obiettivi di riequilibrio in un aggregato di spesa di rilevante importanza strategica quale quello delle spese per il personale.

Inoltre, con riferimento alle spese degli uffici di diretta collaborazione di organi politici regionali, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale di una norma regionale piemontese che autorizzava una serie eterogenea di contratti di collaborazione occasionale in deroga al limite di cui allo stesso art. 14, comma 9 del decreto legge n. 78 del 2012, questa Corte ha affermato che «quanto alla presunta finalità della norma regionale di assicurare il funzionamento degli uffici di diretta collaborazione mediante l'esenzione dal rispetto dei limiti di spesa stabiliti a livello nazionale [...] la particolare rilevanza del carattere necessariamente fiduciario nella scelta del personale, a tempo determinato, degli uffici di diretta collaborazione, se può autorizzare deroghe al principio del pubblico concorso nella scelta dei collaboratori, non consente deroghe ai principi fondamentali dettati dal legislatore statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, tra i quali va ricompreso anche l'art. 14, comma 9, del decreto-legge n. 78 del 2010» (sent. n. 130 del 2013).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, della legge Regione Abruzzo 28 settembre 2012 n. 48 (Modifiche alla legge regionale 17 novembre 2010, n. 49 "Interventi normativi e finanziari per l'anno 2010", modifiche alla legge regionale 10 marzo 1993, n. 15 "Disciplina per l'utilizzo e la rendicontazione dei contributi ai gruppi consiliari" e disposizioni relative al contenimento della spesa del personale a tempo determinato).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 dicembre 2013.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Luigi MAZZELLA, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 6 dicembre 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 290

Sentenza 2 - 6 dicembre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Norme della Regione Basilicata - Strutture accreditate al Servizio sanitario regionale - Inadempienza retributiva nei confronti dei dipendenti - Previsto intervento sostitutivo da parte delle aziende sanitarie regionali - Disciplina modificativa che interviene nei rapporti di natura privatistica tra l'azienda committente, il soggetto convenzionato e i creditori di quest'ultimo - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Illegittimità costituzionale - Assorbimento delle ulteriori censure.

- Legge della Regione Basilicata 23 novembre 2012, n. 22, art. 1.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lettera l) (art. 117, comma terzo).

Sanità pubblica - Norme della Regione Basilicata - Strutture accreditate al Servizio sanitario regionale - Inadempienza retributiva nei confronti dei dipendenti - Dichiarazione di illegittimità dell'intervento sostitutivo da parte delle aziende sanitarie regionali - Disposizioni che hanno finalità di attuazione del principio surrogatorio - Illegittimità costituzionale in via consequenziale.

- Legge della Regione Basilicata 23 novembre 2012, n. 22, artt. 2, 3 e 4.
- Legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 27.

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

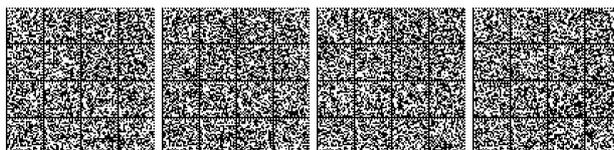
SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 3 della legge della Regione Basilicata 23 novembre 2012, n. 22 (Intervento sostitutivo delle aziende sanitarie regionali in caso di inadempimento retributivo nei confronti dei dipendenti delle strutture accreditate al Servizio Sanitario Regionale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 24-28 gennaio 2013, depositato in cancelleria il 30 gennaio 2013 ed iscritto al n. 10 del registro ricorsi 2013.

Visto l'atto di costituzione della Regione Basilicata;

udito nell'udienza pubblica del 22 ottobre 2013 il Giudice relatore Aldo Carosi;

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



Ritenuto in fatto

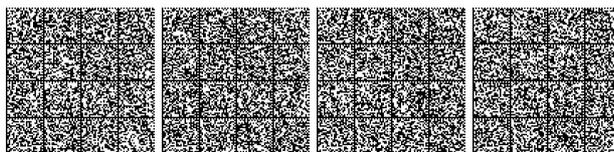
1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso notificato il 24-28 gennaio 2013 e depositato il 30 gennaio 2013, iscritto al reg. ric. n. 10 del 2013, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 3 della legge della Regione Basilicata 23 novembre 2012, n. 22 (Intervento sostitutivo delle aziende sanitarie regionali in caso di inadempienza retributiva nei confronti dei dipendenti delle strutture accreditate al Servizio Sanitario Regionale) in riferimento agli artt. 81, quarto comma, 117, secondo comma, lettera l), e 117, terzo comma, della Costituzione, per quel che riguarda la materia della tutela della salute in relazione agli artt. 8-bis, 8-quater, 8-quinquies, 8-sexies, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421).

1.1.- L'art. 1 della legge reg. Basilicata n. 22 del 2012 dispone che qualora le strutture private accreditate del Servizio sanitario regionale siano inadempienti nel pagamento delle retribuzioni dovute al proprio personale, le aziende sanitarie, previa diffida a pagare, sospendano i pagamenti dovuti alle strutture private e, nel caso in cui permanga tale situazione, si sostituiscano alle strutture stesse.

Il ricorrente assume che questa norma, provvedendo direttamente al pagamento dei lavoratori nei limiti delle somme dovute a qualsiasi titolo, ecceda dalle competenze regionali e contrasti con i principi fondamentali della legislazione statale relativamente all'accreditamento e alla retribuzione delle strutture accreditate, contenuta nel d.lgs. n. 502 del 1992.

In particolare il ricorrente rileva che ai sensi dell'art. 8-bis del citato decreto l'esercizio di attività per conto del Servizio sanitario nazionale è subordinato al rilascio dell'accreditamento istituzionale, mentre l'esercizio di attività a carico del servizio sanitario è subordinato alla stipulazione degli accordi contrattuali con le strutture precedentemente accreditate. Inoltre, in base all'art. 8-quater del d.lgs. n. 502 del 1992 l'accreditamento istituzionale è rilasciato alle strutture autorizzate, pubbliche o private, e ai professionisti che ne facciano richiesta, subordinatamente alla loro rispondenza ai requisiti ulteriori di qualificazione, alla loro funzionalità rispetto agli indirizzi di programmazione regionale e alla verifica positiva dell'attività svolta e dei risultati raggiunti. Il comma 2 dell'art. 8-quater dispone che la qualità di soggetto accreditato non costituisce vincolo per le aziende e gli enti del servizio sanitario nazionale a corrispondere la remunerazione delle prestazioni erogate, al di fuori dei citati accordi contrattuali disciplinati dall'art. 8-quinquies. Quest'ultimo prevede che la Regione e le unità sanitarie locali definiscano accordi con le strutture pubbliche ed equiparate e stipulino contratti con quelle private e con i professionisti accreditati. La norma inoltre specifica i contenuti che debbono avere i suddetti accordi, tra cui: a) gli obiettivi di salute e i programmi di integrazione dei servizi; b) il volume massimo di prestazioni che le strutture presenti nell'ambito territoriale della medesima unità sanitaria locale, si impegnano ad assicurare, distinto per tipologia e per modalità di assistenza; c) i requisiti del servizio da rendere; d) il corrispettivo preventivato a fronte delle attività concordate, globalmente risultante dalla applicazione dei valori tariffari e della remunerazione extra-tariffaria delle funzioni incluse nell'accordo, da verificare a consuntivo sulla base dei risultati raggiunti e delle attività effettivamente svolte, nonché la modalità con la quale viene comunque garantito il rispetto del limite concordato di remunerazione delle strutture correlato ai volumi di prestazioni, prevedendo che in caso di incremento a seguito di modificazioni, comunque intervenute nel corso dell'anno, dei valori unitari dei tariffari regionali per la remunerazione delle prestazioni di assistenza ospedaliera, delle prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale, nonché delle altre prestazioni comunque remunerate a tariffa, il volume massimo di prestazioni remunerate si intende rideterminato nella misura necessaria al mantenimento dei limiti stabiliti, salva la possibile stipula di accordi integrativi, nel rispetto dell'equilibrio economico-finanziario programmato. Le modalità di remunerazione sono stabilite dall'art. 8-sexies del d.lgs. n. 502 del 1992, in base al quale le strutture che erogano assistenza ospedaliera e ambulatoriale a carico del Servizio sanitario nazionale sono finanziate secondo un ammontare globale predefinito indicato negli accordi contrattuali di cui all'art. 8-quinquies e determinato in base alle funzioni assistenziali e alle attività svolte nell'ambito e per conto della rete dei servizi di riferimento. L'articolo citato prevede che alcune funzioni assistenziali nell'ambito di determinate attività siano remunerate in base al costo standard di produzione del programma di assistenza, mentre altre attività sono remunerate in base a tariffe predefinite per prestazione.

Secondo il ricorrente dal complesso delle disposizioni statali richiamate emergerebbe che il rapporto di accreditamento atterrebbe esclusivamente all'erogazione delle prestazioni "per conto" del Servizio sanitario nazionale da parte delle strutture accreditate e che la successiva stipulazione degli accordi contrattuali sarebbe necessaria affinché le prestazioni stesse, precedentemente accreditate, siano erogate, oltre che "per conto", anche "a carico" del Servizio sanitario nazionale.



A giudizio del Presidente del Consiglio da dette disposizioni si ricaverebbe altresì che la remunerazione di tali prestazioni andrebbe a coprire, secondo l'art. 8-*sexies*, i costi per l'erogazione delle prestazioni e verrebbe stabilita sulla base di un «ammontare globale» determinato «in base alle funzioni assistenziali e alle attività svolte nell'ambito e per conto della rete dei servizi di riferimento». Pertanto il rapporto in tal modo instaurato sussisterebbe esclusivamente tra il Servizio sanitario nazionale e le strutture accreditate, fermo restando che queste ultime conserverebbero la loro autonomia e la loro separata soggettività.

Il ricorrente rileva che nella legislazione statale non si rinverrebbe alcuna norma che legittimi la Regione o le ASL a sostituirsi nel pagamento delle retribuzioni del personale delle aziende accreditate inadempienti, in quanto tali retribuzioni resterebbero al di fuori del rapporto di accreditamento e rientrerebbero nell'esclusiva responsabilità delle strutture private accreditate. Ai sensi della legislazione statale citata sarebbe piuttosto da ritenere che la corretta retribuzione dei dipendenti costituisca un requisito per il rilascio dell'accREDITAMENTO. In particolare l'art. 8-*quater*, comma 4, lettera d), indica tra i requisiti richiesti per il rilascio dell'accREDITAMENTO che le strutture accreditate assicurino adeguate condizioni di organizzazione interna, con specifico riferimento alla dotazione quantitativa e alla qualificazione professionale del personale effettivamente impiegato.

Ne consegue, secondo il ricorrente, che in base alla legislazione statale la mancata o irregolare retribuzione del personale da parte delle strutture accreditate potrebbe incidere sulla persistenza del rapporto di accREDITAMENTO, non sussistendo più le adeguate condizioni di organizzazione interna e potrebbe comportare una eventuale revoca dello stesso, ma non giustificerebbe un intervento sostitutivo delle ASL nei confronti delle strutture accreditate inadempienti.

Per tali ragioni la disciplina contenuta nelle disposizioni regionali di cui all'art. 1 della legge reg. Basilicata n. 22 del 2012 contrasterebbe con la normativa statale in materia di accREDITAMENTO di cui agli artt. 8-*bis*, 8-*quater*, 8-*quinquies* e 8-*sexies* del d.lgs. n. 502 del 1992, violando in tal modo l'art. 117, terzo comma Cost., per lesione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute. Inoltre, un intervento sostitutivo, così come quello previsto dalla legge regionale in esame, incidendo sui rapporti contrattuali esistenti tra le aziende accreditate e i rispettivi dipendenti, violerebbe altresì l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che riserva allo Stato la potestà legislativa in materia di ordinamento civile.

1.2.- Secondo il ricorrente anche l'art. 3 della legge reg. Basilicata n. 22 del 2012 sarebbe illegittimo per violazione dell'art. 81 Cost. L'articolo citato prevede che le modalità operative dell'intervento sostitutivo di cui all'art. 1 della medesima legge e la quantificazione e le modalità di remunerazione dei maggiori oneri derivanti all'azienda sanitaria dalla relativa esecuzione siano definite con apposito provvedimento della Giunta regionale, da emanarsi entro il termine massimo di 15 giorni dall'entrata in vigore della legge e che, in ogni caso, dalla sua applicazione non deriva alcun onere aggiuntivo a carico del bilancio regionale. A giudizio del Presidente del Consiglio, poiché l'intervento sostitutivo implicherebbe necessariamente oneri burocratici e amministrativi a carico delle aziende sanitarie e, di conseguenza, l'impiego di risorse aggiuntive, la norma regionale, omettendo di quantificare i suddetti oneri e di indicarne gli specifici mezzi di copertura, violerebbe l'art. 81 Cost. In particolare, le disposizioni impugnate, stabilendo che l'azienda sanitaria diviene obbligatoriamente l'ufficio pagatore di lavoratori dipendenti non suoi, in capo ai quali sorgerebbe un vero e proprio diritto ad essere remunerati direttamente dalla ASL, comporterebbe molteplici e gravi implicazioni di carattere amministrativo e contabile. Innanzitutto vi sarebbero maggiori oneri amministrativi e contabili a carico dell'azienda sanitaria legati alla necessità di implementare procedimenti di pagamento in luogo di terzi. Inoltre potrebbero aversi maggiori oneri a carico dell'azienda in relazione ad un rischio di contenzioso con i lavoratori privati, atteso che la legge regionale riconosce loro un diritto ad essere remunerati direttamente dall'azienda sanitaria pubblica e non sarebbe dunque tollerabile alcun ritardo o disservizio di qualsivoglia natura. Infine, potrebbero aversi possibili maggiori oneri a carico dell'azienda in relazione ad un rischio di contenzioso con la struttura privata. Secondo il ricorrente, le disposizioni regionali, che ignorano i predetti aspetti di onerosità, limitandosi ad un rinvio ad atti della Giunta, salvo stabilire che dalla legge non deriva alcun onere aggiuntivo a carico del bilancio regionale, violerebbero il principio di copertura finanziaria enunciato all'art. 81 Cost., in quanto omettono di quantificare i suddetti oneri e di indicarne gli specifici mezzi di copertura.

2.- Con memoria depositata il 6 marzo 2013 si è costituita in giudizio la Regione Basilicata, in persona del Presidente *pro tempore*, eccependo l'infondatezza del ricorso proposto dalla Presidenza del Consiglio.

2.1.- Innanzitutto, la resistente osserva che la disciplina contenuta nell'art. 1 della legge reg. Basilicata n. 22 del 2012 sarebbe finalizzata esclusivamente ad assicurare i livelli essenziali di assistenza per i cittadini lucani, garantendo l'erogazione di prestazioni sanitarie e socio-sanitarie erogate da strutture private accreditate e convenzionate non immediatamente surrogabili da strutture sanitarie pubbliche. La legge avrebbe lo scopo di mitigare e contrastare il rischio che la mancata retribuzione dei dipendenti da parte delle strutture private accreditate e convenzionate possa comportare un'interruzione improvvisa dell'erogazione di prestazioni sanitarie e socio-sanitarie. Difatti, tale interruzione potrebbe



avere effetti imprevedibili sulla salute di numerosi soggetti affetti da patologie gravi e metterebbe a rischio l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza. La *ratio* della legge andrebbe allora individuata, in attuazione dei principi contenuti nell'art. 117, commi terzo e quarto, Cost., nel garantire la tutela della salute attraverso la previsione di meccanismi che assicurino l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza. A tal fine la disciplina richiamata, ai sensi dell'art. 1, comma 2, della legge reg. Basilicata n. 22 del 2012, opererebbe solo nel caso di strutture convenzionate ed esclusivamente nei limiti delle spettanze dovute, mutuando un istituto già previsto dalla normativa vigente in materia di appalti all'art. 5, comma 1, del d.P.R. 5 ottobre 2011 (*recte*: 2010), n. 207 (Regolamento di esecuzione ed attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante «Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE»), il quale stabilisce che «Per i contratti relativi a lavori, servizi e forniture, in caso di ritardo nel pagamento delle retribuzioni dovute al personale dipendente dell'esecutore o del subappaltatore o dei soggetti titolari di subappalti e cottimi di cui all'articolo 118, comma 8, ultimo periodo, del codice impiegato nell'esecuzione del contratto, il responsabile del procedimento invita per iscritto il soggetto inadempiente, ed in ogni caso l'esecutore, a provvedervi entro i successivi quindici giorni. Decorso infruttuosamente il suddetto termine e ove non sia stata contestata formalmente e motivatamente la fondatezza della richiesta entro il termine sopra assegnato, i soggetti di cui all'articolo 3, comma 1, lettera *b*), possono pagare anche in corso d'opera direttamente ai lavoratori le retribuzioni arretrate detraendo il relativo importo dalle somme dovute all'esecutore del contratto ovvero dalle somme dovute al subappaltatore inadempiente nel caso in cui sia previsto il pagamento diretto ai sensi degli articoli 37, comma 11, ultimo periodo e 118, comma 3, primo periodo, del codice».

Rileva la Regione Basilicata che secondo il ricorrente la corretta retribuzione del personale è requisito per il rilascio dell'accreditamento, poiché l'art. 8-*quater*, comma 4, lettera *d*), del d.lgs. n. 502 del 1992 richiede che le strutture accreditate «assicurino adeguate condizioni di organizzazione interna, con specifico riferimento alla dotazione quantitativa e alla qualificazione professionale del personale effettivamente impiegato». In realtà, secondo la resistente, le disposizioni impugnate riguarderebbero strutture già accreditate e che dunque avrebbero già dimostrato di avere una qualificata organizzazione interna del personale. Quest'ultima non verrebbe meno per il solo fatto che, eccezionalmente e transitoriamente, la struttura accreditata non paghi per tempo le retribuzioni al personale. In altri termini, secondo la Regione, la situazione presa in considerazione dalla norma sarebbe cosa diversa da quella contemplata all'art. 8-*quater* del d.lgs. n. 502 del 1992, il quale atterrebbe alla fase di rilascio dell'accreditamento, nel caso di specie, già superata, e riguarderebbe la perdita dei requisiti organizzativi che, nella fattispecie prevista dalla norma, non sarebbero in discussione.

La *ratio* della disciplina censurata sarebbe - in linea con i principi fondamentali di cui all'art. 117, commi terzo e quarto, Cost. quanto alla potestà legislativa regionale in materia di tutela della salute - quella di scongiurare il rischio che dal ritardo nel pagamento delle spettanze possa derivare la sospensione dell'erogazione delle prestazioni sanitarie a danno dell'utenza e del relativo diritto alla salute. Di qui la possibilità che, in casi eccezionali e che non potrebbero ripetersi per più di due volte, all'erogazione delle competenze stipendiali provveda, anche solo in parte, l'azienda sanitaria locale.

Quanto alla censura concernente la violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, secondo la Regione il vizio non sarebbe sussistente, perché quella consentita dalla norma sarebbe una mera anticipazione di parte della retribuzione, che non determinerebbe alcuna effettiva sostituzione in senso tecnico dell'ASL nel rapporto contrattuale con il personale della struttura accreditata. Si tratterebbe solamente di una modalità operativa volta ad avviare a contingenti ritardi e ad impedire il blocco delle prestazioni in danno degli utenti.

2.2.- In ordine alla censura di mancata quantificazione degli oneri avanzata nei confronti dell'art. 3 della legge reg. Basilicata n. 22 del 2012, la resistente ricorda che entro il termine indicato nel citato articolo, e precisamente l'11 dicembre 2012, è stata adottata la deliberazione della Giunta regionale n. 1713, avente ad oggetto «LR 23 novembre 2012, n. 22 - Disciplinare recante modalità operative per l'anticipazione delle retribuzioni dovute non pagate ai dipendenti delle strutture provate accreditate del SSR». Lo stesso art. 3 in questione darebbe atto che la legge non comporterebbe oneri aggiuntivi per la Regione, di cui si sarebbe dovuto dare giustificazione. In effetti, secondo la resistente, il meccanismo previsto non darebbe luogo all'erogazione di risorse ulteriori rispetto alle spettanze dovute alle strutture accreditate, ma gli eventuali oneri sostenuti dalla ASL sarebbero prelevati in una percentuale massima del 5% dalle medesime spettanze, così come previsto dalla delibera della Giunta regionale n. 1713 del 2012, contenente le modalità operative e la quantificazione dei maggiori oneri in capo all'azienda sanitaria derivanti dall'esecuzione della procedura *de qua*, così come previsto dall'art. 3 della legge reg. Basilicata n. 22 del 2012. La citata deliberazione n. 1713 del 2012 al paragrafo «Modalità di erogazione delle spettanze» stabilisce espressamente che «a titolo di compensazione per i maggiori oneri sostenuti dall'Azienda Sanitaria competente per gli adempimenti sopra descritti, verrà decurtata una percentuale non superiore al 5% sulle spettanze dovute a qualsiasi titolo alla struttura privata accreditata».



Considerato in diritto

1.- Con il ricorso in epigrafe il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 3 della legge della Regione Basilicata 23 novembre 2012, n. 22 (Intervento sostitutivo delle aziende sanitarie regionali in caso di inadempienza retributiva nei confronti dei dipendenti delle strutture accreditate al Servizio Sanitario Regionale), in riferimento agli artt. 81, quarto comma, 117, secondo comma, lettera *l*), e 117, terzo comma, della Costituzione, per quel che riguarda la materia della tutela della salute in relazione agli artt. 8-*bis*, 8-*quater*, 8-*quinqüies* e 8-*sexies* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421).

1.1.- L'art. 1 della legge reg. Basilicata n. 22 del 2012 dispone che, qualora le strutture private accreditate del Servizio sanitario regionale siano inadempienti nel pagamento delle retribuzioni dovute al proprio personale, le aziende sanitarie locali (ASL), previa diffida a pagare, sospendano i pagamenti dovuti ai soggetti convenzionati e, nel caso in cui permanga tale situazione, si sostituiscano agli stessi, provvedendo direttamente al pagamento dei lavoratori nei limiti delle somme dovute a qualsiasi titolo. Secondo il ricorrente, tale disciplina eccederebbe dalla competenza regionale, invadendo la materia dell'ordinamento civile in cui lo Stato è titolare di potestà legislativa esclusiva, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. L'art. 1, infatti, disciplinerebbe rapporti di natura privatistica.

Il ricorrente ritiene inoltre che sia violato anche l'art. 117, terzo comma, Cost., per quel che concerne la materia della tutela della salute, di competenza legislativa concorrente, in relazione alle norme interposte individuate negli artt. 8-*bis*, 8-*quater*, 8-*quinqüies* e 8-*sexies* del d.lgs. n. 502 del 1992. L'esercizio di attività per conto del Servizio sanitario nazionale sarebbe subordinato al rilascio dell'accreditamento istituzionale, mentre l'esercizio di attività a carico del Servizio sanitario sarebbe collegato alla stipulazione degli accordi contrattuali con le strutture precedentemente accreditate, alle condizioni di cui agli artt. 8-*quater* e 8-*quinqüies* del d.lgs. n. 502 del 1992. Le modalità di remunerazione sarebbero stabilite dall'art. 8-*sexies* del medesimo decreto, ai sensi del quale il rapporto sussisterebbe esclusivamente tra il Servizio sanitario nazionale e le strutture accreditate. In base alla legislazione statale in materia di accreditamento (art. 8-*quater*, comma 4, lettera *d*) la tempestiva retribuzione dei dipendenti dovrebbe essere un *prius* rispetto al rapporto convenzionale, integrando uno dei requisiti necessari per il rilascio dell'accreditamento stesso.

L'art. 3 della legge reg. Basilicata n. 22 del 2012 sarebbe poi in contrasto con l'art. 81, quarto comma, Cost., poiché, nel prevedere che le modalità operative dell'intervento sostitutivo di cui all'art. 1 della medesima legge e la quantificazione e le modalità di remunerazione dei maggiori oneri derivanti all'azienda sanitaria dalla relativa esecuzione siano definite con apposito provvedimento della Giunta regionale, comporterebbe oneri burocratici e amministrativi a carico delle aziende sanitarie e, di conseguenza, determinerebbe oneri aggiuntivi a carico del bilancio della Regione. La norma regionale, omettendo di quantificare i suddetti oneri e di indicarne gli specifici mezzi di copertura, violerebbe l'art. 81, quarto comma, Cost.

1.2.- Si è costituita in giudizio la Regione Basilicata, eccependo l'infondatezza del ricorso proposto dal Presidente del Consiglio dei ministri.

La resistente osserva che l'art. 1 della legge reg. Basilicata n. 22 del 2012, conformemente ai principi contenuti nell'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., avrebbe la finalità di assicurare i livelli essenziali di assistenza per i cittadini lucani, mitigando il rischio di un'interruzione improvvisa dell'erogazione di prestazioni sanitarie e socio-sanitarie in caso di mancata retribuzione dei dipendenti.

A tal fine la disciplina richiamata muterebbe un istituto già previsto in materia contrattuale dall'art. 5, comma 1, del d.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207 (Regolamento di esecuzione ed attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante «Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE»).

Con riguardo alla questione sollevata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., con la quale il Presidente del Consiglio denuncia l'invasione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, la Regione eccepisce che l'anticipazione a favore dei prestatori costituirebbe un acconto della retribuzione e non determinerebbe il coinvolgimento dell'ASL nel rapporto contrattuale con il personale della struttura accreditata. Si tratterebbe solamente di una modalità operativa volta ad ovviare a contingenti ritardi e ad impedire il blocco delle prestazioni in danno degli utenti.

In ordine alla censura di mancata quantificazione degli oneri avanzata nei confronti dell'art. 3 della legge regionale impugnata, la resistente ricorda che la copertura degli eventuali oneri sostenuti dall'ASL sarebbe intrinseca al meccanismo sostitutivo, perché la delibera della Giunta regionale n. 1713 del 2012 ne avrebbe previsto il recupero a carico del soggetto inadempiente nella percentuale massima del 5% delle spettanze.



2.- Occorre innanzitutto evidenziare come nell'intestazione e nelle conclusioni del ricorso proposto dal Presidente del Consiglio dei ministri l'impugnazione appaia rivolta all'intera legge reg. Basilicata n. 22 del 2012, mentre le censure vengono in concreto svolte solo nei confronti degli artt. 1 e 3 della legge stessa.

Peraltro, anche se la deliberazione del Consiglio dei ministri di cui all'art. 31, comma 3, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), richiama la legge regionale nella sua interezza, la relazione del Ministro per gli affari regionali, il turismo e lo sport, cui la deliberazione rinvia, si rivolge solamente agli artt. 1 e 3 della legge medesima.

Alla luce di quanto richiamato, la questione di legittimità costituzionale deve essere limitata ai soli artt. 1 e 3 «conformemente a quanto risulta dalla relazione del Ministro per gli affari regionali allegata alla delibera del Consiglio dei ministri che ha deciso l'impugnativa della legge regionale in questione» (sentenza n. 95 del 2005).

Ai fini della decisione del presente ricorso devono, pertanto, essere prese in considerazione le censure rivolte: a) all'art. 1 in riferimento alla materia di competenza esclusiva dello Stato «ordinamento civile», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., ed alla materia concorrente «tutela della salute», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alle norme interposte costituite dagli artt. 8-bis, 8-quater, 8-quinquies e 8-sexies del d.lgs. n. 502 del 1992; b) all'art. 3 in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost., per quel che concerne la copertura della spesa derivante dal meccanismo sostitutivo.

3.- La questione sollevata nei confronti dell'art. 1 della legge reg. Basilicata n. 22 del 2012 in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera l), Cost., è fondata.

Nei termini di seguito precisati, essa assume carattere assorbente rispetto alle altre censure mosse dal ricorrente, dal momento che l'illegittimità della norma suddetta si proietta sull'intera legge regionale.

