

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 155° - Numero 15

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 2 aprile 2014

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. 54. Sentenza 24 - 27 marzo 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Concessione di contributi nella forma di credito d'imposta a favore di microimprese e piccole imprese - Sportello unico per le attività produttive - Manifestazioni sportive motoristiche all'interno delle aree naturali protette - Circolazione e trattamento dei rifiuti urbani nel territorio regionale - Assunzioni di pubblici impiegati in deroga ai limiti stabiliti dal legislatore statale.

- Legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 29 dicembre 2010, n. 22 (Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale e annuale della Regione - legge finanziaria 2011), artt. 2, commi 1 e 8, 3, comma 37, 4, comma 68, 10, commi 68 e 69, 12, commi 30 e 31, e 14, commi 43 e 44.

..... Pag. 1

N. 55. Sentenza 24 - 27 marzo 2014

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Immunità parlamentare - Procedimento penale per il reato di diffamazione a mezzo stampa a carico di soggetto, senatore all'epoca dei fatti, per le opinioni da questi espresse nei confronti di un magistrato.

- Deliberazione del Senato della Repubblica del 30 novembre 2011 (doc. IV-quater n. 6).

..... Pag. 11

N. 56. Ordinanza 24 - 27 marzo 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) - Indeducibilità ai fini delle imposte sui redditi.

- Decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 (Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali), art. 1, comma 2, come modificato dall'art. 6 del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2.

..... Pag. 15

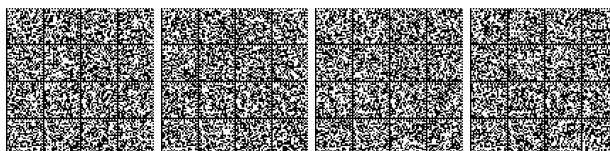
N. 57. Ordinanza 24 - 27 marzo 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Elezione dei componenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica - Ingresso e soggiorno illegale dello straniero nel territorio dello Stato.

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati), artt. 4, comma 2, 59, comma 1, 83, commi 1, numero 5), e 2, nel testo risultante dalla legge 21 dicembre 2005, n. 270; decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533 (Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica), artt. 14, comma 1, e 17, commi 2 e 4, nel testo risultante dalla legge 21 dicembre 2005, n. 270; decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), artt. 10-bis e 14, commi 5-bis e 5-quater.

..... Pag. 19



- N. **58.** Ordinanza 24 - 27 marzo 2014
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Straniero - Divieto di rilascio del permesso di soggiorno in caso di condanna con provvedimento irrevocabile per uno dei reati previsti dalle disposizioni del Titolo III, Capo III, Sezione II, della legge 22 aprile 1941, n. 633 e dagli artt. 473 e 474 del codice penale, nonché in caso di condanna anche non definitiva per delitti non colposi di cui all'art. 381 del codice di procedura penale.
 – Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), artt. 4, comma 3, 9, comma 4, e 26, comma 7-bis.
 – Pag. 23
- N. **59.** Ordinanza 24 - 27 marzo 2014
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Ordinamento giudiziario - Riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari - Soppressione di taluni tribunali ordinari o di sezioni distaccate.
 – Legge 14 settembre 2011, n. 148 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari), art. 1, comma 2; decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155 (Nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 1, con l'allegata Tabella A.
 – Pag. 28
- N. **60.** Sentenza 24 - 28 marzo 2014
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Università - Ricercatori e professori universitari - Imposizione di vincoli e limiti alle assunzioni.
 – Decreto-legge 10 novembre 2008, n. 180 (Disposizioni urgenti per il diritto allo studio, la valorizzazione del merito e la qualità del sistema universitario e della ricerca), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 gennaio 2009, n. 1, art. 1, commi 1 e 3.
 – Pag. 33
- N. **61.** Sentenza 24 - 28 marzo 2014
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Impiego pubblico - Dipendenti delle pubbliche amministrazioni e delle società non quotate direttamente o indirettamente controllate da esse - Titolari di incarichi dirigenziali - Personale a contratto - Misure di contenimento della spesa.
 – Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, commi 1, 2, 2-bis, 3, 4, 28 e 29.
 – Pag. 56
- N. **62.** Sentenza 24 - 28 marzo 2014
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Sanità pubblica - Accordi contrattuali con strutture sanitarie residenziali extraospedaliere senza la positiva conclusione della procedura di accreditamento - Rimborsi delle spese di trasporto e di viaggio per coloro che hanno subito un trapianto e per il donatore dell'organo.
 – Legge della Regione Puglia 6 febbraio 2013, n. 7 (Norme urgenti in materia socio-assistenziale), artt. 12, comma 1, lettera c), e 16, comma 1, lettera a).
 – Pag. 65



N. 63. Ordinanza 24 - 28 marzo 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Stupefacenti e sostanze psicotrope - Reati di produzione, traffico e detenzione illeciti - Trattamento sanzionatorio.

- Decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272 (Misure urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le prossime Olimpiadi invernali, nonché la funzionalità dell'Amministrazione dell'interno. Disposizioni per favorire il recupero di tossicodipendenti recidivi e modifiche al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 21 febbraio 2006, n. 49, art. 4-bis.

Pag. 69

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 10. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 3 marzo 2014 (della Regione Friuli-Venezia Giulia).

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Previsione di adozione di misure di razionalizzazione e di revisione della spesa delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, della legge n. 196 del 2009 - Determinazione dell'importo minimo da ricavare dalle suddette misure - Determinazione del contributo alla finanza pubblica che le Regioni e le Province autonome, per gli anni 2015, 2016 e 2017, assicurano a valere sui risparmi connessi alle suddette misure - Determinazione di contributi dovuti dagli enti locali e prolungamento dei vincoli già posti per essi all'anno 2017 - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciata introduzione di nuovi obblighi in termini di indebitamento netto a carico delle Regioni speciali rispetto a quelli già denunciati con ricorso n. 32 del 2013 - Introduzione unilaterale di ulteriori limiti di spesa - Lesione dell'autonomia finanziaria regionale - Violazione del principio dell'accordo - Disparità di trattamento rispetto alle Regioni ordinarie - Lesione dei poteri di coordinamento finanziario spettanti alla Regione con riferimento agli enti locali e agli enti strumentali - Lesione della competenza regionale in materia di finanza locale.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, commi 427, primo periodo, 429 e 499, lett. b) e c) (*recte*: 499, nella parte in cui modifica il comma 454, lett. b) e c), dell'art. 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228).
- Costituzione, artt. 3, 117, comma terzo, e 119, in particolare, comma quarto; Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia (legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1), artt. 4, n. 1-bis, 48, 49 e ss., 51, 54, 63, comma quinto, e 65; legge 13 dicembre 2010, n. 220, art. 1, commi 132, 136 e da 152 a 156; d.lgs. 2 gennaio 1997, n. 9, art. 9.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Fabbisogno del Servizio Sanitario Nazionale e correlato finanziamento - Riduzione di 540 milioni di euro per l'anno 2015 e 610 milioni di euro a decorrere dall'anno 2016 - Previsione che, in attesa dell'emanazione delle norme di attuazione di cui all'art. 27 della legge n. 42 del 2009, il concorso delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome è effettuato mediante accantonamenti annuali, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Richiamo alle argomentazioni svolte avverso l'art. 1, comma 132, della legge n. 228 del 2012 impugnato con ricorso n. 32 del 2013, che, a sua volta, richiama quelle svolte avverso l'art. 15, comma 22, del decreto-legge n. 95 del 2012 con ricorso n. 159 del 2012 - Denunciata violazione dell'autonomia della Regione nell'organizzazione e gestione del servizio sanitario - Interferenza con la destinazione dei tributi erariali statutariamente spettanti alla ricorrente - Alterazione unilaterale dell'assetto dei rapporti finanziari tra Stato e Regione Friuli-Venezia Giulia - Violazione del principio di leale collaborazione e del principio dell'accordo in materia finanziaria.



- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 481.
- Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia (legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1), artt. 5, n. 8, 16, 49 e 63, commi primo e quinto; d.P.R. 9 agosto 1966, n. 869; d.P.R. 25 novembre 1975, n. 902, artt. 8 e 9; legge 13 dicembre 2010, n. 220, art. 1, comma 154.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Previsione che le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano assicurano un ulteriore concorso alla finanza pubblica per l'importo complessivo di 240 milioni di euro - Previsione che, in attesa dell'emanazione delle norme di attuazione di cui all'art. 27 della legge n. 42 del 2009, il concorso delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome è effettuato mediante accantonamenti annuali, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali secondo importi indicati per ciascuna Regione a statuto speciale e Provincia autonoma - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione e del principio dell'accordo in materia finanziaria - Denunciata mancata precisazione del criterio di riparto dell'ulteriore concorso tra le diverse autonomie speciali, non consentendo la verifica di proporzionalità del riparto stesso - Violazione del principio di ragionevolezza - Lesione dell'autonomia finanziaria.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 526.
- Costituzione, art. 3; Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia (legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1), artt. 5, n. 8, 16, 49 e 63, commi primo e quinto; d.P.R. 9 agosto 1966, n. 869; d.P.R. 25 novembre 1975, n. 902, artt. 8 e 9; legge 13 dicembre 2010, n. 220, art. 1, comma 154.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Previsione che i risparmi derivanti dalle misure di contenimento della spesa adottate, sulla base dei principi di cui al comma 486 (concernente un contributo di solidarietà per il concorso al finanziamento delle gestioni previdenziali obbligatorie a carico dei trattamenti pensionistici erogati da enti gestori di forma di previdenza obbligatorie) dagli Organi costituzionali, dalle Regioni e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano, nell'esercizio della propria autonomia, anche in riferimento ai vitalizi previsti per coloro che hanno ricoperto funzioni pubbliche elettive, sono versati all'entrata del bilancio dello Stato per essere destinati al Fondo di cui al comma 48 - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciato ingiustificato trasferimento allo Stato di somme che, ai sensi dello Statuto, spettano alla Regione - Violazione dei criteri statutari di allocazione delle risorse - Lesione dell'autonomia finanziaria regionale - Indeterminatezza della destinazione per la mancata specificazione del fondo beneficiario.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 487.
- Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia (legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1), artt. 48 e 49.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Concorso delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano all'equilibrio dei bilanci e alla sostenibilità del debito pubblico - Riserva all'Erario delle nuove e maggiori entrate erariali derivanti dal decreto-legge n. 138 del 2011 e dal decreto-legge n. 201 del 2011 per un periodo di cinque anni a decorrere dal 1° gennaio 2014, al fine di essere interamente destinate alla copertura degli oneri per il servizio del debito pubblico - Previsione che con decreto del MEF, sentiti i Presidenti delle Giunte regionali interessati, sono stabilite le modalità di individuazione del maggior gettito - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Lesione della norma statutaria che prevede quote fisse di compartecipazione della Regione ai tributi erariali riscossi nel territorio regionale - Violazione del principio dell'accordo in materia finanziaria - Contrasto con l'art. 12, comma 2, della legge n. 243 del 2012 che subordina la possibilità di porre a carico delle autonomie regionali contributi al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato solamente nelle fasi favorevoli del ciclo economico - Mancata previsione dell'intesa con la Regione in relazione al decreto ministeriale che stabilisce le modalità di individuazione del maggior gettito - Violazione del principio di leale collaborazione.



- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 508.
- Costituzione, art. 81, comma sesto; Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia (legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1), artt. 48 e 49; legge 24 dicembre 2012, n. 243, art. 12, comma 2.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Meccanismo di definizione anticipata dei procedimenti giudiziari pendenti in tema di canoni di concessioni demaniali marittime - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciata mancata estensione alla Regione ricorrente della possibilità di definizione dei contenziosi che riguardano beni demaniali marittimi - Violazione del principio di uguaglianza - Lesione dell'autonomia finanziaria regionale.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, commi 732 e 733.
- Costituzione, art. 3; Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia (legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1), art. 48 e ss.; d.lgs. 1 aprile 2004, n. 111, art. 9, commi 2 e 5; d.lgs. 25 maggio 2001, n. 265, art. 1, commi 2 e 3.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Conferma del meccanismo dell'accantonamento sulle quote spettanti alle Regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta e alle Province autonome di compartecipazione ai tributi erariali di cui all'art. 13, comma 17, del decreto-legge n. 201 del 2011 - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Richiamo alle argomentazioni svolte avverso l'art. 13, comma 17, del decreto-legge n. 201 del 2011 con ricorso n. 50 del 2012, nonché a quelle svolte avverso l'art. 1, comma 380, della legge n. 228 del 2012 con ricorso n. 32 del 2013 - Denunciata previsione della diminuzione di un accantonamento di fondi di cui si è già denunciata la illegittimità costituzionale - Conferma della natura "sottrattiva" e lesiva del suddetto accantonamento - Denunciata mancata considerazione della riduzione del gettito ai fini della misura dell'accantonamento stesso - Irragionevolezza - Lesione dell'autonomia finanziaria regionale - Contrasto con il principio dell'accordo tra Stato e Regioni speciali in materia finanziaria.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, commi 711, 712, 715, 723, 725, 727 e 729.
- Costituzione, artt. 3 e 119, commi primo, secondo e quarto; Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia (legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1), artt. 4, n. 1-bis, 48, 49, 51, comma secondo, 54, 63 e 65; d.lgs. 2 gennaio 1997, n. 9, art. 9; d.P.R. 23 gennaio 1965, n. 114, art. 4; d.lgs. 2 gennaio 1997, n. 8, art. 6, comma 2; legge 13 dicembre 2010, n. 220, art. 1, comma 159.

Pag. 73

N. 39. Ordinanza del giudice di pace di Viterbo del 20 dicembre 2013.

Processo penale - Procedimento davanti al giudice di pace - Citazione a giudizio dell'imputato - Mancata previsione dell'avviso della conclusione delle indagini preliminari ex art. 415-bis cod. proc. pen. - Disparità di trattamento rispetto all'indagato per reati di competenza del tribunale - Lesione del diritto di difesa.

- Decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, artt. 11 e 20, come modificato dall'art. 17 del decreto-legge 27 luglio 2005, n. 144, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 luglio 2005, n. 155.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

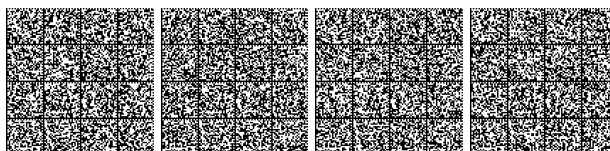
Pag. 94

N. 40. Ordinanza del Giudice di pace di Viterbo del 20 dicembre 2013.

Processo penale - Procedimento davanti al giudice di pace - Citazione a giudizio dell'imputato - Mancata previsione dell'avviso della conclusione delle indagini preliminari ex art. 415-bis cod. proc. pen. - Disparità di trattamento rispetto all'indagato per reati di competenza del tribunale - Lesione del diritto di difesa.

- Decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, artt. 11 e 20, come modificato dall'art. 17 del decreto-legge 27 luglio 2005, n. 144, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 luglio 2005, n. 155.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

Pag. 97



N. 41. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia del 15 ottobre 2013

Edilizia urbanistica - Espropriazione per pubblica utilità - D.l.lgt. 19 agosto 1917, n. 1399, recante approvazione del T.U. delle disposizioni di legge emanate in conseguenza del terremoto di Messina del 28 dicembre 1908 - Norme speciali per i comparti del piano regolatore di Messina - Pubblicazione del piano di divisione in comparti - Ricorsi - Regolamento dei diritti di proprietà - Determinazione dell'indennità di espropriazione dei beni compresi nel comparto - Procedura per la prima gara - Concorso alla gara dell'Unione edilizia nazionale - Seconda gara - Terza gara - Acquisto delle aree comunali comprese nei comparti - Versamento delle indennità di espropriazione e destinazione di parti di essa alla costruzione di case economiche - Esecutorietà dei verbali di assegnazione - Diritti dei proprietari dei beni espropriati - Destinazione delle cauzioni incamerate - Agevolazioni fiscali - Ritenuta vigenza del decreto legislativo luogotenenziale sopra richiamato in base al "diritto vivente" - Irragionevolezza - Violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva della Regione Siciliana in materia di edilizia e urbanistica e di espropriazione per pubblica utilità, con conseguente inapplicabilità alla città di Messina della legge regionale n. 71 del 1978 in materia.

- Decreto legislativo luogotenenziale 19 agosto 1917, n. 1399, artt. 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136 e 137; Decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179, art. 1, comma 2.
- Costituzione, artt. 3 e 76; Statuto della Regione Siciliana, art. 14, primo comma, lett. f) e s); legge 28 novembre 2005, n. 246, art. 14, comma 17, lett. a).

Legge - Abrogazione - Disposizioni legislative anteriori al 1° gennaio 1970, di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore - Sottrazione del d.l.lgt. n. 1399/1917 all'effetto abrogativo di cui all'art. 2 del d.l. 22 dicembre 2008, n. 200 - Ritenuto esaurimento della funzione emergenziale del d.l.lgt. n. 1399/1917 ed obsolescenza dello stesso - Eccesso di delega.

- Decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179, art. 1, comma 2.
- Costituzione, art. 76.....

Pag. 100

N. 42. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia del 15 ottobre 2013

Edilizia urbanistica - Espropriazione per pubblica utilità - D.l.lgt. 19 agosto 1917, n. 1399, recante approvazione del T.U. delle disposizioni di legge emanate in conseguenza del terremoto di Messina del 28 dicembre 1908 - Norme speciali per i comparti del piano regolatore di Messina - Pubblicazione del piano di divisione in comparti - Ricorsi - Regolamento dei diritti di proprietà - Determinazione dell'indennità di espropriazione dei beni compresi nel comparto - Procedura per la prima gara - Concorso alla gara dell'Unione edilizia nazionale - Seconda gara - Terza gara - Acquisto delle aree comunali comprese nei comparti - Versamento delle indennità di espropriazione e destinazione di parti di essa alla costruzione di case economiche - Esecutorietà dei verbali di assegnazione - Diritti dei proprietari dei beni espropriati - Destinazione delle cauzioni incamerate - Agevolazioni fiscali - Ritenuta vigenza del decreto legislativo luogotenenziale sopra richiamato in base al "diritto vivente" - Irragionevolezza - Violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva della Regione Siciliana in materia di edilizia e urbanistica e di espropriazione per pubblica utilità, con conseguente inapplicabilità alla città di Messina della legge regionale n. 71 del 1978 in materia.

- Decreto legislativo luogotenenziale 19 agosto 1917, n. 1399, artt. 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136 e 137; Decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179, art. 1, comma 2.
- Costituzione, artt. 3 e 76; Statuto della Regione Siciliana, art. 14, primo comma, lett. f) e s); legge 28 novembre 2005, n. 246, art. 14, comma 17, lett. a).



Legge - Abrogazione - Disposizioni legislative anteriori al 1° gennaio 1970, di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore - Sottrazione del d.l.lgt. n. 1399/1917 all'effetto abrogativo di cui all'art. 2 del d.l. 22 dicembre 2008, n. 200 - Ritenuto esaurimento della funzione emergenziale del d.l.lgt. n. 1399/1917 ed obsolescenza dello stesso - Eccesso di delega.

– Decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179, art. 1, comma 2.

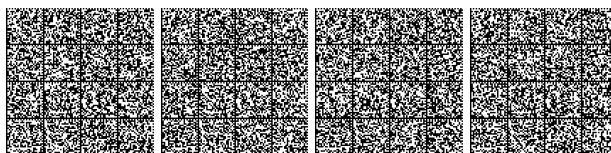
– Costituzione, art. 76..... Pag. 104

N. 43. Ordinanza del Tribunale di Milano dell'11 dicembre 2013

Reati e pene - Produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope - Modifiche normative introdotte mediante disposizioni inserite nella legge di conversione del decreto-legge n. 272 del 2005 - Denunciata parificazione ai fini sanzionatori delle sostanze stupefacenti o psicotrope di cui alle tabelle II e IV (c.d. droghe leggere) del previgente art. 14 del testo unico in materia a quelle delle tabelle I e III (c.d. droghe pesanti) - Denunciato conseguente innalzamento delle sanzioni per le condotte riguardanti le sostanze di cui alle prime due tabelle - Denunciata unificazione delle tabelle che identificano le sostanze stupefacenti, in particolare includendo la *cannabis* e i suoi prodotti nella prima di tali tabelle - Estraneità delle nuove norme inserite dalla legge di conversione all'oggetto, alle finalità e alla *ratio* dell'originale decreto-legge - In via subordinata: carenza del presupposto del caso straordinario di necessità e urgenza.

– Decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272, convertito, con modificazioni, nella legge 21 febbraio 2006, n. 49, artt. 4-*bis* (nella parte in cui sostituisce i commi 1, 4 e 5 dell'art. 73 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309) e 4-*vicies-ter*, comma 2, lett. *a*) (che sostituisce il comma 1 dell'art. 13 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309), e comma 3, lett. *a*) n. 6 (*recte*: comma 3, nella parte in cui sostituisce l'art. 14, lett. *a*), n. 6 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309).

– Costituzione, art. 77, comma secondo..... Pag. 109





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 54

Sentenza 24 - 27 marzo 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Concessione di contributi nella forma di credito d'imposta a favore di microimprese e piccole imprese - Sportello unico per le attività produttive - Manifestazioni sportive motoristiche all'interno delle aree naturali protette - Circolazione e trattamento dei rifiuti urbani nel territorio regionale - Assunzioni di pubblici impiegati in deroga ai limiti stabiliti dal legislatore statale.

- Legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 29 dicembre 2010, n. 22 (Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale e annuale della Regione - legge finanziaria 2011), artt. 2, commi 1 e 8, 3, comma 37, 4, comma 68, 10, commi 68 e 69, 12, commi 30 e 31, e 14, commi 43 e 44.

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. 2, commi 1 e 8, 3, comma 37, 4, comma 68, 10, commi 68 e 69, 12, commi 30 e 31, e 14, commi 43 e 44, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 29 dicembre 2010, n. 22 (Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale e annuale della Regione - legge finanziaria 2011), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 5-10 marzo 2011, depositato in cancelleria il 15 marzo 2011 ed iscritto al n. 23 del registro ricorsi 2011.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia;

udito nell'udienza pubblica del 25 febbraio 2014 il Giudice relatore Sabino Cassese;

uditi l'avvocato dello Stato Maria Letizia Guida per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Massimo Luciani per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.



Ritenuto in fatto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso notificato il 5-10 marzo 2011, depositato in cancelleria il 15 marzo 2011 e iscritto al registro ricorsi n. 23 del 2011, ha impugnato gli artt. 2, commi 1 e 8, 3, comma 37, 4, comma 68, 10, commi 68 e 69, 12, commi 30 e 31, e 14, commi 43 e 44, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 29 dicembre 2010, n. 22 (Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale ed annuale della Regione - legge finanziaria 2011), per violazione degli artt. 3, 117, commi primo, secondo, lettere *e*, *r*) e *s*), e terzo, e 120, primo comma, della Costituzione, nonché degli artt. 12, 39 e 43 del Trattato della Comunità europea, fatto a Roma il 25 marzo 1957, dell'art. 7 del Regolamento CEE n. 1612/1968 del Consiglio, del 15 ottobre 1968, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità, della direttiva n. 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, e della direttiva n. 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, e degli artt. 4, 5 e 51 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia).

2.- Le disposizioni impuginate contengono misure eterogenee in materia di imposte, ambiente, sportello unico per le attività produttive e personale delle pubbliche amministrazioni nella Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

2.1.- L'art. 2 della legge censurata detta norme riguardanti varie attività economiche. Il comma 1 prevede che «[a] i sensi dell'articolo 7, comma 1, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 123 (Disposizioni per la razionalizzazione degli interventi di sostegno pubblico alle imprese, a norma dell'articolo 4, comma 4, lettera *c*), della legge 15 marzo 1997, n. 59), e dell'articolo 39, comma 1, della legge regionale 20 marzo 2000, n. 7 (Testo unico delle norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso), l'Amministrazione regionale è autorizzata a concedere per le seguenti finalità, nel limite massimo determinato dall'articolo 1, comma 13, contributi nella forma di credito d'imposta a valere sull'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP), determinata per il periodo d'imposta in corso al 1° gennaio 2011 e, limitatamente alla finalità di cui alla lettera *b*), per i soggetti con esercizio sociale non coincidente con l'anno solare, anche con riferimento al periodo d'imposta 2011 - 2012: *a*) salvaguardia del livello occupazionale nel territorio regionale; *b*) incremento dell'occupazione e creazione di nuove opportunità di inserimento stabile in ambito lavorativo nel territorio regionale; *c*) sostegno e conservazione dei valori tradizionali della panificazione artigianale quale elemento caratterizzante di un territorio e della comunità su di esso localizzata». Il comma 7 stabilisce il limite massimo ai fini del calcolo del contributo previsto per l'incremento dell'occupazione e la creazione di nuove opportunità di inserimento stabile in ambito lavorativo nel territorio regionale. Il comma 8 dispone che tale limite massimo «è elevato di 5 punti percentuali per le imprese che assumono soggetti disoccupati e inoccupati residenti in Italia da almeno dieci anni, e nella regione Friuli Venezia Giulia da almeno cinque anni».