Il citato art. 1 testualmente dispone: «1. Al fine di assicurare e garantire l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza, nell'ambito delle convenzioni stipulate tra aziende sanitarie e strutture private accreditate del Servizio sanitario regionale (SSR) che forniscano prestazioni sanitarie e socio sanitarie non immediatamente surrogabili da strutture pubbliche regionali, qualora tali strutture risultino inadempienti in ordine alle retribuzioni relative, al proprio personale, le aziende sanitarie, assegnati 10 giorni per l'erogazione delle spettanze maturate e non corrisposte, permanendo l'inadempienza contrattuale, con provvedimento del Direttore generale, sospendono ogni pagamento. 2. Decorso inutilmente il termine di ulteriori cinque giorni lavorativi dalla data del provvedimento di sospensione, ove le strutture non abbiano adempiuto alle proprie obbligazioni, il Direttore generale dell'azienda sanitaria competente, nei limiti delle spettanze dovute a qualsiasi titolo, procede, in nome e per conto della struttura privata inadempiente, all'anticipazione delle retribuzioni dovute e non pagate nella misura del 90% dell'ultima mensilità erogata ai soli dipendenti che prestano servizio presso la struttura privata accreditata operante sul territorio regionale». Dalla sua formulazione appare in modo inequivoco che esso prevede una disciplina modificativa dei rapporti di natura privatistica intercorrenti tra l'azienda sanitaria, la struttura convenzionata ed i soggetti creditori di quest'ultima, invadendo in tal modo la materia dell'ordinamento civile di competenza esclusiva dello Stato.

Questa Corte ha più volte ricordato che la materia dell'ordinamento civile, in quanto relativa alla disciplina dei rapporti privati, è riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato.

Si tratta di una competenza rimasta fondamentalmente invariata perché nel passaggio dal vecchio al nuovo testo dell'art. 117, tale è rimasto anche «il limite, individuato dalla costante giurisprudenza di questa Corte (ed oggi espresso nella riserva alla potestà esclusiva dello Stato della materia "ordinamento civile", ai sensi del nuovo art. 117, secondo comma, lettera l, della Costituzione), consistente nel divieto di alterare le regole fondamentali che disciplinano i rapporti privati» (sentenza n. 282 del 2004).

Peraltro, il profilo rilevante ai fini della decisione esula dalla vicenda dell'accreditamento della struttura sanitaria, già conclusasi a monte della stipula della convenzione, afferendo piuttosto alla disciplina dei rapporti civilistici tra l'azienda committente ed il soggetto convenzionato. Proprio l'eccezione proposta dalla Regione Basilicata, secondo cui il meccanismo sostitutivo sarebbe già stato previsto dal legislatore statale all'art. 5 del d.P.R. n. 207 del 2010, corrobora la fondatezza della questione.

Detta norma prevede che «1. Per i contratti relativi a lavori, servizi e forniture, in caso di ritardo nel pagamento delle retribuzioni dovute al personale dipendente dell'esecutore o del subappaltatore o dei soggetti titolari di subappalti e cottimi di cui all'articolo 118, comma 8, ultimo periodo, del codice, impiegato nell'esecuzione del contratto, il responsabile del procedimento invita per iscritto il soggetto inadempiente, ed in ogni caso l'esecutore, a provvedervi entro i successivi quindici giorni. Decorso infruttuosamente il suddetto termine e ove non sia stata contestata formalmente e motivatamente la fondatezza della richiesta entro il termine sopra assegnato, i soggetti di cui all'articolo 3, comma 1, lettera b), possono pagare anche in corso d'opera direttamente ai lavoratori le retribuzioni arretrate detraendo il relativo importo dalle somme dovute all'esecutore del contratto ovvero dalle somme dovute al subappaltatore inadempiente nel



caso in cui sia previsto il pagamento diretto ai sensi degli articoli 37, comma 11, ultimo periodo e 118, comma 3, primo periodo, del codice. 2. I pagamenti, di cui al comma 1, eseguiti dai soggetti di cui all'articolo 3, comma 1, lettera b), sono provati dalle quietanze predisposte a cura del responsabile del procedimento e sottoscritte dagli interessati. 3. Nel caso di formale contestazione delle richieste di cui al comma 1, il responsabile del procedimento provvede all'inoltro delle richieste e delle contestazioni alla direzione provinciale del lavoro per i necessari accertamenti».

Essa costituisce disposizione di carattere generale - a sua volta operante in regime di specialità rispetto al codice civile - per i contratti pubblici, attraverso la quale lo Stato, in virtù della propria potestà legislativa esclusiva in materia di ordinamento civile, ha già disposto una tutela necessariamente uniforme sul territorio nazionale per i prestatori che rimangono vittime delle inadempienze dei soggetti affidatari di commesse pubbliche.

Per gli esposti motivi non può essere dunque consentita l'adozione da parte della Regione Basilicata di una specifica e diversa fattispecie normativa.

4.- Con riguardo all'art. 1 resta assorbita l'ulteriore censura mossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. ed alle norme interposte richiamate nel ricorso del Presidente del Consiglio.

5.- La dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1 si riflette sull'intera legge regionale, dal momento che tutte le disposizioni successive hanno quale finalità l'attuazione del principio surrogatorio in esso contenuto. Pertanto deve essere dichiarata in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), anche l'illegittimità costituzionale degli artt. 2, 3 e 4 della legge reg. Basilicata n. 22 del 2012, disciplinanti rispettivamente l'attivazione della procedura, la definizione delle sue modalità, la dichiarazione di urgenza e l'entrata in vigore della legge stessa.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Basilicata 23 novembre 2012, n. 22 (Intervento sostitutivo delle aziende sanitarie regionali in caso di inadempienza retributiva nei confronti dei dipendenti delle strutture accreditate al Servizio Sanitario Regionale);

2) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale degli artt. 2, 3 e 4 della legge reg. Basilicata n. 22 del 2012.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 dicembre 2013.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Aldo CAROSI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 6 dicembre 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 291

Sentenza 2 - 6 dicembre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Misure di prevenzione - Misura di prevenzione personale - Sospensione dell'esecuzione a causa dello stato detentivo in espiazione di pena del sottoposto - Presunzione *ius tantum* di persistenza della pericolosità, malgrado il trattamento, nel momento dell'esecuzione - Mancata previsione del dovere dell'organo che ha emanato il provvedimento di applicazione della misura di valutarne l'attualità nel momento in cui questa viene eseguita - Violazione del principio di ragionevolezza - Disparità di trattamento rispetto alla disciplina delle misure di sicurezza - Illegittimità costituzionale in parte qua - Assorbimento dell'ulteriore censura.

- Legge 27 dicembre 1956, n. 1423, art. 12.
- Costituzione, art. 3 (art. 24).

Misure di prevenzione - Misura di prevenzione personale - Sospensione dell'esecuzione a causa dello stato detentivo in espiazione di pena del sottoposto - Presunzione *ius tantum* di persistenza della pericolosità, malgrado il trattamento, nel momento dell'esecuzione - *Ius superveniens* che recepisce la disposizione dichiarata incostituzionale, senza significative variazioni - Illegittimità costituzionale in parte qua in via consequenziale.

- Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, art. 15.
- Legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 27.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Gaetano SILVESTRI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 12 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423 (Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità), trasfuso nell'art. 15 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), promosso dal Tribunale di Santa Maria Capua Vetere con ordinanza del 21 maggio 2012, iscritta al n. 304 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 4, prima serie speciale, dell'anno 2013.

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

udito nella camera di consiglio del 25 settembre 2013 il Giudice relatore Giuseppe Frigo.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza depositata il 21 maggio 2012, il Tribunale di Santa Maria Capua Vetere ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 12 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423 (Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità) - ora trasfuso nell'art. 15 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136) - nella parte in cui non prevede che, nel caso di sospensione dell'esecuzione di una misura di prevenzione personale a causa dello stato di detenzione per espiazione di pena del sottoposto, il giudice dell'esecuzione debba valutare la persistenza della sua pericolosità sociale nel momento dell'esecuzione della misura.



Il giudice *a quo* riferisce di dover decidere sulla proposta di applicazione della misura di prevenzione personale della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, con obbligo di soggiorno nel comune di residenza o di dimora abituale, formulata il 3 febbraio 2011 dalla Procura della Repubblica di Napoli, Direzione distrettuale antimafia, ai sensi della legge 27 dicembre 1965, n. 575 (Disposizioni contro le organizzazioni criminali di tipo mafioso, anche straniera) - applicabile *ratione temporis* alla fattispecie in forza dell'art. 117 del d.lgs. n. 159 del 2011 - nei confronti di una persona indiziata di appartenere al sodalizio camorrista denominato «clan dei casalesi».

Dal certificato del casellario giudiziale emerge che il proposto - attualmente detenuto per espiazione di pena - ha riportato plurime condanne definitive a pene detentive, anche molto elevate, per delitti di stampo camorristico, e che la sua liberazione è prevista per il 21 maggio 2027 (ossia dopo circa quindici anni dalla data dell'ordinanza di rimessione).

Nella specie, pertanto, la misura di prevenzione personale dovrebbe essere applicata a un soggetto detenuto per reati precedentemente commessi: ipotesi non regolata dalla legge n. 1423 del 1956, che si limita a prevedere, all'art. 11, secondo comma (attuale art. 14, comma 2, del d.lgs. n. 159 del 2011), il diverso caso della commissione di un reato nel periodo di durata della sorveglianza speciale.

A fronte di ciò, la compatibilità tra detenzione per espiazione di pena e misure di prevenzione personali ha formato oggetto di un contrasto giurisprudenziale, risolto dalle Sezioni unite della Corte di cassazione con la sentenza 25 marzo 1993-14 luglio 1993, n. 6, secondo la quale occorre in materia distinguere il momento deliberativo, nel quale la misura di prevenzione viene applicata, da quello esecutivo, nel quale la misura produce concretamente effetto. Lo stato di detenzione in forza di titolo definitivo è compatibile con l'applicazione della misura, la quale presuppone soltanto la pericolosità sociale attuale del soggetto, non necessariamente esclusa dall'espiazione della pena in corso; non è compatibile, invece, con la sua esecuzione, che deve essere, pertanto, differita al momento di cessazione del predetto stato, salva la possibilità per l'interessato di chiedere la revoca della misura, ai sensi dell'art. 7, secondo comma, della legge n. 1423 del 1956 (ora dell'art. 11, comma 2, del d.lgs. n. 159 del 2011), ove nel frattempo la sua pericolosità sociale sia venuta meno.

La soluzione interpretativa ora ricordata - costantemente ribadita dalla giurisprudenza di legittimità successiva, così da apparire ormai «assolutamente consolidata» - implica, dunque, una scissione tra il momento nel quale il giudice, decidendo sull'applicazione della misura, verifica la sussistenza dei relativi presupposti e quello in cui le limitazioni della libertà personale ad essa connesse vengono concretamente imposte all'interessato: iato che può risultare particolarmente ampio ove si sia in presenza, come nella specie, di condanne a pene detentive di lunga durata (e, ancor più, di una condanna all'ergastolo). Di conseguenza, i detenuti in espiazione di pena subiscono le anzidette limitazioni in epoca successiva e talora anche assai lontana da quella in cui si è avuto il vaglio della loro pericolosità sociale, la quale potrebbe essere medio tempore venuta a cessare.

Ad avviso del Tribunale campano, il rilevato «automatismo» indurrebbe a dubitare della legittimità costituzionale dell'art. 12 della legge n. 1423 del 1956 (attuale art. 15 del d.lgs. n. 159 del 2011), nella parte in cui non prevede, nell'ipotesi in cui l'esecuzione della misura di prevenzione personale resti sospesa a causa dello stato di detenzione per espiazione di pena del sottoposto, il potere-dovere del giudice dell'esecuzione di valutare la persistenza della pericolosità sociale nel momento dell'esecuzione, analogamente a quanto è stabilito dall'art. 679 del codice di procedura penale per le misure di sicurezza, anche non detentive.

Le misure di sicurezza e le misure di prevenzione assolverebbero, infatti, alla stessa funzione, che è quella di impedire la commissione di reati da parte del destinatario e di contenerne la pericolosità sociale, tanto da essere esclusa la loro applicazione cumulativa, ai sensi dell'art. 10 della legge n. 1423 del 1956. Apparirebbe perciò irragionevole e contrario al principio di eguaglianza (art. 3 Cost.) riservare ai destinatari delle misure di prevenzione un trattamento diverso da quello prefigurato per i destinatari delle misure di sicurezza, prevedendo solo a favore di questi ultimi, e non anche dei primi, un vaglio ufficioso della persistenza della pericolosità sociale nel momento dell'esecuzione: pericolosità che costituisce il comune presupposto di entrambe le misure e che deve necessariamente risultare attuale, giacché, in caso contrario, le restrizioni della libertà personale connesse alle misure stesse non troverebbero giustificazione.

La facoltà dell'interessato di chiedere la revoca della misura di prevenzione ove venga meno la sua pericolosità, prevista dall'art. 7 della legge n. 1423 del 1956, non sarebbe, d'altro canto, equiparabile - considerati anche gli oneri economici e i tempi della relativa procedura - alla garanzia della verifica *ex officio* della permanenza dei presupposti applicativi della misura. Il trasferimento sull'interessato dell'onere di promuovere un procedimento finalizzato all'accertamento della sopravvenuta cessazione della pericolosità, nei casi di scissione tra momento deliberativo e momento esecutivo della misura di prevenzione, si porrebbe, dunque, in contrasto anche con le garanzie del diritto di difesa sancite dall'art. 24 Cost.



Il rimettente rileva, da ultimo, come la questione debba ritenersi ammissibile nonostante l'abrogazione della legge n. 1423 del 1956, espressamente disposta dall'art. 120 del d.lgs. n. 159 del 2011, giacché, ai sensi dell'art. 117 del medesimo decreto legislativo, le disposizioni della legge abrogata continuano a trovare applicazione nei procedimenti di prevenzione introdotti da proposte formulate prima della data di entrata in vigore del citato decreto (13 ottobre 2011), quale il procedimento in esame.

La questione sarebbe, inoltre, rilevante nel giudizio *a quo*, in quanto la prognosi di pericolosità che, allo stato, il Tribunale rimettente dovrebbe formulare nei confronti del proposto, costituirebbe fonte della futura e automatica sottoposizione del medesimo ad una misura di prevenzione incidente sulla libertà personale, senza che sia assicurato un successivo momento giurisdizionale di controllo della perdurante pericolosità sociale all'esito dell'espiazione della pena. Proprio la mancata previsione, nella normativa vigente, di un simile controllo farebbe sì che la questione risulti «di decisiva rilevanza» nell'ambito del procedimento *a quo*, trattandosi dell'unica sede in cui la questione stessa può essere utilmente posta.

2.- È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile per difetto di rilevanza.

Ad avviso della difesa dello Stato, la norma sottoposta a scrutinio non verrebbe affatto in rilievo nel giudizio *a quo*. L'art. 12 della legge n. 1423 del 1956 disciplina, infatti, i rapporti tra la misura di prevenzione personale dell'obbligo di soggiorno e la detenzione cautelare o definitiva, stabilendo che il tempo trascorso in detenzione non è computato nella durata dell'obbligo di soggiorno; regola, inoltre, la sorte della misura di prevenzione nei casi in cui venga successivamente applicata al medesimo soggetto una misura di sicurezza detentiva o la libertà vigilata.

Entrambi i precetti sarebbero volti, quindi, a disciplinare una fase successiva rispetto al procedimento di applicazione della misura di prevenzione, nel corso del quale la questione è stata sollevata. Mancherebbe, di conseguenza, il requisito della pregiudizialità, non dovendo il giudice *a quo* fare applicazione della norma censurata.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale di Santa Maria Capua Vetere dubita della legittimità costituzionale dell'art. 12 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423 (Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità) - attualmente trasfuso nell'art. 15 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136) - nella parte in cui non prevede che, nel caso in cui l'esecuzione di una misura di prevenzione personale resti sospesa a causa dello stato di detenzione per espiazione di pena della persona ad essa sottoposta, il giudice dell'esecuzione debba valutare la persistenza della sua pericolosità sociale nel momento dell'esecuzione della misura.

Ad avviso del rimettente, la norma censurata violerebbe l'art. 3 Cost., riservando ai destinatari delle misure di prevenzione personali un trattamento irragionevolmente diverso e meno favorevole rispetto a quello stabilito per i destinatari delle misure di sicurezza, cui l'art. 679 del codice di procedura penale assicura la verifica ex officio della persistenza della pericolosità sociale nel momento in cui la misura va eseguita. Si tratterebbe di una disparità di trattamento ingiustificata, tenuto conto della comune funzione assolta dalle due categorie di misure, che è quella di impedire la commissione di reati da parte del destinatario e di contenerne la pericolosità sociale.

La facoltà dell'interessato di chiedere la revoca della misura di prevenzione, ai sensi dell'art. 7, secondo comma, della legge n. 1423 del 1956, nel caso in cui la sua pericolosità sia venuta meno, non sarebbe, d'altro canto, equiparabile - considerati anche gli oneri economici e i tempi della relativa procedura - alla garanzia di un controllo officioso sulla persistenza dei presupposti applicativi della misura. Il trasferimento sulla persona interessata dell'onere di promuovere un procedimento volto all'accertamento della sopravvenuta cessazione della sua pericolosità sociale, nei casi di scissione tra momento deliberativo e momento esecutivo della misura di prevenzione, si porrebbe, dunque, in contrasto anche con le garanzie del diritto di difesa sancite dall'art. 24 Cost.

2.- La questione sottoposta all'esame della Corte trova la sua premessa fondante nelle soluzioni offerte da una giurisprudenza ormai consolidata al problema interpretativo della compatibilità delle misure di prevenzione personali con lo stato di detenzione per espiazione di pena del soggetto che dovrebbe esservi sottoposto (tema che non forma oggetto di espressa ed esaustiva disciplina legislativa).

Come ricorda il giudice rimettente, sull'interrogativo si erano in precedenza formati contrastanti indirizzi giurisprudenziali.



Secondo l'orientamento tradizionale e prevalente, le misure di prevenzione personali dovevano ritenersi applicabili anche a soggetti ristretti in carcere, giacché, per un verso, anche il detenuto può risultare socialmente pericoloso e, per altro verso, nulla autorizza a considerare certa la prognosi di esito positivo del trattamento penitenziario. In tal caso, l'esecuzione della misura di prevenzione sarebbe rimasta posposta a quella della pena, salva la possibilità per l'interessato di chiedere la revoca del provvedimento applicativo della misura, ai sensi dell'art. 7, secondo comma, della legge n. 1423 del 1956, ove, medio tempore, la pericolosità accertata fosse venuta meno.

Altro indirizzo reputava, al contrario, incompatibili le misure di prevenzione personali con lo stato di detenzione per espiazione di pena (non anche con la custodia cautelare, che può cessare in ogni momento), sul rilievo che non potrebbe considerarsi socialmente pericoloso un individuo che - in quanto soggetto alla restrizione in carcere e, nel contempo, al trattamento rieducativo - non solo non potrebbe tenere comportamenti pericolosi per l'ordine e la sicurezza pubblica, ma è, altresì, destinatario degli effetti riabilitanti connessi al suddetto trattamento, idonei ad elidere la sua pericolosità residua. Diversamente opinando, d'altra parte, il giudizio di pericolosità finirebbe per essere rapportato, anziché alla situazione presente, a quella futura e incerta che si determinerà quando l'espiazione della pena avrà termine, con inevitabile frattura della correlazione temporale tra attualità della pericolosità ed applicazione effettiva della misura.

Il contrasto giurisprudenziale è stato risolto dalle Sezioni unite della Corte di cassazione con la sentenza 25 marzo 1993-14 luglio 1993, n. 6, nel senso della conferma dell'indirizzo maggioritario, con alcune puntualizzazioni.

Le Sezioni unite hanno in particolare rilevato che, alla luce del quadro sistematico delineato dalla normativa di base in tema di misure di prevenzione, recata dalla legge n. 1423 del 1956, si rende necessario distinguere la fase di deliberazione, nella quale la misura viene disposta (regolata negli articoli da 1 a 6), da quella di esecuzione, nella quale la misura produce concretamente effetto (di ciò si occupano i successivi articoli da 7 a 12). L'applicazione delle misure di prevenzione personali non può essere considerata incompatibile con lo stato di detenzione per titolo definitivo del soggetto interessato, giacché la sola condizione richiesta a tal fine è la pericolosità sociale, da accertare con riferimento al momento in cui viene emessa la decisione che la afferma: pericolosità che non è necessariamente elisa dall'espiazione della pena in corso, anche perché la detenzione, di per sé stessa, non elimina totalmente i contatti con il mondo esterno.

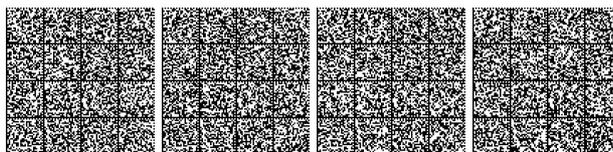
L'incompatibilità tra misura di prevenzione personale e stato di detenzione si manifesta, per converso, esclusivamente in rapporto alla fase esecutiva, che andrà, dunque, necessariamente differita al momento in cui detto stato sia venuto a cessare. Come precisato da altre pronunce espressive dell'orientamento avallato dalle Sezioni unite, tale assunto trova conferma nel disposto dell'art. 12 della legge n. 1423 del 1956 - ossia nella norma oggi sottoposta a scrutinio, da ritenere perciò conferente rispetto all'oggetto della questione - ove si stabilisce, tra l'altro, che il tempo trascorso in custodia cautelare seguita da condanna o in espiazione di pena detentiva non è computabile nella durata dell'obbligo di soggiorno.

L'impossibilità di una esecuzione attuale - ha ulteriormente osservato il supremo organo della nomofilachia - non esclude l'interesse ad adottare la misura, essendo concreta l'esigenza di predisporre le condizioni affinché questa possa essere immediatamente eseguita, «senza il rischio di pericolose dilazioni», nel momento stesso in cui il detenuto riacquista la libertà: tanto più ove si consideri che tale evento può intervenire prima ancora della completa espiazione della pena, in forza di istituti quali la liberazione anticipata o il rinvio dell'esecuzione della pena stessa. Di conseguenza, una volta che la pericolosità sociale sia stata riconosciuta esistente al momento della decisione, la misura deve essere disposta, senza che possa venire in considerazione, in senso contrario, l'eventualità di futuri mutamenti della personalità del soggetto, in particolare come conseguenza del trattamento rieducativo cui è sottoposto durante la detenzione.

Nel caso in cui, a seguito di detto trattamento o della sottrazione della persona all'ambiente in cui manifestava la sua inclinazione a delinquere, la pericolosità sociale venisse effettivamente meno in un momento successivo all'irrogazione della misura, resterebbe peraltro salva la possibilità di attivare la procedura prevista dall'art. 7, secondo comma, della legge n. 1423 del 1956, ove si stabilisce che, su istanza dell'interessato e sentita l'autorità di pubblica sicurezza proponente, il provvedimento di prevenzione può essere revocato quando sia cessata la causa che lo ha determinato.

L'indirizzo interpretativo ora ricordato è stato seguito in modo costante dalla giurisprudenza di legittimità successiva e ribadito, più di recente, dalle stesse Sezioni unite (Cass., sez. un., 25 ottobre 2007-6 marzo 2008, n. 10281), così da assumere le connotazioni del "diritto vivente".

3.- Ciò premesso, va osservato che non incide sull'ammissibilità della questione l'avvenuta abrogazione dell'intera legge n. 1423 del 1956 ad opera dell'art. 120, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 159 del 2011 (il cui art. 15 riproduce peraltro, senza significative variazioni, il testo della norma censurata).



Come rimarcato dal Tribunale rimettente, infatti, le norme previgenti continuano a trovare applicazione nel procedimento *a quo* in forza della disciplina transitoria dettata dall'art. 117, comma 1, del citato decreto legislativo, giacché la proposta di applicazione della misura è stata formulata, nella specie, in data anteriore a quella di entrata in vigore del medesimo decreto.

4.- Non è fondata, altresì, l'eccezione di inammissibilità della questione per difetto di rilevanza, formulata dall'Avvocatura dello Stato sul rilievo che la norma denunciata - o, più propriamente, la previsione che il rimettente vorrebbe introdurre in via additiva - sarebbe destinata a divenire operante solo in una fase successiva a quella di applicazione della misura, di cui il giudice *a quo* è investito, con conseguente carenza del requisito della pregiudizialità.

Questa Corte si è già occupata di questioni strutturalmente analoghe in rapporto alle misure di sicurezza, in particolare con le sentenze n. 1102 del 1988 e n. 249 del 1983, che, come meglio si esporrà poco oltre, hanno vagliato la legittimità costituzionale dell'originaria disciplina del codice penale, nella parte in cui subordinava il ricovero in una casa di cura e di custodia del condannato a pena diminuita per vizio parziale di mente al previo accertamento della sua pericolosità sociale solo nel momento in cui la misura era disposta, e non anche in quello della sua esecuzione (che ha luogo, di regola, solo dopo l'espiazione della pena).

In entrambi i casi, la Corte ha scrutinato nel merito le questioni, accogliendole, ancorché le stesse fossero state sollevate nell'ambito di processi penali di cognizione. Nella sentenza n. 1102 del 1988, la Corte ha espressamente affermato che la questione era rilevante, giacché, «una volta chiarito che la norma di cui si [doveva] fare applicazione nel caso di specie porta[va] a considerare esaurito l'accertamento della pericolosità sociale "al momento in cui la misura di sicurezza della casa di cura e di custodia viene disposta dal giudice di cognizione"», la declaratoria di illegittimità costituzionale avrebbe privato del carattere di definitività l'accertamento compiuto da detto giudice, «condizionandone il concreto operare ad un ulteriore accertamento da compiere "al momento dell'esecuzione"».

La considerazione è riproponibile - *mutatis mutandis* - nell'odierno frangente. Alla stregua della ricostruzione giurisprudenziale sopra ricordata, infatti, l'accertamento della pericolosità sociale del detenuto, compiuto in sede di applicazione della misura di prevenzione, risulterebbe idoneo a legittimare l'imposizione delle limitazioni connesse alla misura anche in fase esecutiva, salvo che venga esperito con successo il rimedio dell'istanza di revoca, rimesso peraltro all'iniziativa, solo eventuale, dell'interessato (e che, proprio per questo, il rimettente reputa costituzionalmente inadeguato). Per converso, l'accoglimento della questione priverebbe la decisione adottata in sede applicativa della suddetta idoneità, rendendo necessario un ulteriore accertamento, da compiere indefettibilmente e d'ufficio allorché la misura debba essere concretamente posta in esecuzione.

5.- Quanto al merito, la questione è fondata in riferimento all'art. 3 Cost., nei termini di seguito specificati.

Il problema della legittimità costituzionale di norme basate su presunzioni di persistenza nel tempo della pericolosità sociale di un determinato soggetto, accertata giudizialmente con riferimento ad un momento anteriore, si è posto specificamente all'attenzione della Corte - come già accennato - in rapporto alla materia parallela delle misure di sicurezza.

È noto come, nell'impostazione originaria del codice penale, l'applicazione delle misure di sicurezza, che in linea di principio presupponeva l'accertamento giudiziale della pericolosità sociale (art. 204, primo comma, del codice penale), poggiasse, in una nutrita serie di ipotesi, su presunzioni legali di pericolosità, collegate alla sussistenza di determinati presupposti, in presenza dei quali il predetto accertamento giudiziale veniva omesso (art. 204, secondo comma, cod. pen.).

Investita a più riprese di questioni intese a contestare la conformità a Costituzione di tale regime, la Corte dichiarò l'illegittimità costituzionale dell'art. 224, secondo comma, cod. pen., che prevedeva l'obbligatorio e automatico ricovero in un riformatorio giudiziario del minore infraquattordicenne autore di determinati reati, ritenendo la relativa presunzione di pericolosità priva di fondamento empirico e lesiva del principio di eguaglianza (sentenza n. 1 del 1971).

Con riguardo, invece, alla pericolosità degli infermi di mente, la Corte reputò censurabile, sul piano della legittimità costituzionale, non la presunzione di pericolosità in sé - collegata dalla legge all'infermità psichica, in presenza di talune condizioni - ma solo la presunzione di persistenza dell'infermità, e quindi della pericolosità, dal momento del fatto a quello del giudizio e dell'esecuzione della misura.