2.2.- L'art. 3 della legge impugnata riguarda la tutela dell'ambiente e la difesa del territorio. Il comma 37 di tale articolo inserisce quattro nuovi commi dopo il comma 1 dell'articolo 12 della legge regionale 15 ottobre 2009, n. 17 (Disciplina delle concessioni e conferimento di funzioni in materia di demanio idrico regionale). Il comma 1-*bis* prevede che «[s]u proposta dell'Assessore regionale all'ambiente, la Giunta regionale può emettere un'autorizzazione in deroga alla presente legge e alla legge regionale 25 agosto 2006, n. 17 (Interventi in materia di risorse agricole, naturali, forestali e montagna e in materia di ambiente, pianificazione territoriale, caccia e pesca), per lo svolgimento di manifestazioni sportive motoristiche all'interno di tutte le aree naturali protette (SIC, ZPS, prati stabili, biotopi, A.R.I.A.), valutando la positività che ne trarrebbe la Regione in termini di presenza turistica, comunicazione mediatica e valore sportivo della manifestazione. L'evento sportivo deve avere una validità internazionale, europea o mondiale, confermata dall'Assessorato regionale alle attività sportive e deve essere già stato sostenuto finanziariamente per almeno tre anni dalla Regione». Il comma 1-*ter* stabilisce che «[l]a Giunta autorizza, per quanto di propria competenza, gli eventi sportivi di cui al comma 1-*bis* unicamente su percorsi ricavati entro specifiche aree golenali e fluviali, ivi comprese tutte le aree magredili adiacenti, incluse quelle appartenenti al demanio militare alla data del 31 dicembre 2009, in deroga alle disposizioni previste dall'articolo 12 della presente legge e dall'articolo 22 della legge regionale n. 17/2006. Tali aree sono così delimitate: *a*) fiume Tagliamento: dal ponte di Pinzano al ponte di Madrisio; *b*) fiume Cosa: dal ponte di Lestans al Tagliamento; *c*) fiume Cellina: dal ponte della Ferrovia fino al Meduna; *d*) fiume Meduna: dal ponte di Meduno al ponte sulla SR 13; *e*) fiume Colvera: dal ponte sulla 464 fino al Meduna». Il comma 1-*quater* prevede che «[l]a struttura regionale competente insieme all'ente promotore predispongono un percorso che utilizzi piste o tracce esistenti a terra. Ai fini della presente legge sono da intendersi piste anche le tracce a piede argine interne ed esterne allo stesso. Laddove non vi siano piste segnate a terra, saranno autorizzati percorsi solo su alveo attivo, affinché sia individuabile una traccia, possibilmente con livellamenti del terreno operati da macchine operatrici in accordo con l'Ufficio provinciale dei lavori pubblici. L'Ufficio provinciale dei lavori pubblici è incaricato a rilasciare il decreto autorizzativo di utilizzo delle aree demaniali, successivamente alla delibera della Giunta regionale e a informare tutti i Comuni entro



in cui perimetri ricade il tracciato della manifestazione». Il comma 1-*quinquies*, infine, stabilisce che «Per le finalità previste dai commi 1-*bis*, 1-*ter*, 1-*quater*, 1-*quinquies*, il canone dovuto dall'ente promotore è stabilito, in 1.000 euro indipendentemente dalla quantità di chilometri utilizzati per lo svolgimento dell'attività. Nel caso in cui l'attività ricada su due province, l'importo sarà frazionato percentualmente sulla base dei chilometri ricadenti su ciascuna provincia».

2.3.- L'art. 4 della legge censurata riguarda la gestione del territorio. Il comma 68, in particolare, stabilisce che «[i] rifiuti urbani prodotti in Regione possono circolare liberamente sul territorio regionale e possono essere trattati anche in impianti non appartenenti all'ambito territoriale ottimale di produzione».

2.4.- L'art. 10 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 22 del 2010 detta norme in materia di «sussidiarietà e devoluzione». Il comma 68 prevede che «All'articolo 6 della legge regionale 12 febbraio 2001, n. 3 (Disposizioni in materia di sportello unico per le attività produttive e semplificazione di procedimenti amministrativi e del corpo legislativo regionale), come da ultimo modificato dall'articolo 26, comma 1, della legge regionale n. 17/2010, sono apportate le seguenti modifiche: a) al comma 2, le parole "entro il 31 dicembre 2010" sono sostituite dalle seguenti: "entro il 30 giugno 2011"; b) al comma 3, le parole "entro il 31 dicembre 2010" sono sostituite dalle seguenti: "entro il 30 giugno 2011"». Il comma 69 prevede che «all'articolo 53 della legge regionale 30 luglio 2009, n. 13 (Legge comunitaria 2008), come modificato dall'articolo 11, comma 23, della legge regionale n. 24/2009, sono apportate le seguenti modifiche: a) al comma 3, le parole "entro il 31 dicembre 2010" sono sostituite dalle seguenti: "entro il 30 giugno 2011"; b) il comma 4 è sostituito dal seguente: "4. Nel caso in cui, al momento della scadenza del termine di cui al comma 3, il Comune non abbia istituito lo sportello unico, l'esercizio delle relative funzioni è delegato, decorsi trenta giorni dal predetto termine, alla Camera di Commercio territorialmente competente."; c) i commi 5, 6 e 7 sono abrogati».

2.5.- L'art. 12 della legge impugnata contiene disposizioni urgenti in materia di razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica. Il comma 30 prevede che «[a]i fini del conseguimento degli obiettivi di contenimento della spesa pubblica di cui all'articolo 9, commi 5, 6, 7, 8 e 28 del decreto legge 78/2010, convertito dalla legge 122/2010, per le Amministrazioni di cui al comma 21 e gli enti del servizio sanitario della Regione, continuano a trovare applicazione le disposizioni di cui all'articolo 13, commi dal 14 al 23, della legge regionale 30 dicembre 2009, n. 24 (Legge finanziaria 2010), come modificato dall'articolo 8, comma 1, della presente legge». Ai sensi del successivo comma 31, «[i] limiti di spesa di cui all'articolo 9, comma 28, del decreto legge 78/2010, convertito dalla legge 122/2010, non si applicano all'Agenzia regionale del lavoro di cui all'articolo 9 della legge regionale 9 agosto 2005, n. 18 (Norme regionali per l'occupazione, la tutela e la qualità del lavoro)».

2.6.- L'art. 14 della legge censurata detta misure sul funzionamento della Regione. Il comma 43 stabilisce che «[a]ll'articolo 13 della legge regionale n. 24/2009 sono apportate le seguenti modifiche: a) alla lettera b) del comma 16, prima del numero 1 è introdotto il seguente: "01. per i comuni con popolazione fino ai 5.000 abitanti;"; b) alla lettera b) del comma 16, dopo il numero 3 è inserito il seguente: "3-*bis*. nel caso di rapporti di lavoro coperti da finanziamenti concessi ai sensi della legge 15 dicembre 1999, n. 482 (Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche), e della legge regionale 23 febbraio 2001, n. 38 (Norme a tutela della minoranza linguistica slovena della regione Friuli-Venezia Giulia);"; c) dopo il comma 16 è inserito il seguente: "16-*bis*. Con riferimento agli enti locali della Regione, sono previste le seguenti ulteriori fattispecie di deroga ai limiti di cui al comma 16: a) per il contratto di lavoro a tempo indeterminato: 1) esigenze di copertura da parte dei comuni gestori di ambito socio-assistenziale di posti resisi vacanti a seguito di cessazioni; b) per il contratto di lavoro a tempo determinato e, ove previsto, per il ricorso alla collaborazione coordinata e continuativa: 1) attività finanziate totalmente o cofinanziate con fondi a destinazione vincolata; 2) esigenza di assicurare attività correlate all'esercizio di attività stagionale non utilmente fronteggiabile con altre modalità; 3) esigenza di fronteggiare stati di emergenza dichiarata o calamità naturale; 4) esigenze di copertura da parte dei comuni gestori di ambito socio-assistenziale di posti resisi vacanti a seguito di cessazioni."; d) al comma 17 le parole "al numero 3" sono sostituite dalle seguenti: "ai numeri 3 e 3-*bis*"; e) il terzo periodo del comma 17, è sostituito dal seguente: "La Giunta regionale è autorizzata ad assentire, su richiesta dei singoli enti locali, ulteriori deroghe al limite di cui al comma 16, con riferimento alla sola ipotesi di figure uniche e non fungibili."; f) il quarto periodo del comma 17 è soppresso; g) al comma 40 le parole "31 dicembre 2010" sono sostituite dalle parole "31 dicembre 2011"». Il successivo comma 44 prevede che «[p]er le finalità di cui al terzo periodo del comma 17 dell'articolo 13 della legge regionale n. 24/2009, come sostituito dalla lettera e) del comma 43, trovano applicazione le modalità e le tempistiche già definite dalla Giunta regionale, alla data di entrata in vigore della presente legge, per le ipotesi di deroga al limite di cui al comma 16 del medesimo articolo 13».

3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri censura la legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 22 del 2010 sotto diversi profili.



3.1. - La difesa dello Stato impugna, in primo luogo, l'art. 2, comma 1, perché il legislatore regionale, introducendo un meccanismo agevolativo, avrebbe ecceduto la propria competenza statutaria (artt. 4, 5 e 51) e invaso quella esclusiva dello Stato in materia di sistema tributario di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. Il ricorrente censura, poi, l'art. 2, comma 8, per violazione delle norme comunitarie sulla libera circolazione dei lavoratori, con conseguente lesione dell'art. 117, primo comma, e 120 Cost.

3.2.- La difesa dello Stato censura, in secondo luogo, l'art. 3, comma 37, della legge impugnata, per violazione dell'art. 117, commi primo e secondo, lettera *s*), Cost., e degli artt. 4 e 5 dello statuto della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, nonché della direttiva n. 92/43/CEE del Consiglio delle Comunità europee del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, e della direttiva n. 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici. Il ricorrente sostiene che tale disposizione, autorizzando lo svolgimento di manifestazioni sportive motoristiche all'interno delle aree protette, sarebbe in contrasto con l'art. 11, comma 2, lettera *c*), della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette), secondo cui il Regolamento del parco disciplina «il soggiorno e la circolazione del pubblico con qualsiasi mezzo di trasporto».

3.3.- Il ricorrente censura, in terzo luogo, l'art. 4, comma 68, della legge impugnata, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., e degli artt. 4 e 5 dello statuto della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia. La norma impugnata sarebbe in contrasto con l'art. 182-*bis* del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), il quale sancisce il principio di autosufficienza e di prossimità per lo svolgimento di attività di smaltimento e recupero dei rifiuti urbani non pericolosi.

3.4.- La difesa dello Stato censura, in quarto luogo, l'art. 10, commi 68 e 69, della legge impugnata, che detta disposizioni in materia di sportello unico per le attività produttive. Ad avviso del ricorrente, il legislatore regionale avrebbe ecceduto la propria competenza statutaria di cui agli artt. 4 e 5 dello statuto della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e invaso la competenza esclusiva dello Stato in materia di «coordinamento informativo, statistico ed informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *r*), Cost. Le norme impuginate - che consentono di disciplinare l'attività dello sportello unico con un decreto del Presidente della Regione, fissano il termine al 30 giugno 2011 per l'istituzione dello sportello unico e autorizzano le Camere di commercio a subentrare nelle attività nell'ipotesi di inerzia dei Comuni - sarebbero in contrasto con gli artt. 4 e 12 del decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 160 (Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive, ai sensi dell'articolo 38, comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133). Tali disposizioni statali prevedono che le procedure di semplificazione e il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive siano fissate entro 180 giorni dalla data di pubblicazione del d.P.R. n. 160 del 2010, pubblicato il 30 settembre 2010. Il termine stabilito dal legislatore statale non ammette deroghe, sicché il legislatore regionale, nel prevedere tempi di attuazione diversi, renderebbe inefficace il coordinamento dello sportello unico a livello nazionale.

3.5.- Il ricorrente censura, in quinto luogo, l'art. 12, commi 30 e 31, della legge impugnata, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., e degli artt. 4 e 5 dello statuto della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia. Quanto al comma 30, il legislatore regionale avrebbe ecceduto la propria competenza statutaria (artt. 4 e 5 dello statuto) e, non prevedendo un risparmio di spesa per le amministrazioni della Regione, avrebbe violato l'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di «coordinamento della finanza pubblica». Con riguardo al successivo comma 31, il quale dispone che i limiti di spesa 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), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, non trovano applicazione per l'Agenzia regionale del lavoro, la Regione avrebbe violato l'articolo 117, terzo comma, Cost., in materia di coordinamento della finanza pubblica, perché l'art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010 prevede espressamente che la riduzione di spesa si applica anche alle agenzie. Sarebbero dunque lesi anche gli articoli 4 e 5 dello statuto della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

3.6.- La difesa dello Stato censura, infine, l'art. 14, commi 43 e 44, della legge impugnata, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., e degli artt. 4 e 5 dello statuto della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia. L'art. 14, commi 43 e 44, stabilisce una serie di deroghe in materia di assunzioni, ulteriori rispetto a quanto già previsto dall'art. 13, comma 16, della legge regionale n. 24 del 2009. Infatti, il comma 43 dell'articolo 14, nel modificare l'art. 13 della legge regionale n. 24 del 2009, dispone che le amministrazioni, prima di procedere alle assunzioni di personale con contratto di lavoro a tempo indeterminato, nonché a quelle con contratto di lavoro a tempo determinato, verificano, in attuazione del principio generale di sussidiarietà e ai fini di una spesa pubblica reversibile, la possibilità e la convenienza di ricorrere ad appalti di servizi o ad incarichi professionali; prevede che, in caso di esito negativo della suddetta verifica, l'assunzione di personale con contratto di lavoro a tempo indeterminato e determinato e il ricorso alla



collaborazione coordinata e continuativa possono avvenire, per gli esercizi 2010 e 2011, nonché 2012, 2013 e 2014, nel limite di un contingente di personale la cui spesa annua onnicomprensiva non superi il 20 per cento di quella relativa alle cessazioni di personale a tempo indeterminato avvenute nel corso dell'esercizio precedente e non già riutilizzata nel corso dell'esercizio stesso. La stessa norma stabilisce, inoltre, che detto limite è derogabile in una serie di ipotesi. Con riferimento agli enti locali della Regione, sono previste le condizioni per ulteriori deroghe: «a) per il contratto di lavoro a tempo indeterminato: 1) esigenze di copertura da parte dei comuni gestori di ambito socio-assistenziale di posti resisi vacanti a seguito di cessazioni; b) per il contratto di lavoro a tempo determinato e, ove previsto, per il ricorso alla collaborazione coordinata e continuativa: 1) attività finanziate totalmente o cofinanziate con fondi a destinazione vincolata; 2) esigenza di assicurare attività correlate all'esercizio di attività stagionale non utilmente fronteggiabile con altre modalità; 3) esigenza di fronteggiare stati di emergenza dichiarata o calamità naturale; 4) esigenze di copertura da parte dei comuni gestori di ambito socio-assistenziale di posti resisi vacanti a seguito di cessazioni». Il comma 44 del medesimo art. 14 prevede, poi, che per alcune delle finalità richiamate trovino applicazione le modalità e le tempistiche già definite dalla Giunta regionale, alla data di entrata in vigore della legge impugnata, per le ipotesi di deroga al limite di cui al comma 16 dell'art. 13 della legge regionale n. 24 del 2009.

Ad avviso del ricorrente, il quadro normativo risultante dalle modifiche introdotte dalle disposizioni censurate contrasterebbe con l'art. 14, commi da 7 a 10, del decreto-legge n. 78 del 2010, il quale dispone 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 devono assicurare, tra l'altro, anche la riduzione delle spese di personale. Il legislatore regionale, non rispettando tali limiti, eccederebbe la propria competenza legislativa di cui agli artt. 4 e 5 dello statuto della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e violerebbe i principi stabiliti dall'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di «coordinamento della finanza pubblica».

4.- Si è costituita in giudizio la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, con atto depositato in cancelleria il 14 aprile 2011, chiedendo che il ricorso venga respinto perché inammissibile e non fondato, per le ragioni da illustrare in separata memoria.

5.- Con atto depositato in cancelleria il 4 ottobre 2011, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha dichiarato di rinunciare parzialmente al ricorso n. 23 del 2011, con riguardo alle censure relative agli art. 2, commi 1 e 8, 3, comma 37, e 4, comma 68, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 22 del 2010. La rinuncia parziale è stata formalmente accettata dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia con atto depositato in cancelleria il 7 dicembre 2011.

6.- In data 22 novembre 2011, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha depositato in cancelleria memoria illustrativa, limitatamente alle questioni relative agli art. 10, commi 68 e 69, 12, commi 30 e 31, e 14, commi 43 e 44, della legge impugnata.

6.1.- In primo luogo, la difesa regionale rileva che le censure riferite all'art. 10, commi 68 e 69, riguardante lo sportello unico per le attività produttive, sono inammissibili e comunque non fondate.

La legge impugnata sarebbe intervenuta sulla disciplina dettata dall'art. 6 della legge regionale n. 3 del 2001 esclusivamente introducendo il termine del 30 giugno 2011, dapprima fissato al 31 dicembre 2010. Il testo delle disposizioni modificate dall'art. 10, comma 68, della legge impugnata sarebbe quindi rimasto uguale a quello che risultava dall'art. 9 della legge regionale n. 13 del 2009, fatta eccezione per il nuovo termine, peraltro soppresso dall'art. 5, comma 1, della legge regionale 1 aprile 2011, n. 4 (Modifiche alla L.R. n. 22/2010, n. 11/2009, n. 4/2005, n.3/2001 e n. 13/2009 in materia di agevolazioni alle imprese, di sportello unico per le attività produttive e di accordi di programma). Di conseguenza, l'impugnazione del comma 68 sarebbe inammissibile in quanto il ricorso non contiene alcuna censura rivolta alla modifica dei predetti termini, mentre farebbe riferimento a previsioni già in vigore precedentemente all'emanazione della legge impugnata. Sarebbe inoltre cessata la materia del contendere con riguardo alla questione di cui all'art. 10, comma 69, della legge censurata, per effetto della abrogazione, disposta dall'art. 5, comma 2, della stessa legge regionale n. 4 del 2011, dei commi 3 e 4 dell'art. 53 della legge regionale n. 13 del 2009, così come erano stati modificati dalla legge impugnata. In ogni caso, la difesa regionale ritiene la censura riferita agli artt. 4 e 5 dello statuto della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia inammissibile per genericità e la censura fondata sull'art. 117, secondo comma, lettera r), Cost., inammissibile per difetto di motivazione, in quanto il ricorrente non argomenta le ragioni per cui «una norma del titolo V, certamente non più favorevole dello Statuto speciale (dato che attribuisce una competenza esclusiva allo Stato), dovrebbe applicarsi ad una Regione speciale».

Nel merito, la difesa regionale osserva che la censura riferita al termine per l'attivazione dello sportello unico per le attività produttive non avrebbe più ragione di essere, perché le relative disposizioni sono state abrogate e pertanto risulta ora applicabile direttamente la norma statale. Con riguardo alla delega di funzioni alle camere di commercio, la parte resistente, oltre a ribadire la cessazione della materia del contendere (in quanto la norma regionale è stata abrogata



prima del termine e, quindi, non avrebbe trovato applicazione), sottolinea che la disposizione impugnata ha il medesimo contenuto della norma statale di cui all'art. 4 del d.P.R. n. 160 del 2010, per cui non sussisterebbe il contrasto lamentato nel ricorso. Infine, la difesa regionale ribadisce che l'art. 10, comma 68, della legge censurata non avrebbe il contenuto contestato dal ricorrente, né appare chiaro in quale modo «la previsione di un decreto del Presidente della Regione con cui “sono individuati i procedimenti amministrativi regionali che a partire dal termine indicato nel decreto medesimo sono inseriti nel procedimento di competenza dello sportello unico” possa ritenersi eccedente le competenze regionali o lesiva della competenza statale di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera r), Cost.». Andrebbero quindi considerate le diverse materie di competenza esclusiva regionale, tra cui l'organizzazione interna. E sarebbe lo stesso d.P.R. n. 160 del 2010 a rinviare «in più punti [...] alle discipline regionali, con ciò dimostrando che neppure lo Stato pretende competenza esclusiva» sullo sportello unico per le attività produttive.

6.2.- La difesa regionale sostiene, poi, la inammissibilità e l'infondatezza delle censure riferite all'art. 12, commi 30 e 31, della legge impugnata.

Con riguardo al comma 30, la Regione resistente rileva la genericità della relativa censura, perché tale disposizione, nel richiamare l'art. 13 della legge regionale n. 24 del 2009, rinvierebbe a una complessa disciplina diretta a limitare la spesa pubblica. Il ricorrente non spiegherebbe, dunque, perché questa disciplina non comporterebbe un risparmio di spesa, né illustrerebbe i termini del contrasto con i principi statali di coordinamento della finanza pubblica.

Nel merito, la Regione sottolinea che l'art. 12, comma 30, della legge censurata fa riferimento all'art. 9, commi 5, 6, 7 e 8, del decreto-legge n. 78 del 2010 come tramite «per l'individuazione degli obiettivi di contenimento della spesa pubblica, e che essi di per sé non sono destinati ad applicarsi alle Regioni». Essi porrebbero «limiti rigidi ed autoapplicativi a voci puntuali di spesa, consistendo nella fissazione di limiti specifici alle assunzioni da parte delle pubbliche amministrazioni espressamente indicate; e si tratta di limiti di natura tale che, qualora fossero applicabili alle Regioni, sarebbero illegittimi, eccedendo dalla potestà statale di principio». Ne deriva che tali norme, secondo la parte resistente, non potrebbero essere invocati quali parametri interposti. Infine, sarebbe lo stesso terzo periodo del comma 28 dell'art. 9 del decreto-legge n. 78 del 2010 a stabilire che «Le disposizioni di cui al presente comma costituiscono principi generali ai fini del coordinamento della finanza pubblica ai quali si adeguano le regioni», oltre che le Province autonome, gli enti locali e gli enti del Servizio sanitario nazionale.

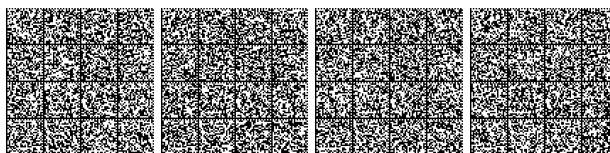
Con riferimento al comma 31 del citato art. 12, la Regione ritiene la censura inammissibile e non fondata, in quanto l'applicazione dei limiti di cui all'art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010 alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia «potrebbe derivare solo dal recepimento di essi nella legislazione regionale, nel quadro delle complessive legislazioni di adeguamento agli obiettivi».

6.3.- Parimenti inammissibili e non fondate sarebbero, secondo la Regione, le censure riferite all'art. 14, commi 43 e 44, della legge impugnata.

L'inammissibilità deriverebbe dalla genericità e dal difetto di motivazione delle censure, in quanto il ricorrente non illustrerebbe in che modo le deroghe previste dalla disposizione censurata implicherebbero una violazione delle norme statali, né indicherebbe quale dei commi cui è fatto riferimento (da 7 a 10 dell'art. 14 del decreto-legge n. 78 del 2010) sarebbe leso dalla norma impugnata. Quanto al merito, la Regione rileva che, dei parametri genericamente indicati dalla difesa dello Stato, l'art. 14, comma 7, del decreto-legge n. 78 del 2010 modifica 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), prescrivendo la riduzione delle spese di personale, ma «senza porre limiti rigidi». Inoltre, il limite stabilito dall'art. 14, comma 9, che modifica l'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, ad avviso della Regione non potrebbe essere invocato quale parametro di costituzionalità della norma impugnata, per le medesime ragioni esposte con riguardo all'art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010. Sarebbe evidente, infine, che il complesso della disciplina contenuta nell'art. 13 della legge regionale n. 24 del 2009 «limita e riduce le spese per il personale: sicché, in mancanza di alcuna contestazione specifica, relativa a disposizioni specifiche, deve ritenersi che esso sia coerente con l'articolo 1, comma 557, della legge n. 296 del 2006, e dunque perfettamente legittimo».

7.- In data 4 febbraio 2014, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha depositato in cancelleria una memoria illustrativa, in cui si ribadiscono le argomentazioni dedotte nel ricorso con riguardo alle censure non oggetto di rinuncia.

Con riferimento all'art. 10 della legge impugnata, la difesa dello Stato sostiene che l'interesse a ricorrere permarrrebbe anche successivamente all'abrogazione dell'impugnato comma 68, in quanto la proroga al 30 giugno 2011 del termine per la istituzione dello sportello unico ha avuto comunque efficacia, seppur per un breve periodo di tempo. Secondo la difesa dello Stato, parimenti illegittimo sarebbe l'art. 12, comma 30, della legge impugnata, in quanto l'ul-



trattività che essa dispone di norme regionali antecedenti l'emanazione del decreto-legge n. 78 del 2010 determinerebbe il mancato rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica da questa previsti. Il Presidente del Consiglio dei ministri osserva, inoltre, che la Regione non ha dimostrato in alcun modo che la conservazione dei limiti fissati dalla legislazione regionale antecedente consentirebbe di rispettare i nuovi e più ristrettivi limiti stabiliti con legge statale successiva. Infine, la difesa dello Stato insiste sulla illegittimità costituzionale dell'art. 14, commi 43 e 44, della legge regionale impugnata, perché le deroghe ivi previste sarebbero in contrasto con l'art. 14, commi da 7 a 10, del decreto-legge n. 78 del 2010, secondo cui gli enti sottoposti al patto di stabilità interno devono assicurare anche le spese di riduzione di personale. Anche in questo caso, secondo la difesa dello Stato, la Regione non avrebbe dimostrato che i principi di «coordinamento della finanza pubblica» siano stati rispettati.

8.- Con atto depositato in cancelleria il 4 febbraio 2014, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha presentato una memoria illustrativa.

Con riguardo all'art. 12 della legge impugnata, la difesa regionale rileva che il comma 31 è stato abrogato dall'art. 18, comma 1, lettera e), della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 9 agosto 2012, n. 16 (Interventi di razionalizzazione e riordino di enti, aziende e agenzie della Regione), mentre l'art. 14 della medesima legge regionale ha soppresso l'Agenzia regionale del lavoro, a decorrere dal 1° gennaio 2013. Sostiene la Regione che, nel periodo della sua vigenza, il citato comma 31 non sarebbe stato applicato, sicché si sarebbe determinata la cessazione della materia del contendere. In ogni caso, la difesa regionale sottolinea la inapplicabilità dell'art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010 alle Regioni a statuto speciale.

Con riferimento all'art. 14, commi 43 e 44, della legge impugnata, la Regione osserva che, a séguito della soppressione del terzo periodo del comma 17 dell'art. 13 della legge regionale n. 24 del 2009 - divenuto quarto periodo per effetto dell'art. 12, comma 27, lettera d), della legge regionale 11 agosto 2011, n. 11 (Assestamento del bilancio 2011 e del bilancio pluriennale per gli anni 2011-2013 ai sensi dell'articolo 34 della legge regionale n. 21/2007) - disposta dall'art. 12, comma 6, lettera f), della legge regionale 31 dicembre 2012, n. 27 (Disposizione per la formazione del bilancio pluriennale e annuale - Legge finanziaria 2013), l'impugnato comma 44 sarebbe divenuto inapplicabile. La difesa regionale comunque ribadisce l'inammissibilità della questione perché promossa con riferimento a una pluralità di norme regionali e di norme statali interposte. Infine, la Regione rileva che l'art. 76, comma 7, del decreto-legge n. 112 del 2008 (sostituito dall'art. 14, comma 9, del decreto-legge n. 78 del 2010) è stato più volte modificato e la versione attuale porrebbe limiti meno severi rispetto all'art. 13, comma 16, della legge regionale n. 24 del 2009, richiamato dall'impugnato comma 43.

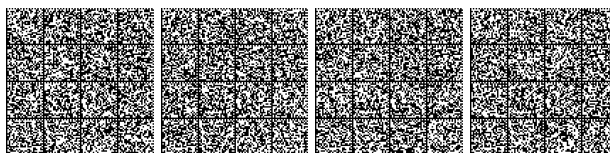
Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 2, commi 1 e 8, 3, comma 37, 4, comma 68, 10, commi 68 e 69, 12, commi 30 e 31, e 14, commi 43 e 44, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 29 dicembre 2010, n. 22 (Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale ed annuale della Regione - legge finanziaria 2011), per violazione degli artt. 3, 117, commi primo, secondo, lettere e), r) e s), e terzo, e 120, primo comma, della Costituzione, nonché degli artt. 12, 39 e 43 del Trattato della Comunità europea, fatto a Roma il 25 marzo 1957, dell'art. 7 del Regolamento CEE n. 1612/1968 del Consiglio, del 15 ottobre 1968, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità, della direttiva n. 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, e della direttiva n. 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, e degli artt. 4, 5 e 51 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia).

Le disposizioni impugnate contengono misure eterogenee in materia di imposte, ambiente, sportello unico per le attività produttive e personale delle pubbliche amministrazioni nella Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

2.- Nelle more del giudizio, il Presidente del Consiglio dei ministri, con atto depositato in cancelleria il 4 ottobre 2011, ha dichiarato di rinunciare parzialmente al ricorso, con riguardo agli artt. 2, commi 1 e 8, 3, comma 37, e 4, comma 68, della legge impugnata. La rinuncia parziale è stata formalmente accettata dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, con atto depositato in cancelleria il 7 dicembre 2011.

Va quindi dichiarata l'estinzione del giudizio relativamente alle questioni riferite alle anzidette disposizioni (da ultimo, per un caso analogo, sentenza n. 77 del 2013).



3. - Con riguardo ai motivi di ricorso non oggetto di rinuncia, va preliminarmente rilevato che, nelle more del giudizio, alcune delle disposizioni impugnate sono state modificate. Occorre quindi accertare se tale *ius superveniens* abbia determinato, come sostenuto dalla difesa regionale, la cessazione della materia del contendere delle questioni riferite agli artt. 10, commi 68 e 69, 12, comma 31, e 14, comma 44, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 22 del 2010.

3.1- Successivamente al ricorso, gli impugnati commi 68 e 69 dell'art. 10 della legge censurata sono stati entrambi oggetto di modifiche da parte dell'art. 5 della legge regionale 1° aprile 2011, n. 4 (Modifiche alla L.R. n. 22/2010, n. 11/2009, n. 4/2005, n. 3/2001 e n. 13/2009 in materia di agevolazioni alle imprese, di sportello unico per le attività produttive e di accordi di programma), entrata in vigore il 7 aprile 2011. Tale legge, da un lato, è intervenuta sull'art. 6, commi 2 e 3, della legge regionale 12 febbraio 2001, n. 3 (Disposizioni in materia di sportello unico per le attività produttive e semplificazione di procedimenti amministrativi e del corpo legislativo regionale), come modificati dal censurato comma 68, abrogando le parole «entro il 30 giugno 2011»; dall'altro, ha soppresso i commi 3 e 4 dell'art. 53 della legge regionale 30 luglio 2009, n. 13 (Legge comunitaria 2008), come modificati dall'impugnato comma 69.

A séguito di tali modifiche, è stato perciò abrogato quanto disposto dall'art. 10, comma 69, lettera *b*), della legge censurata, il quale aveva introdotto un potere sostitutivo delle camere di commercio nei confronti dei Comuni, esercitabile nell'ipotesi in cui questi ultimi non avessero provveduto ad attivare gli sportelli unici entro il termine stabilito. La norma è stata soppressa prima della scadenza del termine del 30 giugno 2011 e, quindi, prima che abbia potuto trovare applicazione. Va dunque dichiarata cessata la materia del contendere con riguardo alla questione riferita all'art. 10, comma 69, lettera *b*), della legge impugnata (*ex plurimis*, per casi analoghi, sentenze n. 19 del 2014 e n. 298 del 2013).

Non può giungersi alla stessa conclusione per le censure riferite alle altre disposizioni di cui al medesimo comma 69 e al comma 68. Dette disposizioni hanno posticipato dal 31 dicembre 2010 al 30 giugno 2011 il termine per l'attivazione degli sportelli unici; attivazione che, in base alla normativa statale, sarebbe dovuta comunque avvenire entro centottanta giorni dalla pubblicazione del decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 160 (Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive, ai sensi dell'articolo 38, comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), vale a dire entro il 29 marzo 2011. La citata legge regionale n. 4 del 2011, come anticipato, ha abrogato le parole «entro il 30 giugno 2011» inserite dalla legge censurata, così rinviando implicitamente al termine previsto dalla disciplina statale. L'abrogazione è però entrata in vigore il 7 aprile 2011, ossia dopo il 29 marzo 2011. Non può quindi essere dichiarata cessata la materia del contendere perché le disposizioni impugnate, seppur per pochi giorni, hanno avuto medio tempore applicazione.

3.2.- Ancora nelle more del giudizio, l'art. 18, comma 1, lettera *e*), della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 9 agosto 2012, n. 16 (Interventi di razionalizzazione e riordino di enti, aziende e agenzie della Regione), ha abrogato l'art. 12, comma 31, della legge censurata. Secondo la Regione, il citato comma 31, nei suoi circa diciannove mesi di vigenza, non avrebbe trovato applicazione, sicché sarebbe cessata la materia del contendere. La difesa regionale, però, non ha fornito alcun elemento a sostegno di tale assunto, tanto più necessario perché la disposizione impugnata risulta di agevole applicazione. Essa, infatti, sottrae l'Agenzia regionale del lavoro ai limiti stabiliti dal legislatore statale per le assunzioni a tempo determinato, così violando, ad avviso del ricorrente, l'art. 117, terzo comma, Cost.

3.3.- Né determina la cessazione della materia del contendere la modifica legislativa che, secondo la Regione, avrebbe reso inapplicabile l'art. 14, comma 44, della legge impugnata. Tale modifica è intervenuta ad opera dell'art. 12, comma 6, lettera *f*), della legge regionale 31 dicembre 2012, n. 27 (Disposizione per la formazione del bilancio pluriennale e annuale - Legge finanziaria 2013). La disposizione censurata, che richiamava il potere della Giunta regionale di autorizzare gli enti locali a ulteriori deroghe al limite di assunzioni di personale, è perciò rimasta in vigore per circa due anni, ma la Regione non ha offerto alcun elemento idoneo a mostrare che, in tale periodo, la norma impugnata non ha trovato applicazione.

4.- Ancora in via preliminare, vanno respinte le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla parte resistente.

4.1.- La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, innanzitutto, eccepisce l'inammissibilità delle censure riguardanti l'art. 10, commi 68 e 69, della legge impugnata. La difesa regionale ritiene che la censura riferita agli artt. 4 e 5 dello statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia sia inammissibile per genericità e che la censura fondata sull'art. 117, secondo comma, lettera *r*), Cost., sia inammissibile per difetto di motivazione, in quanto il ricorrente non argomenta le ragioni per cui «una norma del titolo V, certamente non più favorevole dello Statuto speciale (dato che attribuisce una competenza esclusiva allo Stato), dovrebbe applicarsi ad una Regione speciale».

Le eccezioni non sono fondate.



In primo luogo, il richiamo compiuto dalla difesa dello Stato agli artt. 4 e 5 dello statuto della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, i quali elencano le materie di potestà legislativa regionale, non è generico, bensì sufficiente per identificare le disposizioni statutarie asseritamente violate. Il ricorrente, infatti, lamenta che la Regione sia intervenuta in un ambito materiale non attribuito alla competenza regionale e, dunque, non indicato dai parametri statutari invocati.

In secondo luogo, il Presidente del Consiglio dei ministri ha motivato adeguatamente circa l'applicabilità alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia dell'art. 117, secondo comma, lettera *r*), Cost. Il ricorrente, infatti, precisa che le disposizioni statutarie relative alla potestà legislativa regionale non includono il «coordinamento informativo, statistico ed informatico dei dati dell'amministrazione». Inoltre, la difesa dello Stato sottolinea la necessità che tale materia, in cui il ricorrente colloca la disciplina dello sportello unico per le attività produttive, venga regolata a livello nazionale e dunque non compete alla Regione né in base allo statuto, né ai sensi del Titolo V della Parte II della Costituzione.

4.2.- La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, infine, eccepisce l'inammissibilità delle censure riferite agli artt. 12, commi 30 e 31, e 14, commi 43 e 44, della legge impugnata in quanto generiche e non sufficientemente motivate. Secondo la difesa regionale, il ricorrente non spiegherebbe perché la disciplina censurata non comporterebbe un risparmio di spesa, né illustrerebbe in che modo le deroghe previste dalla normativa regionale impugnata implicherebbero una violazione delle norme statali, né indicherebbe con precisione quale dei commi cui è fatto riferimento nel ricorso - da 5 a 8 e 28 dell'art. 9 e da 7 a 10 dell'art. 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 - sarebbe leso dalle disposizioni censurate.

L'eccezione non è fondata.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha chiarito i motivi di gravame e ha illustrato, seppur sinteticamente, le ragioni per le quali le disposizioni impugnate violerebbero i parametri invocati.

In primo luogo, il ricorrente riporta che l'art. 12, comma 30, della legge impugnata rinvia, dopo aver richiamato espressamente i parametri interposti di cui all'art. 9 del decreto-legge n. 78 del 2010, alla disciplina in materia di assunzioni già prevista dalla legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 30 dicembre 2009, n. 24 (Legge finanziaria 2010). Ad avviso della difesa dello Stato, la normativa regionale, così facendo, detterebbe misure diverse da quelle stabilite dalla legislazione statale in materia di «coordinamento della finanza pubblica», con conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

In secondo luogo, il Presidente del Consiglio dei ministri sottolinea che l'art. 14, commi 43 e 44, della legge censurata amplia le ipotesi di deroga al limite stabilito dalla legislazione regionale in materia di assunzioni di personale. Ciò, ad avviso del ricorrente, sarebbe in contrasto con le disposizioni legislative statali che dettano una riduzione della spesa per il personale delle pubbliche amministrazioni e un preciso limite alle assunzioni (art. 14, commi 7, 8, 9 e 10, del decreto-legge n. 78 del 2010).

Le censure prospettate, dunque, risultano sufficientemente motivate e i parametri invocati adeguatamente indicati.

5.- Nel merito, restano da esaminare le questioni per le quali non va dichiarata la cessazione della materia del contendere, riguardanti la disciplina dello sportello unico per le attività produttive e le assunzioni di personale nelle pubbliche amministrazioni.

6.- Il Presidente del Consiglio dei ministri censura le norme regionali in materia di sportello unico per le attività produttive rilevando che la Regione avrebbe ecceduto la propria competenza statutaria di cui agli artt. 4 e 5 dello statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e invaso la competenza esclusiva dello Stato in materia di «coordinamento informativo, statistico ed informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *r*), Cost.

6.1.- Va premesso che, da quanto esposto nel ricorso, la questione deve intendersi limitata all'art. 10, commi 68 e 69, lettera *a*), della legge censurata, nella parte in cui le disposizioni impugnate sono intervenute sul termine previsto per l'attivazione degli sportelli unici per le attività produttive.

6.2.- La questione, così delimitata, è fondata.

La disciplina dello sportello unico per le attività produttive riguarda non solo la regolamentazione dei compiti e del funzionamento degli sportelli, ma anche il termine entro cui questi ultimi debbono essere attivati. Questa Corte ha già chiarito che tale disciplina rientra nella materia del «coordinamento informativo statistico ed informatico dei dati della amministrazione statale, regionale e locale» (sentenza n. 15 del 2010). Detta materia è affidata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *r*), Cost., e non è indicata dagli artt. 4 e 5 dello statuto della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia tra le materie di potestà legislativa regionale.

Le disposizioni regionali impugnate, nell'estendere il termine stabilito dalla normativa statale per l'attivazione degli sportelli unici, hanno violato l'art. 117, secondo comma, lettera *r*), Cost. Va dunque dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, commi 68, e 69, lettera *a*), della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 22 del 2010.



7.- Con riguardo alle questioni riferite alle disposizioni in materia di assunzione di personale, va innanzitutto confermata l'applicabilità alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia dei principi di coordinamento della finanza pubblica stabiliti dalla legislazione statale, più volte riconosciuta da questa Corte (da ultimo, sentenze n. 3 del 2013 e n. 217 del 2012).

Non può accogliersi, perciò, la tesi della difesa regionale, la quale, per sostenere la inapplicabilità alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia dei principi di coordinamento della finanza pubblica dettati dal decreto-legge n. 78 del 2010, richiama le pronunce n. 260 del 2013, n. 267 e 215 del 2012. Dette sentenze si riferiscono esclusivamente alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e si basano sulle specifiche disposizioni riguardanti tale Regione. Le relative motivazioni non possono quindi estendersi alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, per la quale la legge 30 dicembre 2010, n. 220 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2011) ha previsto espressamente l'applicazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica di cui al decreto-legge n. 78 del 2010 (articolo 1, comma 156); né vi sono disposizioni statutarie che ostano a tale applicazione.

7.1.- Risolta positivamente la questione circa l'applicabilità alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia del decreto-legge n. 78 del 2010, va ribadita la natura di principio fondamentale in materia di «coordinamento della finanza pubblica» delle disposizioni statali invocate dal ricorrente quali parametri interposti, come più volte affermato da questa Corte (da ultimo, sentenza n. 289 del 2013). Tali disposizioni statali, successivamente al ricorso, sono state oggetto di modifiche che, come già rilevato in altri giudizi, non ne hanno alterato la «sostanza normativa» (sentenza n. 148 del 2012).

7.2.- Una volta confermata l'applicabilità alla Regione autonoma Friuli-Venezia dei principi di coordinamento della finanza pubblica di cui al decreto-legge n. 78 del 2010, e in particolare delle disposizioni di tale decreto invocate dal ricorrente quali parametri del presente giudizio, va deciso il merito della questione.

L'art. 12, comma 30, della legge impugnata, da un lato, richiama espressamente gli obiettivi stabiliti dall'art. 9, commi 5, 6, 7, 8, 9 e 28 del decreto-legge n. 78 del 2010, dall'altro, però, prevede che continuino ad applicarsi le disposizioni già dettate dall'art. 14, commi da 13 a 24, della legge regionale n. 24 del 2009. Tale disciplina, oltre a contenere un lungo elenco di deroghe, fissa un limite diverso da quello stabilito dalla legislazione statale. Infatti, il comma 16 dell'art. 14 della legge regionale n. 24 del 2009 fa riferimento, per le assunzioni di personale a tempo sia determinato, sia indeterminato, al 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente, mentre l'art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010 fa riferimento al 50 per cento della spesa per il personale a tempo determinato nell'anno 2009. La norma censurata, nel rinviare alla menzionata disciplina regionale, viola il principio di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 9, commi 5, 6, 7, 8 e 28, del decreto-legge n. 78 del 2010, perché si discosta dal limite previsto da tali disposizioni e perché contempla una serie di deroghe non individuate dalla legislazione statale.

Parimenti illegittimo è l'art. 12, comma 31, che, non sottoponendo l'Agenzia regionale del lavoro al limite per le assunzioni di cui all'art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010, introduce una deroga, non prevista dal legislatore statale, all'ambito soggettivo di applicazione di tale principio di coordinamento della finanza pubblica.

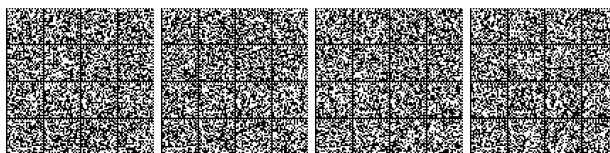
Va, dunque, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, commi 30 e 31, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

7.3.- Infine, anche i commi 43 e 44 dell'art. 14 della legge censurata sono in contrasto con i principi di coordinamento della finanza pubblica dettati dal legislatore statale.

Le norme impugnate introducono ulteriori ipotesi di deroga al limite per le assunzioni stabilito dall'art. 13, comma 16, della legge regionale n. 24 del 2009: il comma 43 aggiunge nuove fattispecie a quelle già previste; il comma 44 attribuisce alla Giunta regionale il potere di autorizzare ulteriori deroghe. È evidente, quindi, la violazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica stabiliti dall'art. 14, commi 7, 8, 9 e 10, del decreto-legge n. 78 del 2010, che impongono alle pubbliche amministrazioni una riduzione delle spese per il personale e un limite alle assunzioni, non consentendo l'incremento delle ipotesi di deroga a detto limite.

Né può accogliersi la tesi sostenuta dalla Regione, per cui il limite previsto dall'art. 14, comma 9, del decreto-legge n. 78 del 2010, a séguito delle modifiche intervenute, sarebbe divenuto meno restrittivo di quello stabilito in sede regionale. Detto limite - fatte salve alcune specifiche ipotesi di deroga - vale ora solo per il personale a tempo indeterminato e nella misura del 40 per cento; per il personale a tempo determinato continua ad applicarsi l'art. 9, comma 28, del medesimo decreto-legge n. 78 del 2010. Invece, l'art. 13, comma 16, della legge regionale n. 24 del 2009, richiamato dai censurati commi 43 e 44, per un verso, prevede il limite del 20 per cento per il personale sia a tempo determinato, sia a tempo indeterminato; per altro verso, detta una serie di deroghe differenti e aggiuntive rispetto alla normativa statale.

In conclusione, i commi 43 e 44 dell'art. 14 della legge impugnata, nell'introdurre ulteriori ipotesi di deroga al limite di assunzioni già stabilito dalla legislazione regionale, sono in contrasto con i principi di coordinamento della finanza pubblica dettati dall'art. 14, commi 7, 8, 9 e 10, del decreto-legge n. 78 del 2010, con conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 10, commi 68 e 69, lettera a), 12, commi 30 e 31, e 14, commi 43 e 44, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 29 dicembre 2010, n. 22 (Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale e annuale della Regione - legge finanziaria 2011);

2) dichiara estinto, relativamente alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, commi 1 e 8, 3, comma 37, e 4, comma 68, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 22 del 2010, il giudizio promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara la cessazione della materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 69, lettera b), della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 22 del 2010, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera r), della Costituzione e agli artt. 4 e 5 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), 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 24 marzo 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*Sabino CASSESE, *Redattore*Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 27 marzo 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_140054

N. 55

Sentenza 24 - 27 marzo 2014

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Immunità parlamentare - Procedimento penale per il reato di diffamazione a mezzo stampa a carico di soggetto, senatore all'epoca dei fatti, per le opinioni da questi espresse nei confronti di un magistrato.

– Deliberazione del Senato della Repubblica del 30 novembre 2011 (doc. IV-quater n. 6).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Gaetano SILVESTRI;

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

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della deliberazione del Senato della Repubblica del 30 novembre 2011 (doc. IV-*quater* n. 6), che ha dichiarato l'insindacabilità, ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost., delle opinioni espresse da Raffaele (detto Lino) Iannuzzi, senatore all'epoca dei fatti, nei confronti del dott. Gian Carlo Caselli, promosso dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Milano, con ricorso notificato il 5 marzo 2013, depositato in cancelleria il 20 marzo 2013 ed iscritto al n. 5 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2012, fase di merito.

Udito nell'udienza pubblica del 25 febbraio 2014 il Giudice relatore Sabino Cassese;
udito l'avvocato Tommaso Edoardo Frosini per il Senato della Repubblica.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso del 30 luglio 2012, depositato in cancelleria il 3 agosto 2012, il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Milano ha promosso conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato, chiedendo a questa Corte di dichiarare che non spettava al Senato della Repubblica di affermare, con deliberazione del 30 novembre 2011 (doc. IV-*quater* n. 6), che le dichiarazioni rese da Raffaele (detto Lino) Iannuzzi, senatore all'epoca dei fatti, nei confronti del dott. Gian Carlo Caselli - per le quali pende procedimento penale - concernono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, come tali insindacabili ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, e di annullare conseguentemente la predetta deliberazione del Senato.

Il ricorrente espone che pende innanzi ad esso un procedimento penale nei confronti di Raffaele Iannuzzi, senatore all'epoca dei fatti, per il reato di cui agli artt. 595 del codice penale e 13 della legge 8 febbraio 1948, n. 47 (Disposizioni sulla stampa), in riferimento all'articolo «Criticare la magistratura è un reato», pubblicato sul settimanale "Panorama" il 14 settembre 2006, con il quale l'imputato avrebbe offeso l'onore e la reputazione professionale di Gian Carlo Caselli, magistrato, già Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Palermo. Secondo il capo di imputazione, il parlamentare, nell'articolo, in riferimento all'episodio del decesso del magistrato Luigi Lombardini, aveva accusato il Procuratore Caselli: «di essere andati in cinque ad interrogare un magistrato, occupando militarmente il Palazzo di giustizia di Cagliari e interrogando l'indiziato a turno per sei ore, con modalità analoghe a quelle degli uffici di polizia nei film americani sui gangster»; «di aver predisposto e deciso tutto a Palermo, prima di partire per Cagliari, perquisizione, arresto, a prescindere dalle risultanze dell'interrogatorio»; «di avere, riportando le frasi dell'allora procuratore generale Pintus, compiuto una vera aggressione nei confronti del dott. Lombardini, "massacrandolo"»; «di aver aperto da anni la caccia negli uffici giudiziari di Cagliari»; «di essere stato smentito (in qualità di parte civile) da diverse sentenze di vari organi giudiziari, compresa la Cassazione, emesse nei confronti dell'allora Procuratore generale di Cagliari, Pintus, e altri, sentenza in cui decisiva sarebbe stata l'esibizione di quel foglio di carta (decreto di perquisizione) imbrattato di sangue che Lombardini stringeva nella mano sinistra»; «di aver ispirato la propria condotta, nella vicenda Lombardini, a motivi esclusivamente politici».

Ciò premesso in fatto, il giudice ricorrente osserva, in via preliminare, che «la notizia di reato non appare infondata», atteso che le affermazioni contenute nell'articolo, nel porre esplicitamente in collegamento il suicidio del dott. Lombardini con la condotta, in ipotesi abusiva e vessatoria, del dott. Caselli, sarebbero pacificamente idonee a ledere l'onore personale e professionale, potendosi altresì dubitare, sul piano della scriminante del diritto di critica, almeno della sussistenza del requisito della verità dei fatti storici dai quali le valutazioni dell'autore dell'articolo prendono le mosse.

Ad avviso del ricorrente, le dichiarazioni oggetto del procedimento penale non potrebbero essere coperte dalla garanzia di cui all'art. 68, primo comma, Cost., dal momento che la stessa Giunta parlamentare, «nella sua deliberazione, non ha neppure indicato alcuna circostanza concreta, dalla quale desumere la esatta corrispondenza oggettiva e cronologica tra il contenuto dell'articolo incriminato e quello di specifici atti parlamentari - tipizzati o meno - compiuti dallo Iannuzzi, ed anzi il relatore ha esplicitamente escluso che ve ne fossero». Né - sempre secondo il giudice ricorrente - alla luce della rigorosa giurisprudenza costituzionale, ampiamente richiamata nel ricorso, che richiede uno specifico nesso funzionale fra le dichiarazioni rese extra moenia e l'attività parlamentare, tale collegamento potrebbe semplicemente «derivare dall'interesse costantemente manifestato dallo Iannuzzi, nello svolgimento della sua attività politica, per le tematiche della politica giudiziaria».

2.- Il conflitto è stato dichiarato ammissibile da questa Corte con l'ordinanza n. 25 del 2013. Successivamente, il giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Milano ha notificato il ricorso e l'ordinanza al Senato della Repubblica il 5 marzo 2013 e ha poi depositato tali atti in cancelleria, con la prova dell'avvenuta notifica, il 20 marzo 2013.



3.- Il Senato della Repubblica si è costituito in giudizio con memoria depositata in cancelleria il 22 marzo 2013, chiedendo che venga dichiarata l'infondatezza del ricorso. La difesa del Senato ritiene che sia necessario procedere a un «aggiornamento giurisprudenziale» del concetto di «nesso funzionale» fra le opinioni espresse dai membri del Parlamento al di fuori di esso e l'esercizio di attività parlamentari. Tale aggiornamento interpretativo, in particolare, dovrebbe condurre, secondo la difesa del Senato, a ravvisare la sussistenza di tale nesso funzionale «in tutte le occasioni in cui il parlamentare raggiunga il cittadino elettore illustrando la propria posizione», atteso che, in tal modo, si terrebbe conto dell'evoluzione dell'attività politica del parlamentare, la quale sempre più si svolgerebbe anche nelle «sedi informali, quali ad esempio i mezzi di informazione, che oggi ricoprono un ruolo imprescindibile nel dibattito politico». Sul presupposto di tale aggiornamento interpretativo, quindi, la difesa del Senato chiede che questa Corte voglia affermare il potere del Senato stesso di dichiarare le opinioni espresse dal senatore Iannuzzi insindacabili ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost.