La Corte si espresse in tal senso anzitutto con riguardo al ricovero obbligatorio in ospedale psichiatrico giudiziario dell'imputato prosciolti per vizio totale di mente, previsto dall'art. 222, primo comma, cod. pen. (sentenza n. 139 del 1982). Nell'occasione, rilevò che la disciplina censurata, in tanto avrebbe potuto dirsi indenne da vizi di costituzionalità, in quanto l'infermità psichica esistente al momento del fatto - cui la legge ricollegava una presunzione di pericolosità compatibile con i criteri di comune esperienza - fosse rimasta inalterata al momento di applicazione ed esecuzione della misura di sicurezza (la vicinanza temporale tra le quali era di regola garantita dall'immediata esecutività delle



sentenze di proscioglimento per difetto di imputabilità). Ma la presunzione di persistenza dell'infermità psichica (e, con essa, della pericolosità), senza mutamenti significativi, dal momento del delitto a quello del giudizio doveva ritenersi priva di base razionale, non potendo predicarsi come regola generale d'esperienza, valida per ogni caso di infermità totale di mente, quella del perdurare in modo costante dello stato di malattia.

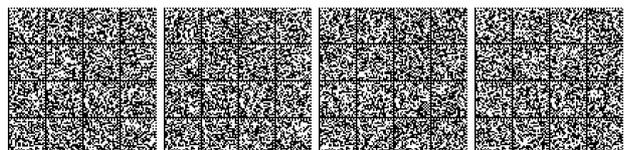
Con la successiva e già citata sentenza n. 249 del 1983, la Corte si occupò del ricovero obbligatorio e automatico in una casa di cura e di custodia dell'imputato condannato a pena diminuita per vizio parziale di mente in rapporto a determinati delitti (art. 219, primo e secondo comma, cod. pen.). La Corte rilevò che l'irrazionalità della presunzione di persistenza dell'infermità - già riscontrata dalla citata sentenza n. 139 del 1982 con riguardo al prosciolto per totale infermità mentale - a maggior ragione doveva ravvisarsi nell'ipotesi di vizio parziale: da un lato, perché in tal caso la possibilità di una evoluzione positiva della patologia è generalmente maggiore; dall'altro, perché «mentre in caso di totale infermità psichica la vicinanza temporale tra il giudizio e l'esecuzione della misura è, nell'ipotesi normale, assicurata dalla immediata esecutività della sentenza di proscioglimento per inimputabilità, nel caso di specie l'applicazione della misura consegue ad una condanna (definitiva) a pena diminuita; dopo l'eventuale espletamento, quindi, dei vari gradi di giurisdizione, e, normalmente, dopo, e non prima, la stessa espiazione della pena (art. 220 codice penale). Tutto ciò evidentemente comporta, o può comportare, un'ulteriore dilatazione dell'intervallo temporale tra il momento cui è riferito l'accertamento della seminfermità psichica e quello in cui viene applicata la misura di sicurezza, la quale è, per definizione, finalizzata (anche) alla cura».

Sulla base di tali considerazioni, la Corte dichiarò, quindi, costituzionalmente illegittime le norme censurate nella parte in cui non subordinavano il provvedimento di ricovero in una casa di cura e di custodia, nei casi ivi previsti, «al previo accertamento da parte del giudice della persistente pericolosità sociale derivante dalla infermità [psichica], al tempo dell'applicazione della misura di sicurezza»: laddove, alla luce dei passaggi motivazionali dianzi riprodotti, per tempo di «applicazione» della misura doveva chiaramente intendersi quello di applicazione concreta, ossia il momento di esecuzione.

La stessa soluzione - e con espresso riferimento stavolta al momento esecutivo - è stata poi adottata dalla sentenza n. 1102 del 1988, parimenti già citata, con riguardo al ricovero del seminfermo di mente in una casa di cura e di custodia nei casi previsti dal terzo comma dello stesso art. 219 cod. pen. Nell'occasione, la Corte ritenne di dover aderire all'interpretazione del giudice *a quo* (la Corte di cassazione), secondo la quale il sopravvenuto art. 31 della legge 10 ottobre 1986, n. 663 (Modifiche alla legge sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), nell'abolire il sistema delle presunzioni legali di pericolosità in materia di misure di sicurezza, non aveva risolto anche il problema della sfasatura temporale che può esistere (e normalmente esiste) tra il momento in cui la misura è ordinata dal giudice della cognizione e quello in cui la misura stessa va eseguita, mancando una previsione esplicita che imponesse al giudice di riesaminare la persistenza della pericolosità sociale nel momento esecutivo. Su tale premessa, la Corte rilevò come l'«esigenza di verificare l'effettivo persistere della pericolosità sociale derivante dalla seminfermità psichica anche nel momento dell'applicazione e, quindi, della concreta esecuzione della misura di sicurezza» - esigenza già affermata dalla sentenza n. 249 del 1983 con riguardo alle ipotesi del primo e del secondo comma dell'art. 219 cod. pen., nelle quali era originariamente prevista una presunzione di pericolosità sociale del seminfermo di mente - sussistesse a più forte ragione nelle ipotesi del terzo comma, relativamente alle quali, per la minore gravità dei delitti presi in considerazione, fin dall'inizio il codice penale imponeva il concreto accertamento della qualità di persona socialmente pericolosa del condannato.

In relazione alle misure di sicurezza, il problema della verifica della persistenza della pericolosità sociale è stato quindi risolto in via definitiva dal legislatore con l'art. 679 del nuovo codice di procedura penale, evocato dall'odierno rimettente quale *tertium comparationis*. Ivi si stabilisce - per quanto qui interessa - che «quando una misura di sicurezza diversa dalla confisca è stata, fuori dei casi previsti nell'articolo 312, ordinata con sentenza, o deve essere ordinata successivamente, il magistrato di sorveglianza, su richiesta del pubblico ministero o di ufficio, accerta se l'interessato è persona socialmente pericolosa e adotta i provvedimenti conseguenti». In tal modo - salvi i casi in cui la misura di sicurezza sia applicata direttamente dal magistrato di sorveglianza - la valutazione di pericolosità sociale dovrà essere effettuata due volte: prima dal giudice della cognizione, al fine di verificarne la sussistenza al momento della pronuncia della sentenza; poi dal magistrato di sorveglianza, quando la misura già disposta deve avere concretamente inizio, in modo tale da garantire l'attualità della pericolosità del soggetto colpito dalle restrizioni della libertà personale connesse alla misura stessa.

6.- Alla luce del consolidato orientamento della giurisprudenza di legittimità in precedenza ricordato, il regime operante in rapporto alle misure di prevenzione personali è diverso e meno favorevole.



Infatti, nell'ipotesi in cui, per essere l'interessato detenuto in espiazione di pena, si determini un iato temporale tra il momento di deliberazione e quello di esecuzione della misura - iato normalmente inesistente negli altri casi, anche a fronte del carattere non sospensivo dei gravami contro il provvedimento di applicazione (art. 4, decimo e undicesimo comma, della legge n. 1423 del 1956), - l'accertamento della pericolosità sociale ha luogo, obbligatoriamente, solo nel primo momento. In altre parole, la verifica della pericolosità sociale, operata nell'ambito del procedimento di applicazione della misura, viene considerata sufficiente a fondare le limitazioni della libertà personale implicate dalla stessa anche nel momento in cui - a qualunque distanza di tempo - ne divenga possibile l'esecuzione in ragione dell'avvenuta cessazione dello stato detentivo. Ciò, sebbene nelle more la persona interessata sia soggetta a restrizione in carcere e, conseguentemente, al trattamento penitenziario, specificamente finalizzato al suo recupero sociale, in attuazione del precetto costituzionale che assegna alla pena una funzione rieducativa (art. 27, terzo comma, Cost.).

È ben vero che - diversamente da quanto avveniva per le misure di sicurezza, in base all'originaria disciplina del codice penale - non può nella specie parlarsi di una presunzione assoluta di persistenza della pericolosità, stante la facoltà, che l'indirizzo giurisprudenziale in questione riconosce alla persona cui la misura di prevenzione sia stata applicata, di contestare detta persistenza proponendo istanza di revoca della misura. Ma la possibilità in questione - che presuppone il trasferimento sull'interessato dell'onere di attivare un procedimento inteso a verificare, in negativo, l'attuale inesistenza della pericolosità, quale condizione per sfuggire al delineato "automatismo" - non vale ad evitare il denunciato vulnus dell'art. 3 Cost.

Questa Corte ha avuto modo di affermare, in più occasioni, che la comune finalità delle misure di sicurezza e delle misure di prevenzione - volte entrambe a prevenire la commissione di reati da parte di soggetti socialmente pericolosi e a favorirne il recupero all'ordinato vivere civile (sentenza n. 69 del 1975, ordinanza n. 124 del 2004), al punto da poter essere considerate come «due species di un unico genus» (sentenze n. 419 del 1994 e n. 177 del 1980) - non implica, di per sé sola, un'indiscriminata esigenza costituzionale di omologazione delle rispettive discipline, posto che le due categorie di misure restano comunque distinte per diversità di struttura, settore di competenza, campo e modalità di applicazione (sentenze n. 321 del 2004, n. 126 del 1983 e n. 68 del 1964).

Nella specie, risulta tuttavia dirimente la considerazione che tra i due modelli che il giudice *a quo* pone a raffronto - quello delle misure di sicurezza, che esige la reiterazione della verifica della pericolosità sociale anche al momento dell'esecuzione, e quello delle misure di prevenzione, che considera sufficiente la verifica operata in fase applicativa, salva l'eventuale iniziativa dell'interessato intesa a contrastarla - l'unico rispondente ai canoni dell'eguaglianza e della ragionevolezza è il primo.

Ne costituisce dimostrazione eloquente il caso oggetto del giudizio *a quo*, nel quale il Tribunale rimettente si trova chiamato a disporre una misura di prevenzione personale che potrà avere esecuzione, in base alle attuali previsioni, solo dopo circa quindici anni di espiazione di pena detentiva da parte del proposto (ma, naturalmente, sono prospettabili casi ancora più eclatanti, come quello del condannato all'ergastolo, al quale la giurisprudenza di legittimità ritiene egualmente applicabili le misure di prevenzione personali, nella prospettiva di una possibile liberazione condizionale). Già in linea generale, il decorso di un lungo lasso di tempo incrementa la possibilità che intervengano modifiche nell'atteggiamento del soggetto nei confronti dei valori della convivenza civile: ma a maggior ragione ciò vale quando si discuta di persona che, durante tale lasso temporale, è sottoposta ad un trattamento specificamente volto alla sua risocializzazione. Se è vero, in effetti, che non può darsi per scontato a priori l'esito positivo di detto trattamento, per quanto lungo esso sia, meno ancora può giustificarsi, sul fronte opposto, una presunzione - sia pure solo *iuris tantum* - di persistenza della pericolosità malgrado il trattamento, che equivale alla negazione della sua stessa funzione: presunzione che risulta, per converso, sostanzialmente insita in un assetto che attribuisca alla verifica della pericolosità operata in fase applicativa una efficacia *sine die*, salvo che non intervenga una sua vittoriosa contestazione da parte dell'interessato. Ciò, quantunque la pericolosità sociale debba risultare attuale nel momento in cui la misura viene eseguita, giacché, in caso contrario, le limitazioni della libertà personale nelle quali la misura stessa si sostanzia rimarrebbero carenti di ogni giustificazione.

7.- L'art. 12 della legge n. 1423 del 1956 va dichiarato, pertanto, costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non prevede che, nel caso in cui l'esecuzione di una misura di prevenzione personale resti sospesa a causa dello stato di detenzione per espiazione di pena della persona ad essa sottoposta, l'organo che aveva adottato il provvedimento di applicazione debba valutare, anche d'ufficio, la persistenza della pericolosità sociale dell'interessato nel momento



dell'esecuzione della misura. Il riferimento del Tribunale rimettente al «giudice dell'esecuzione», come organo competente a verificare la persistenza della pericolosità, non appare, in effetti, corretto sul piano sistematico, giacché in materia di misure di prevenzione personali non è prevista una fase giudiziaria di esecuzione, essendo questa demandata, in via esclusiva, all'autorità di pubblica sicurezza. Di qui, dunque, l'esigenza di fare riferimento all'organo che ha emanato il provvedimento di applicazione della misura, sulla falsariga di quanto previsto dall'art. 7, secondo comma, della legge n. 1423 del 1956, in rapporto alla revoca o alla modifica del provvedimento stesso: il che non muta, peraltro, la sostanza, dovendo detta formula essere interpretata - alla luce dei correnti orientamenti giurisprudenziali - in senso sintonico al disposto dell'art. 665, commi 1 e 2, cod. proc. pen., in tema di individuazione del giudice competente a decidere gli incidenti di esecuzione.

Ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, la dichiarazione di illegittimità costituzionale va estesa, nei medesimi termini, all'art. 15 del d.lgs. n. 159 del 2011, nel quale, come detto, la disposizione censurata è stata trasfusa senza significative variazioni.

È appena il caso di aggiungere che resterà rimessa all'applicazione giudiziale l'individuazione delle ipotesi nelle quali la reiterazione della verifica della pericolosità sociale potrà essere ragionevolmente omessa, a fronte della brevità del periodo di differimento dell'esecuzione della misura di prevenzione (si pensi al caso limite in cui la persona alla quale la misura è stata applicata si trovi a dover scontare solo pochi giorni di pena detentiva).

8.- La censura relativa all'art. 24 Cost. resta assorbita.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 12 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423 (Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità), nella parte in cui non prevede che, nel caso in cui l'esecuzione di una misura di prevenzione personale resti sospesa a causa dello stato di detenzione per espiazione di pena della persona ad essa sottoposta, l'organo che ha adottato il provvedimento di applicazione debba valutare, anche d'ufficio, la persistenza della pericolosità sociale dell'interessato nel momento dell'esecuzione della misura;

2) dichiara, in applicazione dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale dell'art. 15 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), nella parte in cui non prevede che, nel caso in cui l'esecuzione di una misura di prevenzione personale resti sospesa a causa dello stato di detenzione per espiazione di pena della persona ad essa sottoposta, l'organo che ha adottato il provvedimento di applicazione debba valutare, anche d'ufficio, la persistenza della pericolosità sociale dell'interessato nel momento dell'esecuzione della misura.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 dicembre 2013.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Giuseppe FRIGO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 6 dicembre 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 292

Sentenza 2 - 6 dicembre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Appalti pubblici - Norme della Regione Puglia - Norme per il sostegno dei Gruppi acquisto solidale (GAS) e per la promozione dei prodotti agricoli da filiera corta, a chilometro zero, di qualità - Affidamento dei servizi di ristorazione collettiva da parte degli enti pubblici - Priorità attribuita ai gestori che si riforniscono da aziende agricole locali, a prescindere dal livello delle emissioni di anidride carbonica equivalente connesse al trasporto - Misura ad effetto equivalente, costituente ostacolo agli scambi intracomunitari e alla concorrenza - Violazione dell'obbligo di osservanza dei vincoli comunitari - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Legge della Regione Puglia 13 dicembre 2012, n. 43, artt. 3, comma 1, lettera *c*), e 4, comma 5.
- Costituzione, art. 117, primo comma; trattato sul funzionamento dell'Unione europea, artt. 34, 35 e 36.

Appalti pubblici - Norme della Regione Puglia - Norme per il sostegno dei Gruppi acquisto solidale (GAS) e per la promozione dei prodotti agricoli da filiera corta, a chilometro zero, di qualità - Affidamento dei servizi di ristorazione collettiva da parte degli enti pubblici - Priorità attribuita ai gestori che si riforniscono da aziende agricole locali, a prescindere dal livello delle emissioni di anidride carbonica equivalente connesse al trasporto - Ricorso del Governo - Asserita violazione del principio di libera circolazione delle cose tra le Regioni - Omessa motivazione - Inammissibilità della questione.

- Legge della Regione Puglia 13 dicembre 2012, n. 43, artt. 3, comma 1, lettera *c*), e 4, comma 5.
- Costituzione, art. 120, 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

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1, lettera *c*), e 4, comma 5, della legge della Regione Puglia 13 dicembre 2012, n. 43, recante «Norme per il sostegno dei Gruppi acquisto solidale (GAS) e per la promozione dei prodotti agricoli da filiera corta, a chilometro zero, di qualità», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 13-20 febbraio 2013, depositato in cancelleria il 18 febbraio 2013 ed iscritto al n. 21 del registro ricorsi 2013.

Visto l'atto di costituzione della Regione Puglia;

udito nell'udienza pubblica dell'8 ottobre 2013 il Giudice relatore Giuseppe Frigo;

uditi l'avvocato dello Stato Daniela Giacobbe per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Marcello Cecchetti per la Regione Puglia.



Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato a mezzo del servizio postale il 13 febbraio 2013 e depositato il successivo 18 febbraio, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento agli artt. 117, primo comma, e 120, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale in via principale della disposizione combinata degli artt. 3, comma 1, lettera c), e 4, comma 5, della legge della Regione Puglia 13 dicembre 2012, n. 43, recante «Norme per il sostegno dei Gruppi acquisto solidale (GAS) e per la promozione dei prodotti agricoli da filiera corta, a chilometro zero, di qualità».

Il ricorrente premette che la legge reg. n. 43 del 2012 detta norme per il sostegno dei gruppi di acquisto solidale e per la promozione di prodotti agricoli a filiera corta, a chilometri zero e di qualità. In particolare, per quanto riguarda le disposizioni impugnate, l'art. 3, comma 1, lettera c), definisce «prodotti agroalimentari a chilometro zero» quelli «per il cui trasporto dal luogo di produzione al luogo previsto per il consumo si produce meno di 25 chilogrammi di CO₂ equivalente per tonnellata, e comunque i prodotti trasportati all'interno del territorio regionale».

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

Dalla combinazione delle due norme emerge come la Regione Puglia accordi la preferenza nell'aggiudicazione degli appalti pubblici di ristorazione collettiva non soltanto ai prodotti il cui trasporto, in ragione della distanza tra il luogo di produzione e quello di consumo, ha un minore impatto ambientale, ma anche ai prodotti che, a prescindere da tale circostanza, risultino comunque trasportati all'interno del territorio regionale (essi pure inclusi nell'ambito della definizione dei prodotti «a chilometro zero»).

Tale scelta legislativa si porrebbe in contrasto con gli artt. 117, primo comma, e 120, primo comma, Cost.

Al riguardo, il ricorrente rileva come nel «Libro verde sulla modernizzazione della politica dell'UE in materia di appalti pubblici - Per una maggiore efficienza del mercato europeo degli appalti» (COM-2011 15 definitivo) del 27 gennaio 2011, si affermi, a proposito di «come acquistare» per realizzare gli obiettivi della strategia Europa 2020, che la previsione, da parte delle amministrazioni appaltanti, del necessario acquisto di prodotti in loco può essere giustificato solo in casi del tutto eccezionali «in cui esigenze legittime e obiettive che non sono associate a considerazioni di natura puramente economica possono essere soddisfatte soltanto dai prodotti di una certa regione.» (punto 4.1. del citato «Libro verde»).

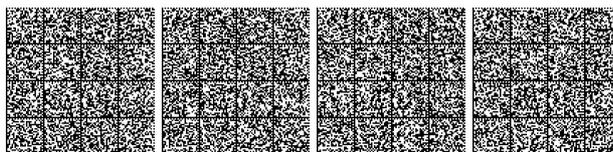
In questa prospettiva, la preferenza per un prodotto «a base territoriale limitata» potrebbe essere giustificata da esigenze ambientali, quali quelle espresse dal riferimento, contenuto nella legge regionale impugnata, al livello delle emissioni di anidride carbonica durante il trasporto; non, invece, dalla mera origine regionale dei beni, la quale, da sola, non garantisce che le merci siano realmente «a chilometri zero» e che il loro trasporto abbia una minore incidenza negativa sull'ambiente.

Nel privilegiare i prodotti pugliesi solo perché tali, le norme censurate risulterebbero dunque discriminatorie, avvantaggiando le aziende agricole locali, dalle quali i gestori dei servizi di ristorazione collettiva sarebbero indotti a rifornirsi per conseguire l'aggiudicazione degli appalti. Sarebbe pertanto evidente il loro contrasto con l'ordinamento dell'Unione europea sotto il profilo della restrizione della libera circolazione delle merci e dell'ostacolo agli scambi intracomunitari, in violazione delle norme del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (articoli da 34 a 36), nonché sotto il profilo della restrizione della concorrenza.

2.- Si è costituita la Regione Puglia, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o comunque infondato.

La difesa della Regione rileva come il riferimento ai «prodotti trasportati all'interno del territorio regionale», contenuto nella definizione di cui all'art. 3, comma 1, lettera c), della legge impugnata, si sia reso necessario al fine di garantire l'immediata operatività della disposizione, stante il fatto che i libretti di circolazione dei veicoli non debbono, allo stato, ancora riportare i dati necessari ai fini del calcolo del livello delle emissioni di anidride carbonica durante il trasporto (in particolare, quelli relativi alla qualità e quantità del combustibile utilizzato in rapporto ai cavalli vapore del motore).

La Regione sottolinea, altresì, come i prodotti a filiera corta, a chilometro zero e di qualità siano oggetto di produzione limitata, che difficilmente potrebbe esaurire il fabbisogno dei servizi di ristorazione collettiva. La circostanza, poi, che ai fini della preferenza gli anzidetti prodotti debbano costituire non meno del trentacinque per cento, in termini di valore, rispetto ai prodotti complessivamente utilizzati dal singolo operatore, incentiverebbe l'aggregazione tra i produttori, rispondendo, con ciò, ad una sollecitazione dell'Unione europea.



La preferenza non verrebbe inoltre accordata ai prodotti regionali solo in ragione della loro origine pugliese, ma perché essi sono realizzati in luoghi prossimi a quelli di consumo. I servizi di ristorazione non si limiterebbero comunque ad utilizzare i soli prodotti locali, ma impiegherebbero anche prodotti provenienti da altre Regioni, stante la varietà degli ingredienti occorrenti per la preparazione dei pasti: sicché, in definitiva, le norme censurate favorirebbero gli scambi di merci tra Regioni.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale in via principale della disposizione combinata degli artt. 3, comma 1, lettera c), e 4, comma 5, della legge della Regione Puglia 13 dicembre 2012, n. 43, recante «Norme per il sostegno dei Gruppi acquisto solidale (GAS) e per la promozione dei prodotti agricoli da filiera corta, a chilometro zero, di qualità», nella parte in cui include tra i prodotti la cui utilizzazione garantisce priorità nell'affidamento dei servizi di ristorazione collettiva da parte degli enti pubblici anche i prodotti trasportati all'interno del territorio regionale, a prescindere dal livello delle emissioni di anidride carbonica equivalente connesse a tale trasporto.

Ad avviso del ricorrente, la disposizione impugnata violerebbe l'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli articoli da 34 a 36 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), e l'art. 120, primo comma, Cost., perché ostacolerebbe gli scambi intracomunitari e falserebbe la concorrenza: i gestori dei servizi di ristorazione collettiva sarebbero, infatti, indotti a rifornirsi dalle aziende agricole locali per assicurarsi l'anzidetto titolo preferenziale nell'aggiudicazione degli appalti pubblici.

2.- In via preliminare, va rilevato che la violazione dell'art. 120, primo comma, Cost. - che vieta alle Regioni di adottare provvedimenti che ostacolino la libera circolazione delle cose tra le Regioni - benché formalmente dedotta nel preambolo e nelle conclusioni del ricorso, non è stata in alcun modo motivata dal ricorrente.

In riferimento a detto parametro, la questione deve essere dichiarata, pertanto, inammissibile (*ex plurimis*, sentenze n. 20 e n. 8 del 2013).

3.- Con riguardo all'art. 117, primo comma, Cost., la questione è, per converso, fondata.

L'art. 4, comma 5, della legge regionale censurata prevede che, nei bandi per l'affidamento dei servizi di ristorazione collettiva gli enti pubblici debbano «garantire priorità» ai soggetti che utilizzino, in una determinata misura percentuale (non meno del trentacinque per cento in valore rispetto ai prodotti agricoli complessivamente utilizzati su base annua), prodotti agroalimentari «da filiera corta», «di qualità» e «a chilometro zero». Nell'ambito di tale ultima categoria sono ricompresi - in forza della definizione offerta dall'art. 3, comma 1, lettera c), della medesima legge - sia i beni per il cui trasporto dal luogo di produzione a quello di consumo si producono meno di venticinque chilogrammi di anidride carbonica equivalente per tonnellata, sia, «e comunque», «i beni trasportati all'interno del territorio regionale».

Dalla combinazione delle due norme emerge, dunque, che gli utilizzatori di prodotti di origine pugliese fruiscono di un trattamento preferenziale nell'aggiudicazione degli appalti in questione, indipendentemente dal livello di emissione di gas nocivi che il loro trasporto comporta.

4.- Questa Corte, con la sentenza n. 209 del 2013, ha già avuto occasione di dichiarare costituzionalmente illegittima, per violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela della concorrenza» (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.), una norma regionale di contenuto sostanzialmente analogo a quello della disposizione combinata oggi denunciata. Si trattava, in particolare, dell'art. 2, comma 1, della legge della Regione Basilicata 13 luglio 2012, n. 12 (Norme per orientare e sostenere il consumo dei prodotti agricoli di origine regionale a chilometri zero), ove si stabiliva che l'utilizzazione dei prodotti agricoli di origine regionale costituisce titolo preferenziale per l'aggiudicazione di appalti pubblici di servizi o di forniture di prodotti alimentari ed agroalimentari destinati alla ristorazione collettiva.

Nell'occasione, la Corte ha rilevato come la legge regionale dianzi citata fosse volta - stando al relativo titolo - «ad orientare e sostenere il consumo dei prodotti agricoli di origine regionale a chilometri zero». A fronte della genericità della definizione contenuta nell'art. 1, comma 1, della medesima legge - definizione che aveva riguardo alla sola natura del prodotto, e non già alla distanza tra luogo di produzione e luogo di consumo - il riferimento ai prodotti «a chilometri zero» rimaneva, peraltro, privo di una concreta valenza selettiva, distinta e ulteriore rispetto a quella insita nel predicato «di origine regionale».



In questa prospettiva, la norma censurata veniva, dunque, ad imporre all'amministrazione appaltante un criterio di scelta del contraente chiaramente idoneo ad alterare la concorrenza, incentivando gli imprenditori ad impiegare prodotti provenienti da una certa area territoriale (quella lucana) a discapito di prodotti con caratteristiche similari, ancorché provenienti da aree poste a distanza uguale o minore dal luogo di consumo (come poteva avvenire, in specie, ove il consumo avvenisse in zone limitrofe ad altre Regioni).

5.- Nel caso oggi in esame, l'alterazione della concorrenza viene in rilievo non come fonte della lesione del riparto interno delle competenze legislative definito dal citato art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. - trattandosi di parametro non evocato nel ricorso - ma come ragione di contrasto della normativa regionale impugnata con il diritto dell'Unione europea e, dunque, di violazione del precetto di cui al primo comma dell'art. 117 Cost.

A differenza della «priorità» accordata ai soggetti che utilizzano beni il cui trasporto determina una ridotta quantità di emissioni nocive - «priorità» giustificata dai benefici che la limitazione di tali emissioni reca in termini di tutela dell'ambiente - la «priorità» riconosciuta a coloro che si avvalgono di prodotti trasportati esclusivamente all'interno del territorio regionale, indipendentemente dal livello delle emissioni, costituisce una misura ad effetto equivalente vietata dall'art. 34 del TFUE - che ricomprende ogni normativa commerciale che possa ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari - e non giustificata ai sensi dell'art. 36 del medesimo Trattato.

L'art. 36 del TFUE, infatti, lascia impregiudicate le restrizioni alle importazioni giustificate da motivi di «tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali», cui la salvaguardia dell'ambiente è strettamente connessa. Nel caso in esame, tuttavia, il mero riferimento al trasporto all'interno della Regione e, dunque, alla provenienza locale dei prodotti agricoli, a prescindere dalla quantità di emissioni prodotte, non soddisfa nessuna delle esigenze oggetto del regime derogatorio, ma si risolve in un incentivo per gli imprenditori ad impiegare determinati beni solo perché provenienti da una certa area territoriale, così da poter vantare l'anzidetto titolo preferenziale. A differenza dell'impiego dei prodotti pugliesi, infatti, l'utilizzo di quelli trasportati da altre località, ancorché con un pari o minore livello di emissioni nocive - e, dunque, con un equivalente o inferiore impatto ambientale - non conferisce analogo titolo preferenziale nell'aggiudicazione degli appalti dei servizi di ristorazione collettiva e subisce, di conseguenza, degli effetti discriminatori.