4.- Con memoria integrativa depositata in cancelleria il 27 dicembre 2013, la difesa del Senato ha innanzitutto eccepito l'inammissibilità del ricorso, nel quale non sarebbero «riportate puntualmente e letteralmente le frasi incriminate», con conseguente difetto del requisito della autosufficienza, in virtù del quale il ricorrente ha l'onere di riportare nell'atto introduttivo del giudizio le espressioni ritenute offensive. Nel merito, oltre a ribadire le proprie tesi circa l'esigenza di aggiornare in via interpretativa la nozione di nesso funzionale accolta nella giurisprudenza costituzionale, la difesa del Senato ha anche individuato un atto tipico parlamentare cui sarebbero funzionalmente ricollegabili le opinioni manifestate dal senatore Iannuzzi nell'articolo oggetto del procedimento penale. Si tratterebbe del disegno di legge n. 1291, XV Legislatura, recante «Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulla gestione di coloro che collaborano con la giustizia», comunicato alla Presidenza il 30 gennaio 2007 e attribuibile al senatore Iannuzzi in qualità di primo firmatario. Secondo la difesa del Senato, sotto il profilo temporale, tale atto parlamentare sarebbe stato elaborato quasi contestualmente alla pubblicazione dell'articolo, atteso che «il deposito e poi la pubblicazione del disegno di legge [...] richiede comunque un certo torno di tempo (da uno a due mesi)». Anche sotto il profilo del contenuto, ad avviso della difesa del Senato, le dichiarazioni rese extra moenia dal parlamentare sarebbero funzionalmente ricollegabili al predetto disegno di legge: la vicenda narrata nell'articolo pubblicato dal senatore Iannuzzi si riferirebbe, infatti, «anche alla gestione di coloro che collaborano alla giustizia, prendendo spunto dalla vicenda del giudice Luigi Lombardini [...], il quale “gestiva” alcuni collaboratori di giustizia».

Considerato in diritto

1.- Il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Milano ha promosso conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato, chiedendo a questa Corte di dichiarare che non spettava al Senato della Repubblica di affermare, con deliberazione del 30 novembre 2011 (doc. IV-*quater* n. 6), che le dichiarazioni rese da Raffaele (detto Lino) Iannuzzi, senatore all'epoca dei fatti, nei confronti del dott. Gian Carlo Caselli - per le quali pende procedimento penale - concernono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, come tali insindacabili ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, e di annullare conseguentemente la predetta deliberazione del Senato.

2.- Preliminarmente, deve essere confermata l'ammissibilità del conflitto, sussistendone i presupposti soggettivi e oggettivi, come già ritenuto da questa Corte con l'ordinanza n. 25 del 2013, e dovendosi altresì disattendere l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla difesa del Senato della Repubblica con la memoria integrativa.

Il Senato eccepisce l'inammissibilità del ricorso, sul rilievo che esso non riporterebbe «puntualmente e letteralmente le frasi incriminate» e, pertanto, non soddisferebbe il requisito dell'autosufficienza dell'atto introduttivo del giudizio, il cui rispetto si rende necessario per consentire alla Corte costituzionale di accertare la sostanziale identità fra le dichiarazioni rese extra moenia dal parlamentare e gli atti di funzione dallo stesso posti in essere.

L'eccezione non è fondata.

Questa Corte si è recentemente pronunciata in riferimento ad una fattispecie del tutto analoga a quella oggetto del presente conflitto, nella quale la difesa del Senato aveva eccepito l'inammissibilità del ricorso per essersi questo limitato «a riprodurre il capo di imputazione, nel quale sono riportate, virgolettate, soltanto pochissime parole che la pubblica accusa individua come diffamatorie». In tale occasione, l'eccezione di inammissibilità è stata disattesa, osservandosi come non fosse contestabile l'attitudine del riferimento al capo di imputazione formulato in sede penale a consentire alla Corte di raffrontare le dichiarazioni extra moenia con il contenuto di atti tipici della funzione parlamentare, «tenuto conto dell'analiticità dell'imputazione ascritta al parlamentare e riportata nel ricorso» (sentenza n. 205 del 2012). Deve pertanto ritenersi che, anche nel caso in esame, il carattere analitico dell'imputazione formulata in sede penale, riportata nel ricorso, consenta senz'altro a questa Corte di identificare con sufficiente grado di precisione il con-



tenuto delle dichiarazioni asseritamente diffamatorie rese extra moenia dal senatore Iannuzzi, al fine di verificarne la sostanziale identità con eventuali atti tipici della funzione parlamentare. Atti tipici che, peraltro, nel presente conflitto, non sono nemmeno in astratto individuabili, atteso che nessun atto è stato indicato nella delibera di insindacabilità del Senato e che il disegno di legge, allegato ex post nel corso del giudizio e in sede di memoria integrativa, è successivo rispetto alle dichiarazioni che ne dovrebbero rappresentare la divulgazione.

3.- Nel merito, il ricorso è fondato.

Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, le dichiarazioni rese extra moenia da un parlamentare sono coperte dalla prerogativa dell'insindacabilità di cui all'art. 68, primo comma, Cost., a condizione che esse siano legate da un nesso funzionale con l'esercizio di funzioni parlamentari. A tal fine, questa Corte ha ancora di recente ribadito che è «necessario il concorso di due requisiti: a) un legame di ordine temporale fra l'attività parlamentare e l'attività esterna [...], tale che questa venga ad assumere una finalità divulgativa della prima; b) una sostanziale corrispondenza di significato tra le opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni e gli atti esterni, al di là delle formule letterali usate [...], non essendo sufficiente né una semplice comunanza di argomenti, né un mero "contesto politico" entro cui le dichiarazioni extra moenia possano collocarsi [...], né il riferimento alla generica attività parlamentare o l'inerenza a temi di rilievo generale, seppur dibattuti in Parlamento [...], né, infine, un generico collegamento tematico o una corrispondenza contenutistica parziale» (sentenza n. 305 del 2013).

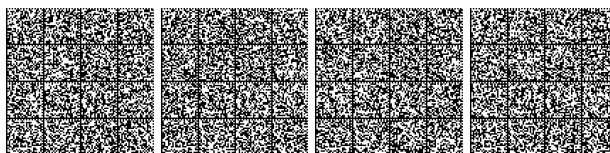
Le dichiarazioni extra moenia oggetto del presente conflitto non possono ritenersi funzionalmente collegate ad alcun atto parlamentare del senatore Iannuzzi, incluso il disegno di legge n. 1291 della XV Legislatura (peraltro citato dalla difesa del Senato solo con la memoria integrativa e mai menzionato né nella relazione della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari, né nei resoconti dei lavori dell'Aula del Senato). Il nesso funzionale con il predetto disegno di legge va, infatti, escluso, per difetto di entrambi i requisiti richiesti dalla giurisprudenza costituzionale.

3.1.- Quanto al requisito temporale, è sufficiente osservare che il disegno di legge in questione è stato presentato il 30 gennaio 2007, cioè quattro mesi e mezzo dopo la pubblicazione dell'articolo che, secondo la difesa del Senato, avrebbe avuto la finalità di divulgarne i contenuti. Deve essere in proposito richiamata la costante giurisprudenza di questa Corte, «la quale ha sempre escluso che possano fungere da elementi di riferimento, agli effetti della garanzia dell'insindacabilità di cui all'art. 68, primo comma, Cost., atti compiuti dal parlamentare in epoca successiva alle dichiarazioni extra moenia», considerato anche che «risulterebbe davvero eccentrico evocare il concetto di "divulgazione" [...] ove la relativa attività, "espletata anche fuori del Parlamento", si realizzasse in un momento antecedente alla opinione espressa dal parlamentare nell'esercizio delle funzioni tipiche» (sentenza n. 82 del 2011). Né può attribuirsi rilievo alla circostanza, rilevata dalla difesa del Senato, che la «elaborazione» del disegno di legge possa essere avvenuta in epoca anteriore alla presentazione (e quindi «quasi contestuale» alla pubblicazione dell'articolo), atteso che solo a partire dal momento della presentazione, avvenuta in questo caso in data 30 gennaio 2007, il disegno di legge acquisisce formale esistenza giuridica e può essere identificato con un numero progressivo e con un riferimento temporale certo.

3.2.- Quanto al secondo requisito, deve rilevarsi l'assoluta mancanza di corrispondenza di significato tra le dichiarazioni esterne e le opinioni espresse nella sede parlamentare, ove si consideri che la relazione di accompagnamento del disegno di legge richiamato dalla difesa del Senato, come detto concernente la proposta di istituire una commissione parlamentare di inchiesta sulla gestione dei collaboratori di giustizia, non contiene il minimo riferimento alla vicenda cui si riferiscono le dichiarazioni asseritamente diffamatorie del senatore Iannuzzi: non vengono mai menzionati il giudice Lombardini, né il suo suicidio, né le modalità del suo interrogatorio da parte della Procura di Palermo, né alcuna vicenda relativa agli uffici giudiziari di Cagliari (sentenza n. 96 del 2011). In definitiva, fra le dichiarazioni rese extra moenia dal senatore Iannuzzi e il disegno di legge dallo stesso presentato potrebbe, al più, ravvisarsi un mero collegamento tematico, peraltro assai tenue e generico, o la inerenza ad un medesimo argomento di rilievo molto generale, relativo cioè ai problemi della giustizia. Si tratta comunque di elementi che, per costante giurisprudenza costituzionale, non consentono di ritenere sussistente quel nesso funzionale che solo giustifica l'applicazione della prerogativa dell'insindacabilità alle dichiarazioni esterne del parlamentare.

3.3.- Quanto, infine, alla asserita esigenza di «aggiornamento» interpretativo del concetto di nesso funzionale, che secondo la difesa del Senato dovrebbe ritenersi sussistente in tutte quelle occasioni in cui il parlamentare raggiunga il cittadino-elettore illustrando la propria posizione, questa Corte ha affermato di recente, manifestando un orientamento dal quale non vi è ragione di discostarsi, che una simile tesi «appare [...], per la eccessiva vaghezza dei termini e dei concetti impiegati, non compatibile con il disegno costituzionale». Essa, in particolare, «non mette in collegamento diretto opinioni espresse e atti della funzione, ma semplicemente attribuisce allo stesso parlamentare la selezione dei temi "politici" da divulgare; al punto da rendere, in definitiva, lo stesso parlamentare arbitro dei confini entro i quali far operare la garanzia della insindacabilità» (sentenza n. 313 del 2013). Una simile dilatazione del perimetro dell'insindacabilità avrebbe l'effetto di trasformare un'immunità funzionale in un privilegio personale a vantaggio del parlamentare.

4.- Si deve pertanto concludere che la deliberazione del Senato della Repubblica impugnata ha leso le attribuzioni dell'autorità giudiziaria ricorrente e deve essere annullata.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara che non spettava al Senato della Repubblica affermare che le dichiarazioni rese dal senatore Raffaele (detto Lino) Iannuzzi, per le quali pende procedimento penale dinanzi al Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Milano, di cui al ricorso in epigrafe, costituiscono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione;

2) annulla, per l'effetto, la deliberazione di insindacabilità adottata dal Senato della Repubblica il 30 novembre 2011 (doc. IV-quater n. 6).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 marzo 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Sabino CASSESE, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 27 marzo 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_140055

N. 56

Ordinanza 24 - 27 marzo 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) - Indeducibilità ai fini delle imposte sui redditi.

- Decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 (Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali), art. 1, comma 2, come modificato dall'art. 6 del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Gaetano SILVESTRI;

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

ha pronunciato la seguente



ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma. 2, del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 (Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali), come modificato dall'art. 6 del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale), convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, promosso dalla Commissione tributaria regionale della Lombardia nel procedimento vertente tra la Meliorfactor s.p.a. e l'Agenzia delle entrate, Direzione provinciale 1 di Milano, con ordinanza del 21 dicembre 2011, iscritta al n. 105 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 23, prima serie speciale, dell'anno 2012.

Visti l'atto di costituzione della Emilia Romagna Factor s.p.a., quale incorporante della Meliorfactor s.p.a., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 26 febbraio 2014 il Giudice relatore Sabino Cassese.

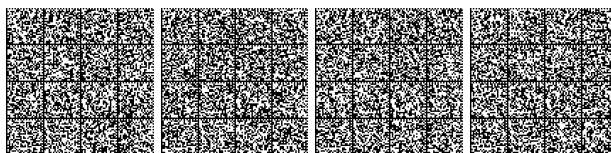
Ritenuto che, con ordinanza del 7 ottobre 2011, depositata in cancelleria il 21 dicembre 2011 e iscritta al n. 105 del registro ordinanze dell'anno 2012, la Commissione tributaria regionale della Lombardia ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 (Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali), anche dopo l'entrata in vigore dell'art. 6 del decreto-legge 28 novembre 2008, n. 185 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale), convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, in relazione agli artt. 3, 35 e 53 della Costituzione;

che l'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 446 del 1997 stabilisce che l'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) «ha carattere reale e non è deducibile ai fini delle imposte sui redditi», mentre l'art. 6 del decreto-legge n. 185 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 2 del 2009, ha dettato norme sulla deduzione dall'IRES e dall'IRPEF della quota di IRAP relativa al costo del lavoro e degli interessi, prevedendo che «1. A decorrere dal periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2008, è ammesso in deduzione ai sensi dell'articolo 99, comma 1, del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con il d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917 e successive modificazioni, un importo pari al 10 per cento dell'imposta regionale sulle attività produttive determinata ai sensi degli articoli 5, 5-bis, 6, 7 e 8 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, forfetariamente riferita all'imposta dovuta sulla quota imponibile degli interessi passivi e oneri assimilati al netto degli interessi attivi e proventi assimilati. 2. In relazione ai periodi d'imposta anteriori a quello in corso al 31 dicembre 2008, per i quali è stata comunque presentata, entro il termine di cui all'articolo 38 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, istanza per il rimborso della quota delle imposte sui redditi corrispondente alla quota dell'IRAP riferita agli interessi passivi ed oneri assimilati ovvero alle spese per il personale dipendente e assimilato, i contribuenti hanno diritto, con le modalità e nei limiti stabiliti al comma 4, al rimborso per una somma fino ad un massimo del 10 per cento dell'IRAP dell'anno di competenza, riferita forfetariamente ai suddetti interessi e spese per il personale, come determinata ai sensi del comma 1»;

che il giudizio principale, secondo quanto riferisce il giudice rimettente, trae origine dal silenzio-rifiuto opposto dall'Agenzia delle entrate di Milano alla domanda di rimborso dell'IRES, pagata negli anni di imposta 2004, 2005 e 2006, presentata dalla Meliorfactor s.p.a., in quanto essa, prima, aveva dedotto interamente il costo del lavoro dal reddito d'impresa costo che l'Agenzia ha poi dovuto riprendere a tassazione nella misura del 5,25 per cento a causa dell'ineducibilità dell'IRAP, disposta dall'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 446 del 1997;

che il giudice rimettente fa propri i dubbi di costituzionalità sollevati dalla Meliorfactor s.p.a., la quale nel giudizio principale ha proposto sia in primo grado, sia in appello questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 446 del 1997 perché in contrasto con i principi di uguaglianza, di capacità contributiva e di tutela del lavoro e, quindi, con gli artt. 3, 53 e 35 Cost.;

che, quanto alla non manifesta infondatezza, la Commissione tributaria regionale della Lombardia, in primo luogo, osserva che il presupposto dell'IRES, ossia il possesso di un reddito netto (art. 75, comma 1, del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, recante «Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi»), verrebbe meno a causa dell'ineducibilità dell'IRAP, in quanto il reddito è aumentato del 5,25 per cento (4,9 per cento dal 2008), calcolato sulle spese per prestazioni di lavoro, talché l'aumento della base imponibile del reddito d'impresa, in misura pari all'IRAP non deducibile sulle spese per prestazione di lavoro, determinerebbe «l'imposizione di una novella ricchezza parzialmente inesistente per l'aggiunta dell'imposta calcolata sul suddetto componente negativo di reddito», con violazione dell'art. 53 Cost. con riguardo al principio di capacità contributiva;



che, in secondo luogo, con riferimento al principio di uguaglianza (art. 3 Cost.), il giudice rimettente rileva che, in conseguenza dell'ineducibilità dell'IRAP, un'impresa, a parità di reddito imponibile con altre imprese, se, nella composizione del suo reddito, le spese per prestazioni di lavoro (oltre ai capitali presi a mutuo) concorrono in misura maggiore che in altre, sarebbe più colpita dall'IRES;

che, in terzo luogo, con riguardo al principio di tutela del lavoro, la Commissione tributaria regionale della Lombardia osserva che l'ineducibilità dell'IRAP si traduce nella deducibilità del costo del lavoro limitata al 95,75 per cento (successivamente al 96,1 per cento) e, quindi, in una penalizzazione nel ricorso al «lavoro» quale fattore di produzione;

che, in ordine alla rilevanza, il giudice rimettente osserva che lo scioglimento dei dubbi di costituzionalità sarebbe pregiudiziale per l'accoglimento del ricorso perché, secondo quanto indicato dalla Meliorfactor s.p.a., e non contestato dall'Agenzia resistente nel giudizio principale, «in caso di rimborso analitico del 33 per cento del 5,25 per cento delle spese per prestazioni di lavoro, pagato negli anni 2004-2006, l'importo da rimborsare ascende a 51.544 euro, mentre in caso di rimborso forfettario ai sensi del menzionato art. 6 del d.l. n. 185 del 2008 a 23.504 euro»;

che, con atto depositato in cancelleria il 26 giugno 2012, si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, sostenendo l'inammissibilità e, comunque, la non fondatezza della questione;

che, quanto all'ammissibilità, la difesa dello Stato osserva che l'art. 2, comma 1, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, avrebbe introdotto una fondamentale deroga al principio generale d'ineducibilità dell'IRAP dalle imposte statali, sicché la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Commissione tributaria regionale sarebbe inammissibile, e comunque meriterebbe «eventuali ulteriori approfondimenti da parte del giudice *a quo* alla luce del mutato quadro normativo di riferimento»;

che, nel merito, la difesa dello Stato rileva l'infondatezza della questione perché, in primo luogo, l'IRAP ha carattere reale e «riguarda non il soggetto d'imposta, bensì le tipologie di attività esercitate dal medesimo, mentre la capacità contributiva è data dal valore del bene tassato (l'esercizio dell'attività organizzata) e non dal patrimonio del soggetto al quale appartiene il bene»; in secondo luogo, rientrerebbe nella discrezionalità del legislatore individuare i singoli fatti espressivi della capacità contributiva, che può desumersi da qualsiasi indice rivelatore di ricchezza (dal reddito, dal patrimonio, dal consumo, dalle altre manifestazioni di potenzialità economica già assunte a fondamento dei tributi vigenti nell'attuale sistema); in terzo luogo, sarebbe legittimo tassare l'attività in sé e non la produzione di reddito effettivo, quale risultato finale dell'attività stessa; infine, la disposizione censurata, conclude la difesa dello Stato, sarebbe «frutto di una legittima scelta discrezionale del legislatore caratterizzata da ragionevolezza e non arbitrarietà perché tramite di essa si intende raggiungere capacità contributive che, altrimenti, sfuggirebbero alle imposizioni "personali"»;

che, con atto depositato in cancelleria in data 26 giugno 2012, si è costituita in giudizio la Emilia Romagna Factor s.p.a., quale incorporante la Meliorfactor s.p.a., ricorrente nel giudizio principale, sottolineando l'illegittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 35 e 53 Cost., dell'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 446 del 1997 e dell'art. 6 del decreto-legge n. 185 del 2008;

che la ricorrente ritiene, innanzitutto, che la disposizione censurata violerebbe il principio di eguaglianza, perché l'ineducibilità dall'IRES della quota di IRAP che colpisce il costo del lavoro e gli interessi passivi si risolverebbe in un aggravio dell'imposta diretta per coloro che ricorrono all'impiego, come fattori di produzione, del lavoro dipendente e dal capitale di prestito rispetto a coloro che sostengono un pari costo per fattori della produzione diversi;

che, inoltre, la ricorrente rileva che tale ineducibilità, colpendo il costo del lavoro, si risolverebbe in un maggior costo del lavoro stesso per l'impresa, con conseguente violazione dell'art. 35 Cost.;

che, poi, la ricorrente dubita della legittimità della disposizione censurata con riferimento al principio di capacità contributiva di cui all'art. 53 Cost., in quanto la ineducibilità dall'IRES della quota di IRAP prelevata sul costo del lavoro e sugli interessi passivi determinerebbe, per l'impresa, un diretto aumento del costo di questi fattori della produzione in misura corrispondente all'IRAP che li grava; né la deduzione forfettaria ammessa dall'art. 6 del decreto-legge n. 185 del 2008 risolverebbe il problema, ma, anzi, confermerebbe l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata;

che, infine, la ricorrente sottolinea la rilevanza della questione, perché da una eventuale declaratoria di fondatezza discenderebbe il suo diritto al rimborso delle imposte oggetto della domanda rivolta al giudice rimettente;

che, con atto depositato in cancelleria il 5 febbraio 2014, la Emilia Romagna Factor s.p.a., ha depositato memoria illustrativa;



che la società innanzitutto, richiamando l'ordinanza n. 232 del 2012, chiede la restituzione degli atti al giudice rimettente, perché la sopravvenuta disciplina introdotta dall'art. 2 del d.l. n. 201 del 2011 sarebbe pertinente alla questione;

che, qualora la Corte non decidesse di restituire gli atti alla Commissione tributaria regionale della Lombardia, la suddetta società chiede dichiararsi l'illegittimità dell'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 446 del 1997, anche dopo le modifiche introdotte dal decreto-legge n. 165 del 2008, per violazione degli artt. 3, 35 e 53 Cost.

Considerato che, con ordinanza del 7 ottobre 2011, depositata in cancelleria il 21 dicembre 2011 e iscritta al n. 105 del registro ordinanze dell'anno 2012, la Commissione tributaria regionale della Lombardia ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 (Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali), anche dopo l'entrata in vigore dell'art. 6 del decreto-legge 28 novembre 2008, n. 185 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale), convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, in relazione agli artt. 3, 35 e 53 della Costituzione;

che l'indeducibilità dell'IRAP, ad avviso del giudice rimettente, in primo luogo, determinerebbe l'aumento della base imponibile del reddito d'impresa in misura pari all'IRAP non deducibile sulle spese per prestazione di lavoro, con violazione dell'art. 53 Cost. con riguardo al principio di capacità contributiva;

che, in secondo luogo, la medesima Commissione tributaria regionale rileva che, a causa dell'indeducibilità dell'IRAP, un'impresa, a parità di reddito imponibile con altre imprese, se, nella composizione del suo reddito, le spese per prestazioni di lavoro (oltre ai capitali presi a mutuo) concorrono in misura maggiore che in altre, risulterebbe più colpita dall'IRES, con conseguente violazione del principio di uguaglianza (art. 3 Cost.);

che, in terzo luogo, il giudice rimettente osserva che l'indeducibilità dell'IRAP si traduce nella deducibilità del costo del lavoro limitata al 95,75 per cento (dal 2008 al 96,1 per cento) e quindi in una penalizzazione nel ricorso al «lavoro» quale fattore di produzione, con violazione dell'art. 35 Cost.;

che, successivamente alla proposizione della questione, è entrato in vigore l'art. 2 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, che ha dettato norme in materia di «Agevolazioni fiscali riferite al costo del lavoro nonché per donne e giovani»;

che, in particolare, il comma 1 di tale articolo ha previsto che «[a] decorrere dal periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2012 è ammesso in deduzione ai sensi dell'articolo 99, comma 1, del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con il decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni, un importo pari all'imposta regionale sulle attività produttive determinata ai sensi degli articoli 5, 5-bis, 6, 7 e 8 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, relativa alla quota imponibile delle spese per il personale dipendente e assimilato al netto delle deduzioni spettanti ai sensi dell'articolo 11, commi 1, lettera a), 1-bis, 4-bis, 4-bis.1 del medesimo decreto legislativo n. 446 del 1997»;

che l'art. 4, comma 12, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento), convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 2012, n. 44, ha poi inserito un comma 1-*quater* nell'art. 2 del decreto-legge n. 201 del 2011, prevedendo che «[i]n relazione a quanto disposto dal comma 1 e tenuto conto di quanto previsto dai commi da 2 a 4 dell'articolo 6 del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, con provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate sono stabilite le modalità di presentazione delle istanze di rimborso relative ai periodi di imposta precedenti a quello in corso al 31 dicembre 2012, per i quali, alla data di entrata in vigore del presente decreto, sia ancora pendente il termine di cui all'articolo 38 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, nonché ogni altra disposizione di attuazione del presente articolo»;

che tale *ius superveniens* è intervenuto, con efficacia retroattiva, in materia di deducibilità dell'IRAP, con espresso riferimento alle disposizioni censurate dall'ordinanza di remissione;

che questa modifica, quindi, riguarda direttamente le norme oggetto della questione sollevata dalla Commissione rimettente e a questa ultima spetta valutare la misura e gli esatti termini di tale effetto normativo;

che, pertanto, la modifica delle disposizioni censurate impone la restituzione degli atti al giudice rimettente perché operi una nuova valutazione della perdurante rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione (*ex multis*, ordinanze n. 232, n. 190, n. 182 e n. 180 del 2012).



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

ordina la restituzione degli atti alla Commissione tributaria regionale della Lombardia.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 marzo 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Sabino CASSESE, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 27 marzo 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_140056

n. 57

Ordinanza 24 - 27 marzo 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Elezione dei componenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica - Ingresso e soggiorno illegale dello straniero nel territorio dello Stato.

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati), artt. 4, comma 2, 59, comma 1, 83, commi 1, numero 5), e 2, nel testo risultante dalla legge 21 dicembre 2005, n. 270; decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533 (Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica), artt. 14, comma 1, e 17, commi 2 e 4, nel testo risultante dalla legge 21 dicembre 2005, n. 270; decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), artt. 10-*bis* e 14, commi 5-*bis* e 5-*quater*.
-

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. 4, comma 2, 59, comma 1, 83, comma 1, numero 5), e comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati); degli artt. 14, comma 1, e 17, commi 2 e 4, del decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533 (Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica); degli artt. 10-*bis* e 14, commi 5-*bis* e 5-*quater*, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), promossi dal Giudice di pace di Borgo San Dalmazzo con ordinanze del 10 luglio e dell'8 ottobre 2013, iscritte ai numeri 221 e 268 del registro ordinanze 2013 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 43 e 51, prima serie speciale, dell'anno 2013.