La conclusione non è inficiata dagli argomenti addotti dalla difesa della Regione, i quali fanno leva precipuamente sul fatto che le merci di provenienza locale non esaurirebbero il fabbisogno della ristorazione collettiva, la quale dovrebbe comunque attingere anche ad altri prodotti agroalimentari con diversa provenienza. A prescindere da ogni altra possibile considerazione, è dirimente infatti il rilievo che, secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia, un provvedimento nazionale non si sottrae al divieto di cui agli artt. 34 e 35 del TFUE per il solo fatto che l'ostacolo è di scarsa importanza e che esistono altre possibilità di scambio del prodotto importato (sentenza 14 marzo 1985, C-269/83, Commissione contro Francia; sentenza 5 giugno 1986, C-103/84, Commissione contro Italia). Inoltre, un provvedimento nazionale può costituire una misura ad effetto equivalente anche se è applicabile ad un'area limitata del territorio nazionale (sentenza 3 dicembre 1998, C-67/97, Bluhme).

6.- La disposizione combinata degli artt. 3, comma 1, lettera c), e 4, comma 5, della legge della Regione Puglia n. 43 del 2012 deve essere dichiarata, pertanto, costituzionalmente illegittima, nella parte in cui include tra i prodotti la cui utilizzazione garantisce priorità, nell'affidamento dei servizi di ristorazione collettiva da parte degli enti pubblici, anche i prodotti trasportati all'interno del territorio regionale, a prescindere dal livello delle emissioni di anidride carbonica equivalente connesse a tale trasporto.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale della disposizione combinata degli artt. 3, comma 1, lettera c), e 4, comma 5, della legge della Regione Puglia 13 dicembre 2012, n. 43, recante «Norme per il sostegno dei Gruppi acquisto solidale (GAS) e per la promozione dei prodotti agricoli da filiera corta, a chilometro zero, di qualità», nella parte in cui include tra i prodotti la cui utilizzazione garantisce priorità nell'affidamento dei servizi di ristorazione collettiva da parte degli enti pubblici anche i prodotti trasportati all'interno del territorio regionale, a prescindere dal livello delle emissioni di anidride carbonica equivalente connesse a tale trasporto;



2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale della medesima disposizione combinata degli artt. 3, comma 1, lettera c), e 4, comma 5, della legge della Regione Puglia n. 43 del 2012, promossa, in riferimento all'art. 120, primo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 dicembre 2013.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Giuseppe FRIGO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 6 dicembre 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_130292

N. 293

Sentenza 2 - 6 dicembre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Misure cautelari - Durata massima - Deducibilità, in sede di riesame, della retrodatazione della decorrenza dei termini di durata massima della misura cautelare, prevista nei casi di “contestazione a catena” - Subordinazione anche alla condizione che tutti gli elementi per la retrodatazione stessa emergano dall’ordinanza cautelare impugnata - Principio di diritto formulato dalle Sezioni unite della Corte di cassazione quale giudice del rinvio, vincolante per il giudice *a quo* - Disparità di trattamento tra i ricorrenti al tribunale del riesame in dipendenza di una circostanza estrinseca e casuale, quale la maggiore o minore ricchezza delle indicazioni contenute nel provvedimento coercitivo - Illegittimità costituzionale interpretativa - Assorbimento di ulteriori censure.

- Codice di procedura penale, art. 309.
- Costituzione, art. 3, primo comma (artt. 13, quinto comma, 24, secondo comma, 25, primo comma, 111, terzo comma, e 117, primo comma).

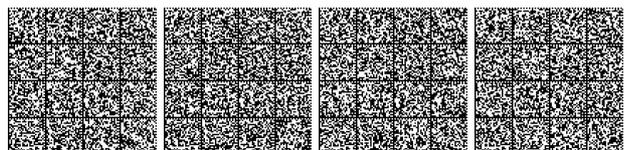
LA CORTE COSTITUZIONALE

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



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 309 del codice di procedura penale, in relazione all'art. 297, comma 3, del medesimo codice, promosso dal Tribunale di Bologna nel procedimento penale a carico di P.G. con ordinanza del 22 dicembre 2012, iscritta al n. 54 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 12, prima serie speciale, dell'anno 2013.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio del 9 ottobre 2013 il Giudice relatore Giuseppe Frigo.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza depositata il 22 dicembre 2012, il Tribunale di Bologna ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 309 del codice di procedura penale, in relazione all'art. 297, comma 3, del medesimo codice, nella parte in cui - secondo l'interpretazione offerta dalle Sezioni unite della Corte di cassazione, vincolante per il giudice *a quo* in quanto giudice del rinvio - «subordina la deducibilità della questione della retrodatazione dell'ordinanza cautelare, in sede di riesame, anche alla condizione che tutti gli elementi per la retrodatazione stessa emergano dall'ordinanza riesaminata», prospettandone il contrasto con gli artt. 3, primo comma, 13, quinto comma, 24, secondo comma, 25, primo comma, 111, terzo comma, e 117, primo comma, della Costituzione.

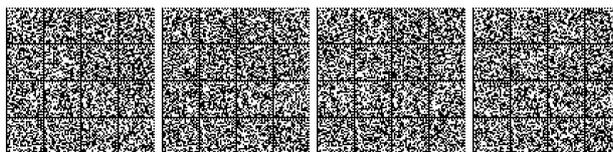
Il rimettente riferisce che, con ordinanza del 6 novembre 2011, il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Rimini aveva applicato la misura della custodia cautelare in carcere (in seguito sostituita con gli arresti domiciliari) ad una persona sottoposta ad indagini per due reati di cessione continuata di sostanze stupefacenti.

A seguito di richiesta di riesame del difensore - che aveva posto espressamente e prioritariamente tale questione - il Tribunale di Bologna, con ordinanza del 14 novembre 2011, aveva dichiarato la perdita di efficacia della misura e ordinato la liberazione dell'indagato, ritenendo ravvisabile un'ipotesi di cosiddetta "contestazione a catena". Dagli atti a disposizione del Tribunale emergeva, infatti, che l'indagato era stato precedentemente sottoposto a custodia cautelare in carcere, in un separato procedimento, con ordinanza del 24 luglio 2010, per delitti in materia di stupefacenti commessi quello stesso giorno, e che il pubblico ministero, prima di detta data, era già a conoscenza dei fatti per i quali sarebbe stata poi emessa l'ordinanza cautelare impugnata (e, *amplius*, degli «elementi per disporre la coercizione»), stante l'avvenuta ricezione - rispettivamente, il 1° marzo e il 1° giugno 2010 - delle informative di polizia giudiziaria ad essi relative. I fatti contestati con le due ordinanze dovevano ritenersi inoltre avvinti da connessione qualificata, in quanto riconducibili a un medesimo disegno criminoso, segnato dalla finalità dell'indagato di reperire mezzi economici per far fronte al proprio stato di tossicodipendenza. Peraltro, anche a voler escludere il vincolo della continuazione, il risultato non sarebbe cambiato, giacché i procedimenti nel cui ambito erano state adottate le due ordinanze cautelari pendevano entrambi davanti all'autorità giudiziaria di Rimini, onde la loro mancata riunione era ascrivibile a una scelta del pubblico ministero. Ai sensi dell'art. 297, comma 3, cod. proc. pen., i termini di durata massima della custodia cautelare dovevano essere pertanto retrodatati, facendoli decorrere dal momento di esecuzione della prima ordinanza cautelare: con la conseguenza che il termine annuale previsto per la fase delle indagini preliminari (art. 303, comma 1, lettera a, numero 3, cod. proc. pen.) risultava già interamente decorso nel momento in cui era stato emesso il provvedimento coercitivo riesaminato.

A seguito del ricorso del pubblico ministero contro la decisione, la quarta Sezione penale della Corte di cassazione - rilevata la sussistenza di un contrasto giurisprudenziale in ordine alla deducibilità delle "contestazioni a catena" nel procedimento di riesame - aveva investito della questione le Sezioni unite, rimettendo ad esse il ricorso.

Le Sezioni unite, con la sentenza 19 luglio 2012-20 novembre 2012, n. 45246, avevano annullato l'ordinanza del Tribunale di Bologna, rinviando gli atti al medesimo Tribunale per un nuovo esame che facesse applicazione del principio di diritto - enunciato in sede di composizione del contrasto - in forza del quale, «nel caso di contestazione a catena, la questione della retrodatazione della decorrenza del termine di custodia cautelare può essere dedotta anche in sede di riesame solo se ricorrono congiuntamente le seguenti condizioni: a) se per effetto della retrodatazione il termine sia interamente scaduto al momento della emissione del secondo provvedimento cautelare; b) se tutti gli elementi per la retrodatazione risultino dall'ordinanza cautelare».

Ciò premesso, il Tribunale felsineo, reinvestito del procedimento di riesame quale giudice del rinvio, rileva come, alla stregua della regola iuris enunciata dalle Sezioni unite - vincolante in tale fase del giudizio, ai sensi dell'art. 627,



comma 3, cod. proc. pen. - gli sarebbe preclusa l'applicazione dell'istituto considerato. Nel caso di specie sussisterebbe, infatti, solo la prima delle due condizioni dianzi indicate, essendo il termine di fase già completamente decorso, per effetto della retrodatazione, alla data di adozione del provvedimento coercitivo di cui discute. Non ricorrerebbe, di contro, la seconda condizione, giacché gli elementi rivelatori della "contestazione a catena" non emergerebbero dall'ordinanza cautelare impugnata, la quale non reca alcun riferimento al primo procedimento e alla misura cautelare in esso applicata, né dà conto del momento nel quale i fatti contestati all'indagato con l'ordinanza stessa avrebbero potuto essere desunti dagli atti, in termini di gravità indiziaria, ad opera dell'autorità giudiziaria procedente.

Il giudice *a quo* ritiene, tuttavia, che - con riguardo a tale seconda condizione limitativa - l'interpretazione offerta dalle Sezioni unite alla disposizione combinata degli artt. 297, comma 3, e 309 cod. proc. pen. contrasti con plurimi parametri costituzionali.

La regola iuris censurata violerebbe, anzitutto, l'art. 3, primo comma, Cost., determinando una disparità di trattamento tra i ricorrenti al tribunale del riesame in dipendenza di un fatto «estrinseco» e «casuale». Alla sua stregua, infatti, potrebbero beneficiare della retrodatazione solo coloro che fossero stati assoggettati alla misura coercitiva sulla base di un'ordinanza che rechi tutte le indicazioni necessarie per valutare l'applicabilità dell'istituto in questione.

Tale disparità di trattamento non potrebbe essere, d'altro canto, giustificata con gli argomenti addotti dalle Sezioni unite a sostegno della soluzione interpretativa prescelta. In particolare, detta sperequazione non sarebbe legittimata né dalla mancanza di poteri istruttori da parte del tribunale del riesame, la quale non esclude che quest'ultimo possa comunque disporre, a prescindere dal tenore dell'ordinanza impugnata, di tutti gli elementi per la retrodatazione, ricavandoli dagli atti trasmessi dall'autorità procedente o prodotti dalle parti ai sensi dell'art. 309, commi 5 e 9, cod. proc. pen.; né dalla ristrettezza dei tempi della procedura di riesame, la quale non impedisce che al relativo giudice siano ordinariamente affidate questioni di altra natura, spesso di particolare complessità e delicatezza; né dal rischio di un «contraddittorio monco», giacché la pubblica accusa - parte, ancorché non necessaria, della procedura di riesame - potrebbe sempre valutare se intervenire, inviando memorie o presenziando all'udienza, al fine di contrastare eventuali prospettazioni infondate del ricorrente in punto di "contestazioni a catena"; né, infine, dal timore che la decisione sia assunta sulla base di dati documentali incompleti. Il tribunale, ove non ritenga di poter ricavare dagli atti a sua disposizione tutti gli elementi per la retrodatazione, potrebbe sempre rigettare la richiesta di riesame: e ciò, senza pregiudizio per l'interessato, il quale - anche nell'ipotesi di formazione del "giudicato cautelare" su quella base conoscitiva - conserverebbe la possibilità di ottenere una pronuncia favorevole in sede di richiesta di revoca della misura, tramite la produzione degli ulteriori elementi occorrenti.

La norma risultante dalla interpretazione censurata violerebbe, altresì, l'art. 13, quinto comma, Cost., che demanda alla legge ordinaria di stabilire i limiti massimi della «carcerazione preventiva». La disposizione di cui all'art. 297, comma 3, cod. proc. pen. integrerebbe, infatti, le previsioni dei termini massimi di custodia cautelare recate dall'art. 303 cod. proc. pen.: con la conseguenza che negare al tribunale la possibilità di apprezzare, in sede di riesame, l'avvenuta perenzione di tali termini già al momento dell'adozione del provvedimento impugnato comporterebbe la dilatazione dei termini stessi al di là dei «tempi tecnici» necessari per constatarne l'avvenuto superamento, rimettendo l'accertamento ad altra sede, nella quale la decisione interverrebbe «in un tempo non predeterminabile a priori».

Sarebbero violati, ancora, gli artt. 24, secondo comma, e 111, terzo comma, Cost., giacché l'impossibilità, per l'indagato, di avvalersi di tutti gli atti disponibili al fine di far constare i vizi genetici del provvedimento restrittivo, nell'ambito del procedimento specificamente previsto per la verifica di tali vizi, menomerebbe le sue facoltà difensive e il diritto ad ottenere «l'acquisizione di ogni [...] mezzo di prova a suo favore».

Il principio di diritto denunciato contrasterebbe, ancora, con l'art. 25, primo comma, Cost., distogliendo l'interessato dal giudice naturale precostituito per legge. Nel caso in cui gli elementi per la retrodatazione non emergessero integralmente e irrefutabilmente dall'ordinanza cautelare impugnata, la cognizione del tema verrebbe, infatti, sottratta al giudice investito dalla legge del controllo immediato sulla legittimità delle misure cautelari, e affidata ad altro organo (il giudice che procede, tramite istanza di revoca della misura ai sensi dell'art. 306 cod. proc. pen., e, solo in seconda battuta e in via eventuale, il tribunale chiamato a decidere sull'appello de libertate a norma dell'art. 310 cod. proc. pen.).

Da ultimo, la regola iuris sottoposta a scrutinio violerebbe l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 5, paragrafo 4, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, secondo il quale «ogni persona privata della libertà con un arresto o una detenzione ha il diritto di presentare un ricorso davanti ad un tribunale, affinché decida in breve tempo sulla legittimità della sua detenzione e ordini la sua liberazione se la detenzione è illegittima». Alla luce della giurisprudenza della Corte di Strasburgo, infatti, il controllo sulla «legittimità» della misura restrittiva dovrebbe essere inteso in senso ampio, comprensivo anche delle condizioni procedurali: laddove, per converso, il dictum delle



Sezioni unite impedirebbe al tribunale del riesame di esercitare tale verifica sul versante della retrodatazione, nell'ambito di una procedura rapida e di immediato esito liberatorio.

2.- È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata non fondata.

Ad avviso della difesa dello Stato, non vi sarebbe alcuna violazione dell'art. 3, primo comma, Cost.: la disparità di trattamento prospettata dal rimettente non sarebbe infatti irragionevole, «ove si consideri la peculiarità del giudizio di riesame - il cui oggetto esclusivo è costituito dai vizi genetici dell'ordinanza applicativa della misura cautelare e non può riguardare i vizi sopravvenuti -, connotato da speditezza e dalla mancanza di poteri istruttori in capo al giudice del riesame».

Ugualmente insussistente sarebbe la denunciata violazione dell'art. 13, quinto comma, Cost. Il rispetto dei limiti massimi della custodia cautelare, legislativamente fissati, resterebbe comunque garantito, a chi lamenti di essere stato sottoposto alla misura cautelare a termini di fase già scaduti per effetto della retrodatazione, dalla possibilità di chiedere, ai sensi dell'art. 299 cod. proc. pen., l'immediata revoca della misura: richiesta sulla quale il giudice è tenuto a pronunciarsi entro cinque giorni, con decisione che, se di rigetto, è appellabile ai sensi dell'art. 310 cod. proc. pen.

La fruibilità di tale rimedio escluderebbe anche il prospettato contrasto con gli artt. 24, secondo comma, e 117, primo comma, Cost.

Le norme denunciate non sarebbero incompatibili neppure con l'art. 25, primo comma, Cost., posto che l'ordinamento garantisce comunque all'accusato che intenda far valere l'operatività dell'istituto della retrodatazione la possibilità di rivolgersi ad un giudice precostituito per legge, chiedendo l'acquisizione di ogni elemento di prova a suo favore, in conformità al principio del giusto processo, sancito dall'art. 111, terzo comma, Cost.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale di Bologna dubita della legittimità costituzionale dell'art. 309 del codice di procedura penale, in relazione all'art. 297, comma 3, del medesimo codice, nella parte in cui - secondo l'interpretazione datane dalle Sezioni unite della Corte di cassazione, vincolante per il giudice *a quo* in quanto giudice del rinvio - subordina la deducibilità, in sede di riesame, della retrodatazione della decorrenza dei termini di durata massima della misura cautelare, prevista nei casi di "contestazione a catena", anche alla condizione che tutti gli elementi per la retrodatazione stessa emergano dall'ordinanza cautelare impugnata.

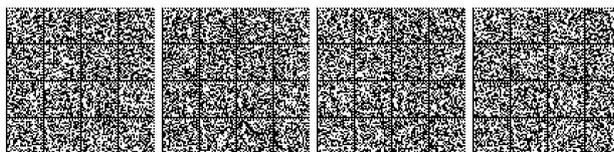
Ad avviso del giudice *a quo*, le norme denunciate violerebbero, in tale interpretazione, l'art. 3, primo comma, della Costituzione, determinando una disparità di trattamento tra i ricorrenti al tribunale del riesame in dipendenza di una circostanza «estrinsec[a]» e «casuale», quale la maggiore o minore ricchezza delle indicazioni contenute nel provvedimento coercitivo.

Sarebbe violato, altresì, l'art. 13, quinto comma, Cost., che demanda alla legge ordinaria di stabilire i limiti massimi della «carcerazione preventiva». L'impossibilità di accertare in sede di riesame che i termini di custodia cautelare erano interamente scaduti, per effetto della retrodatazione, già al momento dell'adozione del provvedimento restrittivo, implicherebbe, infatti, la dilatazione dei termini stessi oltre i «tempi tecnici» necessari per constatarne il superamento.

Impedendo, inoltre, all'indagato di utilizzare tutti gli atti disponibili, anche diversi dall'ordinanza impugnata, al fine di far valere nel procedimento di riesame il predetto vizio genetico del titolo cautelare, la regola *iuris* censurata lederebbe gli artt. 24, secondo comma, e 111, terzo comma, Cost., che sanciscono, rispettivamente, l'inviolabilità del diritto di difesa e il diritto dell'accusato di ottenere «l'acquisizione di ogni [...] mezzo di prova a suo favore».

Il principio di diritto enunciato dalle Sezioni unite si porrebbe in contrasto anche con l'art. 25, primo comma, Cost. Nel caso in cui gli elementi per la retrodatazione non emergessero integralmente e incontestabilmente dall'ordinanza cautelare, l'interessato verrebbe, infatti, distolto dal giudice naturale precostituito dalla legge per il controllo immediato sulla legittimità delle misure coercitive e costretto a sottoporre la questione ad altro giudice (il giudice che procede, tramite proposizione di istanza di revoca della misura, e, solo in via successiva ed eventuale, il giudice dell'appello de libertate).

Risulterebbe violato, infine, l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 5, paragrafo 4, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, che riconosce ad ogni persona privata della libertà il diritto ad ottenere «in breve tempo» la decisione di un tribunale circa la legittimità della sua detenzione.



2.- In via preliminare, va ribadito il costante indirizzo di questa Corte, secondo il quale il giudice del rinvio è abilitato a sollevare dubbi di legittimità costituzionale concernenti l'interpretazione della norma, quale risultante dal principio di diritto enunciato dalla Corte di cassazione nella pronuncia di annullamento. Da un lato, infatti, detta norma deve ricevere ancora applicazione nell'ambito del giudizio di rinvio, onde non si è al cospetto di un rapporto "esaurito"; dall'altro, la proposizione di una simile questione di legittimità costituzionale rappresenta l'unico mezzo a disposizione del giudice del rinvio per contestare la regola iuris che sarebbe costretto altrimenti ad applicare, in forza dell'art. 627, comma 3, cod. proc. pen. (*ex plurimis*, sentenze n. 197 del 2010, n. 58 del 1995 e n. 257 del 1994).

Resta pertanto irrilevante, nella presente sede, l'interrogativo se l'interpretazione sottoposta a scrutinio - del tutto innovativa, come meglio si dirà, rispetto al panorama ermeneutico anteriore - possa qualificarsi come «diritto vivente». Anche qualora, in via di ipotesi, si rispondesse in senso negativo al quesito, non verrebbe comunque meno il vincolo di conformazione del giudice del rinvio al principio di diritto, così da consentirgli l'adozione di soluzioni interpretative differenti da quella in esso cristallizzata (tra le molte, sentenze n. 305 del 2008, n. 78 del 2007 e n. 408 del 2005).

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

La precipua finalità della disciplina delle cosiddette "contestazioni a catena" - istituto di origine giurisprudenziale, attualmente regolato dall'art. 297, comma 3, cod. proc. pen. - è quella di evitare che la rigorosa predeterminazione dei termini di durata massima delle misure cautelari possa essere elusa tramite la diluizione nel tempo di due o più provvedimenti restrittivi nei confronti della stessa persona. Il nucleo di disvalore del fenomeno risiede, più in particolare - come già rilevato da questa Corte - «nell'impedimento, ad esso conseguente, al contemporaneo decorso dei termini relativi a plurimi titoli custodiali nei confronti del medesimo soggetto. Il "ritardo" nell'adozione della seconda ordinanza cautelare non vale, ovviamente, a prolungare i termini di durata massima della prima misura - essendo gli stessi predeterminati per legge, ai sensi dell'art. 303 cod. proc. pen. - ma, in difetto di adeguati correttivi, avrebbe l'effetto di espandere la restrizione complessiva della libertà personale dell'imputato, tramite il "cumulo materiale" - totale o parziale - dei periodi custodiali afferenti a ciascun reato. Ciò, col risultato di porre l'interessato in situazione deteriore rispetto a chi, versando nella medesima situazione sostanziale, venga invece raggiunto da provvedimenti cautelari coevi, e di rendere, al tempo stesso, aggirabile la predeterminazione legale dei termini di durata massima delle misure, imposta dall'art. 13, quinto comma, Cost.» (sentenza n. 233 del 2011).

Il meccanismo di garanzia, prefigurato a favore dell'accusato contro la suddetta evenienza, consiste segnatamente nella retrodatazione della decorrenza del termine della misura cautelare applicata "tardivamente". In presenza, cioè, delle condizioni legislativamente previste per la configurabilità di una "contestazione a catena", il termine relativo alla seconda (o all'ulteriore) ordinanza cautelare si considera iniziato alla data di esecuzione del primo provvedimento. Tale meccanismo può comportare, in fatto, che i termini di durata massima della misura più recente risultino già "virtualmente" scaduti alla data di emissione del provvedimento che la dispone.

4.- Per lungo tempo, la giurisprudenza di legittimità è stata unanime nel ritenere che la verifica delle condizioni per la retrodatazione esulasse dalla cognizione del giudice investito del procedimento incidentale di riesame delle ordinanze che dispongono misure coercitive (art. 309 cod. proc. pen.). Tale indirizzo si collocava nell'alveo del più generale orientamento interpretativo secondo cui il riesame - quale impugnazione de libertate a carattere pienamente devolutivo - sarebbe finalizzato alla verifica dei soli requisiti di validità, formali e sostanziali, del provvedimento cautelare impugnato: validità non intaccata dal meccanismo della retrodatazione, il quale incide sul diverso piano dell'efficacia della misura coercitiva disposta, modificando la decorrenza e i criteri di computo della relativa durata massima. Al pari di altri eventi produttivi dell'inefficacia di detta misura, connessi a vicende autonome e temporalmente successive rispetto all'ordinanza cautelare - quali, ad esempio, l'omissione, la tardività o l'invalidità dell'interrogatorio previsto dall'art. 294 cod. proc. pen. - la retrodatazione avrebbe dovuto essere fatta valere dall'interessato in altro modo: e, cioè, proponendo istanza di revoca della misura al giudice che procede, ai sensi dell'art. 306 cod. proc. pen., salvo poi impugnare con appello l'eventuale decisione negativa di quest'ultimo (art. 310 cod. proc. pen.).

A partire dal 2010 è, peraltro, emerso un indirizzo giurisprudenziale di diverso segno, secondo il quale la retrodatazione sarebbe deducibile in sede di riesame, quantomeno allorché, per effetto di essa, i termini massimi risultino già spirati alla data di adozione dell'ordinanza impugnata.

Del contrasto sono state quindi investite le Sezioni unite della Corte di cassazione, che lo hanno composto con due sentenze di identico tenore, emesse e depositate lo stesso giorno, la prima delle quali è la pronuncia di annullamento con rinvio che vincola l'odierno rimettente (Cass., sez. un., 19 luglio 2012-20 novembre 2012, n. 45246 e n. 45247).

Le Sezioni unite hanno adottato una soluzione "di compromesso" tra le tesi confliggenti, priva di riscontro, come già accennato, nel panorama interpretativo progressivo. Secondo il supremo organo della nomofilachia, l'orientamento



tradizionale e maggioritario, inteso ad escludere la competenza del giudice del riesame, dovrebbe essere tenuto fermo nei casi in cui l'inefficacia conseguente alla retrodatazione sia sopravvenuta rispetto alla data di emissione del provvedimento coercitivo. A conclusioni parzialmente diverse dovrebbe invece pervenirsi quando, a seguito della retrodatazione, il termine risulti interamente decorso già al momento dell'adozione della misura, in maniera tale da determinare una inefficacia originaria del titolo cautelare. Le ragioni che imporrebbero di riconoscere la competenza del tribunale del riesame in una simile evenienza sarebbero, peraltro, di diverso ordine rispetto a quelle prospettate dalle pronunce espressive dell'indirizzo minoritario e più recente, basate su un supposto collegamento tra deducibilità della retrodatazione in sede di riesame e configurabilità delle esigenze cautelari (collegamento in realtà insussistente, giacché l'avvenuto decorso del termine massimo della custodia non comporta, di per sé, il venir meno del *periculum libertatis*). Nella direzione indicata militerebbero piuttosto la collocazione costituzionale del valore in gioco - la libertà personale - e il favore, emergente dalla normativa sovranazionale, per le opzioni che assicurino il massimo tasso di rapidità delle decisioni sulla legalità delle misure cautelari e sulla liberazione della persona in vinculis. In particolare, secondo le Sezioni unite, costituirebbe «dovere di ogni giudice investito del problema cautelare quello di tutelare nella sua massima estensione la libertà personale, protetta come bene primario dalla Costituzione (art. 13) e dalle norme delle convenzioni internazionali che sanciscono il diritto di ogni persona sottoposta ad arresto o detenzione a ricorrere al giudice per ottenere “entro brevi termini” (art. 5, comma 4, Convenzione europea dei diritti dell'uomo) o “senza indugio” (art. 9, comma 4, Patto internazionale sui diritti civili e politici), una decisione sulla legalità della misura e sulla liberazione».

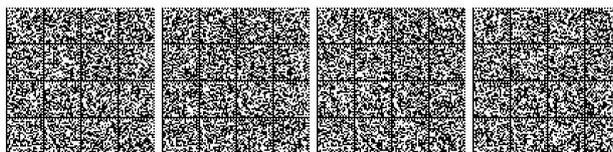
Anche nell'ipotesi considerata (termine già scaduto alla data del provvedimento coercitivo impugnato), la deducibilità della retrodatazione in sede di riesame non sarebbe peraltro piena, ma rimarrebbe soggetta ad una ulteriore condizione limitativa. Al riguardo, occorrerebbe infatti tener conto, da un lato, delle particolari caratteristiche della procedura incidentale di riesame, «che non prevede l'esercizio di poteri istruttori, incompatibili con la speditezza del procedimento [...] e che si basa esclusivamente sugli elementi emergenti dagli atti trasmessi dal pubblico ministero e su quelli eventualmente adottati dalle parti nel corso dell'udienza»; dall'altro, della «notevole complessità» che l'accertamento delle condizioni per la retrodatazione è suscettibile di assumere. I presupposti ai quali è subordinata, a seconda dei casi, la configurabilità di una “contestazione a catena” - avvenuta emissione di plurime ordinanze che dispongono la medesima misura «per uno stesso fatto, benché diversamente circostanziato o qualificato», ovvero per fatti avvinti da connessione cosiddetta qualificata; desumibilità «dagli atti», in termini di gravità del quadro indiziario, dei fatti oggetto della seconda ordinanza prima di un determinato momento - potrebbero rendere in effetti necessarie, specie in talune ipotesi, verifiche particolarmente penetranti e porre problemi di non agevole soluzione.