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

udito nella camera di consiglio del 26 febbraio 2014 il Giudice relatore Paolo Grossi.

Ritenuto che, nel corso di un procedimento penale a carico di un cittadino extracomunitario, imputato del reato di cui all'art. 10-*bis* del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), il Giudice di pace di Borgo San Dalmazzo, con ordinanza emessa il 10 luglio 2013, ha sollevato - in riferimento agli artt. 1, secondo comma, 3, 48, secondo comma, 49, 56, primo comma, 58, primo comma, e 67 della Costituzione, nonché dell'art. 3 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950 - questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4, comma 2, 59, comma 1, 83, comma 1, numero 5), e comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati), nel testo risultante dalla legge 21 dicembre 2005, n. 270 (Modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica); degli artt. 14, comma 1, e 17, commi 2 e 4, del decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533 (Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica), nel testo risultante dalla citata legge n. 270 del 2005; nonché dell'art. 10-*bis* del d.lgs. n. 286 del 1998, così come inserito dall'art. 1, comma 16, lettera *a*), della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica);

che il rimettente rileva che il reato ascritto all'imputato «è stato introdotto con deliberazione da parte dei componenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, eletti a seguito dell'entrata in vigore della L. 270/2005 che affida agli organi di partito e non alla volontà del corpo elettorale, la designazione di coloro che devono essere nominati», così privando i cittadini elettori della facoltà di esercitare il diritto di voto in modo pieno e diretto;

che - premesso che «l'espressione del voto mediante il quale si manifesta la volontà popolare [...] costituisce l'oggetto di un diritto inviolabile [...] e permanente dei cittadini che devono poterlo esercitare in modo conforme alla Costituzione», poiché «la dichiarazione di appartenenza della sovranità al popolo non è che la conseguenza della forma democratica dello Stato» e «la rappresentanza politica è dunque il mezzo fondamentale adottato dalla nostra Costituzione ai fini dell'instaurazione e del funzionamento del sistema costituzionale» - il giudice *a quo* osserva che la legge n. 270 del 2005 «non permette al cittadino di esprimere la preferenza per i singoli candidati ma lascia, allo stesso, la sola possibilità di ratificare la scelta dei candidati già decisa dai partiti attraverso un gioco di procedure nella formazione delle liste elettorali determinando, in tal modo, unilateralmente la scelta dei candidati che, pertanto, vengono ad assumere la qualifica e il ruolo di nominati e non già di eletti», «rompendo la sacralità dell'istituto della rappresentanza politica dell'elettore così come, invece, voluto dalla Costituzione»;

che, al contrario, il rimettente ritiene che - enunciate dall'art. 48 Cost. le garanzie per l'esercizio democratico del voto individuate nei principi di personalità, uguaglianza, libertà e segretezza e previsto il voto diretto, con esclusione di quello indiretto in qualsiasi forma congegnato - «mediante l'adozione del suffragio universale e diretto, la Costituzione agli artt. 56 e 58 ha voluto concretamente attuare il principio della sovranità popolare collegando la rappresentatività dei deputati e senatori in via immediata sia al corpo elettorale, del quale sono espressione, sia al contenuto dell'art. 67 Cost., a norma del quale, ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione»; e che, pertanto, «sorge il dubbio che il voto che non consenta all'elettore di esprimere una preferenza, potendo solo scegliere una lista di partito, possa considerarsi diretto e compatibile con la Carta costituzionale il cui solo rispetto può legittimare il Parlamento a dare leggi prescrittive»;

che, rilevato che la Carta suprema non riconosce ai partiti un ruolo nella presentazione delle candidature e più in generale un ruolo nella selezione del personale politico, il giudice *a quo* sottolinea che, pur se il partito si è andato progressivamente ad affermare come il «moderno principe», tuttavia ciò non può indurre a ritenere che vi sia stato un definitivo trapasso ad esso della sovranità dal corpo elettorale;



che pertanto, secondo il rimettente, le norme elettorali censurate si porrebbero in contrasto con gli evocati parametri, giacché «gli artt. 56 e 58 stabiliscono che il suffragio è universale e diretto per l'elezione dei deputati e senatori, l'art. 48 stabilisce che il voto è personale ed uguale, libero e segreto e l'art. 3 Prot. 1 CEDU riconosce la libera espressione dell'opinione del popolo nella scelta del corpo legislativo e, per l'effetto, risulta dubbio che la scelta del legislatore effettuata con la legge n. 207/2005 costituisca una scelta ragionevole e compatibile con il dettato costituzionale»;

che inoltre, poiché l'elezione dei membri del Parlamento risulta essere non già una conseguenza diretta dell'espressione di voto ma una scelta delle segreterie dei partiti, per il giudicante «sorge il fondato dubbio» che la legge oggetto della cognizione nel giudizio *a quo*, varata da un Parlamento di cui risulta dubbia la legalità ovvero la legittimità costituzionale della sua investitura, possa ritenersi prescrittiva;

che, infine, il giudice *a quo* ritiene le questioni rilevanti perché, se accolte, comporterebbero l'assoluzione del prevenuto;

che è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per la manifesta inammissibilità delle questioni, per insufficiente descrizione della fattispecie, per mancanza di motivazione sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza, per l'evocazione non pertinente dei parametri costituzionali che si assumono violati e per l'omessa verifica della possibilità di una interpretazione costituzionalmente orientata della normativa censurata;

che la difesa dello Stato sottolinea inoltre la incongruenza della prospettazione per la quale l'illegittimità costituzionale della legge elettorale del 2005 determinerebbe l'illegittimità delle norme approvate dal Parlamento costituitosi a seguito del relativo suffragio elettorale;

che - nel corso di altro procedimento penale, a carico di un cittadino extracomunitario imputato del reato previsto e punito dall'art. 14, comma 5-*quater*, in relazione al comma 5-*bis* del d.lgs. n. 286 del 1998 - il medesimo Giudice di pace di Borgo San Dalmazzo (con premesse ed argomentazioni pressoché coincidenti a quelle poste a fondamento della precedente questione incidentale) ha sollevato, con ordinanza emessa l'8 ottobre 2013 e con riferimento agli stessi parametri, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4, comma 2, 59, comma 1, 83, comma 1, numero 5), e comma 2, del d.P.R. n. 361 del 1957, nel testo risultante dalla legge n. 270 del 2005; degli artt. 14, comma 1, e 17, commi 2 e 4, del d.lgs. n. 533 del 1993, nel testo risultante dalla legge n. 270 del 2005; nonché dell'art. 14, commi 5-*quater* e 5-*bis*, del d.lgs. n. 286 del 1998, già inseriti dall'art. 13, comma 1, lettera *b*), della legge 30 luglio 2002, n. 189 (Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo), e sostituiti rispettivamente dai numeri 6) e 4) della lettera *d*) del comma 1 dell'art. 3 del decreto-legge 23 giugno 2011, n. 89 (Disposizioni urgenti per il completamento dell'attuazione della direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione dei cittadini comunitari e per il recepimento della direttiva 2008/115/CE sul rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi irregolari), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 2 agosto 2011, n. 129.

Considerato che, in entrambi i giudizi, il Giudice di pace di Borgo San Dalmazzo censura gli artt. 4, comma 2, 59, comma 1, 83, comma 1, numero 5), e comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati), nel testo risultante dalla legge 21 dicembre 2005, n. 270 (Modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica); e gli artt. 14, comma 1, e 17, commi 2 e 4, del decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533 (Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica), nel testo risultante dalla citata legge n. 270 del 2005, in quanto norme per l'elezione dei componenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica che non permettono al cittadino di esprimere la preferenza per i singoli candidati, ma lasciano allo stesso la sola possibilità di ratificare la scelta dei candidati già decisa dai partiti, attraverso un gioco di procedure nella formazione delle liste elettorali, determinando, in tal modo, unilateralmente la scelta dei candidati, i quali, pertanto, vengono ad assumere la qualifica e il ruolo di nominati e non già di eletti;

che, conseguentemente, il rimettente censura altresì, nel primo giudizio, l'art. 10-*bis* del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), così come inserito dall'art. 1, comma 16, lettera *a*), della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica); e, nel secondo giudizio, l'art. 14, commi 5-*quater* e 5-*bis*, dello stesso d.lgs. n. 286 del 1998, già inseriti dall'art. 13, comma 1, lettera *b*), della legge 30 luglio 2002, n. 189 (Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo), e sostituiti rispettivamente dai numeri 6) e 4) della lettera *d*) del comma 1 dell'art. 3 del decreto-legge 23 giugno 2011, n. 89 (Disposizioni urgenti per il completamento dell'attuazione della direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione dei cittadini comunitari e per il recepimento della direttiva 2008/115/CE sul rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi irregolari), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 2 agosto 2011, n. 129, in quanto norme, oggetto della cognizione nei giudizi *a quibus*, approvate da un Parlamento di cui risulta dubbia la legalità ovvero la legittimità costituzionale della sua investitura;



che, secondo il rimettente, le norme impugnate si porrebbero in contrasto con gli artt. 1, secondo comma, 3, 48, secondo comma, 49, 56, primo comma, 58, primo comma, e 67 della Costituzione, nonché con l'art. 3 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950;

che, in considerazione della identità delle sollevate questioni, i giudizi vanno riuniti per essere decisi con un'unica pronuncia;

che - anche a prescindere dalla circostanza che, dopo la proposizione degli odierni giudizi, tutte le impugnate disposizioni dei testi unici delle leggi elettorali di Camera e Senato sono state dichiarate incostituzionali da questa Corte con la sentenza n. 1 del 2014; e che, di conseguenza, è venuto meno l'oggetto delle sollevate questioni, giacché, a seguito di tale decisione, le predette norme sono state già rimosse dall'ordinamento con efficacia *ex tunc* (*ex plurimis*, ordinanze n. 321, n. 294, n. 280 e n. 257 del 2013) - le ordinanze di rimessione presentano ulteriori profili di radicale inammissibilità;

che, infatti, dalla stessa prospettazione, emerge chiaramente come, per la definizione dei giudizi principali, il rimettente non sia in alcun modo chiamato ad applicare nei giudizi a quibus le censurate norme elettorali (*ex plurimis*, ordinanze n. 306, n. 176 e n. 81 del 2013), dovendo egli esclusivamente accertare la penale responsabilità dei due cittadini extracomunitari, per i reati loro rispettivamente ascritti di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato e di violazione dell'ordine di lasciare il territorio medesimo;

che, in ragione di ciò, si manifesta con altrettanta evidenza come, nella specie, l'impugnazione delle menzionate norme elettorali (rispetto alle quali va, altresì, sottolineata la completa assenza di qualsiasi argomentazione in ordine alle ragioni della asserita incostituzionalità dell'art. 83, comma 1, numero 5), e comma 2, del d.P.R. n. 361 del 1957, e dell'art. 17, commi 2 e 4, del d.lgs. n. 533 del 1993, che regolamentano l'attribuzione del premio di maggioranza) si configuri quale tentativo da parte del rimettente di proporre in via diretta un controllo di costituzionalità, che risulta surrettiziamente attivato, al di fuori dei limiti sanciti dall'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 (Norme sui giudizi di legittimità costituzionale e sulle garanzie d'indipendenza della Corte costituzionale) e dall'art. 23, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), essendo del tutto carente il nesso di indispensabile pregiudizialità dello specifico scrutinio richiesto alla Corte rispetto agli esiti della decisione del giudizio principale (ordinanza n. 196 del 2013);

che, d'altronde, la radicale mancanza d'incidentalità del richiesto vaglio delle norme neppure può dirsi colmata dalla affermazione - peraltro formulata in maniera del tutto apodittica - di una conseguente "non prescrittività" delle leggi approvate dai Parlamenti succedutisi dopo il dicembre del 2005 (e costituiti sulla base di norme elettorali incostituzionali) e quindi anche di quelle penali applicabili nei processi a quibus;

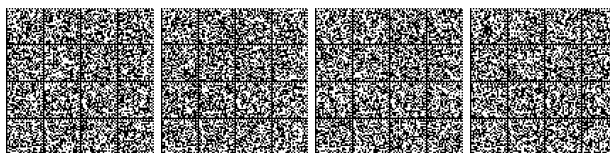
che, comunque, questa Corte (nella citata sentenza n. 1 del 2014) ha chiarito che la decisione di annullamento delle norme censurate, «avendo modificato *in parte qua* la normativa che disciplina le elezioni per la Camera e per il Senato, produrrà i suoi effetti esclusivamente in occasione di una nuova consultazione elettorale, consultazione che si dovrà effettuare o secondo le regole contenute nella normativa che resta in vigore a seguito della presente decisione, ovvero secondo la nuova normativa elettorale eventualmente adottata dalle Camere»; e che «essa, pertanto, non tocca in alcun modo gli atti posti in essere in conseguenza di quanto stabilito durante il vigore delle norme annullate, compresi gli esiti delle elezioni svoltesi e gli atti adottati dal Parlamento eletto», e neppure gli «atti che le Camere adotteranno prima di nuove consultazioni elettorali»;

che infine - con riferimento alle questioni riguardanti gli artt. 10-*bis* e 14, comma 5-*quater*, in relazione al comma 5-*bis*, del d.lgs. n. 286 del 1998 - il Giudice di pace si è esclusivamente limitato, in termini puramente assiomatici, a far cenno alla circostanza che, nei giudizi principali, si procede a carico degli imputati rispettivamente per i relativi reati, e ad asserire che le questioni sarebbero «rilevanti perché, se accolte, comporterebbero l'assoluzione del prevenuto» in entrambi i processi;

che manca, perciò, ogni specifico riferimento (atto a permettere a questa Corte la necessaria verifica dell'asserita rilevanza delle questioni, sia nel loro complesso sia in rapporto alle singole censure: ordinanze n. 175, n. 84 e n. 65 del 2013) alle vicende concrete che hanno dato origine alle imputazioni ed alla loro effettiva riconducibilità ai paradigmi punitivi considerati;

che, pertanto, le sollevate questioni sono manifestamente inammissibili.

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

riuniti i giudizi,

1) dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4, comma 2, 59, comma 1, 83, comma 1, numero 5), e comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati), nel testo risultante dalla legge 21 dicembre 2005, n. 270 (Modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica); e degli artt. 14, comma 1, e 17, commi 2 e 4, del decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533 (Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica), nel testo risultante dalla citata legge n. 270 del 2005, sollevate - in riferimento agli artt. 1, secondo comma, 3, 48, secondo comma, 49, 56, primo comma, 58, primo comma, e 67 della Costituzione, nonché dell'art. 3 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950 - dal Giudice di pace di Borgo San Dalmazzo, con le ordinanze indicate in epigrafe;

2) dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10-bis del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), così come inserito dall'art. 1, comma 16, lettera a), della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica); e dell'art. 14, commi 5-quater e 5-bis, dello stesso d.lgs. n. 286 del 1998, già inseriti dall'art. 13, comma 1, lettera b), della legge 30 luglio 2002, n. 189 (Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo), e sostituiti rispettivamente dai numeri 6) e 4) della lettera d) del comma 1 dell'art. 3 del decreto-legge 23 giugno 2011, n. 89 (Disposizioni urgenti per il completamento dell'attuazione della direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione dei cittadini comunitari e per il recepimento della direttiva 2008/115/CE sul rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi irregolari), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 2 agosto 2001, n. 129, sollevate - in riferimento ai sopra richiamati parametri - dallo stesso Giudice di pace di Borgo San Dalmazzo, con le medesime ordinanze.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 marzo 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Paolo GROSSI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 27 marzo 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_140057

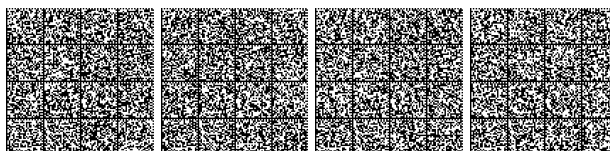
N. 58

Ordinanza 24 - 27 marzo 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero - Divieto di rilascio del permesso di soggiorno in caso di condanna con provvedimento irrevocabile per uno dei reati previsti dalle disposizioni del Titolo III, Capo III, Sezione II, della legge 22 aprile 1941, n. 633 e dagli artt. 473 e 474 del codice penale, nonché in caso di condanna anche non definitiva per delitti non colposi di cui all'art. 381 del codice di procedura penale.

– Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), artt. 4, comma 3, 9, comma 4, e 26, comma 7-bis.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Gaetano SILVESTRI;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 4, comma 3, 9, comma 4, e 26, comma 7-*bis*, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, sezione staccata di Reggio Calabria, nel procedimento vertente tra S.E. e il Ministero dell'interno, con ordinanza del 19 novembre 2012, iscritta al n. 6 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 5, prima serie speciale, dell'anno 2013.

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

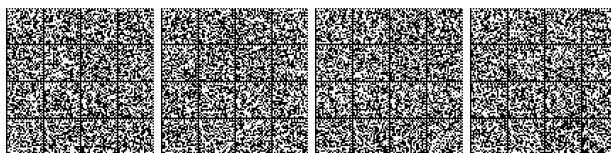
udito nella camera di consiglio del 12 febbraio 2014 il Giudice relatore Giuseppe Tesauero.

Ritenuto che il Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, sezione staccata di Reggio Calabria, con ordinanza del 19 novembre 2012, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 4, comma 3 («applicato in correlazione con il successivo art. 5, comma 5»), 9, comma 4, e 26, comma 7-*bis*, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), «nelle parti in cui le condanne con provvedimenti irrevocabili per uno dei reati previsti dalle disposizioni del Titolo III, Capo III, Sezione II, della legge 22 aprile 1941, n. 633, e successive modificazioni, relativi alla tutela del diritto di autore, e dagli articoli 473 e 474 del codice penale, nonché le condanne, anche non definitive, per delitti non colposi, di cui all'art. 381 del codice di procedura penale sono considerate «automaticamente» ostative al rilascio del permesso di soggiorno, ivi compreso quello per soggiornanti CE di lungo periodo, senza che l'effettiva pericolosità per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato del cittadino extracomunitario sia concretamente valutata di volta in volta dall'Amministrazione»;

che, secondo il rimettente, il cittadino extracomunitario S.E. ha chiesto il rilascio del permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo, con istanza rigettata dal Questore della Provincia di Reggio Calabria, in quanto, con sentenza del Tribunale ordinario di Locri del 12 febbraio 2007, confermata con sentenza della Corte d'appello di Reggio Calabria del 28 ottobre 2008, divenuta irrevocabile il 13 gennaio 2009, è stato condannato alla pena di mesi quattro di reclusione ed euro 1.200,00 di multa, con il beneficio della sospensione condizionale della pena, per il reato di cui all'art. 171-*ter* della legge 22 aprile 1941, n. 633 (Protezione del diritto d'autore e di altri diritti connessi al suo esercizio) e, con altra sentenza dello stesso Tribunale del 6 aprile 2007, è stato condannato alla pena di anni uno di reclusione ed euro 400,00 di multa per il reato di cui agli artt. 81, secondo comma, cod. pen. e 171-*ter* di detta legge, condanne ritenute ostative al rilascio del permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo;

che S.E. ha impugnato il suindicato provvedimento, formulando tre motivi di censura ed il TAR, con ordinanza del 24 ottobre 2012, ha accolto la domanda cautelare, disponendo la sospensione di detto provvedimento sino all'esito della decisione della questione di legittimità costituzionale;

che ad avviso del giudice *a quo* l'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 286 del 1998 stabilisce, tra l'altro, che «Impedisce l'ingresso dello straniero in Italia anche la condanna, con sentenza irrevocabile, per uno dei reati previsti dalle disposizioni del titolo III, capo III, sezione II, della legge 22 aprile 1941, n. 633, relativi alla tutela del diritto di autore, e degli articoli 473 e 474 del codice penale», mentre l'art. 5, comma 5, di detto decreto legislativo, a sua volta, dispone: «il permesso di soggiorno o il suo rinnovo sono rifiutati e, se il permesso di soggiorno è stato rilasciato, esso è revocato, quando mancano o vengono a mancare i requisiti richiesti per l'ingresso e il soggiorno nel territorio dello Stato» e, in riferimento al lavoro autonomo, il successivo art. 26, comma 7-*bis*, dispone che «la condanna con provvedimento irrevocabile per alcuno dei reati previsti dalle disposizioni del Titolo III, Capo III, Sezione II, della legge 22 aprile 1941,



n. 633, e successive modificazioni, relativi alla tutela del diritto di autore, e dagli articoli 473 e 474 del codice penale comporta la revoca del permesso di soggiorno rilasciato allo straniero e l'espulsione del medesimo con accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica»;

che dunque, ad avviso del rimettente, le condanne suddette comporterebbero automaticamente la perdita del permesso di soggiorno già ottenuto, ovvero costituirebbero un impedimento assoluto al rinnovo dello stesso;

che - prosegue il giudice *a quo* - l'art. 9 del d.lgs. n. 286 del 1998 disciplina il «permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo» e dispone, al comma 4, che quest'ultimo «non può essere rilasciato agli stranieri pericolosi per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato», fissando i criteri che devono presiedere alla formulazione di tale giudizio;

che, secondo il TAR, le condanne riportate dal ricorrente impedirebbero, con mero automatismo, il rilascio del permesso di soggiorno e, tuttavia, la sentenza n. 172 del 2012 della Corte costituzionale, la quale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1-ter, comma 13, lettera c), del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), introdotto dalla legge di conversione 3 agosto 2009, n. 102, nella parte in cui fa derivare automaticamente il rigetto dell'istanza di regolarizzazione del lavoratore extracomunitario dalla pronuncia di una sentenza di condanna per uno dei reati previsti dall'art. 381 cod. proc. pen., senza prevedere che la Pubblica amministrazione accerti se egli rappresenti una minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato, conforterebbe il dubbio in ordine all'illegittimità costituzionale delle norme censurate;

che, ad avviso del rimettente, non sarebbe condivisibile il principio enunciato da alcune sentenze del TAR per la Calabria, le quali hanno ritenuto applicabile la citata sentenza n. 172 del 2012 anche ai cittadini extracomunitari che chiedono il rilascio o il rinnovo del permesso di soggiorno ordinario, ovvero del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, anche qualora non versino nella condizione disciplinata dal richiamato art. 1-ter, comma 13, lettera c), ma le argomentazioni svolte in quest'ultima pronuncia potrebbero essere richiamate a conforto delle censure proposte in riferimento alle norme qui in esame;

che, secondo il TAR, coloro che, già muniti di permesso di soggiorno, ne chiedono il rinnovo, ovvero chiedono (come il ricorrente) il rilascio del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, sono a tutti gli effetti «individui già da tempo presenti in Italia e dediti al lavoro» e, «quindi, meritevoli di tutela, alla pari dei clandestini che hanno presentato domanda di emersione» dal lavoro irregolare, con la conseguenza che, nel caso di sentenze di condanna per reati non particolarmente gravi, la Pubblica amministrazione dovrebbe «valutare, di volta in volta, se il richiedente rappresenti o meno una minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato, al di fuori di qualsiasi automatismo, non giustificato dalla tenuità delle ipotesi delittuose»;

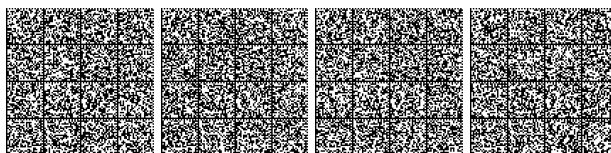
che, ad avviso del giudice *a quo*, a seguito della sentenza n. 172 del 2012, sarebbe garantito un trattamento di favore esclusivamente nel caso di emersione dal lavoro irregolare dei cittadini extracomunitari, benché questo sia omologo a quelli «di richiesta o di rinnovo del permesso di soggiorno (ordinario e di lungo periodo)», con conseguente violazione del principio di eguaglianza (art. 3 Cost.);

che, in definitiva, la previsione in virtù della quale le condanne irrogate con sentenza (o provvedimento) irrevocabile per uno dei reati sopra indicati sono «automaticamente» ostative al rilascio e/o al rinnovo del permesso di soggiorno ordinario e per lavoro autonomo e, quindi, fanno venire meno un requisito per potere ottenere il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, nonostante che per tali reati non sia previsto neppure l'arresto facoltativo in flagranza, ai sensi dell'art. 381 cod. proc. pen. (ad eccezione dell'ipotesi di cui all'art. 171-ter, comma 2, della legge n. 633 del 1941) e che le relative condanne non ostino all'emersione dal lavoro irregolare, sarebbe manifestamente irragionevole, in quanto l'automatismo del diniego è correlato alla commissione di reati non necessariamente sintomatici della pericolosità degli autori degli stessi, apparendo imprescindibile a questo scopo una specifica delibazione da parte della Pubblica amministrazione;

che, infine, secondo il TAR, la questione sarebbe rilevante, poiché la decisione del ricorso è «indissolubilmente legata all'esito» della stessa e potrebbe essere favorevole al cittadino extracomunitario soltanto qualora sia ritenuta fondata;

che nel giudizio davanti a questa Corte è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile e, comunque, infondata;

che, a suo avviso, questa Corte, con la sentenza n. 148 del 2008, ha ritenuto compatibili con la Costituzione norme che vietano la permanenza nel territorio dello Stato per il solo fatto che il cittadino non italiano abbia commesso determinati reati, salvo che sussistano, in contrario, ragioni umanitarie e solidaristiche, quali quelle contemplate dal decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3 (Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo) e dal decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 5 (Attuazione della direttiva 2003/86/CE relativa al diritto di ricongiungimento familiare) e l'automatismo sarebbe giustificato dal bilanciamento degli interessi



sottesi alla tutela della sicurezza pubblica e alla tutela della vita familiare, al quale fa riferimento anche l'art. 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 (CEDU);

che, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, avrebbe inoltre pregnante rilievo che «in analogia materia», recentemente, è stata adottata un'interpretazione adeguatrice da parte del Consiglio di Stato, il quale è pervenuto ad «annullare gli atti amministrativi che non abbiano avuto una motivazione adeguata ai principi contenuti nella direttiva europea in materia di ricongiungimento familiare per contrasto con i principi fondamentali contenuti» nella CEDU (Consiglio di Stato, sezione IV, 13 settembre 2010, n. 6566);

che, in definitiva, ad avviso dell'interveniente, il rimettente doveva «pervenire ad una interpretazione adeguatrice» alle norme convenzionali, in particolare a quella contenuta nell'art. 8 della CEDU.

Considerato che il Tribunale amministrativo regionale per la Calabria ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 4, comma 3, («applicato in correlazione con il successivo art. 5, comma 5»), 9, comma 4, e 26, comma 7-bis, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), nelle parti in cui stabiliscono che «le condanne con provvedimenti irrevocabili per uno dei reati previsti dalle disposizioni del Titolo III, Capo III, Sezione II, della legge 22 aprile 1941, n. 633, e successive modificazioni, relativi alla tutela del diritto di autore, e dagli articoli 473 e 474 del codice penale, nonché le condanne, anche non definitive, per delitti non colposi, di cui all'art. 381 del codice di procedura penale sono considerate “automaticamente” ostative al rilascio del permesso di soggiorno, ivi compreso quello per soggiornanti CE di lungo periodo, senza che l'effettiva pericolosità per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato del cittadino extracomunitario sia concretamente valutata di volta in volta dall'Amministrazione»;

che, dette norme si porrebbero in contrasto l'art. 3 Cost., sotto un primo profilo, in quanto nel caso di emersione dal lavoro irregolare, in virtù della sentenza di questa Corte n. 172 del 2012, la condanna per i suindicati reati non è automaticamente ostativa alla regolarizzazione del cittadino extracomunitario e, quindi, per quest'ultimo sarebbe stabilito un trattamento di favore, nonostante che la fattispecie sia omologa alle «ipotesi di richiesta o di rinnovo del permesso di soggiorno (ordinario e di lungo periodo)», con conseguente violazione del principio di eguaglianza;

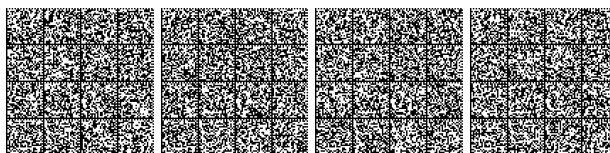
che detto parametro costituzionale sarebbe leso, sotto un secondo profilo, a causa dell'intrinseca irragionevolezza del censurato automatismo, poiché concerne anche le condanne per reati per i quali neppure è previsto l'arresto facoltativo in flagranza, ai sensi dell'art. 381 cod. proc. pen. (ad eccezione dell'ipotesi di cui all'art. 171-ter, comma 2, della legge 22 aprile 1941, n. 633, recante «Protezione del diritto d'autore e di altri diritti connessi al suo esercizio»), i quali non impediscono l'emersione dal lavoro irregolare, né sono necessariamente sintomatici di pericolosità sociale;

che, in linea preliminare, va osservato che il TAR rimettente ha accolto la domanda cautelare sul presupposto della non manifesta infondatezza della sollevata questione di legittimità costituzionale e sino all'esito della relativa decisione e che, quindi, non ha esaurito la propria potestas iudicandi, con la conseguenza che, sotto questo profilo, la questione è ammissibile (tra le molte, sentenza n. 83 del 2013);

che, tuttavia, in linea ancora preliminare, va osservato che, secondo l'univoca e reiterata puntualizzazione svolta nell'ordinanza di rimessione, il cittadino extracomunitario ha presentato istanza per «il rilascio del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo», chiedendo nel giudizio principale l'annullamento dell'atto di rigetto della medesima e, conseguentemente, nello stesso è in contestazione esclusivamente la legittimità del diniego di tale tipo di permesso di soggiorno;

che, quindi, nella specie viene in rilievo soltanto il citato art. 9, comma 4, perché tale disposizione - ha di recente affermato questa Corte - disciplina in modo autonomo ed esaustivo detto tipo di permesso di soggiorno (sentenza n. 202 del 2013), sicché la questione è rilevante esclusivamente in relazione a siffatta norma (con la conseguenza che neppure occorre prendere in esame le eventuali ricadute di quest'ultima sentenza, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale parziale dell'art. 5, comma 5, del d.lgs. n. 286 del 1998, norma peraltro non specificamente censurata dal TAR);

che, a prescindere altresì da ogni considerazione sul difetto di motivazione circa i profili di rilevanza concernenti la negativa incidenza delle condanne non definitive e delle condanne per i reati di cui agli artt. 473 e 474 cod. pen. (tenuto conto degli elementi della fattispecie indicati nell'ordinanza di rimessione), occorre osservare che, secondo un orientamento della giurisprudenza amministrativa, l'art. 9 del d.lgs. n. 286 del 1998, nel testo sostituito dall'art. 1 del decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3 (Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo), esige che «l'eventuale diniego di rilascio del “permesso per soggiornanti di lungo periodo” sia sorretto da un giudizio di pericolosità sociale dello straniero, con una motivazione articolata non solo con riguardo alla circostanza dell'intervenuta condanna, ma su più elementi, ed in particolare con riguardo alla durata del soggiorno nel territorio nazionale e all'inserimento sociale, familiare e lavorativo dell'interessato, escludendo l'operatività di ogni automatismo in conseguenza di condanne penali riportate» (per tutte, Consiglio di Stato, sezione III, 29 ottobre 2012, n. 5515);



che, soprattutto, assume pregnante rilievo la considerazione che un orientamento della giurisprudenza ha reputato applicabile il sistema di tutela rafforzata quando il cittadino extracomunitario, sul presupposto della permanenza effettiva nel territorio dello Stato da oltre un quinquennio, abbia avviato il procedimento di rilascio del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, ai sensi del citato art. 9 (TAR Puglia, sezione di Lecce, 14 marzo 2013, n. 582; v. anche TAR Campania, sezione VI, 11 luglio 2013, n. 3602; TAR Lazio, sezione II-*quater*, 20 novembre 2012, n. 9598), ritenendo che versino in detta situazione «anche coloro che hanno maturato la condizione per il rilascio del permesso di soggiorno a siffatto titolo» (TAR Toscana, sezione II, 7 febbraio 2013, n. 233), con la conseguenza che l'eventuale diniego di rilascio di tale tipo di permesso è subordinato allo svolgimento di un giudizio di pericolosità sociale, nel quale non è possibile tenere conto, con mero automatismo, della sola condanna penale eventualmente irrogata al richiedente (TAR Lazio, sezione II-*quater*, 15 ottobre 2013, n. 8879; TAR Lazio, sezione II-*quater*, 17 aprile 2013, n. 3896);

che, peraltro, lo stesso Ministero dell'interno - Ufficio affari legislativi e relazioni parlamentari, nel parere reso in data 13 febbraio 2013 alla Presidenza del Consiglio dei ministri sulla questione di legittimità costituzionale in esame (prodotto nel presente giudizio dall'Avvocatura generale dello Stato), ha sottolineato che, «Ad avviso di questo Ministero, gli automatismi rilevati dal giudice remittente non sono riscontrabili nelle norme censurate», osservando che, «per quanto concerne il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo di cui all'art. 9, il rilascio, diniego o revoca del permesso richiede un giudizio sulla effettiva pericolosità del richiedente» e, quindi, il «richiamo ai reati per i quali è previsto l'arresto obbligatorio ovvero facoltativo in flagranza [...] vale soltanto ad orientare [...] tale giudizio di pericolosità» ed ha, altresì, riferito siffatte considerazioni anche alla «ipotesi di rinnovo del permesso di soggiorno al cittadino straniero che sia incorso nei reati in materia di tutela del diritto d'autore che, ai sensi dell'art. 26, comma 7-*bis* [...] comportano la revoca del permesso di soggiorno per lavoro autonomo»;

che la mancata compiuta considerazione di detto orientamento, da un canto, si risolve nella carente esposizione degli argomenti in ordine al presupposto interpretativo dal quale muove il rimettente, che ridonda in difetto di motivazione sulla rilevanza della questione concernente il citato art. 9, comma 4 (ordinanza n. 86 del 2013), dall'altro, comporta il mancato, dovuto, approfondimento delle ragioni impeditive dell'interpretazione adeguatrice, in quanto il TAR ha, invece, valutato il differente profilo della riferibilità a detta norma del principio enunciato da questa Corte con la sentenza n. 172 del 2012;

che, quindi, la questione deve essere dichiarata manifestamente inammissibile.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale degli artt. 4, comma 3, 9, comma 4, e 26, comma 7-bis, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 marzo 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

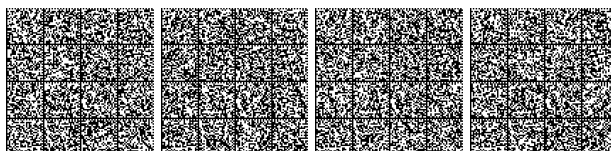
Giuseppe TESAURO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 27 marzo 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



n. 59

Ordinanza 24 - 27 marzo 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ordinamento giudiziario - Riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari - Soppressione di taluni tribunali ordinari o di sezioni distaccate.

- Legge 14 settembre 2011, n. 148 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari), art. 1, comma 2; decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155 (Nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 1, con l'allegata Tabella A.

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 dell'art. 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari), e dell'art. 1 del decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155 (Nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148), con l'allegata Tabella A, promossi dal Tribunale ordinario di Orvieto con ordinanza del 4 giugno 2013, dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio con due ordinanze del 24 maggio 2013, dal Tribunale ordinario di Forlì, sezione distaccata di Cesena, con ordinanza del 17 luglio 2013 e dal Tribunale ordinario di Sanremo, sezione distaccata di Ventimiglia, con ordinanza del 16 luglio 2013, rispettivamente iscritte ai nn. 212, 231, 232, 237 e 245 del registro ordinanze 2013 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 41, 44, 45 e 47, prima serie speciale, dell'anno 2013.

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

udito nella camera di consiglio del 26 febbraio 2014 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio.

Ritenuto che il Tribunale ordinario di Orvieto, con ordinanza del 4 giugno 2013, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, con due ordinanze del 24 maggio 2013, il Tribunale ordinario di Sanremo, sezione distaccata di Ventimiglia, con ordinanza del 16 luglio 2013, rispettivamente iscritte ai nn. 212, 231, 232 e 245 del registro ordinanze 2013, hanno sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari), in riferimento, nel complesso, agli artt. 70, 72, primo e quarto comma, 77, secondo comma, 3, 5 e 81 della Costituzione;

che il Tribunale ordinario di Orvieto, il Tribunale ordinario di Forlì, sezione distaccata di Cesena - quest'ultimo con ordinanza del 17 luglio 2013, iscritta al n. 237 del registro ordinanze del 2013 - e il Tribunale ordinario di Sanremo,



sezione distaccata di Ventimiglia, hanno sollevato, nel complesso, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, con l'allegata Tabella A, del decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155 (Nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148), limitatamente alla prevista soppressione del Tribunale ordinario di Orvieto, della sezione distaccata di Cesena del Tribunale ordinario di Forlì, del Tribunale ordinario di Sanremo e della relativa sezione distaccata di Ventimiglia, in riferimento, nel complesso, agli artt. 5, 24, primo comma, 25, primo comma, 41, primo comma, 72, primo e quarto comma, 76 e 77, secondo comma, Cost.;

che, nelle ordinanze di rimessione iscritte ai nn. 212, 237 e 245 del registro ordinanze 2013, i giudici a quibus assumono la rilevanza delle questioni, atteso che le successive udienze dei giudizi principali, incardinati dinanzi a loro, si sarebbero tenute dopo l'acquisto di efficacia del d.lgs. n. 155 del 2012, e, dunque, rispettivamente, dinanzi al Tribunale ordinario di Terni, al Tribunale ordinario di Forlì e al Tribunale ordinario di Imperia;

che il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, premesso in entrambe le ordinanze di essere stato adito, tra l'altro, da avvocati «che gravitano prevalentemente sulla sede distaccata di Ostia», della cui soppressione si dovevano, osserva, in punto di rilevanza, che sono stati impugnati provvedimenti del Presidente della Corte d'appello di Roma e del Presidente del Tribunale ordinario di Roma, con i quali era stata in parte avviata e, in parte realizzata, la soppressione della suddetta sezione distaccata, e dei quali disponeva la sospensione con ordinanza cautelare, provvedimenti che poggiavano sulla delega legislativa di cui all'art. 1, comma 2, della legge n. 148 del 2011;

che, quanto alla non manifesta infondatezza, il Tribunale ordinario di Orvieto, nel sottoporre al vaglio della Corte l'art. 1, comma 2, della legge n. 148 del 2011, deduce: *a)* l'illegittimità costituzionale dello stesso in quanto norma intrusa rispetto all'oggetto del decreto-legge convertito, in ragione dei principi affermati dalla Corte costituzionale, in particolare nella sentenza n. 22 del 2012, che ravvisa nell'art. 77, secondo comma, Cost., il fondamento della necessaria omogeneità del contenuto della legge di conversione; *b)* la violazione sia dell'art. 77, secondo comma, sia dell'art. 72, primo e quarto comma, Cost., non essendo stato rispettato il procedimento ordinario di approvazione delle leggi; *c)* in via consequenziale, l'illegittimità derivata dell'art. 1, con l'allegata Tabella A, del decreto legislativo n. 155 del 2012, limitatamente alla soppressione del Tribunale ordinario di Orvieto;

che il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sospetta di illegittimità costituzionale l'art. 1, comma 2, della legge n. 148 del 2011, deducendo, in entrambe le ordinanze di rimessione, la violazione degli artt. 72, secondo comma, e 77, secondo comma, Cost., con argomentazioni analoghe a quelle prospettate dal Tribunale ordinario di Orvieto;

che la sezione distaccata di Cesena del Tribunale ordinario di Forlì censura l'art. 1 del d.lgs. n. 155 del 2012, nella parte in cui ha sancito la soppressione di essa sezione distaccata, per la violazione dell'art. 76 Cost., in riferimento ai criteri direttivi dell'art. 1, comma 2, lettere *d)* e *b)*, della legge n. 148 del 2011, atteso che la richiamata lettera *d)* prevedeva, tra i principi e criteri direttivi, la possibilità non solo di sopprimere ma anche di ridurre il numero delle sezioni distaccate, facendo applicazione dei criteri direttivi di cui alla lettera *b)* dell'art. 1, comma 2, della legge n. 148 del 2011;

che sussisterebbe la violazione di quattro dei criteri fissati alla lettera *b)* dell'art. 1, comma 2, della legge n. 148 del 2011, non avendo il legislatore delegato tenuto conto del numero degli abitanti, dell'estensione del territorio, dei carichi di lavoro e delle sopravvenienze, nonché, in particolare, della specificità del territorio di Cesena come risultante, peraltro, da alcuni dati normativi, considerato, in particolare, che con il decreto legislativo 6 marzo 1992, n. 252 (Istituzione della provincia di Rimini) venne scorporata la Provincia di Rimini dalla Provincia di Forlì, e la denominazione di quest'ultima venne mutata in Provincia di Forlì-Cesena, e che l'art. 8, comma 3, lettera *a)*, dello statuto della Provincia attribuisce al circondario di Cesena anche l'esercizio di funzioni proprie e non solo delegate;

che la sezione distaccata di Ventimiglia del Tribunale ordinario di Sanremo sospetta di illegittimità costituzionale l'art. 1, comma 2, della legge n. 148 del 2011, in quanto violerebbe: *a)* gli artt. 70, 72, primo e quarto comma, 77, secondo comma, Cost., secondo argomentazioni analoghe a quelle già sopra illustrate; *b)* altresì l'art. 5 Cost. il quale promuove le autonomie locali e il più ampio decentramento amministrativo; *c)* gli artt. 3 ed 81 Cost., poiché, premesso che l'espressione «circondari di comuni capoluogo di provincia», ai fini della permanenza del tribunale ordinario, deve essere riferita alla circoscrizione amministrativa, nel senso di preservare un tribunale ordinario per ogni territorio provinciale, il legislatore delegato avrebbe dovuto valutare le maggiori pendenze e le maggiori sopravvenienze degli uffici giudiziari di Sanremo e di Ventimiglia rispetto a quelle di Imperia, nonché la posizione decentrata di quest'ultimo ufficio giudiziario, in contrasto con le esigenze di efficienza e di risparmio di spesa;

che la medesima sezione distaccata sospetta altresì di illegittimità costituzionale l'art. 1 del d.lgs. n. 155 del 2012, con l'allegata Tabella A, che, nel prevedere la soppressione del Tribunale ordinario di Sanremo e della sezione distaccata di Ventimiglia, violerebbe gli artt. 5, 25, primo comma, 76, 24, primo comma, e 41 Cost., distogliendo il cittadino



dal giudice naturale precostituito per legge, limitando l'accesso alla giustizia e incidendo sulla effettività della tutela, anche in riferimento ai criteri direttivi dell'art. 1, comma 2, lettere *a)*, *b)*, *c)*, *d)* ed *e)*, della legge n. 148 del 2011;

che in tutti i giudizi, con autonome difese, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo:

a) con riguardo all'impugnazione dell'art. 1, comma 2, della legge n. 148 del 2011, e dell'art. 1 del d.lgs. n. 155 del 2012, quest'ultimo per illegittimità derivata, che la questione sarebbe manifestamente infondata alla luce della sentenza n. 237 del 2013;

b) rispetto all'impugnazione dell'art. 1, con l'allegata Tabella A, del d.lgs. n. 155 del 2012, nella parte in cui sopprime la sezione distaccata di Cesena del Tribunale ordinario di Forlì, e con richiamo alla sentenza n. 237 del 2013, che la sezione non è insediata presso il capoluogo della provincia e, dunque, non rientra tra gli uffici giudiziari di cui era esclusa la soppressione;

c) la inesistenza dei prospettati eccessi di delega, tenuto conto che l'esigenza di una capillare presenza di un organo di giustizia sul territorio viene assicurata dal giudice di pace, e che la stessa è ridimensionata sia dallo sviluppo delle vie di comunicazione sia dalle nuove possibilità offerte dagli strumenti informatici e telematici, di cui agli artt. 16 e seguenti del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 (Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 17 dicembre 2012, n. 221, le quali hanno introdotto l'obbligo delle comunicazioni e notificazioni per via telematica e di deposito telematico degli atti processuali;

d) la trattazione di una serie limitata di affari da parte delle sezioni distaccate e l'assegnazione dei magistrati alle stesse non in forza di piante organiche, ma sulla base di criteri determinati con la procedura tabellare di cui all'art. 7-bis del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12 (Ordinamento giudiziario);

e) i gravi inconvenienti che si erano verificati sotto il profilo dell'efficienza del servizio, in particolare con riguardo a criteri di economicità;

f) la impossibilità di attuare le cosiddette economie di specializzazione nella gestione di una sezione distaccata, laddove si impongono provvedimenti di assegnazione tabellare dei pochi giudici disponibili, non solo alle più diverse funzioni, ma anche a diverse sedi;

g) la impossibilità di procedere alla soppressione di alcun tribunale nel distretto della Corte d'appello di Bologna, in quanto tutti aventi sede presso capoluoghi di provincia, con la conseguenza che era stata disposta l'aggregazione di tutte le sezioni distaccate, ivi inclusa quella di Cesena, alle rispettive sedi circondariali;

h) la inammissibilità della questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale ordinario di Sanremo, sezione distaccata di Ventimiglia in quanto priva di motivazione sulla rilevanza ed in ragione dell'integrale rinvio alle difese delle parti;

i) la infondatezza nel merito della stessa, atteso che la soppressione del Tribunale ordinario di Sanremo e della sezione distaccata di Ventimiglia rispondeva ai criteri direttivi introdotti dalla legge delega, che, in particolare, i dati statistici del distretto della Corte d'appello di Genova caratterizzavano quest'ultimo per un'eccessiva presenza di tribunali rispetto al numero degli abitanti e all'estensione territoriale, e che solo il Tribunale ordinario di Genova vantava dimensioni e parametri sopra gli standard prescelti mentre per gli altri tribunali potevano essere rilevati valori estremamente modesti (in particolare Imperia, Sanremo e Chiavari);

l) la inesistenza della violazione dell'art. 25 Cost., in ragione delle motivazioni contenute nella sentenza n. 237 del 2013.

Considerato che i giudizi vanno riuniti perché pongono questioni identiche o comunque fra loro strettamente connesse, in relazione alla normativa censurata;

che, preliminarmente, va osservato che la potestas iudicandi del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio non può ritenersi esaurita, dato che la concessione della misura cautelare veniva fondata, quanto al *fumus boni iuris*, sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, e che in tal caso la sospensione dell'efficacia del provvedimento impugnato si deve ritenere di carattere provvisorio e temporaneo, fino alla ripresa del giudizio cautelare dopo l'incidente di legittimità costituzionale (sentenza n. 83 del 2013);

che il Tribunale ordinario di Orvieto, con ordinanza del 4 giugno 2013, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, con due ordinanze del 24 maggio 2013, il Tribunale ordinario di Sanremo, sezione distaccata di Ventimiglia, con ordinanza del 16 luglio 2013, rispettivamente iscritte ai nn. 212, 231, 232 e 245 del registro ordinanze 2013, hanno sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio



degli uffici giudiziari), in riferimento, nel complesso, agli artt. 70, 72, primo e quarto comma, 77, secondo comma, 3, 5 e 81 della Costituzione;

che il Tribunale ordinario di Orvieto, il Tribunale ordinario di Forlì, sezione distaccata di Cesena, con ordinanza del 17 luglio 2013, iscritta al n. 237 del registro ordinanze del 2013, e il Tribunale ordinario di Sanremo, sezione distaccata di Ventimiglia, hanno sollevato, nel complesso, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, con l'allegata Tabella A, del decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155 (Nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148), limitatamente alla prevista soppressione del Tribunale ordinario di Orvieto, della sezione distaccata di Cesena del Tribunale ordinario di Forlì, del Tribunale ordinario di Sanremo e della relativa sezione distaccata di Ventimiglia, in riferimento, nel complesso, agli artt. 5, 24, primo comma, 25, primo comma, 41, primo comma, 72, primo e quarto comma, 76 e 77, secondo comma, Cost.;

che le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge n. 148 del 2011, in riferimento agli artt. 3, 5, 70, 72, primo e quarto comma, 77, secondo comma, e 81 Cost., e dell'art. 1, con l'allegata Tabella A, del d.lgs. n. 155 del 2012, nella parte in cui sopprime il Tribunale ordinario di Sanremo e la sezione distaccata di Ventimiglia, in riferimento agli artt. 5, 24, primo comma, 25, primo comma, 41, primo comma, e 76 Cost., entrambe sollevate dal Tribunale ordinario di Sanremo, sezione distaccata di Ventimiglia, sono manifestamente inammissibili;

che il rimettente, con riguardo alla trattazione della controversia dinanzi a sé, fa esclusivo generico riferimento ad una precedente restituzione degli atti da parte del Presidente della Corte costituzionale, ai sensi dell'art. 2, comma 1, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, ma non offre alcun elemento (stato del procedimento, parti del giudizio, oggetto di quest'ultimo) identificativo della controversia, ai fini del controllo della rilevanza della questione rimessa a questa Corte;

che la mancata considerazione dei profili sopra indicati si risolve nel difetto di una plausibile motivazione in ordine alla rilevanza delle questioni, con conseguente inammissibilità della stesse (ordinanza n. 21 del 2014);

che le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge n. 148 del 2011, sollevate, in riferimento, nel complesso, agli artt. 72, primo e quarto comma, e 77, secondo comma, Cost., dal Tribunale ordinario di Orvieto e dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sono manifestamente infondate in ragione di quanto statuito dalla sentenza n. 237 del 2013;

che nella citata sentenza si è, infatti, affermato «[...] che la disposizione contenuta nell'art. 1, comma 2, della legge n. 148 del 2011 - contenente misure organizzative degli uffici giudiziari di primo grado - non altera l'omogeneità del decreto-legge oggetto di conversione [...] la delega conferita è diretta a realizzare risparmi di spesa e incremento di efficienza, nonché al perseguimento delle finalità di cui all'art. 9 del d.l. n. 98 del 2011; [...] l'ulteriore profilo di censura, relativo alla violazione del procedimento ordinario previsto per la legge di delegazione, e prospettato anche in considerazione della sua approvazione con il voto di fiducia su un maxi-emendamento, non è fondato [...]» atteso che «il rispetto da parte delle Camere della procedura desumibile dalla disciplina regolamentare relativa all'approvazione dei disegni di legge di conversione, conduce ad escludere che si sia configurata la lesione delle norme procedurali fissate nell'art. 72 Cost., poiché risultano salvaguardati sia l'esame in sede referente sia l'approvazione in aula, come richiesto per i disegni di legge di delegazione legislativa»;

che anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, con l'allegata Tabella A, del d.lgs. n. 155 del 2012, nella parte in cui sopprime il Tribunale ordinario di Orvieto, sollevata da quest'ultimo in ragione della illegittimità costituzionale della legge delega, conseguentemente, è manifestamente infondata;

che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, con l'allegata Tabella A, del d.lgs. n. 155 del 2012, nella parte in cui sopprime la sezione distaccata di Cesena, sollevata, in riferimento all'art. 76 Cost., con riguardo ai criteri direttivi di cui all'art. 1, comma 2, della legge n. 148 del 2011, in particolare, lettere *d*) e *b*), dal Tribunale ordinario di Forlì, sezione distaccata di Cesena, è manifestamente infondata;

che, come affermato nella sentenza n. 237 del 2013, si è in presenza di una misura organizzativa, in cui la soppressione dei singoli tribunali ordinari ha costituito la scelta rimessa al Governo, nel quadro di una più ampia valutazione del complessivo assetto territoriale degli uffici giudiziari di primo grado, finalizzata a realizzare un risparmio di spesa e un incremento di efficienza;

che tale valutazione è stata effettuata sulla base di un'articolata attività istruttoria, come si desume dalla relazione che accompagna il d.lgs. n. 155 del 2012 e dalle schede tecniche allegate - le quali, con specifico riferimento alle singole realtà territoriali, illustrano le modalità di applicazione dei criteri -, nonché dalle relazioni e dai pareri, in particolare delle Commissioni giustizia della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, sottoposti all'attenzione del Governo e del Parlamento;



che, alla stregua di tale quadro di riferimento per l'esercizio della delega, non si ravvisa violazione da parte del d.lgs. n. 155 del 2012 dei relativi criteri;

che nell'adozione del decreto legislativo sono state considerate, specificamente, le singole realtà, da cui emerge che nel distretto di Corte d'appello di Bologna vi erano solo tribunali provinciali, non sopprimibili, tre di rilevanti dimensioni (Bologna, Modena, Reggio Emilia), altri quattro sostanzialmente in linea con gli standard di rendimento (Parma, Forlì, Ravenna e Ferrara), nonché due sotto i parametri di riferimento (Piacenza e Rimini), per cui l'unico intervento di razionalizzazione attivabile consisteva nella soppressione delle sezioni distaccate, che consentiva di recuperare risorse da riallocare in modo funzionale presso gli altri uffici del distretto;

che, come affermato nella sentenza n. 237 del 2013 rispetto ad altre sedi giudiziarie di primo grado soppresse, da una parte risulta che non vi è stata una esplicita o formale violazione dei criteri di delega, dall'altra che la loro applicazione non manifesta elementi di irragionevolezza e risponde a un corretto bilanciamento degli interessi;

che la scelta del legislatore delegato, come richiesto dal carattere generale dell'intervento, non poteva essere effettuata valutando soltanto i dati dei singoli uffici e i relativi territori in una comparazione meramente statistica, come si assume, in sostanza, nell'ordinanza di rimessione, dovendo, invece, inserirsi in una prospettiva di riorganizzazione del territorio nazionale al fine del riequilibrio complessivo degli uffici di primo grado;

che la possibilità di sopprimere o ridurre le sezioni distaccate risponde all'obiettivo di garantire che ciascun tribunale potesse acquisire una dimensione media quanto più possibile vicina al modello ideale di ufficio giudiziario individuato secondo il ricorso a standard oggettivi di efficiente allocazione delle risorse umane, di razionale distribuzione delle dotazioni strumentali, di un corretto livello di domanda di giustizia nonché di un'equa distribuzione dei carichi di lavoro, standard in grado di garantire anche l'indispensabile specializzazione dei magistrati;

che la soppressione della sezione distaccata di Cesena veniva disposta per una funzionale riorganizzazione degli uffici giudiziari del distretto della Corte d'appello di Bologna, ove non poteva procedersi alla soppressione di alcuno dei Tribunali, in quanto tutti provinciali, nella già richiamata dimensione nazionale dell'intervento del legislatore delegato come sancito dai criteri della delega legislativa.