Da ciò le Sezioni unite hanno desunto che «soltanto nel caso in cui dalla stessa ordinanza impugnata emergano in modo incontrovertibile e completo gli elementi utili e necessari per la decisione è possibile dare spazio ai principi di economia processuale e di rapida definizione del giudizio in vista della più ampia tutela del bene primario della libertà personale», riconoscendo al tribunale del riesame il potere di pronunciarsi in materia. In ogni altro caso, per contro, «la mancanza di poteri istruttori del giudice del riesame e le esigenze di speditezza del procedimento incidentale di libertà devono condurre ad escludere una pronuncia dello stesso giudice, la quale, se favorevole all'indagato, potrebbe basarsi sulla sola prospettazione difensiva non sufficientemente verificata nel più ampio contraddittorio e con la completezza degli elementi di fatto e documentali utili per la decisione; se sfavorevole all'indagato, potrebbe essere suggerita da una superficiale e non completa disamina di tutti i dati rilevanti, non rimediabile in sede di legittimità, in considerazione dei limiti del relativo sindacato, con le negative conseguenze correlate al prodursi del c.d. giudizio cautelare».

Di qui, conclusivamente, l'enunciazione del principio di diritto per cui, «nel caso di contestazione a catena, la questione della retrodatazione della decorrenza del termine di custodia cautelare può essere dedotta anche in sede di riesame solo se ricorrono congiuntamente le seguenti condizioni: a) se per effetto della retrodatazione il termine sia interamente scaduto al momento della emissione del secondo provvedimento cautelare; b) se tutti gli elementi per la retrodatazione risultino dall'ordinanza cautelare».

5.- Le censure di illegittimità costituzionale dell'odierno rimettente investono specificamente e in via esclusiva la seconda condizione limitativa ora ricordata, che gli impedirebbe, nel caso di specie, di misurarsi con la tematica in questione. Non è dunque in contestazione, in questa sede, la prima condizione, che - in linea con il carattere impugnatorio del mezzo - circoscrive la cognizione del giudice del riesame all'ipotesi in cui la retrodatazione implichi un “vizio” (lato sensu) originario del titolo coercitivo, a fronte del quale la misura da esso disposta non avrebbe dovuto essere applicata fin dall'inizio.

Ciò puntualizzato, occorre muovere dal rilievo che, alla stregua della *regula iuris* censurata, l'esclusione della possibilità di far valere la retrodatazione in sede di riesame - come conseguenza del fatto che i relativi presupposti non emergono «in modo incontrovertibile e completo» dall'ordinanza impugnata - non comporta la negazione di ogni



meccanismo di salvaguardia dell'interessato, ma la fruibilità del diverso strumento rappresentato dall'istanza di revoca della misura, con successiva possibilità di appello contro l'eventuale decisione negativa.

In un vaglio comparativo, i due moduli di tutela - richiesta di riesame e richiesta di revoca - presentano vantaggi e svantaggi, ma non per questo sono equivalenti. Il fondamentale vantaggio offerto dal riesame è la garanzia di una decisione in tempi assai ristretti da parte di un giudice, a composizione collegiale, diverso da quello che ha emesso il provvedimento coercitivo. L'*iter* procedurale del riesame è infatti sottoposto, in successione, a due brevi termini a carattere perentorio, il cui mancato rispetto implica la perdita di efficacia del provvedimento impugnato (il primo, di cinque giorni, per la trasmissione degli atti al giudice del riesame; il secondo, di dieci giorni dalla loro ricezione, per la decisione sul ricorso: art. 309, commi 5, 9 e 10, cod. proc. pen.). La decisione è inoltre demandata al tribunale, in composizione collegiale, che ha sede nel capoluogo di distretto (art. 309, comma 7, cod. proc. pen.).

Si tratta di una garanzia che non trova un equivalente nell'istanza di revoca. Per la decisione su quest'ultima - affidata al giudice che ha la disponibilità del procedimento principale, il quale può bene identificarsi nello stesso giudice monocratico che ha emesso l'ordinanza applicativa della misura (normalmente, il giudice per le indagini preliminari) - è previsto un termine sì più breve (cinque giorni), ma a carattere meramente ordinatorio (art. 299, comma 3, cod. proc. pen.). Più ampio (venti giorni) e nuovamente ordinatorio è, d'altra parte, il termine per la successiva decisione del giudice collegiale, che l'interessato può provocare proponendo appello contro l'eventuale provvedimento di rigetto dell'istanza di revoca (art. 310, comma 2, ultimo periodo, cod. proc. pen.).

Sul fronte opposto, l'istanza di revoca garantisce un doppio grado di giudizio di merito (giudice che procede e giudice dell'eventuale appello cautelare), che l'interessato verrebbe invece a perdere ove sottoponga direttamente il tema della retrodatazione al tribunale del riesame. Nel caso di decisione negativa di quest'ultimo, egli potrebbe infatti impugnare la pronuncia solo per vizi di legittimità, con ricorso per cassazione (art. 311 cod. proc. pen.).

Non è, peraltro, contestabile che - come, del resto, chiaramente traspare dallo stesso tessuto argomentativo della sentenza delle Sezioni unite - la possibilità di rivolgersi al giudice del riesame si risolva, nel complesso, in un beneficio per l'interessato. La conclusione è tanto più valida, d'altra parte, ove si ritenga che lo strumento del riesame rappresenti una facoltà aggiuntiva, e non già sostitutiva, rispetto all'istanza di revoca (nel senso che, ove l'interessato si astenga dal far valere la "contestazione a catena" in sede di riesame, egli conserverebbe comunque la possibilità di denunciare l'inefficacia originaria della misura chiedendone la revoca al giudice che procede): lettura che appare in effetti rispondente alla ricostruzione operata dalle Sezioni unite, come attesta la congiunzione «anche», presente nel principio di diritto dianzi riprodotto.

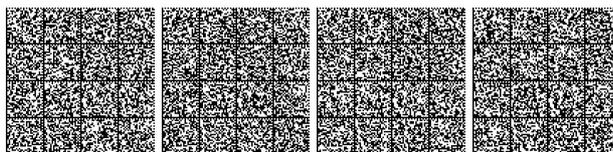
In ogni caso, è evidente che i due strumenti di tutela non possono essere considerati equivalenti.

6.- In questa prospettiva, la regola iuris censurata si presta, peraltro, a determinare disparità di trattamento tra soggetti che versano in situazioni identiche in correlazione a fattori puramente accidentali, avulsi dalla *ratio* degli istituti che vengono in rilievo. A parità di situazione, infatti, la fruibilità del riesame ai fini considerati finisce per dipendere dall'ampiezza e dalla puntualità delle indicazioni contenute nella motivazione del provvedimento coercitivo che il soggetto in *vinculis* intende contestare. Il livello della tutela viene ad essere determinato, in altre parole, dal maggiore o minore scrupolo con il quale il giudice della cautela assolve all'onere di motivare l'ordinanza restrittiva e, prima ancora, dal fatto che egli sia o non sia a conoscenza degli elementi che impongono la retrodatazione.

Tale assetto non può essere giustificato, sul piano del rispetto dell'art. 3, primo comma, Cost., con le considerazioni addotte a sostegno della soluzione ermeneutica di cui si discute: ossia con la difficile "gestibilità" di una tematica complessa, quale quella delle "contestazioni a catena", da parte di un giudice - il tribunale del riesame - costretto a decidere in tempi brevissimi e senza fruire di poteri istruttori, per di più nell'ambito di una procedura a contraddittorio solo eventuale, con il conseguente elevato rischio della formazione di giudicati cautelari fallaci.

Come nota il giudice *a quo*, le questioni sulle quali il tribunale del riesame è chiamato ordinariamente a pronunciarsi, ai fini della verifica dei requisiti di validità del provvedimento restrittivo, possono risultare e sovente risultano - malgrado la ristrettezza dei tempi e la mancanza di poteri istruttori - non meno complesse dell'accertamento della sussistenza di una "contestazione a catena".

Il carattere solo eventuale del contraddittorio, proprio del procedimento di riesame, appare d'altro canto inconferente ai fini che qui interessano. Il pubblico ministero che tema prospettazioni infondate della difesa in punto di "contestazioni a catena" può - pur senza esservi tenuto - comunque intervenire in udienza per contrastarle o far pervenire memorie, allo stesso modo di quanto avviene per qualsiasi altra deduzione dell'indagato intesa a contestare la legittimità della misura applicata.



In aggiunta a ciò, si deve poi osservare come, in base alla regola iuris in discussione, non basti neppure - per legittimare l'intervento del tribunale del riesame, ovviando alle allegate sue difficoltà nel misurarsi con la tematica - che la sussistenza di una "contestazione a catena" risulti «evidente», ma occorra che la dimostrazione piena e inconfutabile dell'inefficacia originaria del titolo cautelare promani da una singola e specifica fonte documentale, rappresentata dallo stesso provvedimento impugnato.

Come già accennato, il tribunale del riesame dispone, ai fini della sua decisione, sia degli atti trasmessigli dall'autorità giudiziaria precedente ai sensi dell'art. 309, comma 5, cod. proc. pen., sia degli ulteriori elementi eventualmente adottati dalle parti nel corso dell'udienza, ai sensi del comma 9 del medesimo articolo. Non è certo impossibile, dunque, che le condizioni per la retrodatazione emergano in modo del tutto piano da fonti diverse dall'ordinanza sottoposta a riesame. Basti pensare al caso emblematico in cui la sussistenza di una "contestazione a catena" si desuma in termini inequivocabili, anziché dall'ordinanza impugnata, dalla prima ordinanza cautelare (la quale potrebbe risultare, ad esempio, palesemente emessa per lo stesso fatto contestato con la seconda).

La previsione di un trattamento differenziato - e meno favorevole - per questa e consimili ipotesi risulta, dunque, inevitabilmente lesiva del principio di eguaglianza.

7.- L'art. 309 cod. proc. pen. va dichiarato, pertanto, costituzionalmente illegittimo, in quanto interpretato nel senso che la deducibilità, nel procedimento di riesame, della retrodatazione della decorrenza dei termini di durata massima delle misure cautelari, prevista dall'art. 297, comma 3, cod. proc. pen., sia subordinata - oltre che alla condizione che, per effetto della retrodatazione, il termine sia già scaduto al momento dell'emissione dell'ordinanza cautelare impugnata - anche a quella che tutti gli elementi per la retrodatazione risultino da detta ordinanza.

Le censure riferite agli altri parametri restano assorbite.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 309 del codice di procedura penale, in quanto interpretato nel senso che la deducibilità, nel procedimento di riesame, della retrodatazione della decorrenza dei termini di durata massima delle misure cautelari, prevista dall'art. 297, comma 3, del medesimo codice, sia subordinata - oltre che alla condizione che, per effetto della retrodatazione, il termine sia già scaduto al momento dell'emissione dell'ordinanza cautelare impugnata - anche a quella che tutti gli elementi per la retrodatazione risultino da detta ordinanza.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 dicembre 2013.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

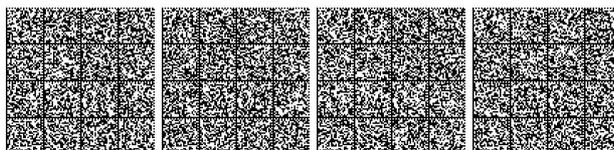
Giuseppe FRIGO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 6 dicembre 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 294

Ordinanza 2 - 6 dicembre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Magistrati - Trattamento pensionistico - Decurtazioni - Sopravvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale di una delle disposizioni impugnate - Assorbimento della questione sollevata in via subordinata - Difetto assoluto di motivazione in relazione alla restante disposizione impugnata - Inammissibilità della questione.

- Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111), art. 18, comma 22-*bis*, come modificato dall'art. 24, comma 31-*bis*, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214); dall'art. 2, comma 1, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148); dall'art. 24, comma 25, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214).
- Costituzione, artt. 2, 3, 53 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,

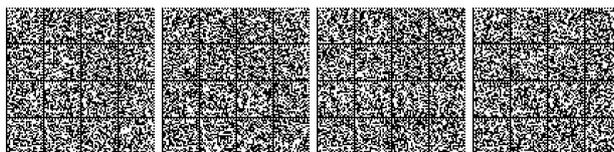
ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 22-*bis* del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, come successivamente modificato dall'art. 24, comma 31-*bis*, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214; dell'art. 2, comma 1, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148 e dell'art. 24, comma 25, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011 n. 214, promossi dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Campania, con ordinanza del 22 febbraio 2013 e dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Umbria, con ordinanza del 28 marzo 2013, iscritte ai nn. 125 e 133 del registro ordinanze 2013 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 23 e 24, prima serie speciale, dell'anno 2013.

Udito nella camera di consiglio del 23 ottobre 2013 il Giudice relatore Giuseppe Tesauero.

Ritenuto che la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Campania, in composizione monocratica, con ordinanza del 22 febbraio 2013, iscritta al reg. ord. n. 125 del 2013, ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3, 53 e 97, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 18, comma 22-*bis*, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, come successivamente modificato dall'art. 24, comma 31-*bis*, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e dell'art. 24, comma 25, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011, nonché, in via subordinata, questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, sempre in riferimento agli artt. 2, 3, 53 e 97 della Costituzione.;



che, il rimettente premette che i ricorrenti - magistrati ordinari in quiescenza - hanno chiesto il riconoscimento del proprio diritto di percepire il trattamento pensionistico ordinario, privo delle decurtazioni introdotte dall'art. 18, comma 22-bis, del d.l. 6 luglio 2011 n. 98, temporaneamente abrogate dal d.l. 13 agosto 2011, n. 138 reintrodotte dall'art. 2, comma 1, legge n. 148 del 2011 e confermate dalla legge n. 214 del 2011 nonché la condanna dell'Amministrazione ai conseguenti pagamenti, con rivalutazione monetaria e interessi.;

che, a giudizio del rimettente, la disposizione impugnata violerebbe gli artt. 2, 3 e 53 della Costituzione, non solo sotto il profilo della sproporzione ed irrazionalità della misura, ma anche specificamente sotto il profilo della disparità di trattamento, in quanto non sarebbero state colpite le altre categorie di pensionati, pur se percettori di elevati trattamenti, e i contribuenti in generale titolari degli stessi redditi;

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

che con riguardo alla previsione di cui all'art. 2, comma 1, del d.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, il rimettente ritiene che la norma individui decorrenze temporali distinte per le decurtazioni di cui all'art. 9, comma 2, del d.l. n. 98 del 2011 e di cui all'art. 18, comma 22-bis, citato, sicché in via subordinata solleva questione di legittimità costituzionale in riferimento agli artt. 2, 3, 53 e 97, Cost.

che con ordinanza del 28 marzo 2013, iscritta al reg. ord. n. 133 del 2013, la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Umbria, nel corso di un giudizio avente analogo oggetto, ha sollevato, in riferimento agli articoli 2, 3 e 53, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 22-bis, del d.l. n. 98 del 2011, come successivamente modificato dall'art. 24, comma 31-bis, del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011 - la cui vigenza è stata solo ribadita, senza nulla innovare, dall'art. 2, comma 1, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011;

che il rimettente, dopo aver richiamato i principi enucleati nella sentenza di questa Corte n. 223 del 2012, assume che l'impugnato art. 18, comma 22-bis, del d.l. n. 98 del 2011 si pone in contrasto con gli artt. 2, 3 e 53 della Costituzione.

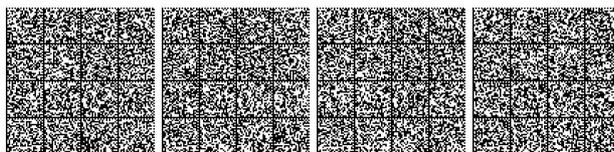
Considerato che i rimettenti dubitano in primo luogo della legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 22-bis, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, come successivamente modificato dall'articolo 24, comma 31-bis, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e, in via subordinata dell'art. 2, comma 1, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, in riferimento agli articoli 2, 3, 53 e 97, della Costituzione, in relazione agli interventi normativi che riguardano i magistrati ricorrenti nel giudizio *a quo*;

che questa Corte, con la sentenza n. 116 del 2013, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, comma 22-bis, del d.l. n. 98 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 111 del 2011, come modificato dall'art. 24, comma 31-bis, del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011;

che, dunque, con riferimento al citato art. 18, comma 22-bis, la questione va dichiarata manifestamente inammissibile, essendo divenuta priva di oggetto, con assorbimento della questione sollevata in via subordinata, dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Campania, in relazione all'art. 2, comma 1, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011;

che va altresì dichiarata inammissibile la questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 24, comma 25 del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011 per difetto assoluto di motivazione.

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



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 22-bis, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, come modificato dall'articolo 24, comma 31-bis, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214; dell'art. 2 comma 1, del decreto-legge 13 agosto 2011 n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011 n. 148 e dell'art. 24, comma 25, del d.l. 6 dicembre n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011, sollevata dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Campania, con ordinanza del 22 febbraio 2013 (reg. ord. 125 del 2013) e dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Umbria, con ordinanza del 28 marzo 2013 (reg. ord. 133 del 2013), in riferimento agli artt. 2, 3, 53 e 97 Cost.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della consulta, il 2 dicembre 2013.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*Giuseppe TESAURO, *Redattore*Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 6 dicembre 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_130294

N. 295

Ordinanza 2 - 6 dicembre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Previsione che l'esercente la professione sanitaria che nello svolgimento della propria attività si attiene a linee guida e buone pratiche accreditate dalla comunità scientifica non risponde penalmente per colpa lieve - Omessa descrizione della fattispecie *a quo* - Omessa motivazione sulla rilevanza - Manifesta inammissibilità della questione.

- Decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (convertito nella legge 8 novembre 2012, n. 189), art. 3.
- Costituzione, artt. 3, 24, 25, secondo comma, 27, 28, 32, 33 e 111.

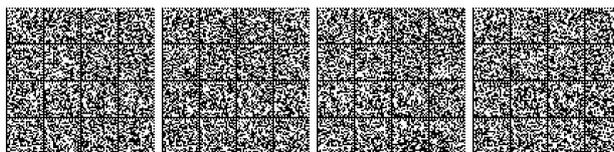
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Gaetano SILVESTRI;

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

ha pronunciato la seguente



ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3 del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute), convertito, con modificazioni, dalla legge 8 novembre 2012, n. 189, promosso dal Tribunale di Milano nel procedimento penale a carico di B.C. ed altri con ordinanza del 21 marzo 2013, iscritta al n. 124 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 23, prima serie speciale, dell'anno 2013.

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

udito nella camera di consiglio del 23 ottobre 2013 il Giudice relatore Giuseppe Frigo.

Ritenuto che, con ordinanza del 21 marzo 2013, il Tribunale di Milano, in composizione monocratica, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, 25, secondo comma, 27, 28, 32, 33 e 111 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute), convertito, con modificazioni, dalla legge 8 novembre 2012, n. 189;

che il rimettente premette di essere investito del processo nei confronti di alcuni operatori sanitari di un istituto ortopedico, imputati del reato di lesioni personali gravi, cagionate ad una paziente «con colpa generica e per violazione dell'arte medica»;

che, esaurita l'istruzione dibattimentale, nelle more della discussione finale era entrato in vigore l'art. 3 del d.l. n. 158 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 189 del 2012, il cui comma 1 stabilisce che «L' esercente la professione sanitaria che nello svolgimento della propria attività si attiene a linee guida e buone pratiche accreditate dalla comunità scientifica non risponde penalmente per colpa lieve», fermo restando l'obbligo risarcitorio di cui all'articolo 2043 del codice civile e con l'ulteriore precisazione che «il giudice, anche nella determinazione del risarcimento del danno, tiene debitamente conto della condotta di cui al primo periodo»;

che il citato art. 3 prosegue, nei successivi commi, prevedendo un sistema di agevolazione assicurativa per gli esercenti le professioni sanitarie e una tabella per le somme dovute a titolo di risarcimento del danno biologico;

che, ad avviso del giudice *a quo*, la disposizione censurata si porrebbe in contrasto con plurimi parametri costituzionali;

che rimarrebbe assolutamente incerto, anzitutto, se, con la formula «non risponde penalmente per colpa lieve», la norma escluda che versi in colpa lieve il sanitario attenutosi alle linee guida e alle buone pratiche, o preveda invece una causa di non punibilità in senso stretto a favore del sanitario cui pure sia addebitabile una colpa lieve;

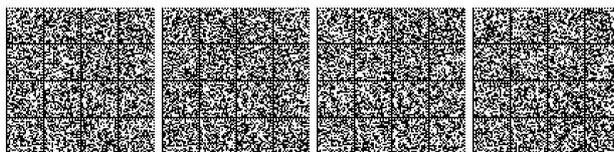
che l'equivocità della locuzione in questione, non superabile tramite «una mera attività ermeneutica», renderebbe il dato normativo impreciso, ponendolo in contrasto con i principi di ragionevolezza e di tassatività della fattispecie penale (artt. 3 e 25, secondo comma, Cost.), nonché con la funzione rieducativa della pena (art. 27 Cost.);

che la norma censurata violerebbe il principio di tassatività, desumibile dall'art. 25, secondo comma, Cost., anche in ragione dell'omessa definizione del concetto di «colpa lieve», che segna il limite di operatività dell'«esimente» da essa delineata: concetto venuto sinora in rilievo, nell'ordinamento penale - secondo il giudice *a quo* - solo nell'ambito della valutazione del grado della colpa, richiesta dall'art. 133 del codice penale ai fini della quantificazione della pena, e senza, peraltro, che sul punto si siano formati orientamenti giurisprudenziali univoci;

che la disposizione sottoposta a scrutinio determinerebbe, inoltre, una irragionevole compressione della libertà della scienza, in violazione degli artt. 3 e 33 Cost.;

che la *ratio* della non punibilità dell'operatore sanitario, da essa sancita, risiederebbe, infatti, nell'intento di contrastare la cosiddetta «medicina difensiva»: vale a dire, la tendenza della classe medica ad adottare scelte diagnostiche e terapeutiche che valgano a porla al riparo da conseguenze penali e da richieste risarcitorie, ma che non necessariamente rispondono all'interesse del paziente;

che la soluzione concretamente adottata dal legislatore tradirebbe, tuttavia, tale finalità, rischiando «di burocratizzare le scelte del medico e quindi di avvilire il progresso scientifico»: essa «premierrebbe», infatti, coloro che prestano una «acritica e rassicurante adesione» alle linee guida e alle buone pratiche già codificate, penalizzando invece chi, con una pari dignità scientifica, se ne discosta, con l'effetto di bloccare l'evoluzione del pensiero scientifico e la sperimentazione clinica;



che la norma denunciata violerebbe l'art. 3 Cost. anche per l'irragionevole ampiezza assunta dalla sua sfera applicativa, in contrasto con l'evidenziata *ratio*;

che, a fronte della genericità delle espressioni usate, la previsione di non punibilità sarebbe infatti riferibile, sul piano soggettivo, anche ad operatori sanitari non chiamati ad adottare scelte diagnostiche o terapeutiche, o le cui scelte non attengono alla salute umana (quali veterinari, farmacisti, biologi o psicologi, tutti compresi nel *genus* degli esercenti le professioni sanitarie), e, sul piano oggettivo, a qualunque reato colposo, anche diverso dai reati contro la persona;

che, in ulteriore violazione dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza, la norma censurata renderebbe gli operatori sanitari non punibili anche per i reati colposi in materia di sicurezza del lavoro, quando pure si tratti di soggetti investiti di specifiche posizioni di garanzia a tale riguardo, in quanto aventi la qualifica di datore di lavoro, dirigente, preposto o lavoratore;

che l'art. 3 Cost. sarebbe violato, ancora, sotto il profilo della ingiustificata disparità di trattamento tra gli operatori sanitari e i soggetti con diversa qualifica che cooperino colposamente alla realizzazione del medesimo evento lesivo, posto che, a parità di grado di colpa, solo i primi beneficerebbero dell'esonero da responsabilità penale per i fatti commessi con colpa lieve;

che, in contrasto con gli artt. 3, 24, 32 e 111 Cost., la disposizione denunciata comprometterebbe, inoltre, la tutela giudiziaria della persona offesa, la quale, nei casi previsti dalla disposizione stessa, potrebbe agire solo in sede civile, vedendosi così privata dei più ampi strumenti di tutela offerti dal processo penale, diversamente da quanto avviene in rapporto ai reati commessi con colpa lieve da soggetti non esercenti la professione sanitaria;

che nell'ipotesi, poi, in cui i sanitari fossero dipendenti pubblici, essi fruirebbero, in violazione degli artt. 3 e 28 Cost., di un trattamento privilegiato rispetto a quello riservato a tutti gli altri dipendenti pubblici, i quali, a parità di condotta lievemente colposa lesiva dei medesimi beni giuridici, continuano invece a rispondere penalmente;

che assolutamente impreciso e foriero, dunque, di un ulteriore *vulnus* del principio di tassatività sarebbe, infine, il riferimento alle «linee guida» e alle «buone pratiche accreditate dalla comunità scientifica», delle quali non vengono precisate le fonti, le modalità di produzione e le procedure di diffusione, con il risultato di rendere indeterminabile l'area della non punibilità;

che la questione sarebbe, altresì, rilevante nel giudizio *a quo*, giacché, trattandosi di norma più favorevole al reo, essa «potrebbe essere di diretta e immediata applicazione al caso sub iudice, salva ogni valutazione sul merito della vicenda processuale»;

che l'accoglimento della questione, d'altra parte, comporterebbe il semplice ripristino della normativa generale precedente, senza ledere la discrezionalità del legislatore nella determinazione delle fattispecie penali;

che è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha chiesto che la questione sia dichiarata inammissibile per omessa descrizione della fattispecie concreta o, comunque, infondata nel merito.

Considerato che il Tribunale di Milano dubita della legittimità costituzionale dell'art. 3 del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute), convertito, con modificazioni, dalla legge 8 novembre 2012, n. 189, nella parte in cui, al comma 1, dispone che «L'esercente la professione sanitaria che nello svolgimento della propria attività si attiene a linee guida e buone pratiche accreditate dalla comunità scientifica non risponde penalmente per colpa lieve»: previsione che il rimettente reputa lesiva di un'ampia platea di parametri costituzionali (artt. 3, 24, 25, secondo comma, 27, 28, 32, 33 e 111 della Costituzione);

che - conformemente a quanto eccepito dall'Avvocatura dello Stato - il giudice *a quo* ha ommesso di descrivere compiutamente la fattispecie concreta sottoposta al suo giudizio e, conseguentemente, di fornire una adeguata motivazione in ordine alla rilevanza della questione;

che il rimettente si limita, in effetti, a riferire di essere investito del processo penale nei confronti di alcuni operatori sanitari, imputati del reato di lesioni personali colpose gravi, cagionate ad una paziente «con colpa generica e per violazione dell'arte medica»;

che il rimettente non specifica la natura dell'evento lesivo, le modalità con le quali esso sarebbe stato causato e il grado della colpa ascrivibile agli imputati; ma, soprattutto, non precisa se, nell'occasione, i medici si siano attenuti - o, quantomeno, se sia sorta questione in ordine al fatto che essi si siano attenuti - a «linee guida e buone pratiche accreditate dalla comunità scientifica» proprie del contesto di riferimento, così che possa venire effettivamente in discussione l'applicabilità della norma censurata;



che, al riguardo, occorre anche considerare come, nelle prime pronunce emesse in argomento, la giurisprudenza di legittimità abbia ritenuto - in accordo con la dottrina maggioritaria - che la limitazione di responsabilità prevista dalla norma censurata venga in rilievo solo in rapporto all'addebito di imperizia, giacché le linee guida in materia sanitaria contengono esclusivamente regole di perizia: non, dunque, quando all'esercente la professione sanitaria sia ascrivibile, sul piano della colpa, un comportamento negligente o imprudente;

che l'insufficiente descrizione della fattispecie concreta impedisce alla Corte la necessaria verifica della rilevanza della questione, affermata dal rimettente in termini meramente astratti e apodittici;

che le rilevate manchevolezze dell'ordinanza di rimessione comportano, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte (*ex plurimis*, ordinanze n. 99 del 2013, n. 314 e n. 268 del 2012), la manifesta inammissibilità della questione.

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. 3 del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute), convertito, con modificazioni, dalla legge 8 novembre 2012, n. 189, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 24, 25, secondo comma, 27, 28, 32, 33 e 111 della Costituzione, dal Tribunale di Milano con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 dicembre 2013.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Giuseppe FRIGO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 6 dicembre 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_130295

N. 296

Ordinanza 2 - 6 dicembre 2013

Giudizio sull'ammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Procedimento penale - Adozione da parte del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Padova, di un provvedimento concernente la sospensione dei termini processuali e sostanziali relativi a procedimento civile - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri proposto dal Giudice istruttore del Tribunale di Padova - Asserito difetto di *potestas iudicandi* del Pubblico Ministero che non è parte nel procedimento civile - Difetto dei requisiti soggettivo e oggettivo per la proposizione del ricorso - Inammissibilità.

- Provvedimento del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Padova emesso il 12 dicembre 2012.
- Costituzione, artt. 25, 101, secondo comma, e 104; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 37, terzo e quarto 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 per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito del provvedimento del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Padova adottato il 12 dicembre 2012, promosso dal Giudice istruttore del Tribunale di Padova, sezione distaccata di Cittadella, con ricorso depositato in cancelleria il 26 luglio 2013 ed iscritto al n. 9 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2013, fase di ammissibilità.

Udito nella camera di consiglio del 6 novembre 2013 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo.

Ritenuto che, con ordinanza dell'11 giugno 2013, depositata nella cancelleria della Corte costituzionale in data 26 luglio 2013, il Giudice istruttore del Tribunale di Padova, sezione distaccata di Cittadella, nell'ambito del procedimento civile n. 801 del 2012, ha promosso conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato in relazione al provvedimento adottato, in data 12 dicembre 2012, dal Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Padova, nel procedimento penale n. 3782 del 2011, con il quale quest'ultimo, ai sensi dell'art. 20, comma 4, della legge 23 febbraio 1999, n. 44 (Disposizioni concernenti il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura), accogliendo l'istanza della parte convenuta nel procedimento civile n. 801 del 2012, ha disposto - per la durata di trecento giorni a far data dalla presentazione dell'istanza all'ufficio del pubblico ministero (avvenuta in data 11 dicembre 2012) - la sospensione dei termini di prescrizione e di quelli perentori, legali e convenzionali, sostanziali e processuali, comportanti decadenze da qualsiasi diritto, azione ed eccezione, relativi al detto procedimento civile;

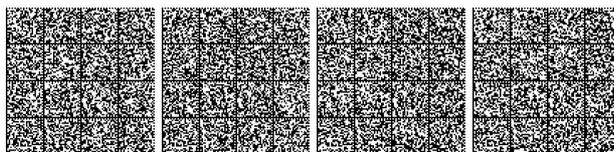
che il Giudice istruttore di tale procedimento riferisce che la difesa della società convenuta, con istanza formulata nella comparsa di costituzione, ha chiesto la sospensione di tutti i termini processuali alla luce del disposto dell'art. 20, comma 3, della legge n. 44 del 1999, deducendo che detta società è stata vittima del reato di usura nel periodo compreso tra ottobre 2009 e dicembre 2010, come risulta documentato dalla richiesta di rinvio a giudizio del 28 giugno 2012, a firma del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Padova;

che, all'udienza del 16 ottobre 2012, il precedente Giudice istruttore, dopo aver rigettato l'istanza di sospensione, secondo una interpretazione della norma invocata dalla parte alla luce della sentenza n. 457 del 2005 della Corte costituzionale, ha concesso i termini di cui all'art. 183, sesto comma, del codice di procedura civile, rinviando per la decisione sull'ammissibilità dei mezzi istruttori all'udienza dell'11 giugno 2013;

che, a seguito di tale rigetto, il nuovo difensore della convenuta, costituitosi dopo la revoca del mandato al precedente procuratore, ha reiterato l'istanza di sospensione dei termini processuali, ai sensi dell'art. 20 della legge n. 44 del 1999, presentandola direttamente al pubblico ministero titolare del procedimento penale n. 3782 del 2011, nel quale la convenuta è persona offesa del delitto di usura;

che il detto pubblico ministero, con provvedimento del 12 dicembre 2012, ha accolto l'istanza della convenuta e ha disposto la sospensione dei termini di prescrizione e di quelli perentori, legali e convenzionali, sostanziali e processuali, comportanti decadenze da qualsiasi diritto, azione ed eccezione, relativi al procedimento civile n. 801 del 2012, per la durata di trecento giorni a far data dalla presentazione dell'istanza all'ufficio del pubblico ministero, avvenuta in data 11 dicembre 2012;

che, pertanto, preso atto dell'intervenuta sospensione dei termini relativi al procedimento civile, le parti hanno ritenuto i termini sospesi ed hanno omesso di depositare la terza memoria istruttoria ai sensi dell'art. 183, sesto comma, cod. proc. civ.;



che, all'udienza dell'11 giugno 2013, pendente ancora il termine di sospensione di trecento giorni di cui al provvedimento del pubblico ministero del 12 dicembre 2012, i difensori delle parti hanno chiesto la rimessione in termini per il deposito della terza memoria istruttoria, essendo incolpevolmente incorsi nella decadenza dal deposito della stessa, per aver fatto affidamento sulla legittimità del provvedimento di sospensione dei termini adottato dal pubblico ministero; in ogni caso, hanno chiesto di essere ammessi a reciproca prova contraria sulla eventuale ammissione delle prove richieste dall'altra parte;

che, tutto ciò premesso, il Giudice istruttore afferma che il pubblico ministero non ha la potestas di procedere alla sospensione dei termini processuali e sostanziali del procedimento civile;

che ciò troverebbe conforto nel chiaro tenore della motivazione della sentenza n. 457 del 2005 della Corte costituzionale;

che, ad avviso del ricorrente, sebbene il provvedimento di sospensione sia stato adottato «non dall'Autorità amministrativa prefettizia, bensì da un altro organo giurisdizionale», cioè dal pubblico ministero della Procura di Padova, - sicché mancherebbe il vulnus all'autonomia del potere giurisdizionale evidenziato in quella sentenza della Corte costituzionale - l'autonomia e l'indipendenza del potere giudiziario, sancito dagli artt. 101, secondo comma, e 104 della Costituzione, sarebbero state comunque lese;

che dette autonomia ed indipendenza andrebbero garantite «sia da eventuali intrusioni esterne all'ordine giudiziario che dal suo interno non potendo ammettersi che l'ufficio del Pubblico Ministero possa intervenire in un procedimento civile di cui non è parte sospendendone i termini processuali o sostanziali a pena di una evidente lesione dell'art. 25 Cost. essendo l'unico soggetto investito della potestas iudicandi il giudice procedente del procedimento 801/2012 R.G.»;

che, infatti, ad avviso del ricorrente, il provvedimento di sospensione dei termini ha comportato un'evidente lesione dell'art. 25 Cost., in quanto l'unico soggetto investito della potestas iudicandi non può che essere il giudice procedente nel giudizio civile;

che, in particolare, viene posto in evidenza come la convenuta, non avendo ottenuto l'accoglimento dell'istanza di sospensione di cui all'art. 20 della legge n. 44 del 1999 in conseguenza del provvedimento di rigetto del Giudice istruttore del 16 ottobre 2012, abbia ritenuto di rivolgersi, in data 11 dicembre 2012, con il patrocinio di un nuovo difensore, al pubblico ministero del procedimento penale n. 3782 del 2011 che la vede persona offesa, per ottenere quanto non concesso dal giudice naturale del procedimento civile;

che detta condotta manifesterebbe «il vulnus ed il corto circuito processuale» che si sono creati nel procedimento principale, per cui un provvedimento ben motivato del giudice naturale è stato privato di efficacia con il ricorso ad «un soggetto terzo ed estraneo», il quale ha adottato un provvedimento di sospensione che riverbera i suoi effetti nel procedimento stesso paralizzandolo, pur in assenza di una modifica o revoca dell'ordinanza del 16 ottobre 2012, emessa dal precedente giudice;

che, dunque, il Giudice istruttore ritiene che il pubblico ministero abbia adottato un atto che non gli spettava, alla luce di una corretta lettura dell'art. 20 della legge 44 del 1999, nel testo risultante dalla sentenza n. 457 del 2005 della Corte costituzionale;

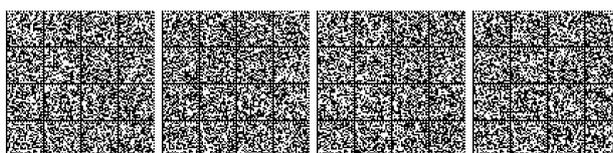
che, in particolare, con tale ultima sentenza, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 20, comma 7, della legge n. 44 del 1999, limitatamente alla parola «favorevole»;

che, infatti, la disposizione, nella formulazione allora vigente, prevedeva che la sospensione dei processi esecutivi, prevista al comma 4, in favore delle vittime di richieste estorsive, avesse effetto a seguito del parere favorevole del prefetto competente per territorio, sentito il presidente del tribunale;

che, in particolare, la Corte ha osservato come detta norma operasse l'integrale attribuzione, ad un organo dell'amministrazione, del potere di valutazione in ordine alla sussistenza dei presupposti per la sospensione dei termini del processo esecutivo, sicché rispetto a tale valutazione l'autorità giudiziaria era chiamata a svolgere, attraverso la previsione del parere non vincolante del presidente del tribunale, soltanto una funzione consultiva;

che ciò comportava la violazione dei principi costituzionali posti a presidio dell'indipendenza ed autonomia della funzione giurisdizionale, venendo ad essere investito il prefetto del potere di decidere sulle istanze di sospensione dei processi esecutivi promossi nei confronti delle vittime dell'usura, «potere che, proprio perché incidente sul processo e, quindi, giurisdizionale, non può che spettare in via esclusiva all'autorità giudiziaria»;

che, pertanto, mediante l'ablazione della parola «favorevole», la Corte ha ritenuto che la norma potesse essere ricondotta a legittimità costituzionale, così restituendo alla funzione del prefetto un carattere consultivo, non vincolante, coerente con la natura giurisdizionale del provvedimento richiesto, ed il potere decisorio al giudice, che ne è il naturale ed esclusivo titolare;



che, inoltre, il Giudice istruttore pone in rilievo come la disposizione di cui all'art. 20, comma 7, riformulata dall'art. 2, lettera *d*), della legge del 27 gennaio 2012, n. 3 (Disposizioni in materia di usura e di estorsione, nonché di composizione delle crisi da sovraindebitamento) - secondo cui le sospensioni dei termini processuali hanno effetto a «seguito del provvedimento favorevole del procuratore della Repubblica competente per le indagini in ordine ai delitti che hanno causato l'evento lesivo di cui all'articolo 3, comma, 1» - attribuisca il potere di sospensione ad «un altro organo giurisdizionale» (nella specie al Pubblico ministero della Procura di Padova);

che, ad avviso del ricorrente, l'iniziativa del pubblico ministero in ogni caso compromette l'autonomia e l'indipendenza del potere giudiziario, sancite dagli artt. 101 e 104 Cost., e determina la violazione dell'art. 25 Cost.;

che, sulla base di queste argomentazioni, il Giudice istruttore chiede alla Corte costituzionale di dichiarare «che non spettava al Pubblico Ministero del procedimento 3782/2011 RGNR procedere alla sospensione dei termini di prescrizione e di quelli perentori, legali e convenzionali, sostanziali e processuali, comportanti decadenze da qualsiasi diritto, azione eccezione nel procedimento 801/2011 R.G.»;

Considerato che, in questa fase del giudizio, la Corte è chiamata a delibare, ai sensi dell'art. 37, terzo e quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'ammissibilità del ricorso, valutando, senza contraddittorio, se sussistano i requisiti soggettivo ed oggettivo di un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato;

che, a tale fine, non rileva la forma dell'ordinanza rivestita dall'atto introduttivo, bensì la sua rispondenza ai contenuti richiesti dall'art. 37 della legge n. 87 del 1953 e dall'art. 24 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale (sentenza n. 315 del 2006, ordinanze n. 402 del 2006 e n. 129 del 2005);

che, dunque, la Corte costituzionale è chiamata a verificare, in camera di consiglio, l'esistenza o meno della «materia di un conflitto la cui risoluzione spetti alla sua competenza»;

che, sotto il profilo soggettivo, la giurisprudenza costituzionale è costante nel riconoscere ai singoli organi giurisdizionali la legittimazione ad assumere la qualità di parte nei conflitti di attribuzione, in quanto, in posizione di piena indipendenza garantita dalla Costituzione, competenti a dichiarare definitivamente, nell'esercizio delle relative funzioni, la volontà del potere cui appartengono, ma solo limitatamente all'esercizio dell'attività giurisdizionale assistita da garanzia costituzionale (ordinanze n. 340 e n. 244 del 1999, n. 338 del 2007 e n. 87 del 1978);

che, alla luce di tali principi, il ricorso è inammissibile;

che il conflitto di attribuzione postula l'appartenenza degli organi o enti in conflitto a poteri diversi, mentre la fattispecie in esame coinvolge organi appartenenti, entrambi, al potere giudiziario, trattandosi di ricorso proposto da un giudice nei confronti del pubblico ministero;

che, inoltre, il provvedimento di sospensione dei termini, emesso ai sensi dell'art. 20, comma 7, della legge n. 44 del 1999, non concernendo l'esercizio dell'azione penale, né attività di indagine ad essa finalizzata, non è espressione di attribuzioni costituzionali riconosciute al pubblico ministero, ai sensi dell'art. 112 Cost. (sentenze n. 410 e n. 110 del 1998, n. 420 del 1995 e n. 463 del 1993);

che il ricorso è inammissibile anche per carenza del requisito oggettivo;

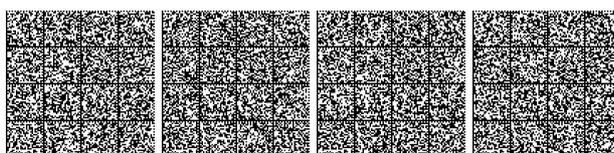
che, nella specie, non è, infatti, configurabile alcuna lesione delle attribuzioni costituzionali del giudice quale conseguenza del provvedimento di sospensione dei termini emesso dal pubblico ministero;

che, in concreto, il ricorrente dubita della legittimità costituzionale di una disposizione di legge che attribuisce un potere specifico al pubblico ministero, sicché difetta, nella fattispecie in esame, «la materia» stessa del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato;

che il ricorrente avrebbe potuto far valere le censure in oggetto attraverso la proposizione della questione di legittimità costituzionale in via incidentale della disposizione attributiva al pubblico ministero del potere di sospensione dei termini, di cui alla legge n. 44 del 1999;

che la giurisprudenza costituzionale è costante nel negare l'ammissibilità del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei casi in cui esista un «giudizio nel quale tale norma debba trovare applicazione e, quindi, possa essere sollevata la questione incidentale sulla legge» (*ex multis*: sentenza n. 284 del 2006, ordinanze n. 17 del 2013 e n. 38 del 2008);

che, pertanto, il ricorso deve essere dichiarato inammissibile.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 dicembre 2013.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Alessandro CRISCUOLO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 6 dicembre 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_130296

N. 297

Ordinanza 2 - 6 dicembre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Rifiuti - Disposizioni urgenti per la cessazione dello stato di emergenza in materia di rifiuti nella Regione Campania - Determinazione del valore proprietario del termovalorizzatore di Acerra e trasferimento della proprietà dello stesso alla Regione Campania - Stipula di accordo transattivo - Ius *superveniens* - Necessità di valutazione della persistenza della rilevanza della questione - Restituzione degli atti.

- Decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 195 (convertito nella legge 26 febbraio 2010, n. 26), artt. 6 e 7, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 6.
- Costituzione, art. 117, primo comma; Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, Protocollo primo, art. 1.

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

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 6 e 7, commi da 1 a 6, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 195, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 febbraio 2010, n. 26 (Disposizioni urgenti per la cessazione dello stato di emergenza in materia di rifiuti nella regione Campania, per l'avvio della fase post emergenziale nel territorio della regione Abruzzo ed altre disposizioni urgenti relative alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed alla protezione civile), promossi dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio con ordinanza del 30 dicembre 2010 e dal Consiglio di Stato con ordinanza del 13 settembre 2011, iscritte, rispettivamente, ai nn. 149 e 245 del registro ordinanze 2011 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 28 e 49, prima serie speciale, dell'anno 2011.

Visti gli atti di costituzione della FIBE S.p.a., della A2A S.p.a. ed altra e del Gestore dei Servizi Energetici S.p.a. (GSE), nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 19 novembre 2013 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

uditi gli avvocati Benedetto Giovanni Carbone per la FIBE s.p.a., Ernesto Conte per la A2A s.p.a. ed altra e l'avvocato dello Stato Luca Ventrella per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che, con ordinanza del 30 dicembre 2010, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio ha promosso, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione e all'art. 1 del primo Protocollo alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), questione di legittimità costituzionale degli artt. 6 e 7, comma 1, 2 e 3, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 195 (Disposizioni urgenti per la cessazione dello stato di emergenza in materia di rifiuti nella regione Campania, per l'avvio della fase post emergenziale nel territorio della regione Abruzzo ed altre disposizioni urgenti relative alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed alla protezione civile), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 febbraio 2010, n. 26;

che, riferisce il TAR rimettente, il Governo, in relazione al termovalorizzatore di Acerra, era intervenuto, con il decreto-legge n. 195 del 2009 (art. 6 e art. 7, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 6), per disciplinare il trasferimento dell'impianto;

che, in seguito alle modifiche introdotte in sede di conversione in legge del citato decreto, il valore dell'indennizzo dovuto era stato determinato sulla base di una valutazione dell'ENEA riferita al 2005-2006 (e dunque con un valore non rivalutato alla data del trasferimento), e inoltre senza prevedere la copertura di spesa per l'acquisto del termovalorizzatore;

che la FIBE S.p.a. aveva proposto il ricorso introduttivo del giudizio *a quo*, denunciando che la normativa citata, in violazione, tra l'altro, dell'art. 1 del primo protocollo alla Convenzione EDU, non aveva individuato né il soggetto destinatario del trasferimento, né il termine entro il quale l'operazione doveva avere luogo, né, soprattutto, la quantificazione del corrispettivo di tale cessione;

che, secondo il rimettente, il ricorso risultava infondato nella parte in cui la predetta FIBE contestava le norme di cui all'art. 7, commi 4 e 6, attinenti alla previsione della stipulazione solo eventuale di un contratto di affitto dell'impianto fino al definitivo trasferimento della proprietà, e inammissibile nella parte in cui riguardava il comma 5 dello stesso articolo, relativo alla mancata attribuzione dei ricavi derivanti dalla cessione dell'energia elettrica prodotta dall'impianto di Acerra;

che, osserva il TAR Lazio, le disposizioni censurate ledono le invocate norme a tutela del diritto di proprietà previste dalla Cedu e dalla Costituzione, dal momento che, per gli ordinari interventi espropriativi, non sarebbe ammesso altro criterio di calcolo dell'indennizzo che non sia quello del valore di mercato, laddove, invece, nel caso di specie sarebbe previsto un indennizzo corrispondente a un valore non attuale e, peraltro, destinato ad essere ridotto dell'importo del canone di affitto corrisposto nei dodici mesi antecedenti all'atto di trasferimento;

che si è costituita la FIBE S.p.a. ed è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, affermando la manifesta infondatezza della questione;

che, con memoria depositata in data 28 marzo 2012, la F.I.B.E. S.p.a. ha illustrato le proprie richieste e ha dato atto della sussistenza di trattative per la definizione bonaria della vicenda;

che, con ordinanza del 13 settembre 2011, il Consiglio di Stato, pronunciando sull'appello, proposto da FIBE S.p.a., avverso la citata sentenza non definitiva del TAR Lazio, nella parte in cui il ricorso della FIBE era stato dichiarato in parte infondato e in parte inammissibile, ha sollevato, in riferimento agli artt. 42 e 117, primo comma, Cost., e all'art. 1 del primo Protocollo della Convenzione EDU, questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, commi 4, 5 e 6, del citato d.l. n. 195 del 2009;

che, secondo il Consiglio di Stato, quanto ai commi 4 e 6, il primo giudice aveva ommesso di considerare che, a fronte dell'immediata utilizzazione del bene da parte dell'amministrazione, il legislatore avesse previsto la mera autorizzazione alla stipula di un contratto di affitto da parte dell'amministrazione stessa, peraltro a condizioni estremamente onerose per l'appellante;



che, quanto alla parte in cui dichiarava l'inammissibilità della doglianza relativa alla devoluzione dei ricavi (e per l'effetto, l'irrelevanza della relativa questione di legittimità della norma) per mancata impugnazione della Ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri n. 3745 del 2009 - che prevedeva la stipula tra il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei ministri e il Gestore dei servizi energetici (GSE) S.p.a., di apposita convenzione per regolare la cessione di energia elettrica prodotta dal termovalorizzatore, con attribuzione delle risorse conseguenti a favore del fondo di protezione civile - la questione sarebbe ammissibile, atteso che la concreta lesività della disposizione si sarebbe realizzata proprio con l'impugnato art. 7, comma 5, del d.l. n. 195 del 2009, con il quale veniva disposta la spettanza al Dipartimento della Protezione civile dei ricavi derivanti dalla vendita dell'energia elettrica prodotta dall'impianto;

che, superata la censura di inammissibilità per tardività, anche l'appropriazione dei proventi della produzione di energia elettrica avrebbe avuto carattere espropriativo, in contrasto con i parametri evocati;

che si sono costituite in giudizio la FIBE S.p.a., che insiste per l'accoglimento della sollevata questione di costituzionalità, e la Partenope Ambiente S.p.a. e la A2A S.p.a., che chiedono che la stessa sia dichiarata infondata;

che è intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, chiedendo che la questione sia dichiarata infondata;

che, si è costituito nel giudizio di costituzionalità anche il Gestore dei servizi energetici (GSE) S.p.a., sottolineando come, poiché nel giudizio *a quo* era stata prospettata, in via prioritaria, una questione pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (T.F.U.E.), il rimettente avrebbe dovuto disporre il rinvio alla Corte di giustizia di Lussemburgo, ed osservando, nel merito, in relazione alla sola questione di costituzionalità del censurato art. 7, comma 5, che la stessa sarebbe inammissibile e infondata;

che, con memoria depositata in data 27 marzo 2012, la A2A S.p.a. e la Partenope Ambiente S.p.a. hanno chiesto che, in seguito all'adozione del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento), sia disposta la restituzione degli atti al rimettente al fine di valutare la persistente rilevanza della questione;

che, con memoria depositata in data 28 marzo 2012, la FIBE S.p.a., pur senza prendere posizione in merito alla richiesta di restituzione atti, ha svolto alcune considerazioni a sostegno della sollevata questione e a confutazione delle tesi difensive della GSE S.p.a., della A2A S.p.a. e della Presidenza del Consiglio;

che successivamente, la GSE S.p.a. ha insistito nella richiesta di restituzione atti, mentre la FIBE S.p.a. ha dato atto di essere stata interamente soddisfatta nelle proprie pretese;

che, nel corso dell'udienza, anche l'Avvocatura dello Stato ha chiesto che fosse disposta la restituzione atti al tribunale rimettente.

Considerato che il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio ha promosso, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, all'art. 1 del primo Protocollo della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), questione di legittimità costituzionale degli artt. 6 e 7, comma 1, 2 e 3, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 195 (Disposizioni urgenti per la cessazione dello stato di emergenza in materia di rifiuti nella regione Campania, per l'avvio della fase post emergenziale nel territorio della regione Abruzzo ed altre disposizioni urgenti relative alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed alla protezione civile), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 febbraio 2010, n. 26;

che il Consiglio di Stato, pronunciando sull'appello, proposto da FIBE s.p.a., avverso la sentenza non definitiva del TAR Lazio, nella parte in cui il ricorso della FIBE era stato dichiarato in parte infondato e in parte inammissibile, ha sollevato, in riferimento agli artt. 42 e 117, primo comma, Cost., e all'art. 1 del primo Protocollo della Convenzione EDU, questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, commi 4, 5 e 6, del d.l. n. 195 del 2009;

che, successivamente, in data 23 dicembre 2011 e 9 gennaio 2012 è stato stipulato dalla Presidenza del Consiglio con la FIBE S.p.a. - su conforme parere dell'Avvocatura dello Stato e dello stesso Consiglio di Stato - un accordo transattivo, in virtù del quale la predetta società ha dichiarato di impegnarsi a rinunciare ad ogni azione, diritto o pretesa verso la Presidenza del Consiglio, inerente al titolo di proprietà del bene e alla relativa utilizzazione dal momento del pagamento della somma di euro 355.550.249,84, da effettuare (attesa l'avvenuta proroga del termine in un primo tempo fissato entro il 31 gennaio 2012) entro il 30 giugno 2012;

che detto accordo transattivo prevede l'accettazione da parte della FIBE S.p.a. del predetto valore di indennizzo e l'accettazione della somma di euro 110.000.000 a titolo di canoni per l'utilizzazione dell'impianto fino al definitivo trasferimento della proprietà;

che la FIBE S.p.a. ha, altresì, accettato la deduzione, dalla somma complessiva, di quanto ad essa anticipato dallo Stato per l'ultimazione dell'impianto;



che, in attuazione degli impegni assunti con tale transazione, è stato disposto, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 16 febbraio 2012, il trasferimento del termovalorizzatore di Acerra alla Regione Campania, previa individuazione dei mezzi per far fronte al pagamento nei fondi (regionali) per le aree sottoutilizzate (FAS) - in seguito divenuti Fondi per lo sviluppo e la coesione - relativi al triennio 2007-2011;

che è stato disposto, altresì, l'inserimento, in diversi, successivi decreti-legge, di una disposizione che autorizza la Regione Campania ad acquistare il termovalorizzatore di Acerra utilizzando il Fondo per le Aree Sottoutilizzate;

che il decreto-legge 25 gennaio 2012, n. 2 (Misure straordinarie e urgenti in materia ambientale), in conseguenza di alcune osservazioni, in materia di copertura, mosse alla disposizione in Commissione Bilancio e Finanze, è stato convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 marzo 2012 n. 28, con esclusione della autorizzazione suddetta;

che, nella stessa legge di conversione, è stato prorogato, come si è detto, al 30 giugno 2012 il termine previsto dalla censurata disposizione per il definitivo trasferimento del termovalorizzatore;

che la disposizione sul trasferimento dell'impianto è stata successivamente reinserita nell'art. 12, commi 8, 9 e 10, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento);

che il predetto decreto-legge è stato convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 aprile 2012, n. 44, con la conferma della disposizione che prevede trasferimento del termovalorizzatore alla Regione Campania e il pagamento della somma di euro 355.550.249,84 con l'impiego dei fondi FAS regionali;

che, nella memoria illustrativa dalla stessa FIBE S.p.a. si dà atto che, in data 27 maggio 2012, è intervenuto il pagamento della somma, con integrale soddisfazione delle sue ragioni e pretese;

che, in presenza della richiamata normativa - che dispone, nell'immediato, quel trasferimento di proprietà e quell'indennizzo di cui la FIBE S.p.a. lamentava la mancanza e sostituisce l'indennizzo contestato con un altro, accettato dalla ricorrente -, è indispensabile, conformemente alla giurisprudenza di questa Corte in materia (sentenze nn. 40 del 2012, 178 del 2011 e 119 del 2008), consentire ai giudici rimettenti di verificare, alla luce di tale *ius superveniens*, la persistente rilevanza della questione nei giudizi a quibus

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

ordina la restituzione degli atti al Consiglio di Stato e al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 dicembre 2013.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Luigi MAZZELLA, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 6 dicembre 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_130297





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 99

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 29 ottobre 2013
(della Provincia autonoma di Trento)

Lavoro e occupazione, Formazione professionale - Interventi straordinari per favorire l'occupazione, in particolare giovanile - Disciplina dei tirocini formativi e di orientamento - Previsione che i datori di lavoro pubblici e privati con sedi in più Regioni possono fare riferimento alla sola normativa della Regione dove è ubicata la sede legale - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata invasione della competenza legislativa provinciale (primaria statutaria o residuale) in materia di formazione professionale - Violazione da parte del legislatore statale del principio costituzionale di territorialità della legge regionale - Contrasto con l'Accordo del 24 gennaio 2013 e allegate Linee-guida in materia di tirocini (secondo cui, la deroga al criterio territoriale è subordinata ad appositi accordi tra le Regioni, recepiti da leggi regionali) - In subordine: Violazione dei principi di leale collaborazione e di ragionevolezza.

- Decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76, convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2013, n. 99, art. 2, comma 5-ter.
- Costituzione, artt. 117 (commi quarto e ottavo) e 118, in combinato disposto con l'art. 10 della legge 18 ottobre 2001, n. 3; Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 8, n. 29), 9, nn. 2) e 4), e 16; d.P.R. 1 novembre 1973, n. 689; d.P.R. 28 marzo 1975, n. 470; Accordo del 24 gennaio 2013 ed allegate "Linee-guida in materia di tirocini".

Ricorso della Provincia autonoma di Trento (cod. fisc. 00337460224), in persona del Presidente della Giunta provinciale *pro tempore*, previa deliberazione della Giunta provinciale 17 ottobre 2013, n. 2233 (doc. 1), rappresentata e difesa, come da procura speciale n. rep. 27923 del 17 ottobre 2013 (doc. 2), rogata dal dott. Tommaso Sussarellu, Ufficiale rogante della Provincia, dall'avv. prof. Giandomenico Falcon (cod. fisc. FLCGDM45C06L736E) di Padova, dall'avv. Nicolò Pedrazzoli (cod. fisc. PDRNCL56R01G428C) dell'Avvocatura della Provincia di Trento e dall'avv. Luigi Manzi (cod. fisc. MNZLGU34E15H501Y) di Roma, con domicilio eletto presso l'avv. Manzi in via Confalonieri, n. 5, Roma;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 5-ter, del decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76, recante «Primi interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, della coesione sociale, nonché in materia di Imposta sul valore aggiunto (IVA) e altre misure finanziarie urgenti», convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2013, n. 99, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 196 del 22 agosto 2013,

Per violazione:

degli articoli 117 e 118 della Costituzione, in combinato disposto con l'articolo 10 della legge 18 ottobre 2001, n. 3;

dell'articolo 8, n. 29); dell'articolo 9, nn. 2) e 4); dell'articolo 16 dello Statuto speciale;

del decreto del Presidente della Repubblica 1° novembre 1973, n. 689, e del decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 1975, n. 470);

del principio di leale collaborazione,

nei modi e per i profili di seguito illustrati.

FATTO

La Provincia autonoma di Trento è dotata di competenza legislativa primaria in materia di «addestramento e formazione professionale» (art. 8, n. 29, Statuto speciale) nonché di competenza concorrente in materia di «apprendistato; libretti di lavoro; categorie e qualifiche dei lavoratori», ai sensi dell'art. 9, n. 4, dello Statuto. In tali materie, la Provincia è titolare delle corrispondenti competenze amministrative, ai sensi dell'art. 16 dello Statuto. Tali norme hanno ricevuto attuazione con il d.P.R. 1° novembre 1973, n. 689.



Le competenze statutarie costituiscono ancora un fondamentale parametro di riferimento. Anche codesta ecc.ma Corte costituzionale ha affermato, nelle sentenze nn. 328/2010 e 213/2009 che «n materia di istruzione e formazione professionale l'art. 117 Cost. non prevede una forma di autonomia più ampia di quella configurata dagli artt. 8 e 9 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige». Ed anche nel caso di cui alla sent. n. 275/2012 il ricorso della Provincia di Trento a codesta Corte costituzionale era stato esaminato — pur con esito negativo per la Provincia — sulla base della invocata competenza statutaria in materia di formazione professionale.

Tuttavia, in precedenza, con la sentenza n. 328 del 2006, era stato ritenuto altrimenti, in relazione alla competenza residuale delle Regioni ordinarie, stabilita dell'art. 117, comma 4, Cost., in materia di formazione professionale, con conseguente applicazione dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

Nella presente controversia, tuttavia, non ha rilievo la precisa individuazione del fondamento attuale della potestà legislativa della ricorrente Provincia autonoma, in quanto i parametri costituzionali fatti valere si applicano ugualmente, nei rapporti con la legge ordinaria dello Stato, sia alle potestà legislative statutarie che alle potestà legislative derivanti dall'art. 117 della Costituzione: si tratta infatti dell'essenziale carattere territoriale della potestà legislativa, del principio di leale collaborazione e del principio di ragionevolezza.

Si precisa inoltre che nell'esercizio delle proprie competenze legislative, la Provincia di Trento ha disciplinato la materia dei tirocini formativi e di orientamento, ed in particolare i soggetti promotori (articolo 4-*bis* l.p. 16 giugno 1983, n. 19, e relative deliberazioni attuative, tra cui la deliberazione della Giunta provinciale 1° febbraio 2013, n. 175).

Nella materia in questione è ora intervenuto il d.l. n. 76/2013, recante «Primi interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, della coesione sociale, nonché in materia di Imposta sul valore aggiunto (IVA) e altre misure finanziarie urgenti». L'art. 2 del decreto prevede «Interventi straordinari per favorire l'occupazione, in particolare giovanile».

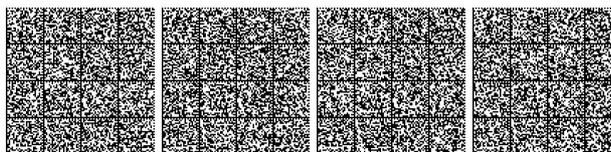
La Provincia autonoma di Trento non contesta affatto, in generale, tali disposizioni dell'art. 2, le quali del resto largamente si richiamano alla competenza regionale nella materia, utilizzandola nella manovra anticrisi.

Forma tuttavia oggetto della presente impugnazione il comma 5-*ter*, aggiunto dalla legge di conversione, che contiene una disposizione di indubbia singolarità. Esso stabilisce infatti che «per i tirocini formativi e di orientamento di cui alle linee guida di cui all'Accordo sancito il 24 gennaio 2013 in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano i datori di lavoro pubblici e privati con sedi in più regioni possono fare riferimento alla sola normativa della regione dove è ubicata la sede legale e possono altresì accentrare le comunicazioni di cui all'articolo 1, commi 1180 e seguenti, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, presso il Servizio informatico nel cui ambito territoriale è ubicata la sede legale».

Converrà ricordare fin d'ora, a chiarire il contesto normativo della questione, che il «tirocinio formativo e di orientamento» è un istituto introdotto dall'art. 18 legge n. 196/1997, Norme in materia di promozione dell'occupazione, e ulteriormente disciplinato dal d.m. 25 marzo 1998, n. 142, Regolamento recante norme di attuazione dei principi e dei criteri di cui all'articolo 18 della legge 24 giugno 1997, n. 196, sui tirocini formativi e di orientamento.

Ugualmente, converrà sin d'ora anticipare che l'Accordo del 24 gennaio 2013 è stato concluso ai sensi dell'art. 1, comma 34, legge n. 92/2012 («Entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Governo e le regioni concludono in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano un accordo per la definizione di linee-guida condivise in materia di tirocini formativi e di orientamento, sulla base dei seguenti criteri[...]») e detta «Linee-guida in materia di tirocini». Nel punto 2 dell'Accordo si prevede che «le regioni e province autonome, nell'esercizio delle proprie competenze legislative e nella organizzazione dei relativi servizi, si impegnano a recepire nelle proprie normative quanto previsto nelle Linee guida entro sei mesi dalla data del presente accordo». Nel punto 4 si aggiunge che «le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano provvedono all'applicazione delle Linee guida nell'ambito delle competenze ad esse spettanti e secondo quanto disposto dai rispettivi statuti speciali». Infine, nel punto 5 si stabilisce che «le disposizioni regionali attuative delle presenti Linee guida costituiscono la disciplina settoriale in materia a decorrere dalla data della relativa entrata in vigore».

Nella Premessa delle Linee-guida si legge poi che esse indicano «taluni standard minimi di carattere disciplinare la cui definizione lascia, comunque, inalterata la facoltà per le Regioni e Province autonome di fissare disposizioni di maggiore tutela», e l'art. 3 aggiunge che, «fatti salvi gli aspetti eventualmente ricadenti nelle materie di potestà legislativa dello Stato, la regolamentazione in materia di tirocini è di competenza delle amministrazioni regionali e delle province autonome di Trento e Bolzano». L'art. 4 attribuisce alle Regioni la competenza ad individuare i «soggetti, pubblici e privati, accreditati o autorizzati, che possono promuovere il tirocinio nel proprio territorio».



Da tali punti dell'Accordo e delle Linee-guida (e anche da altri: v. art. 5, comma 1; art. 6, comma 1; art. 9, commi 3, 6 e 7; art. 12, commi 2 e 5; art. 14, comma 4) risulta chiaramente la competenza regionale in materia di tirocini. Del resto, tale competenza è confermata dalla stessa norma impugnata, che dà ai «datori di lavoro pubblici e privati con sedi in più regioni» la possibilità di «fare riferimento alla sola normativa della regione dove è ubicata la sede legale» (enfasi aggiunta).

Tuttavia, con il riferirsi, per forza diretta della legge statale, alla normativa di una regione diversa da quella nella quale l'attività formativa si svolge, la disposizione impugnata illegittimamente limita il campo di applicazione della legislazione della Provincia autonoma di Trento in relazione ad attività che si svolgono nel suo territorio.

L'art. 2, comma 5-ter, d.l. n. 76/2013 risulta perciò lesivo delle sue competenze costituzionali della per le seguenti ragioni di

DIRITTO

1) Illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 5-ter, per invasione della competenza legislativa provinciale e violazione del limite territoriale.

Come sopra illustrato, la competenza primaria della Provincia di Trento in materia di formazione professionale risulta dall'art. 8, n. 29, dello Statuto speciale o, qualora «ritenuto più favorevole, dall'art. 117, comma 4, Cost.

La competenza regionale è pienamente riconosciuta dal succitato Accordo del 24 gennaio 2013 ed è del resto confermata dall'art. 2 del d.l. n. 76/2013, ivi compreso lo stesso impugnato comma 5-ter.

Con specifico riferimento ai tirocini formativi e di orientamento, la competenza regionale è stata ulteriormente ribadita dalla sent. n. 287/2012 di codesta Corte, che ha annullato l'art. 11 d.l. n. 138/2011. La Corte ha ricordato di aver già «chiarito che, dopo la riforma costituzionale del 2001, la competenza esclusiva delle Regioni in materia di istruzione e formazione professionale «riguarda la istruzione e la formazione professionale pubbliche che possono essere impartite sia negli istituti scolastici a ciò destinati, sia mediante strutture proprie che le singole Regioni possano approntare in relazione alle peculiarità delle realtà locali, sia in organismi privati con i quali vengano stipulati accordi» (sentenza n. 50 del 2005)». Viceversa, «la disciplina della formazione interna — ossia quella formazione che i datori di lavoro offrono in ambito aziendale ai propri dipendenti — di per sé non rientra nella menzionata materia, né in altre di competenza regionale; essa, essendo intimamente connessa con il sinallagma contrattuale, attiene all'ordinamento civile, sicché spetta allo Stato stabilire la relativa normativa (sentenza n. 24 del 2007)». Secondo la Corte, «appare evidente che il censurato art. 11 si pone in contrasto con l'art. 117, quarto comma, Cost., poiché va ad invadere un territorio di competenza normativa residuale delle Regioni». Il comma 1 della disposizione, infatti, «interviene a stabilire i requisiti che devono essere posseduti dai soggetti che promuovono i tirocini formativi e di orientamento», e «la seconda parte del medesimo comma... dispone che... i tirocini formativi e di orientamento non curricolari non possono avere una durata superiore a sei mesi, proroghe comprese, e possono essere rivolti solo ad una determinata platea di beneficiari». In questo modo, però, «la legge statale... interviene comunque in via diretta in una materia che non ha nulla a che vedere con la formazione aziendale».

Assodata la competenza provinciale piena in materia, risulta chiara l'incostituzionalità della norma impugnata, là dove dispone che «i datori di lavoro pubblici e privati con sedi in più regioni possono fare riferimento alla sola normativa della regione dove è ubicata la sede legale».

In primo luogo, il solo fatto che il legislatore statale intervenga nella materia in questione, senza concretare alcuno dei limiti costituzionali o statutari, rappresenta una violazione dell'art. 8, n. 29, St. o dell'art. 117, comma 4, Cost.; e ciò è confermato dalla succitata sent. n. 287/2012, che ha censurato l'art. 11 d.l. n. 138/2011 anche nella parte in cui rinviava, per i requisiti che devono essere posseduti dai soggetti che promuovono i tirocini formativi e di orientamento, alle normative regionali (v. punto 4 del Diritto). Inoltre, la norma è illegittima in quanto viola il principio costituzionale di territorialità che pacificamente governa la competenza del legislatore regionale ed ovviamente anche della ricorrente Provincia autonoma di Trento.

Tale principio costituisce, innanzi tutto, un caratteristico e da sempre ben noto limite della legge regionale: sarebbe evidentemente incostituzionale una legge regionale che pretendesse di disciplinare fattispecie che si svolgono nel territorio di un'altra Regione (cfr: sentenza n. 285 del 1997).



Ma esso limita, con ogni evidenza, anche il legislatore ordinario dello Stato, il quale non può disporre esso stesso dell'ambito territoriale di applicazione della legge regionale. Il legislatore statale non può né disporre l'ultraterritorialità di una legge regionale nel territorio di altra Regione, né sottrarre al potere legislativo di una Regione fattispecie che si svolgono nel territorio di essa.

Ma proprio ciò dispone la nonna impugnata nel presente giudizio. L'art. 2, comma 5-ter, d.l. n. 76/2013, infatti, consente ai datori di lavoro pubblici e privati, aventi sedi in più regioni, di applicare alla formazione svolta in una regione la normativa della regione dove è ubicata la sede legale. In tal modo, la disciplina di una certa Regione viene incostituzionalmente applicata ad attività che si svolgono al di fuori dei confini della Regione stessa, con conseguente compressione della potestà legislativa della Regione sede del tirocinio.

La ricorrente Provincia autonoma di Trento non nega che possano verificarsi ipotesi in cui può essere necessario un coordinamento dei poteri legislativi di diverse Regioni, ma a tale possibilità ha fatto fronte la stessa Costituzione, disponendo che «la legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni» (art. 117, ottavo comma).

In questa prospettiva è stato stipulato l'Accordo del 24 gennaio 2013 (che, come si vedrà nel punto 2, prevede il criterio del luogo del tirocinio nel caso di «soggetto ospitante multilocalizzato»), il quale contempla esso stesso la possibilità di una deroga al criterio territoriale, ma sulla base di specifici accordi fra le Regioni e non certo di una decisione unilaterale dello Stato.

Infatti, il punto 3 dell'Accordo dispone che «le regioni e province autonome si impegnano a definire, con appositi accordi, disposizioni volte a tener conto delle esigenze delle imprese multilocalizzate, anche in deroga a quanto previsto nelle linee guida al paragrafo 9» (v. poi il par. 9, comma 6, secondo periodo).

Dunque, l'eventuale deroga al criterio del luogo del tirocinio dovrebbe essere concordata tra le Regioni e poi recepita da leggi regionali, secondo lo schema di cui al ricordato art. 117, comma ottavo, Cost.

Inoltre, è da tener presente che la norma impugnata non solo determina l'applicazione in una regione delle leggi di un'altra Regione, nella quale si trova la sede legale del datore di lavoro, ma produce l'aberrante conseguenza di assoggettare alle leggi di un'altra Regione i soggetti promotori, anche se essi non hanno alcun collegamento con la regione stessa.

Infatti, l'art. 6 delle Linee-guida prevede che «i tirocini sono svolti sulla base di apposite convenzioni stipulate tra i soggetti promotori e i soggetti ospitanti pubblici e privati», e che «alla convenzione... deve essere allegato un progetto formativo per ciascun tirocinante, predisposto sulla base di modelli definiti dalle Regioni e Province autonome».

Dunque, un datore di lavoro «multilocalizzato», in base alla norma impugnata, potrebbe scegliere di applicare la normativa della Regione ove si trova la sede legale, e di conseguenza il soggetto che promuove «il tirocinio nel proprio territorio» (art. 4 Linee-guida) si vedrebbe applicata una disciplina cui è del tutto estraneo.

In definitiva, al legislatore statale non spetta il potere di sottrarre certi comportamenti — la cui disciplina rientra nella competenza regionale — al criterio territoriale, cioè alla competenza della Regione nel cui territorio l'attività deve essere svolta. Il territorio non è solo il limite dell'applicazione delle leggi regionali (o delle Province autonome), ma anche il criterio essenziale e inderogabile della loro applicazione, nel senso che la legge statale, ove riconosca la competenza regionale, non può decidere quale legge regionale debba applicarsi in deroga al principio territoriale.

Di qui l'incostituzionalità della norma impugnata.

2) *In subordine. Illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 5-ter, per violazione dei principi di leale collaborazione e di ragionevolezza.*

Le Linee-guida allegate all'Accordo del 24 gennaio 2013 dispongono, nell'art. 9, comma 6, che «in relazione alle specifiche caratteristiche dei tirocini, sia in termini di finalità che di modalità organizzative, si ritiene che in caso di soggetto ospitante multilocalizzato e quindi anche di pubblica amministrazione con più sedi territoriali il tirocinio sia regolato dalla normativa della Regione o della Provincia autonoma nel cui territorio il tirocinio è realizzato».

Dunque, la disciplina concordata fra Stato e Regioni, sulla base di una norma legislativa statale (art. 1, comma 34, legge n. 92/2012), ha previsto il criterio del luogo del tirocinio, in caso di soggetto ospitante multilocalizzato, e ha previsto che eventuali deroghe siano oggetto di «appositi accordi» tra le regioni (art. 9, comma 6), secondo il modello dell'art. 117, ottavo comma, Cost.

Invece, la norma impugnata dà al datore di lavoro la possibilità di derogare a tale criterio.

Sembra chiaro che, in tal modo, la norma impugnata viola il principio di leale collaborazione, dato che lo Stato unilateralmente disattende quanto concordato in sede pattizia.



A tale affermazione non contraddice il principio, più volte affermato nella giurisprudenza costituzionale, che in termini generali il principio di leale collaborazione non comporta un vincolo specifico per il legislatore, trattandosi in questo caso di uno spostamento di competenza del legislatore regionale, che richiede necessariamente il suo consenso. Se dunque pure non si ritenesse che, secondo quanto disposto dall'art. 117, ottavo comma, Cost., tale effetto possa essere raggiunto solo sulla base di leggi regionali attuative di corrispondenti accordi, sembra evidente che il legislatore regionale non possa essere spogliato della propria competenza costituzionale senza il proprio consenso.

Nella giurisprudenza costituzionale si trovano elementi che supportano questa tesi. La sent. n. 79/2011 ha fatto salva una norma statale che disponeva la revoca del finanziamento statale previsto per la metropolitana di Parma, nonostante l'intesa già conclusa con la Regione Emilia-Romagna ai fini della realizzazione dell'opera. La Corte ha rilevato che l'intesa era necessaria per lo spostamento di competenza implicito nella «chiamata in sussidiarietà», ma che «la decisione statale di escludere l'opera dal novero di quelle ritenute strategiche sul piano nazionale — e di revocare, di conseguenza, il relativo finanziamento — non incide pertanto sulle competenze legislative e amministrative della Regione, in quanto non impedisce a quest'ultima di realizzarla con fondi propri, né si concretizza in un intervento unilaterale nella sfera regionale, come sarebbe avvenuto, ad esempio, nell'ipotesi di dirottamento delle risorse su altre opere, non concordate, da realizzarsi nel territorio regionale».

Nel caso di specie, invece, la violazione dell'Accordo incide proprio sulle competenze legislative della Provincia e si traduce in un intervento unilaterale nella sua sfera, dato che lo Stato consente l'applicazione, nel territorio provinciale, di una legge di un'altra Regione.

Si può ricordare anche la sent. n. 309/2010, che ha dichiarato illegittima una l. Toscana in materia di istruzione, anche per violazione del principio di leale collaborazione: «Il nuovo percorso formativo è stato introdotto dalla Regione Toscana unilateralmente, prima della data all'epoca fissata dalla legge statale e prima che fossero raggiunti gli accordi in Conferenza Stato-Regioni espressamente previsti dalla legge».

Infine, una legge è stata annullata per violazione di una norma concordata anche nel caso di cui alla sent. n. 3/2013, che ha dichiarato l'illegittimità di una legge della Regione Friuli-Venezia Giulia che si discostava unilateralmente dalla legge n. 220/2010, adottata a seguito di «una procedura concertata, ispirata alla leale collaborazione e confluita nel Protocollo di Roma»: «la previsione unilaterale di una condizione ulteriore... costituisce violazione del principio di leale collaborazione e determina l'illegittimità costituzionale della disposizione che l'introduce».

Dunque, il principio di leale collaborazione è stato applicato direttamente come parametro ad atti legislativi (e non solo per la mancata previsione di forme di raccordo nell'adozione di atti amministrativi applicativi della legge): come del resto pare logico, dato il rango costituzionale del principio stesso.

La violazione del principio di leale collaborazione si accompagna all'intrinseca irragionevolezza della norma impugnata. L'art. 2, comma 5-ter, d.l. n. 76/2013 richiama l'Accordo del 24 gennaio 2013 e, contemporaneamente, si discosta da esso.

La Provincia di Trento è legittimata ad invocare il principio di ragionevolezza, in quanto la norma impugnata incide su una materia provinciale (v., ad es., sentt. nn. 22/2012 e 80/2012).

P.Q.M.

Voglia codesta ecc.ma Corte costituzionale dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 5-ter, del decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76, recante «Primi interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, della coesione sociale, nonché in materia di Imposta sul valore aggiunto (IVA) e altre misure finanziarie urgenti», convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2013, n. 99. nelle parti, nei termini e sotto i profili esposti nel presente ricorso.

Padova-Trento-Roma 18 ottobre 2013

Prof. avv. FALCON – avv. PEDRAZZOLI – avv. MANZI

Allegati:

- 1) Deliberazione della Giunta provinciale 17 ottobre 2013, n. 2233;
- 2) Procura speciale n. rep. 27923 del 17 ottobre 2013.

13C00386



N. 265

Ordinanza del 30 maggio 2013 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per la Campania - Sezione staccata di Salerno nel ricorso proposto da Riccio Giovanni Maria ed altri 75 contro Università degli studi di Salerno, Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e Ministero dell'economia e delle finanze.

Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Contenimento della spesa in materia di pubblico impiego - Previsione, per i dipendenti pubblici non contrattualizzati, che i meccanismi di adeguamento retributivo non si applicano per gli anni 2011, 2012 e 2013 e che non danno luogo a recuperi - Previsione, altresì, che gli anni 2011, 2012 e 2013 non siano utili ai fini della maturazione delle classi e degli scatti di stipendio e che le progressioni hanno effetto per i predetti anni soltanto a fini giuridici - Irrazionalità - Ingiustificato deterioro trattamento dei lavoratori dipendenti rispetto a quelli autonomi - Violazione dei principi di generalità e di progressività della tassazione e di capacità contributiva, attesa la sostanziale natura tributaria della prestazione patrimoniale imposta - Violazione del principio della retribuzione proporzionata ed adeguata - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

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

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 1241 del 2012, proposto da:

Giovanni Maria Riccio, Avella Adolfo, Andrea Francesco Abate, Calbi Maurizio, Caputo Giuseppe, Castiglione Stefano, Cerulli Raffaele, Chichkine Andrei, Ciarletta Michele, Citarella Roberto, Grazia Basile, Coretto Pietro, De Lucia Andrea, De Riccardis Francesco, De Santo Massimo, Deufemia Vincenzo, Distasi Riccardo, Francese Rita, Gaeta Carmine, Gentili Monica, Iacobini Claudio, Illuminati Fabrizio, Izzo Irene, Paolo Coccorese, Lamberti Patrizia, Leone Antonietta, Liguori Consolatina, Locanto Massimiliano, Lubello Sergio, Marcelli Angelo, Maritato Luigi, Mastellone Eugenia, Menichini Anna Maria Cristina, Meriani Angelo, Miccio Michele, Miranda Salvatore, Nappi Michele, Michele Lamberti, Nobile Maria Rossella, Palma Vincenzo, Papa Maria Nicolina, Parascandola Palma, Passarella Francesca, Peluso Andrea, Pietrosanto Antonio, Platania Margherita, Polese Giuseppe, Proto Antonio, Rao Eleonora, Restaino Rocco, Ribera Federica, Riccio Giovanni, Rizzo Paola, Rubino Alfredo, Heinrich Christoph Neitzert, Vittoria Vittoria, Vitolo Antonio, Vitiello Giuliana, Vilasi Gaetano, Vento Mario, Venditto Vincenzo, Tucci Vincenzo, Tibullo Vincenzo, Tepedino Adele, Tedesco Consiglia, Tagliaferri Roberto, Storti Giuseppe, Silvestri Agnese, Maria Voghera, Savy Renata, Scaglione Antonio, Scarfato Paola, Sebillo Monica Maria Lucia, Diana Sannino, rappresentati e difesi dall'avv. Elena Mirto, con domicilio eletto in Salerno, via Bastioni, 41/B c/o Peduto;

Contro Università degli studi di Salerno, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura, domiciliata in Salerno, corso Vittorio Emanuele n. 58; Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca, Ministero dell'economia e delle finanze;

E con l'intervento di *ad adiuvandum*:

Coordinamento nazionale dei professori associati delle università italiane, rappresentato e difeso dall'avv. Adriana Peduto, con domicilio eletto presso Adriana Peduto in Salerno, via Bastioni, 41/B; per l'accertamento del diritto alla maturazione dell'anzianità di servizio nel ruolo maturata a partire dal 1° gennaio 2010 previa rimessione degli atti alla Corte costituzionale per la declaratoria dell'incostituzionalità dell'art. 9, comma 21 del d.-l. n. 78/2010 conv. nella legge n. 122/2010 nonché dell'art. 6, comma 14 e dell'art. 8, comma 1 della legge. n. 240/2010;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

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

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 maggio 2013 il dott. Antonio Onorato e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;



1. — I ricorrenti, tutti docenti universitari (professori associati, professori ordinari o ricercatori), in servizio presso l'Università di Salerno, essendo destinatari delle disposizioni di cui all'art. 9, comma 21, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, come convertito in legge 30 luglio 2010, n. 122, si dolgono delle corrispondenti decurtazioni economiche scaturenti da tale disciplina, della cui compatibilità costituzionale dubitano per articolate ragioni esposte nei corrispondenti capi di censura.

A giudizio del Collegio — che condivide e, pertanto sostanzialmente riproduce il contenuto delle ordinanze degli altri Tribunali amministrativi che hanno già avuto occasione di occuparsi dell'argomento (Cfr. T.A.R. Lombardia - Milano ord. 15 giugno 2012, n. 1691; T.A.R. Reggio Calabria ord. 8 maggio 2012, n. 311 e da ultimo TAR Umbria ord. 13 marzo 2013, n. 156) — le censure dei ricorrenti introducono una questione di compatibilità di quest'ultima normativa con la Costituzione, che è rilevante e non manifestamente infondata.

2. — I ricorrenti censurano l'art. 9, comma 21 d.-l. 31 maggio 2010, n. 78 secondo cui «per le categorie di personale di cui all'art. 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni, che fruiscono di un meccanismo di progressione automatica degli stipendi, gli anni 2011, 2012 e 2013 non sono utili ai fini della maturazione delle classi e degli scatti di stipendio previsti dai rispettivi ordinamenti. Per il personale di cui all'art. 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni le progressioni di carriera comunque denominate eventualmente disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per i predetti anni, ai fini esclusivamente giuridici».