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

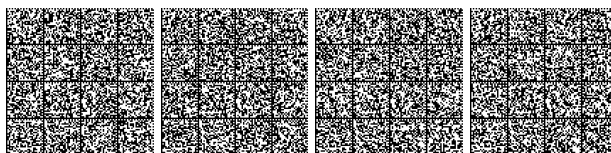
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 5, 70, 72, primo e quarto comma, 77, secondo comma, e 81 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Sanremo, sezione distaccata di Ventimiglia, con l'ordinanza in epigrafe;

2) dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 del decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155 (Nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148), con l'allegata Tabella A, limitatamente alla prevista soppressione del Tribunale ordinario di Sanremo e della relativa sezione distaccata di Ventimiglia, sollevata, in riferimento agli artt. 5, 24, primo comma, 25, primo comma, 41, primo comma, e 76 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Sanremo, sezione distaccata di Ventimiglia, con l'ordinanza in epigrafe;

3) dichiara la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge n. 148 del 2011, sollevate, in riferimento, nel complesso, agli artt. 72, primo e quarto comma, e 77, secondo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Orvieto e dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, con le ordinanze in epigrafe;



4) dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, con l'allegata Tabella A, del d.lgs. n. 155 del 2012, sollevata, in riferimento agli artt. 72, primo e quarto comma, e 77, secondo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Orvieto, con l'ordinanza in epigrafe;

5) dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, con l'allegata Tabella A, del d.lgs. n. 155 del 2012, sollevata, in riferimento all'art. 76, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Forlì, sezione distaccata di Cesena, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 marzo 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 27 marzo 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_140059

N. 60

Sentenza 24 - 28 marzo 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Università - Ricercatori e professori universitari - Imposizione di vincoli e limiti alle assunzioni.

- Decreto-legge 10 novembre 2008, n. 180 (Disposizioni urgenti per il diritto allo studio, la valorizzazione del merito e la qualità del sistema universitario e della ricerca), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 gennaio 2009, n. 1, art. 1, commi 1 e 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Gaetano SILVESTRI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 3, del decreto-legge 10 novembre 2008, n. 180 (Disposizioni urgenti per il diritto allo studio, la valorizzazione del merito e la qualità del sistema universitario e della ricerca), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 gennaio 2009, n. 1, promossi dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia con ordinanza del 28 marzo 2012 e dal Consiglio di Stato con ordinanze del



22 novembre 2012 e del 23 gennaio 2013, iscritte rispettivamente al n. 134 del registro ordinanze 2012 e ai numeri 42 e 58 del registro ordinanze 2013, e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 27, prima serie speciale, dell'anno 2012 e numeri 11 e 13, prima serie speciale, dell'anno 2013.

Visti gli atti di costituzione di P.L. e di P.M., nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri; udito nell'udienza pubblica dell'11 febbraio 2014 e nella camera di consiglio del 12 febbraio 2014 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo;

uditi gli avvocati Gennaro Notarnicola e Pietro Paolo Lettieri per P.L., Angelo Clarizia per P.M. e l'avvocato dello Stato Ettore Figliolia per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Il Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale, con ordinanza del 22 novembre 2012 (r.o. n. 42 del 2013), ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 33 e 97 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 3, del decreto-legge 10 novembre 2008, n. 180 (Disposizioni urgenti per il diritto allo studio, la valorizzazione del merito e la qualità del sistema universitario e della ricerca), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 gennaio 2009, n. 1 - nel testo ante modifica, ai sensi dell'art. 11, comma 1, lettera *b*), del decreto legislativo 29 marzo 2012, n. 49 [Disciplina per la programmazione, il monitoraggio e la valutazione delle politiche di bilancio e di reclutamento degli atenei, in attuazione della delega prevista dall'articolo 5, comma 1, della legge 30 dicembre 2010, n. 240 e per il raggiungimento degli obiettivi previsti dal comma 1, lettere *b*) e *c*), secondo i principi normativi e i criteri direttivi stabiliti al comma 4, lettere *b*), *c*), *d*), *e*) ed *f*) e al comma 5].

1.1.- Il rimettente premette di essere chiamato a pronunciare su un ricorso in appello proposto dalla professoressa P.M. nei confronti del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, nonché della Università degli Studi "Magna Graecia" di Catanzaro, avverso la sentenza del Tribunale amministrativo per il Lazio (d'ora in avanti *TAR*) del 22 febbraio 2011, n. 1775.

Al riguardo espone che - come riferito dall'appellante - la prof.ssa P.M., nel corso del 2008, aveva partecipato alla procedura di valutazione comparativa indetta dalla citata università, per la copertura di un posto di professore ordinario presso la facoltà di giurisprudenza - settore scientifico-disciplinare Ius/14 (Diritto dell'Unione europea), ed era stata dichiarata idonea all'esito della relativa procedura; che quest'ultima era stata indetta dalla medesima università presso cui ella già prestava servizio in qualità di professore associato nel medesimo settore scientifico-disciplinare; che, con delibera in data 24 novembre 2010, il Consiglio della facoltà di giurisprudenza, considerate le esigenze didattico-scientifiche della facoltà stessa, aveva deliberato di chiamare la docente a ricoprire il posto di ruolo di prima fascia per il menzionato settore scientifico-disciplinare Ius/14; che l'Università non aveva assunto l'appellante come professore di prima fascia nell'insegnamento da lei già ricoperto in qualità di professore associato; che ella aveva rivolto formale richiesta alla detta Università, al fine di essere nominata e immessa in ruolo, ma il Rettore aveva respinto l'istanza, in asserita ottemperanza al disposto della circolare ministeriale 27 marzo 2009, n. 478 (emanata in applicazione del d.l. n. 180 del 2008), in quanto l'Università in questione non sarebbe stata legittimata a procedere all'assunzione sulla base della propria dotazione di posti in organico.

Il rimettente ricorda che la circolare ministeriale menzionata, nell'attuare il disposto dell'art. 1 del d.l. n. 180 del 2008, si è soffermata, in particolare, sul contenuto degli obblighi ricadenti sulle università cosiddette "virtuose" (ossia sugli atenei che, al pari di quello catanzarese, non abbiano superato, per quanto riguarda le spese fisse e obbligatorie relative al personale di ruolo, il limite parametrico di cui all'art. 51, comma 4, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, recante «Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica», pari al novanta per cento dei trasferimenti statali sul fondo per il finanziamento ordinario), stabilendo le modalità concrete con cui determinare il limite di spesa fissato per procedere alle nuove assunzioni di personale (in base all'art. 1, comma 3, del d.l. n. 180 del 2008, tale limite è fissato in una soglia di spesa pari al cinquanta per cento di quella relativa al personale a tempo indeterminato complessivamente cessato dal servizio nell'anno precedente).

Il Consiglio di Stato riferisce, altresì, che il provvedimento rettorale di cui sopra era stato impugnato dalla prof. ssa P.M. dinanzi al *TAR* del Lazio che, dopo avere accolto l'istanza di sospensione cautelare dell'atto impugnato, aveva respinto nel merito il ricorso; ed aggiunge che la sentenza in questione è stata impugnata in sede di appello dalla prof. ssa P.M. la quale ne ha chiesto la riforma articolando i seguenti motivi: 1) violazione e falsa applicazione dell'art. 1 del d.l. n. 180 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 1 del 2009; 2) motivazione illogica e contraddittoria;



3) illegittimità dei provvedimenti impugnati in primo grado per illegittimità derivata dall'art. 1, comma 3, del d.l. n. 180 del 2008, stante la violazione degli artt. 3, 33 e 97 Cost.

Con riguardo al motivo sub 1), secondo l'appellante, il TAR avrebbe dovuto rilevare l'illegittimità delle previsioni di cui alla circolare ministeriale 27 marzo 2009, la quale avrebbe erroneamente desunto dalle disposizioni del d.l. n. 180 del 2008 un divieto di assunzione. In particolare, ad avviso della docente, qualora si ammettesse - come ritenuto dal TAR - che la citata circolare ministeriale sia conforme alle previsioni di legge e che a quest'ultima sia effettivamente riferibile il divieto di assunzione a lei opposto, ne conseguirebbero effetti «illogici e irragionevoli», tali da palesare l'implausibilità della proposta ricostruzione interpretativa. La lettura del pertinente quadro legislativo offerta dal Tribunale sarebbe erronea, in quanto comporterebbe che, mentre alle università caratterizzate da una deteriore situazione finanziaria sarebbe, comunque, consentito procedere ad assunzioni dei professori associati (*recte*: ricercatori) risultati vincitori di concorsi espletati alla data di entrata in vigore della legge di conversione - senza il rispetto di alcuna percentuale e con il solo limite del non aggravio di spesa - al contrario, la medesima facoltà sarebbe preclusa alle università cosiddette "virtuose", anche nelle ipotesi in cui ciò non determini alcun aggravio di spesa.

Sotto tale aspetto, il Tribunale non avrebbe tenuto adeguatamente conto del fatto che l'assunzione dell'appellante non avrebbe determinato alcun aggravio di spesa a carico dell'Università degli Studi "Magna Graecia", in considerazione del fatto che: a) essa già prestava servizio presso quell'ateneo in qualità di professore associato; b) gli oneri complessivi connessi allo status di professore associato con alcuni anni di anzianità di servizio erano addirittura superiori a quelli che sarebbero stati connessi all'immissione in servizio in qualità di professore ordinario.

Inoltre, il TAR non avrebbe considerato che, nel caso in esame, i divieti e i limiti alle nuove assunzioni non potevano trovare applicazione dato che l'appellante già prestava servizio presso l'ateneo catanzarese, con la conseguenza che il passaggio alla qualifica di professore ordinario costituiva un mero passaggio di livello e, in quanto tale, inidoneo a determinare l'instaurazione di un nuovo rapporto d'impiego.

Con riguardo al motivo di appello sub 2), in via subordinata rispetto alle argomentazioni sub 1) e per l'ipotesi in cui l'art. 1, comma 3, del d.l. n. 180 del 2008, sia effettivamente da interpretare nel senso che per le università ivi contemplate il legislatore avrebbe inteso fissare un generalizzato limite alle assunzioni, senza riconoscere le deroghe ammesse nel caso delle università "non virtuose", l'appellante ha chiesto che il Collegio sollevi questione di legittimità costituzionale in ordine alle previsioni di legge ostative alla sua effettiva immissione in servizio, per violazione degli artt. 3, 33 e 97 Cost.

Il rimettente riferisce che si sono costituiti in giudizio il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca nonché l'Università degli Studi "Magna Graecia" di Catanzaro, chiedendo il rigetto dell'appello; che, con ordinanza n. 1333 del 2012, è stata accolta l'istanza di sospensione cautelare degli effetti della sentenza appellata; che, alla pubblica udienza del 3 luglio 2012, il ricorso è stato trattenuto in decisione.

1.2.- Il Consiglio di Stato ritiene che, ai fini della decisione, risulti necessario esaminare le deduzioni dell'appellante sulla legittimità costituzionale delle previsioni di cui ai commi 1 e 3 dell'art. 1 del d.l. n. 180 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 1 del 2009, in riferimento agli artt. 3, 33 e 97 Cost.

Il collegio, nel riportare il contenuto dell'art. 1, comma 1, del d.l. n. 180 del 2008, poi convertito (nella formulazione, rilevante ai fini del giudizio, anteriore alle modifiche di cui al comma 1, lettera b, dell'art. 11 del d.lgs. n. 49 del 2012), pone in evidenza come la disposizione in esame imponesse un generale divieto di procedere a nuove assunzioni nei confronti delle università cosiddette "non virtuose", le quali avessero superato, per quanto riguarda le spese fisse e obbligatorie per il personale di ruolo, il limite parametrico di cui all'art. 51, comma 4, della legge n. 449 del 1997. Il rimettente sottolinea che, in sede di conversione, la rigidità del vincolo in questione era stata attenuata, prevedendo per le medesime università la possibilità di completare le assunzioni dei ricercatori vincitori dei concorsi di cui al decreto-legge 7 settembre 2007, n. 147 (Disposizioni urgenti per assicurare l'ordinato avvio dell'anno scolastico 2007-2008 ed in materia di concorsi per ricercatori universitari), convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 25 ottobre 2007, n. 176, e di cui al decreto-legge 3 giugno 2008, n. 97 (Disposizioni urgenti in materia di monitoraggio e trasparenza dei meccanismi di allocazione della spesa pubblica, nonché in materia fiscale e di proroga di termini), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 2 agosto 2008, n. 129, a condizione che l'attenuazione del vincolo avvenisse «senza oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica».

Il rimettente, nel riportare, altresì, il contenuto del comma 3 del citato art. 1 (la cui formulazione non è stata modificata nel corso del tempo), pone in rilievo come la disposizione in questione stabilisca nei confronti degli atenei "virtuosi" - quale quello appellato e i cui effetti sono limitati al triennio 2009-2011 - non già un divieto assoluto di procedere a nuove assunzioni, ma la possibilità di nuove assunzioni limitata a un contingente numericamente tale da produrre una spesa non superiore al cinquanta per cento di quella relativa personale a tempo indeterminato complessivamente cessato dal servizio nell'anno precedente.



Il rimettente evidenzia come il comma 3 del citato art. 1 non preveda alcuna clausola di salvaguardia diretta a favorire il completamento delle procedure concorsuali in atto, sia pure ad invarianza di spesa.

Ad avviso del collegio, non sarebbero manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, del d.l. n. 180 del 2008, convertito dalla legge n. 1 del 2009, per la parte in cui prevede che le università "virtuose" siano astrette in modo rigido al vincolo assunzionale del cinquanta per cento del costo connesso alle cessazioni di personale verificatesi nell'anno precedente, senza che alle stesse sia riconosciuta la possibilità di accedere ad una clausola di salvaguardia - quale quella volta al completamento delle procedure concorsuali in atto - neppure nel caso in cui ciò si renda possibile «senza oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica».

1.3.- In punto di rilevanza, il Consiglio di Stato osserva che l'oggetto principale dell'impugnativa è rappresentato dalla circolare ministeriale 27 marzo 2009, n. 478, la quale, nell'interpretare le previsioni dettate dall'art. 1 del d.l. n. 180 del 2008, poi convertito, ha concluso nel senso che il nuovo regime impediva l'assunzione del docente universitario in ipotesi quale quella di interesse della ricorrente.

Ad avviso del giudice *a quo*, la circolare in questione - nell'escludere la possibilità di procedere all'assunzione dell'appellante - avrebbe correttamente interpretato le disposizioni di legge della cui legittimità costituzionale si dubita, per cui l'impedimento all'assunzione deriverebbe in via immediata dall'art. 1 del d.l. n. 180 del 2008, convertito dalla legge n. 1 del 2009, e l'appellante avrebbe potuto in concreto aspirare all'assunzione solo in assenza (o previa rimozione) della richiamata disciplina primaria.

In particolare, il rimettente deduce che la circolare impugnata, laddove non tiene in considerazione il fatto che l'assunzione non avrebbe determinato alcun aggravio di spesa - ma, al contrario, avrebbe prodotto nell'immediato un risparmio - avrebbe attuato in modo coerente il paradigma legislativo di riferimento, il quale non consente di declinare in modo differenziato il divieto a seconda dell'eventuale risparmio connesso alla singola assunzione. Al riguardo, il collegio sottolinea come il comma 3 dell'art. 1 del d.l. n. 180 del 2008, poi convertito, faccia scattare in modo sostanzialmente automatico il divieto di procedere a nuove assunzioni non appena risulti superato il parametro della spesa, pari al cinquanta per cento di quella del personale a tempo indeterminato complessivamente cessato dal servizio nell'anno precedente. La medesima disposizione, quindi, non consentirebbe di tenere in considerazione i maggiori o minori oneri conseguenti alle ulteriori assunzioni, una volta che il richiamato parametro risulti superato.

Il collegio ritiene, altresì, la circolare impugnata conforme al pertinente paradigma legislativo per la parte in cui ammette che gli atenei "non virtuosi" completino le assunzioni dei docenti vincitori di concorsi - sia pure con il vincolo dell'assenza di oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica - mentre per gli atenei "virtuosi" impone un indifferenziato limite alle nuove assunzioni a prescindere dal fatto che tali assunzioni comportino o meno nuovi o maggiori oneri (che nel caso in esame, almeno inizialmente, non vi sarebbero, atteso che il trattamento economico del professore ordinario, all'atto della prima nomina, è, nei fatti, inferiore a quello del professore associato con alcuni anni di anzianità).

Il Consiglio di Stato esclude la possibilità di una lettura costituzionalmente orientata, suggerita dall'appellante in relazione al combinato disposto dei commi 1 e 3 del citato art. 1, in quanto dal disposto testuale dei medesimi commi emergerebbe che, per le università di cui al comma 3, il vincolo assunzionale ricondotto nel limite del cinquanta per cento non ammetterebbe deroga alcuna in relazione ai vincitori di procedure concorsuali in essere alla data di entrata in vigore della legge (e ciò, neanche nel caso in cui l'ulteriore assunzione, almeno in una fase iniziale, non comporti alcun onere aggiuntivo per le casse dell'ateneo).

Il rimettente ritiene, altresì, di non condividere la tesi secondo cui il passaggio da professore associato a professore ordinario non determinerebbe l'instaurazione di un nuovo rapporto di lavoro. Infatti, anche ad ammettere che tra le due qualifiche in questione sussista un nesso di sostanziale continuità (Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 16 novembre 2004, n. 7483), ciò non impedirebbe di ritenere che il passaggio dall'una all'altra di esse comporti la soluzione di continuità rispetto al primo rapporto e l'instaurazione di un rapporto lavorativo nuovo e diverso (sono richiamate le sentenze della Corte costituzionale n. 407 del 2005 e n. 194 del 2002).

Il collegio ritiene di dover fare applicazione, nel caso di specie, dei principi di cui alla sentenza del Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, 28 maggio 2012, n. 17, la quale ha chiarito che il divieto di assunzione previsto dall'art. 1 del d.l. n. 180 del 2008, poi convertito, opera anche per l'inquadramento in ruolo, in una fascia superiore, di docenti già in servizio presso la medesima università, atteso che il nuovo inquadramento in ruolo del docente è frutto dell'esito positivo di una procedura concorsuale aperta, che dà luogo ad un'assunzione in senso proprio e non al mero passaggio di qualifica per effetto di procedura riservata.

Per conseguenza, il rimettente esprime l'avviso che alla fattispecie in questione si applichino i limiti alle nuove assunzioni di cui al citato art. 1, comma 3; e, stante il recente pronunciamento della Adunanza plenaria (sentenza 28 maggio 2012, n. 17), esclude che, nel caso in esame, possa trovare applicazione la giurisprudenza amministrativa



secondo cui il cosiddetto «blocco delle assunzioni» non potrebbe applicarsi in relazione ai cosiddetti «passaggi di livello» (Consiglio di Stato, sesta sezione, sentenza 16 novembre 2004, n. 7483).

In conclusione, il giudice *a quo* ritiene che la circolare ministeriale 27 marzo 2009, n. 478 (ossia l'atto in base al quale l'università ha respinto l'istanza volta all'immissione in servizio della parte privata quale professore ordinario) non abbia introdotto limiti alle assunzioni nuovi e diversi rispetto a quelli già desumibili dal richiamato dettato normativo. La fissazione di un sistema di computo atto a valutare le retribuzioni medie (attraverso il ricorso al metodo dei cosiddetti «punti organico») al fine di determinare la spesa complessivamente riferibile al personale cessato dal servizio nell'anno precedente, costituirebbe un parametro applicativo di per sé non irragionevole e certamente compatibile con la lettera e la *ratio* della disciplina legislativa del 2008.

Il Consiglio di Stato, poi, osserva che il secondo aspetto, in relazione al quale occorre verificare la sussistenza della rilevanza della questione di legittimità costituzionale, riguarderebbe il fatto che il comma 3 dell'art. 1 del d.l. n. 180 del 2008, convertito dalla legge n. 1 del 2009, trovava applicazione soltanto in relazione al triennio 2009-2011. Da ciò deriverebbe che, al momento in cui l'appello è stato proposto (la notifica dell'atto di appello risale al marzo 2012), la disposizione censurata aveva ormai cessato di produrre i suoi effetti e non poteva risultare preclusiva della possibilità di proporre una nuova istanza di assunzione.

Inoltre, ai fini del giudizio di rilevanza, andrebbe considerato che, nelle more del giudizio, è entrato in vigore il d.lgs. n. 49 del 2012, il cui art. 11 ha abrogato il primo periodo dell'art. 1, comma 1, del d.l. n. 180 del 2008, convertito dalla legge n. 1 del 2009; mentre il comma 3 dell'art. 14 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, ha aggiunto il comma 13-*bis* all'art. 66 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, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133, il quale ha previsto ulteriori limiti assunzionali per le università statali relativamente al triennio 2012-2014, nonché agli anni 2015 e 2016.

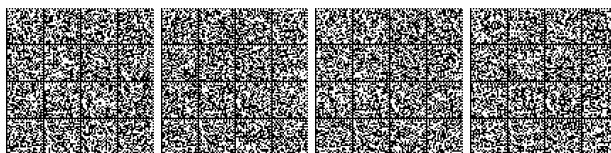
Ad avviso del collegio, la circostanza per cui, nelle more del giudizio, la disposizione su cui si fondava il diniego di assunzione (ossia l'art. 1, comma 3) abbia cessato di produrre i suoi effetti, nonché la circostanza per cui l'ulteriore disposizione relativa al caso delle università «non virtuose» (art. 1, comma 1, primo periodo, assunto a parametro del vaglio di ragionevolezza sulla disposizione di cui al successivo comma 3) sia stata espressamente abrogata, non incidono sulla rilevanza della questione di legittimità costituzionale relativa al richiamato art. 1, comma 3, in combinato disposto con il comma 1 del medesimo articolo.

Al riguardo, è richiamato l'orientamento della Corte costituzionale secondo cui è rilevante la questione di legittimità costituzionale di una disposizione che, medio tempore, sia stata abrogata e sostituita da altra norma. Ciò in quanto l'abrogazione di una disposizione non toglie, di per sé, rilevanza alla questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto la disposizione precedente, atteso che, ove un determinato atto amministrativo sia adottato sulla base di una norma poi abrogata, la legittimità dell'atto deve essere esaminata, in virtù del principio *tempus regit actum*, con riguardo alla situazione di fatto e di diritto esistente al momento della sua adozione (sentenza n. 177 del 2012).

Il rimettente ritiene che la richiamata giurisprudenza costituzionale (formatasi sull'ipotesi di questione di legittimità concernente una legge medio tempore abrogata), possa trovare applicazione anche in relazione all'ipotesi di norma di legge che, nelle more del giudizio, abbia aliunde cessato di produrre i propri effetti (ad esempio, per decorso del lasso temporale al quale era ab initio limitata la sua efficacia). Pertanto, è dell'avviso che la questione di legittimità costituzionale, relativa al combinato disposto dei commi 1 e 3 dell'art. 1 del d.l. n. 180 del 2008, sia rilevante ai fini della definizione del giudizio *a quo*, quanto meno in relazione ai profili risarcitori della vicenda.

Al riguardo, il collegio richiama il comma 3 dell'art. 34 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), il quale dispone che «Quando, nel corso del giudizio, l'annullamento del provvedimento impugnato non risulta più utile per il ricorrente, il giudice accerta l'illegittimità dell'atto se sussiste l'interesse ai fini risarcitori» (Consiglio di Stato, sezione sesta, ordinanza 18 giugno 2012, n. 3541).