Le norme di cui all'art. 9, comma 21, del d.-l. n. 78 del 2010 prevedono dunque il blocco, per il triennio 2011-2013 e senza possibilità di «successivi recuperi»: a) dei «meccanismi di adeguamento retributivo» previsti dall'art. 24 della legge 23 dicembre 1998, n. 448; b) degli automatismi stipendiali (classi e scatti) correlati all'anzianità di servizio; c) di ogni effetto economico delle «progressioni di carriera», comunque denominate, conseguite nel triennio 2011-2013.

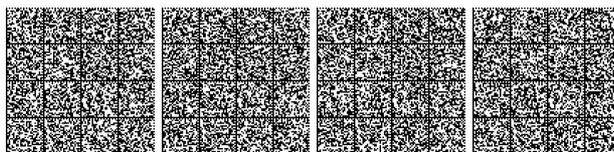
Per quanto riguarda i criteri di adeguamento retributivo di cui all'art. 24 della legge n. 448 del 1998, tale disposizione prevede che «a decorrere dal 1° gennaio 1998 gli stipendi, l'indennità integrativa speciale e gli assegni fissi e continuativi dei docenti e dei ricercatori universitari (...) sono adeguati di diritto annualmente in ragione degli incrementi medi, calcolati dall'ISTAT, conseguiti nell'anno precedente dalle categorie di pubblici dipendenti contrattualizzati sulle voci retributive, ivi compresa l'indennità integrativa speciale, utilizzate dal medesimo Istituto per l'elaborazione degli indici delle retribuzioni contrattuali» (comma 1); ai sensi del comma 2 della stessa disposizione, «la percentuale dell'adeguamento annuale prevista dal comma 1 è determinata entro il 30 aprile di ciascun anno con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta dei Ministri per la funzione pubblica e del tesoro, del bilancio e della programmazione economica»; sempre il comma 2 stabilisce che «a tal fine, entro il mese di marzo, l'ISTAT comunica la variazione percentuale di cui al comma 1», e che «qualora i dati necessari non siano disponibili entro i termini previsti, l'adeguamento è effettuato nella stessa misura percentuale dell'anno precedente, salvo successivo conguaglio».

Per quanto concerne invece gli automatismi stipendiali legati all'anzianità di servizio, il vigente sistema (a partire dall'art. 36 del d.P.R. n. 382 del 1980, recante «Riordinamento della docenza universitaria», e con le modifiche e gli aggiustamenti susseguitisi negli anni) prevede che la progressione economica dei docenti di ruolo delle università si sviluppa in una serie di «classi» biennali di stipendio, al conseguimento di ciascuna delle quali corrisponde uno «scatto» stipendiale. In applicazione del citato comma 21, dell'art. 9, pertanto, per l'intero triennio 2011-2013 le retribuzioni dei docenti universitari sono escluse tanto dai meccanismi di adeguamento di cui all'art. 24 della legge n. 448 del 1998, tanto dall'applicazione degli aumenti retributivi («scatti» e «classi» di stipendio) collegati all'anzianità di ruolo; adeguamenti ed aumenti ricominceranno a decorrere a partire dal 2014, con espressa esclusione, però, di ogni possibilità di «recupero» degli adeguamenti e degli scatti che sarebbero spettati per il triennio 2011-2013.

2. — Preliminarmente il Collegio da atto della rilevanza della questione, dato che la normativa richiamata è stata correttamente applicata direttamente ai ricorrenti, con ciò incidendo sulla relativa retribuzione, da cui la sussistenza del loro interesse processuale.

2a) — Con un primo ordine di argomenti si deduce la violazione da parte del legislatore dei criteri di ragionevolezza e ponderazione, posti a presidio del principio di uguaglianza, non avendo i sacrifici imposti carattere meramente temporaneo, ma essendo al contrario destinati a produrre effetti permanenti.

«Osserva preliminarmente il Collegio come in passato la Corte costituzionale abbia già effettivamente scrutinato la legittimità di una normativa analoga a quella contestata nel presente giudizio. Stabiliva infatti l'art. 7 del d.-l. n. 384 del 1992, convertito in legge n. 438 del 1992, che «per l'anno 1993 non trovano applicazione le norme che comunque comportano incrementi retributivi in conseguenza sia di automatismi stipendiali, sia dell'attribuzione di trattamenti



economici, per progressione automatica di carriera”. La Corte, dato, che atto che la normativa in questione era stata emanata “in un momento delicato della vita nazionale”, avente “la finalità di realizzare, immediatezza, un contenimento della spesa pubblica”, ne ha riconosciuto la legittimità, atteso che il blocco “esauriva i suoi effetti nell’anno considerato, limitandosi a impedire erogazioni per esigenze di riequilibrio del bilancio”, (sentenza 18 luglio 1997, n. 245) affermando (che la siffatta norma, nell’imporre sacrifici anche onerosi, poteva ritenersi non lesiva del principio di cui all’art. 3 della Costituzione, sotto il duplice aspetto della non contrarietà sia al principio di uguaglianza sostanziale, sia a quello della non irragionevolezza, a condizione però che i suddetti sacrifici siano eccezionali, transeunti, non arbitrari e consentanei allo scopo prefisso. La fattispecie di che trattasi non pare pertanto riconducibile ai citati precedenti già esaminati dalla Corte costituzionale poiché, a differenza di tali ipotesi, in cui le misure restrittive erano temporalmente circoscritte ad un solo anno, difetta ora nella sostanza quel requisito dell’eccezionalità e temporaneità della disciplina, che aveva consentito alla stessa Corte di rigettare le prospettate questioni di costituzionalità. L’estensione del blocco alla maturazione delle classi e scatti di stipendio ad un triennio, crea infatti una vera e propria paralisi nella progressione stipendiale dei ricorrenti, non comparabile ai seppur gravosi effetti prodotti dal citato art. 7 d.-l. n. 384/1992, che in quanto circoscritti ad un anno potevano essere considerati una limitata parentesi meramente temporanea, priva di un vero e proprio carattere di stabilità. Peraltro, ad ulteriore conferma della natura non “eccezionale” e non “transeunte” della disciplina, si consideri come di recente il d.-l. n. 98 del 2011, convertito nella legge n. 111 del 2011, all’art. 16, comma 1, lettera b), preveda la “proroga fino al 31 dicembre 2014 delle vigenti disposizioni che limitano la crescita dei trattamenti economici anche accessori del personale delle pubbliche amministrazioni previste dalle disposizioni medesime”. Per le ragioni sopra esposte il Collegio dubita pertanto della legittimità costituzionale dell’art. 9, comma 21 del d.-l. n. 78/2010, per violazione dell’art. 3, comma 2, Cost.».

2b) — «La vista protrazione degli effetti della norma in questione per un lungo lasso di tempo, induce altresì a ritenere non manifestamente infondata anche l’ulteriore censura di incostituzionalità mossa dai ricorrenti, per violazione degli artt. 36 e 97 Cost. “in quanto la prefigurata ed incisiva riduzione del trattamento economico a danno dei professori universitari finisce per alterare la proporzione tra la retribuzione complessiva del professore e la docenza svolta”. Osserva il Collegio come, nel caso del lavoro pubblico non contrattualizzato, sia lo stesso legislatore a determinare lo stipendio, in conformità ai parametri costituzionali, ed in *primis* a quelli di cui al citato art. 36 Cost. Il sistema legislativo intaccato dalla normativa di che trattasi, è andato nel corso degli anni formandosi in stretta attuazione dei parametri di proporzionalità delle retribuzioni alla “quantità e qualità” del lavoro prestato, che risultano appunto pesantemente incisi, *ex post*, dall’intervento normativo per cui è causa. L’esclusione di qualsiasi recupero successivo degli scatti, comporta che solo dal 2014 i meccanismi di adeguamento riprenderanno a decorrere, da cui la possibile alterazione del rapporto tra valore reale delle retribuzioni rispetto all’aumento del costo della vita».

2c) — «Sotto altro profilo, ritiene tuttavia il Collegio di sollevare questione di costituzionalità, per violazione dell’art. 3 Cost. per disparità di trattamento tra i ricorrenti e le altre categorie di dipendenti pubblici menzionate nell’art. 9, comma 21 cit., e per contrasto con l’art. 97 Cost., per la violazione del principio costituzionale di imparzialità dell’azione amministrativa. L’art. 9, comma 21 cit., che si applica ai ricorrenti e a tutte le altre categorie di dipendenti pubblici ivi contemplate, presuppone “un meccanismo di progressione automatica degli stipendi”. I ricorrenti, per effetto di recenti innovazioni normative, non sono più titolari di un vero e proprio diritto al conseguimento degli scatti stipendiali, a suo tempo disciplinato nel d.P.R. 11 luglio 1980, n. 382. La normativa applicabile a professori e ricercatori universitari, come modificata nel corso degli ultimi anni, e come correttamente evidenziato nel primo motivo di ricorso, subordina infatti il conseguimento delle dette progressioni all’ottenimento di una positiva valutazione. In particolare, l’art. 3-ter del d.-l. 10 novembre 2008, n. 180, conv., con legge 9 gennaio 2009, n. 1, in tema di “valutazione dell’attività di ricerca”, ha infatti stabilito che “Gli scatti biennali di cui agli articoli 36 e 38 del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382, destinati a maturare a partire dal 1° gennaio 2011, sono disposti previo accertamento da parte dell’autorità accademica della effettuazione nel biennio precedente di pubblicazioni scientifiche».

L’art. 6, comma 14 della legge 30 dicembre 2010, n. 240 prevede poi che «i professori e i ricercatori sono tenuti a presentare una relazione triennale sul complesso delle attività didattiche, di ricerca e gestionali svolte, unitamente alla richiesta di attribuzione dello scatto stipendiale di cui agli articoli 36 e 38 del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382, fermo restando quanto previsto in materia dal decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122. La valutazione del complessivo impegno didattico, di ricerca e gestionale ai fini dell’attribuzione degli scatti triennali di cui all’art. 8 è di competenza delle singole università secondo quanto stabilito nei regolamenti di ateneo. In caso di valutazione negativa, la richiesta di attribuzione dello scatto può essere reiterata dopo che sia trascorso almeno un anno accademico».



Per il successivo art. 8 della medesima legge «entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge il Governo, tenendo conto anche delle disposizioni recate in materia dal decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, adotta un regolamento ai sensi dell'art. 17, comma. 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, per la revisione della disciplina del trattamento economico dei professori e dei ricercatori universitari già in servizio e di quelli vincitori di concorsi indetti fino alla data di entrata in vigore della presente legge, come determinato dagli articoli 36, 38 e 39 del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382, secondo le seguenti norme regolatrici: a) trasformazione della progressione biennale per classi e scatti di stipendio in progressione triennale; b) invarianza complessiva della progressione; c) decorrenza della trasformazione dal primo scatto successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore della presente legge. È abrogato il comma 3 dell'art. 3-ter del decreto-legge 10 novembre 2008, n. 180, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 gennaio 2009, n. 1». «Chiarito quanto precede, il Collegio dubita tuttavia della costituzionalità della normativa *de quo*, che nel bloccare le progressioni di tutti i dipendenti pubblici in essi menzionati, non distingue tra coloro che possono conseguire tale avanzamento solo a seguito di una positiva valutazione, come gli attuali ricorrenti, e coloro che invece vi hanno diritto prescindendo da un siffatto giudizio, da cui deriva una possibile discriminazione delle categorie di personale sottoposte alla predetta valutazione, rispetto ad altre di personale “non contrattualizzato”, per il quale invece, una volta decorso il triennio, i c.d. “automatismi” stipendiali riprenderanno a decorrere come prima».

2d) — «Il Collegio ritiene inoltre di sollevare d'ufficio un'ulteriore questione di costituzionalità, dato che, quanto più volte evidenziato nei precedenti punti, induce ad affrontare il tema della possibile natura tributaria della normativa in questione, ciò che porterebbe a dubitare della sua compatibilità con i principi espressi dall'art. 53 Cost. In base alla consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, il *nomen juris* di volta in volta utilizzato dal legislatore non è infatti qualificante ai fini dell'individuazione della natura tributaria di una norma, dato che la stessa deve essere considerata istitutiva di un prelievo quando abbia le caratteristiche essenziali dell'imposizione tributaria, essendo infatti influente, ai fini del giudizio di costituzionalità, l'autoqualificazione legislativa del prelievo e la conseguente necessità di desumere la natura del prelievo stesso dalla sola disciplina posta dal legislatore ordinario (Corte costituzionale 8 maggio 2009, n. 141). Premesso quanto precede, ritiene il Collegio che la normativa impugnata possieda i caratteri sostanziali richiesti dalla Corte costituzionale, onde riconoscere la natura tributaria di una disposizione (Corte cost. 23 maggio 2008, n. 168, 14 marzo 2008, n. 64). In primo luogo, pare evidente la doverosità della prestazione, posta in essere mediante l'imposizione di un sacrificio economico individuale, realizzata attraverso un atto autoritativo di carattere ablatorio, venendo ad incidere su un trattamento economico già prefigurato, con una modalità unilateralmente predeterminata dal legislatore, alla quale né l'Ente datore né lo stesso lavoratore possono sottrarsi. Secondariamente, il gettito scaturente dal prelievo è destinato alla pubblica spesa, come desumibile dallo stesso tenore letterale della normativa di che trattasi; il d.-l. n. 78/2010 detta infatti “misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria”, laddove l'articolo in questione è espressamente dedicato al “contenimento delle spese in materia di impiego pubblico”.

La natura tributaria della normativa in questione trova infine conferma nel carattere non sinallagmatico dell'imposizione, operata senza che a fronte di essa possa individuarsi una controprestazione da parte dell'Ente pubblico, o una riduzione delle prestazioni contrattualmente richieste, nel “presupposto economicamente rilevante” dei sacrifici imposti, e nella più volte evidenziata stabilità nel tempo delle disposizioni di cui al citato comma 9 dell'art. 21 d.-l. n. 78/2010. Chiarite le ragioni che inducono il Collegio ad attribuire natura tributaria alla detta norma, occorre chiedersi se la stessa superi il vaglio di compatibilità con l'art. 53 Cost. Osserva in proposito il Collegio che, come peraltro già evidenziato nell'ordinanza n. 311/2012 del T.A.R. Calabria, il detto prelievo si è indirizzato nei confronti di una ben limitata categoria di contribuenti, accomunati dall'aver la parte pubblica quale datore di lavoro, risultando così esentati dall'imposizione straordinaria, nonostante l'eccezionalità della situazione economica, tutti gli altri contribuenti, pure in possesso di rilevanti redditi, non rientranti nella predetta categoria, da cui la possibile violazione dei principi di cui all'art. 53 Cost. L'imposizione contributiva e fiscale deve infatti essere improntata a canoni di uniformità, che nell'ammontare dei cespiti patrimoniali, individuino un criterio certo e non discriminatorio di identificazione della capacità contributiva. La Costituzione non impone affatto una tassazione fiscale uniforme, con criteri assolutamente identici e proporzionali per tutte le tipologie di imposizione tributaria, ma esige invece un indefettibile raccordo con la capacità contributiva, in un quadro di sistema informato a criteri di progressività, come svolgimento ulteriore, nello specifico campo tributario, del principio di eguaglianza, collegato al compito di rimozione degli ostacoli economico-sociali esistenti di fatto alla libertà ed eguaglianza dei cittadini-persone umane, in spirito di solidarietà politica, economica e sociale (Corte costituzionale 24 luglio 2000, n. 341). Il principio di capacità contributiva, come criterio diretto ad



orientare la discrezionalità del legislatore in ordine alla prefigurazione e configurazione degli obblighi tributari, comporta che a situazioni uguali, sul piano della capacità contributiva, corrispondano obblighi uguali, talché il sacrificio patrimoniale che per contingenti ragioni di contenimento della spesa pubblica, incida solo sulla condizione e sul patrimonio di una determinata categoria di lavoratori, lasciando indenni, a parità di capacità reddituale, altre categorie, da adito a dubbi di compatibilità costituzionale per contrasto con l'art. 53 Cost. Tale articolo pare peraltro violato anche sotto altro profilo, evidenziato dagli stessi ricorrenti, sebbene con riferimento al solo art. 3 Cost., poiché il legislatore non avrebbe "formato la sospensione degli scatti di anzianità, modulando le disposizioni di legge in modo differente, a seconda delle età e delle fasi della carriera universitaria". Il blocco in questione influisce effettivamente nella stessa misura percentuale praticamente per tutti i docenti, incidendo quindi nella medesima proporzione su tutti gli stipendi, a prescindere dalla loro consistenza, mentre, ai sensi dell'art. 53 della Costituzione, nell'imporre a tutti i docenti universitari un sacrificio in nome di esigenze di contenimento della spesa pubblica, una corretta applicazione, oltre che del principio di "capacità contributiva", anche del criterio della "progressività" (art. 53 Cost.), avrebbe imposto una partecipazione più significativa, in termini percentuali, per coloro che sono titolari di stipendi più alti. Né può essere utile a ripristinare un minimo di progressività in tale forma di concorso alle spese pubbliche, l'ulteriore e distinta misura di cui al comma 2 dell'art. 9 del d.-l. n. 78 conv. in legge n. 122 del 2010, che prevede, in aggiunta al blocco degli adeguamenti ed aumenti retributivi, ulteriori riduzioni (dal 5% al 15%) per gli stipendi superiori ai 90.000 euro lordi, dato che, stanti gli attuali livelli delle retribuzioni complessive dei docenti universitari, tale misura non colpisce che poche classi di stipendio (le più alte) dei soli professori ordinari a tempo pieno. Il blocco in questione non solo non rispetta alcun criterio di progressività ma, al contrario, produce un effetto addirittura regressivo, colpendo pertanto in misura maggiore proprio gli stipendi più bassi. Gli "scatti" stipendiali conseguenti alla maturazione delle diverse "classi" di stipendio non operano infatti in modo omogeneo, ma sono profondamente diversificati, decrescendo con il progredire dell'anzianità di ruolo. È quindi palese che, a seguito del blocco degli scatti, l'effetto sulle retribuzioni è di gran lunga più incisivo sulle classi di stipendio più basse».

3. — Tanto premesso, ai sensi dell'art. 23, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, ritenendola rilevante e non manifestamente infondata, il TAR solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 21, del d.-l. 31 marzo 2010, n. 78, come convertito in legge 30 luglio 2010, n. 122, per contrasto con gli artt. 3, 36, 97 e 53 della Costituzione, secondo i profili e per le ragioni sopra indicate, con sospensione del giudizio fino alla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana della decisione della Corte costituzionale sulle questioni indicate, ai sensi e per gli effetti di cui agli artt. 79 ed 80 del c.p.a. ed art. 295 c.p.c.

Riserva al definitivo ogni ulteriore decisione, nel merito e sulle spese;

P. Q. M.

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 21, del d.-l. 31 maggio 2010, n. 78 convertito, con modificazioni, in legge 30 luglio 2010, n. 122 in relazione agli artt. 3, 9, 33, 34, 36, 37, 53, 77 e 97 della Costituzione, dispone la sospensione del giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Rinvia ogni definitiva statuizione in rito, nel merito e sulle spese di lite all'esito del promosso giudizio incidentale, ai sensi degli artt. 79 ed 80 cod. proc. amm.;

Ordina che a cura della Segreteria la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati.

Così deciso in Salerno nella camera di consiglio del giorno 9 maggio 2013.

Il presidente, estensore: ONORATO



N. 266

Ordinanza del 16 settembre 2013 emessa dal Giudice della Corte di appello di Reggio Calabria nel procedimento civile promosso da Frassica Maria n.q. di erede di Scarvaci 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 n. 208/2013 V.G., avente ad oggetto: equa riparazione ex legge n. 89/2001, ad istanza di Frassica Maria, nata a Brolo (ME) il 19 febbraio 1938, n.q. di erede di Scarvaci Antonino, rappresentata e difesa dall'avv. Marianna Orlando, del Foro di Messina, PEC: avv.mariannaorlando@pec.giuffrè.it, per mandato in atti, domiciliata in Reggio Calabria, via 2 settembre n. 47 (studio Li Gotti), ricorrente;

Contro Ministero della giustizia, in persona del Ministro *pro-tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato presso i cui uffici alla Via del Plebiscito n. 15 in Reggio Calabria è domiciliato *ope legis*, resistente;

LA CORTE

Visto il ricorso presentato in data 19 luglio 2013 da Frassica Maria, nata a Brolo (ME) il 19 febbraio 1938, n.q. di erede di Scarvaci Antonino, con il quale viene richiesto l'indennizzo per l'irragionevole durata del giudizio di lavoro svoltosi dinanzi al Tribunale di Patti, sezione distaccata di S. Agata Militello (controversia conclusasi con il rigetto della domanda proposta contro dalla ricorrente);

Vista la documentazione allegata;

OSSERVA

1. La fattispecie.

Il giudizio presupposto è stato definito con sentenza del Tribunale di Patti, sezione distaccata di S. Agata Militello, che ha rigettato la domanda della ricorrente, passata in giudicato in data 22 gennaio 2013. L'odierna ricorrente all'esito del giudizio presupposto è dunque risultato 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 comma 1, dell'art. 2 ... ».

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

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

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

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

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

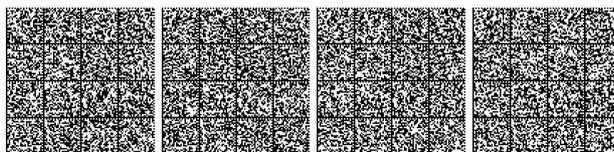
2.2.1. La previsione pone, anzitutto, un ancor più stretto legame tra valore della causa ed equa riparazione, stabilendo che il primo rappresenta un limite per il secondo.

In tale parte essa dà espressione ad una convinzione di comune buon senso particolarmente avvertita per le cause bagattellari: è, infatti, inimmaginabile che per l'eccessiva durata di un processo nel quale tuttavia si verta di beni o somme per un valore di poche centinaia o addirittura poche decine di euro, possa mai presumersi una sofferenza morale o 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'accogliibilità della domanda di equa riparazione per l'irragionevole durata dello stesso.

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



Non può sfuggire pertanto il paradosso (ed anche la violazione del fondamentale parametro di cui all'art. 3 Cost.) cui si incorrerebbe a ritenere che, posto il valore della causa uguale a 100:

a) in caso di diritto accertato uguale a 10, sia liquidabile un indennizzo non maggiore di 10;

b) in caso di radicale rigetto della domanda, sia invece liquidabile un indennizzo maggiore fino al limite di 100. Occorrerebbe presumere cioè, ma non si vede con quale plausibilità logica, che la durata irragionevole del processo sia fonte per la parte di sofferenza morale maggiore in caso di totale rigetto della sua domanda e minore in caso di parziale accoglimento.

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

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

Ma rilievo convergente deve darsi anche:

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

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

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

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

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

Tale passaggio sembra invero tradire la piena consapevolezza da parte del legislatore che il principio da sempre affermato nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo e, in piena adesione alla stessa, in quella della Corte di Cassazione, secondo, cui l'equa riparazione spetta anche alla parte pienamente soccombente, è causa di distorsioni nel funzionamento e nell'impostazione teorica stessa dei fondamenti e della natura del diritto all'equa riparazione.

Secondo la relazione, la riforma non interverrebbe su tale distorsione ma si limiterebbe a perseguire l'obiettivo di non allargarne le maglie. Alla stregua però di quanto sopra si è detto, gli strumenti di fatto introdotti e da ultimo analizzati — prescindendo del tutto, nell'attribuire il visto rilievo all'esito del giudizio, dall'accertamento dell'esistenza di un atteggiamento negligente, strumentale o abusivo a fondamento della domanda rigettata o della resistenza a quella interamente accolta — appaiono oggettivamente idonei anche a contrastare in radice il principio suddetto.

2.4. - Non ignora questo decidente che indice di segno contrario è rappresentato dalla previsione, contenuta nel comma 2-*quinq*ues, lett. a) dell'art. 2 l. Pinto, secondo la quale non può essere riconosciuto alcun indennizzo in favore della parte soccombente “condannata a norma dell'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 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 giovare degli specifici margini di apprezzamento riservati al giudice nazionale (Corte cost. 26 novembre 2009, n. 311; 22 luglio 2011, n. 236, cit.);



ii) tale dovere opera «“per quanto possibile”, e quindi solo nei limiti in cui detta interpretazione conforme sia resa possibile dal testo della stessa legge», che il giudice non può violare, essendo ad essa «pur sempre soggetto», con la conseguenza che qualora rilevi un contrasto della norma interna con la norma convenzionale, al quale non possa porre rimedio mediante l'interpretazione conforme, è tenuto a sollevare questione di legittimità costituzionale della prima, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., poiché è privo del potere di non applicare la disposizione interna (v. in tal senso, proprio in materia di equa riparazione, Cass. 11 marzo 2009, n. 5894).

Siffatti principi, dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, sono stati dapprima implicitamente confermati da una serie di sentenze del 2010 e dell'inizio del 2011 (sentenze 5 gennaio 2011, n. 1; 4 giugno 2010, n. 196; 28 maggio 2010, n. 187; 15 aprile 2010, n. 138; 12 marzo 2010, n. 93) quindi, sono stati ribaditi, quanto all'inesistenza del potere del giudice comune di disapplicare la norma interna in contrasto con la norma convenzionale, dalla sentenza 11 marzo 2011, n. 80, i cui principi sono stati confermati da successive pronunce (sentenze 11 novembre 2011, n. 303; 22 luglio 2011, n. 236; 8 giugno 2011, n. 175; 7 aprile 2011, n. 113; ordinanze 8 giugno 2011, n. 180; 15 aprile 2011, n. 138) e, di recente, hanno ricevuto il conforto della Corte di giustizia (sentenza 24 aprile 2012, n. C-571/10, Kamberaj, secondo la quale «il rinvio operato dall'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, legge 89/2001) con la giurisprudenza della Corte europea sul tema, dall'altro, si deve anche escludere la possibilità di una diversa interpretazione, costituzionalmente orientata, della norma interna.

3.2.1. Sotto il primo profilo (contrasto della norma con la giurisprudenza europea) è noto che la Corte di Strasburgo ha sempre sottolineato l'irrelevanza della soccombenza del ricorrente, in sé e per sé considerata, ai fini del diritto alla «satisfaction equitable» 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 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 danno* 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 n. 89 (introdotto dall'art. 55, co. 1°, lett. b) decreto-legge 22.6.2012, n. 83, convertito con legge 7.8.2012 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, 16 settembre 2013.

Il Giudice delegato: AMATO

13C00394

LOREDANA COLECCHIA, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2013-GUR-050) Roma, 2013 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



MODALITÀ PER LA VENDITA

La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- **presso l'Agenzia dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. in ROMA, piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-85082147**
- **presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti www.ipzs.it e www.gazzettaufficiale.it.**

L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato
Direzione Marketing e Vendite
Via Salaria, 1027
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: informazioni@gazzettaufficiale.it

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.




GAZZETTA UFFICIALE
 DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)
validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

	CANONE DI ABBONAMENTO
Tipo A Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: <i>(di cui spese di spedizione € 257,04)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 128,52)*</i>	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo B Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: <i>(di cui spese di spedizione € 19,29)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 9,64)*</i>	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della UE: <i>(di cui spese di spedizione € 41,27)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 20,63)*</i>	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali: <i>(di cui spese di spedizione € 15,31)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 7,65)*</i>	- annuale € 65,00 - semestrale € 40,00
Tipo E Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: <i>(di cui spese di spedizione € 50,02)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 25,01)*</i>	- annuale € 167,00 - semestrale € 90,00
Tipo F Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, e dai fascicoli delle quattro serie speciali: <i>(di cui spese di spedizione € 383,93)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 191,46)*</i>	- annuale € 819,00 - semestrale € 431,00

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € **56,00**

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI
(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, <i>concorsi</i> , prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo Conto Riassuntivo del Tesoro, prezzo unico	€ 6,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI

*(di cui spese di spedizione € 129,11)**
*(di cui spese di spedizione € 74,42)**

- annuale € **302,47**
- semestrale € **166,36**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

*(di cui spese di spedizione € 40,05)**
*(di cui spese di spedizione € 20,95)**

- annuale € **86,72**
- 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 5ª 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 potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.





€ 6,00