Il rimettente osserva che, se, per un verso, è vero che la disposizione sulla quale è stato fondato il diniego di assunzione (ossia, l'art. 1, comma 3) ha cessato di produrre i suoi effetti nelle more del giudizio, per altro verso ciò non ha determinato il venire meno, in punto di fatto, dell'ostacolo all'assunzione in servizio dell'appellante, essendo entrato in vigore il comma 3 dell'art. 14 del d.l. n. 95 del 2012, il quale ha introdotto per le università ulteriori limiti alle nuove assunzioni.



1.4.- Il Consiglio di Stato ritiene che la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto dei commi 1 e 3 dell'art. 1 del d.l. n. 180 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 1 del 2009, sia, altresì, non manifestamente infondata, in riferimento agli artt. 3, 33 e 97 Cost.

In primo luogo, osserva che il combinato disposto delle due richiamate disposizioni potrebbe risultare in contrasto con il generale canone di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.

Il rimettente rileva che le disposizioni censurate potrebbero avere instaurato un sistema il quale - in modo del tutto irragionevole - avrebbe applicato, per ciò che riguarda i vincoli e i limiti alle assunzioni (in particolare, per ciò che attiene alla possibilità di procedere alle assunzioni di vincitori delle procedure già avviate al momento dell'entrata in vigore della legge di conversione del d.l. n. 180 del 2008), un ingiustificato trattamento di maggior vantaggio per gli atenei "non virtuosi" rispetto agli atenei "virtuosi". E, infatti, mentre per gli atenei "non virtuosi" il rigido divieto di nuove assunzioni sarebbe temperato dalla relevantissima eccezione rappresentata dalla possibilità di completare le assunzioni dei ricercatori vincitori delle procedure selettive ivi espressamente richiamate (nonché dei vincitori di concorsi comunque espletati alla data di entrata in vigore della legge di conversione del d.l. n. 180 del 2008), al contrario per gli atenei "virtuosi" il limite alle nuove assunzioni (che possono essere effettuate per un contingente massimo corrispondente ad una spesa pari al cinquanta per cento di quella relativa al personale a tempo indeterminato complessivamente cessato dal servizio nell'anno precedente) non conoscerebbe alcun temperamento o eccezione, neanche nell'ipotesi in cui la singola assunzione - come nel caso in esame - sarebbe possibile, almeno in una prima fase, senza aggravio finanziario per le casse dell'università.

Al riguardo, il collegio rileva la difficoltà di individuare, nelle previsioni di cui al comma 1 del citato art. 1 del d.l. n. 180 del 2008, poi convertito, un effettivo *tertium comparationis* per ciò che riguarda la disciplina dei limiti assunzionali nei confronti delle università "virtuose" di cui al successivo comma 3, stante i numerosi punti di eterogeneità che caratterizzano le due disposizioni.

In particolare, il rimettente osserva che nel caso di atenei "non virtuosi", al più favorevole trattamento per ciò che concerne l'assunzione dei vincitori delle procedure selettive già in atto, fa «da contraltare» un più rigido limite generale alle nuove assunzioni (il quale si concreta in un divieto sotto ogni aspetto assoluto e generalizzato); mentre, al contrario, nel caso degli atenei "virtuosi" al meno favorevole trattamento per ciò che concerne il perfezionamento delle procedure pregresse, fa «da contraltare» un trattamento oggettivamente di maggior favore per ciò che concerne i vincoli assunzionali (per i quali è posto un limite numerico e non un divieto assoluto).

Il giudice *a quo* rileva come l'impossibilità di individuare una sorta di "simmetria" tra le due richiamate disposizioni renda difficile operare un giudizio di legittimità sulla complessiva scelta legislativa sotto il profilo del rispetto del principio di eguaglianza e parità di trattamento (a meno di entrare nel merito delle scelte rimesse all'interpositio legislatoris).

Esso ritiene, tuttavia, che il concreto assetto disciplinare risultante dal combinato operare delle disposizioni censurate possa palesare evidenti profili di irragionevolezza, in considerazione degli effetti concreti che quell'assetto è in grado di determinare.

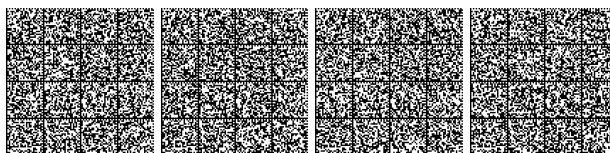
Al riguardo, osserva che, anche a volere considerare l'oggettivo carattere di maggior rigore che caratterizza la disciplina in esame per ciò che riguarda i divieti generali di assunzione a carico degli atenei "non virtuosi", l'effetto pratico prodotto dalla norma è quello di consentire a tale tipologia di atenei un rilevante numero di assunzioni di ricercatori (viene richiamata l'ipotesi in cui, alla data di entrata in vigore del d.l. n. 180 del 2008, la singola università avesse in corso di svolgimento numerose procedure concorsuali).

Il collegio pone in evidenza come, in definitiva, il complessivo assetto della disciplina dettato dal citato comma 1, sarebbe tale da consentire che, nei fatti, l'eccezione (possibilità di assumere i ricercatori vincitori dei concorsi in precedenza espletati) travalichi del tutto la regola (divieto generalizzato di nuove assunzioni), sino a renderla nei fatti inoperante.

Diversamente, i limiti e vincoli assunzionali, complessivamente imposti agli atenei "virtuosi", non presenterebbero alcuna possibile deroga o eccezione, neanche per l'ipotesi in cui - come nel caso in esame - la singola assunzione non potrebbe comunque produrre alcun aggravio di spesa per l'ateneo.

Il Consiglio di Stato ritiene, sotto tale aspetto, che il combinato operare delle due richiamate disposizioni sia irragionevole anche per un diverso profilo, da esaminarsi sotto l'angolo visuale del generale obiettivo di contenimento della spesa di cui al d.l. n. 180 del 2008.

Al riguardo, il giudice *a quo* sottolinea che, mentre nel caso degli atenei "non virtuosi" il limite "fisiologico" all'espansione della spesa per nuove assunzioni è rappresentato dall'assenza di oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica, ossia, nei fatti, dall'invarianza degli oneri per il personale registrati nel corso dell'anno precedente, al con-



trario, nel caso degli atenei “virtuosi” il medesimo limite “fisiologico” all’espansione della spesa per nuove assunzioni è posto ad un livello di gran lunga inferiore, ossia nella richiamata misura del cinquanta per cento della spesa per il personale cessato dal servizio nel corso dell’anno precedente.

Pertanto, il rimettente dubita della legittimità costituzionale del combinato disposto delle disposizioni richiamate, sotto il profilo della manifesta irragionevolezza, in quanto: 1) la scelta normativa risulterebbe maggiormente penalizzante nei confronti degli enti che abbiano tenuto comportamenti “virtuosi” (e maggiormente compatibili con il perseguimento degli obiettivi di contenimento di spesa fissati), rispetto agli enti che abbiano operato in senso contrastante rispetto a tali obiettivi; 2) il risultato concreto della richiamata scelta legislativa sarebbe nel senso di consentire ai soli soggetti meno virtuosi di disporre di deroghe tali da vanificare la tenuta concreta del principio di contenimento della spesa cui il complessivo intervento normativo mirava.

Peraltro, il collegio ritiene che non si potrebbe pervenire a conclusioni diverse rispetto a quelle delineate neanche qualora si considerasse che le deroghe consentite dal comma 1 del citato art. 1, in favore degli atenei “non virtuosi”, riguardino la sola assunzione di ricercatori universitari, mentre nel caso in esame si fa questione dell’assunzione di un professore ordinario.

In proposito, il rimettente osserva che, se si riguarda alla questione sotto il più generale angolo visuale della coerenza e ragionevolezza del complessivo disegno normativo delineato nel 2008, ciò che viene in rilievo è la possibilità, in sé, di potere fruire di eccezioni ai divieti e ai limiti alle nuove assunzioni e non la circostanza puntuale relativa alla tipologia di assunzioni oggetto della deroga legale.

Anche sotto tale aspetto, il collegio sottolinea che è censurata non la disparità di trattamento tra le ipotesi disciplinate al comma 1 e quelle disciplinate al comma 3 del richiamato art. 1 (censura resa complicata dal carattere eterogeneo delle previsioni in questione e dalla difficoltà di individuare un effettivo *tertium comparationis* nell’ambito di un giudizio di eguaglianza), quanto, piuttosto, il carattere complessivamente irragionevole ed ingiustificato della scelta normativa operata nel corso dell’anno 2008.

Ad avviso del Consiglio di Stato, impostati in tal modo i termini concettuali della questione, non sembrerebbe ostare al giudizio di non manifesta infondatezza la circostanza per cui il comma 1 del citato art. 1 non consente deroghe per il caso di assunzioni di professori ordinari (ossia, per ipotesi assimilabili a quella all’origine dei fatti di causa).

Il rimettente ritiene, altresì, non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto dei commi 1 e 3 dell’art. 1 del d.l. n. 180 del 2008, poi convertito, in riferimento all’art. 33 Cost., in materia di limiti e vincoli all’autonomia universitaria.

Al riguardo, osserva che, se, per un verso, il legislatore può imporre legittimamente vincoli e limiti al pieno esercizio di tale autonomia, laddove siffatta imposizione risulti finalizzata al perseguimento di interessi e finalità di rilievo costituzionale (come, nel caso di specie, il perseguimento di imprescindibili obiettivi di sostenibilità del bilancio), per altro verso, l’imposizione di tali vincoli potrebbe risultare costituzionalmente illegittima laddove - per le medesime ragioni sopra esposte - essa non rinvenga un’effettiva giustificazione nel perseguimento dei richiamati obiettivi di carattere economico e finanziario.

Infine, il collegio censura il combinato disposto dei commi 1 e 3 del citato art. 1, in riferimento all’art. 97 Cost. sotto il profilo del buon andamento e dell’imparzialità nella disciplina e nella gestione dell’amministrazione pubblica.

A tal proposito, rileva che, se per un verso, può ammettersi l’incidenza dell’interpositio legislatoris sulle variabili sottese ad alcune tra le principali scelte organizzative e gestionali delle amministrazioni pubbliche (come quelle relative alla provvista di personale), per altro verso, non può ammettersi la legittimità costituzionale di tali interventi, laddove gli stessi presentino carattere di irragionevolezza e incidano in modo contraddittorio ed ingiustificato sulle richiamate variabili organizzative.

2.- Con memoria depositata in data 28 febbraio 2013 si è costituita in giudizio la professoressa P.M. la quale, nel far proprie le argomentazioni dell’ordinanza di rimessione, chiede l’accoglimento della sollevata questione di legittimità costituzionale.

3.- Con atto depositato in data 2 aprile 2013, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione di legittimità costituzionale sia dichiarata non fondata.

Quanto alla censura mossa in riferimento all’art. 3 Cost. - in relazione alla circostanza che la disposizione sul blocco delle assunzioni applicabile alle università “non virtuose”, nel prevedere la possibilità di assunzione dei ricercatori vincitori delle procedure concorsuali in precedenza espletate, predisporrebbe a favore di queste ultime un sistema di maggior favore rispetto a quello previsto per le università “virtuose” - la difesa erariale sottolinea la disomogeneità dei termini di comparazione.



Al riguardo, il Presidente del Consiglio dei ministri sottolinea che, mentre per le università “non virtuose”, le assunzioni ammesse sono solo quelle ivi indicate - essendo stato istituito per la restante tipologia e provvista di personale universitario un regime di blocco assunzionale assoluto - per gli atenei “virtuosi” è prevista la possibilità di assunzione di tutte le categorie di personale entro il limite del cinquanta per cento della spesa relativa al personale cessato, con il vincolo di destinare non meno del sessanta per cento delle risorse investibili al reclutamento di ricercatori a tempo indeterminato. La difesa erariale evidenzia come anche per le università “virtuose” sia prevista una clausola di salvaguardia per l’assunzione dei ricercatori selezionati attraverso le procedure concorsuali di cui all’art. 1, comma 648, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2007), nei limiti delle risorse residue previste dal comma 650 del predetto art. 1.

Pertanto, ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, i numerosi e considerevoli tratti distintivi delle discipline raffrontate renderebbero non fondata la censura di irragionevole disparità di trattamento.

La difesa statale ritiene non convincente la tesi del rimettente, in quanto non tiene conto dell’esigenza di tutelare l’affidamento dei ricercatori vincitori di concorsi espletati prima dell’entrata in vigore della norma, i quali, se aspirassero ad essere assunti da un’università “non virtuosa”, in mancanza della clausola di salvaguardia, verrebbero del tutto pregiudicati dal divieto di effettuare nuove assunzioni di cui al citato art. 1, comma 1, del d.l. n. 180 del 2008.

Il paventato pregiudizio non si verificherebbe nel caso di università “virtuose”, in quanto la disposizione di cui al successivo comma 3 ammette nuove assunzioni, sebbene entro il predetto limite di spesa del cinquanta per cento dei risparmi per il personale cessato dal servizio.

La suddetta difesa sottolinea come il combinato disposto delle due richiamate disposizioni sia del tutto coerente, se analizzato dal punto di vista della tutela dei diritti dei ricercatori vincitori dei concorsi già espletati, perché entrambe le norme, secondo modalità diverse in ragione degli interessi che le stesse sono destinate a soddisfare, assicurano la realizzazione di tale esigenza evitando di compromettere in modo definitivo le chance professionali e di vita di candidati che si trovano in una fase cruciale per l’effettuazione delle proprie scelte professionali. Il Presidente del Consiglio dei ministri rileva come il meccanismo del “blocco delle assunzioni”, delineato dal legislatore nel 2008, persegua non solo finalità di carattere finanziario, ma anche di incentivazione del ricambio generazionale del personale docente.

In particolare, le due disposizioni risulterebbero coerenti nel predisporre un sistema che, se per un verso mira a guidare l’ateneo al rientro nei parametri di legge (riguardo al rapporto tra spese fisse e obbligatorie per il personale di ruolo e l’entità dei trasferimenti statali sul fondo di finanziamento ordinario), dall’altro salvaguarda la figura del ricercatore, consentendone le assunzioni in deroga al divieto (comma 1) e prevedendo, per le università “virtuose”, la destinazione di una quota non inferiore al sessanta per cento delle somme disponibili per le nuove assunzioni a favore di professionalità (ricercatori e contrattisti) che intraprendono la carriera universitaria (comma 3).

Ad avviso della difesa statale, le differenze tra le due regole previste dai commi 1 e 3 dell’art. 1 andrebbero interpretate alla luce degli scopi complessivi che la normativa è diretta a realizzare ed in ragione dei quali le dedotte censure di disparità di trattamento non risulterebbero fondate data la unitaria linea di politica legislativa volta a valorizzare la figura del ricercatore.

La circostanza che la normativa in esame persegue finalità ulteriori e diverse rispetto al mero risparmio di spesa varrebbe - secondo il Presidente del Consiglio dei ministri - a confutare anche la censura secondo cui l’assunzione dei vincitori dei concorsi espletati costituirebbe un’eccezione di portata tale da travalicare la regola (divieto generalizzato di nuove assunzioni) sino a renderla, nei fatti, inoperante.

Si tratterebbe, in primo luogo, di un assunto meramente ipotetico, che oblitera l’opposta ed espressa previsione secondo cui le assunzioni devono avvenire «senza oneri aggiuntivi per la finanza pubblica» ed, in secondo luogo, di una conclusione che non terrebbe conto della complessiva *ratio* della normativa.

Quanto alle censure mosse in riferimento agli artt. 33 e 97 Cost., la difesa dello Stato sottolinea come gli argomenti a sostegno delle stesse costituiscano dei corollari dell’articolata ricostruzione operata con riguardo all’assunta lesione dell’art. 3 Cost.

4.- In data 26 settembre 2013, la prof.ssa P.M. ha depositato memoria illustrativa, insistendo per l’accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Consiglio di Stato con l’ordinanza r.o. n. 42 del 2013.

La parte privata pone in evidenza come, in virtù dell’art. 1 del d.l. n. 180 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 1 del 2009, mentre le università “non virtuose” possono assumere i ricercatori - e dunque anche i professori associati e ordinari - risultati vincitori di concorsi espletati alla data di entrata in vigore della legge n. 1 del 2009, senza alcuna percentuale e con il solo limite del non aggravio della spesa pubblica, le università “virtuose” non possono assumere lo stesso personale, se si superano i limiti di spesa prefissati, ancorché l’assunzione non comporti alcun aggravio di spesa. Peraltro, le università “virtuose” sono tenute a destinare le somme a disposizione, per una quota non inferiore al sessanta per cento, all’assunzione dei ricercatori a tempo indeterminato e per una quota non superiore al dieci per cento all’assunzione di professori ordinari.



Da qui l'irragionevolezza della disciplina di cui al comma 3 del citato art. 1, letto in correlazione con quanto previsto dal comma 1 dello stesso articolo. La parte privata evidenzia come la norma censurata determini, infatti, un'evidente disparità di trattamento tra coloro che hanno partecipato a concorsi e/o procedure comparative indette da università in deficit e coloro che hanno partecipato alle stesse procedure indette da università "virtuose". Questi ultimi, risultati vincitori di concorsi e/o procedure comparative, già bandite prima dell'entrata in vigore della legge n. 1 del 2009, verrebbero immotivatamente penalizzati solo perché già dipendenti, seppure con diversa qualifica, presso università "virtuose" anziché presso università con un bilancio deficitario. Conseguentemente, ad avviso della parte privata, la disposizione si manifesterebbe irragionevole anche in riferimento agli obiettivi perseguiti dal legislatore.

La prof.ssa P.M. rileva, inoltre, come la norma in questione leda anche il principio di autonomia costituzionalmente riconosciuto alle università, atteso che il divieto di procedere all'«assunzione» di nuovo personale, che non comporta aggravii di spesa pubblica e che, quindi, non determina una riduzione degli stanziamenti di bilancio di cui le università dispongono, inciderebbe, senza ragione, sulla libera scelta della loro destinazione, con violazione dell'art. 33 Cost.

Infine, ad avviso della parte privata, la norma censurata violerebbe il canone della ragionevolezza consistente nell'apprezzamento di conformità tra la regola introdotta e la causa normativa che la deve assistere (sentenza n. 211 del 2011). Nel caso di specie, mentre le università in deficit possono assumere il personale vincitore dei precedenti concorsi, qualora ciò non comporti aggravii di spesa, il divieto di assunzione dello stesso personale per le università "virtuose" non appare coerente con la *ratio* dell'intera disposizione, finalizzata esclusivamente al contenimento dei costi della spesa pubblica e non già alla compressione degli organici delle università.

Alla luce delle suddette argomentazioni, la prof.ssa P.M. insiste per l'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale prospettate dal collegio rimettente.

5.- In data 21 gennaio 2014, la parte privata ha depositato parere pro veritate del prof. Luigi Ventura a sostegno dell'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3, 33 e 97 Cost., dell'art. 1, comma 3, del d.l. n. 180 del 2008, poi convertito, nonché, in via consequenziale, dell'art. 66, comma 13-bis, del d.l. n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, inserito dall'art. 14, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, norma contenente la disciplina del «blocco delle assunzioni» per il periodo successivo al triennio 2009-2011.

Nel parere si sottolinea la completezza della motivazione della ordinanza di rimessione in punto di rilevanza, in quanto, il Consiglio di Stato ha osservato, da un lato, che l'esito del giudizio amministrativo, dipende dall'esito del giudizio di legittimità costituzionale (per essere l'impugnata circolare ministeriale - sulla cui base è stato adottato il provvedimento rettorale di diniego dell'assunzione di P.M. - conforme alla disposizione legislativa censurata) e, dall'altro, che lo *ius superveniens* non ha comportato il venire meno della rilevanza della sollevata questione, quantomeno ai fini risarcitori, in quanto la legittimità dell'atto amministrativo, adottato sulla base di una norma poi abrogata, deve essere esaminata, in virtù del principio *tempus regit actum*, con riguardo alla situazione di fatto e di diritto esistente al momento della sua adozione (sentenze n. 177 del 2012, n. 209 del 2010 e n. 509 del 2000).

Inoltre, sempre in punto di ammissibilità della sollevata questione, si osserva che, nell'ordinanza di rimessione, è stata implicitamente esclusa la possibilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma censurata sulla base del dato letterale del testo di legge che, nel prevedere il limite del cinquanta per cento al vincolo assunzionale, non ammetterebbe alcuna deroga con riguardo ai vincitori di procedure concorsuali in atto.

Sotto il profilo dell'ammissibilità, nel parere si rileva, altresì, che il collegio rimettente ha chiarito il *petitum*, nel senso di una pronuncia additiva, ed, in particolare, di una pronuncia di illegittimità costituzionale del comma 3 dell'art. 1 del d.l. n. 180 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 1 del 2009, nella parte in cui prevede che le "università virtuose" siano astrette in modo rigido al vincolo assunzionale del cinquanta per cento, senza riconoscere loro la possibilità di accedere ad una «clausola di salvaguardia», quale quella del completamento delle procedure concorsuali in atto, neanche nel caso in cui ciò possa avvenire senza oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica.

In punto di non manifesta infondatezza, si osserva che il principio di eguaglianza in senso soggettivo (art. 3 Cost.), inteso come divieto di trattamento diseguale tra soggetti che versino in condizioni analoghe, non può cedere e, dunque, essere oggetto di bilanciamento con altri principi, anche se di rango costituzionale. Nel caso di specie, il principio di eguaglianza in senso soggettivo (ovvero in senso cosiddetto "forte") sarebbe stato violato in quanto, mentre gli atenei "non virtuosi", in virtù della clausola di salvaguardia e, dunque, in deroga al "blocco delle assunzioni", potrebbero procedere ad assunzioni di un numero considerevole di docenti (ricercatori) già vincitori di concorso, gli atenei "virtuosi", in considerazione del limite assunzionale del cinquanta per cento ed in difetto della suddetta clausola di salvaguardia, sarebbero discriminati nell'assunzione di docenti già vincitori, anche se ciò non comportasse un maggiore onere finanziario a carico dell'amministrazione.



Peraltro, tale limite assunzionale del cinquanta per cento, valevole per le università “virtuose”, non potrebbe giustificarsi neanche alla luce dell’obiettivo, perseguito dal legislatore, del contenimento della spesa pubblica. Nel caso di specie, l’avanzamento di carriera dalla seconda alla prima fascia di docenza comporterebbe, peraltro, una riduzione di costi, in quanto il trattamento economico ad inizio carriera sarebbe inferiore rispetto a quello già maturato.

Nel parere si evidenzia poi l’irragionevolezza dei limiti imposti dal legislatore, con la norma censurata, all’autonomia universitaria (art. 33 Cost.), in quanto l’obiettivo del contenimento della spesa pubblica non sarebbe bilanciabile con il principio di eguaglianza.

Infine, si sottolinea come la norma censurata sia affetta da un vizio di illegittimità costituzionale anche sotto il profilo dell’assunta violazione dell’art. 97 Cost. (nella parte in cui si prevede che agli impieghi pubblici si accede mediante concorso, salvi i casi stabiliti dalla legge), in quanto, ingiustificatamente, degrada la posizione del vincitore di concorso, riconducibile a quella di diritto soggettivo all’assunzione, a quella di mero interesse legittimo.

6.- Il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, con ordinanza del 28 marzo 2012 (r.o. n. 134 del 2012), ha sollevato, in riferimento all’art. 3 Cost., questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 1, secondo periodo, del d.l. n. 180 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 1 del 2009, nel testo ante modifica, ai sensi dell’art. 11, comma 1, lettera b), del d.lgs. n. 49 del 2012, «nella parte in cui subordina la non operatività del blocco delle assunzioni per i ricercatori universitari all’avvenuto espletamento - vale a dire, all’avvenuta conclusione - della procedura concorsuale alla data di entrata in vigore della legge 9 gennaio 2009, n. 1, di conversione del decreto-legge 10 novembre 2008, n. 180».

6.1.- Il rimettente premette di essere investito di un ricorso proposto dal dott. P.L. nei confronti dell’Università degli studi di Bari e del Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca, per l’annullamento - previa concessione di misure cautelari - della nota a firma del Rettore, protocollo n. 26729-VII/2 del 28 aprile 2011, pervenuta in data 2 maggio 2011, recante diniego di assunzione in ordine ad un posto di ricercatore presso la facoltà di giurisprudenza per il settore scientifico-disciplinare Ius/01 (Diritto privato), e per l’accertamento del diritto del ricorrente all’assunzione con decorrenza dal 25 gennaio 2010 o, quanto meno, dal 1° novembre 2010.

Il giudice *a quo* espone che il dott. P.L. è stato dichiarato vincitore - con decreto rettorale n. 12350 del 22 dicembre 2009 - della procedura di valutazione comparativa, di cui al concorso per la copertura di un posto di ricercatore, bandito dall’Università degli studi di Bari con decreto rettorale n. 10053 del 10 ottobre 2005; che lo stesso, tuttavia, non è stato assunto; che la impugnata nota rettorale protocollo n. 26729-VII/2 del 28 aprile 2011 ha dichiarato l’impossibilità di assumere il ricorrente, stante il superamento, al termine sia dell’anno 2009 che del 2010, del valore del novanta per cento nel rapporto tra spese fisse per il personale di ruolo e il fondo di funzionamento ordinario.

Il rimettente deduce, altresì, che P.L. ha impugnato la nota rettorale protocollo n. 26729-VII/2 del 28 aprile 2011; che i motivi a fondamento dell’impugnativa si concretano: 1) nella assunta violazione ed erronea applicazione dell’art. 1 del d.l. n. 180 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 1 del 2009, anche in relazione all’art. 1, comma 646, della legge n. 296 del 2006 e agli artt. 3 e 97 Cost., eccesso di potere per erronea presupposizione, erronea motivazione, carente istruttoria, illogicità, ingiustizia manifesta; 2) nella assunta illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 1, del d.l. n. 180 del 2008, convertito dalla legge n. 1 del 2009, per contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost.; che il ricorrente ha chiesto anche l’accertamento del suo diritto all’assunzione; che si è costituita l’Università degli studi di Bari, resistendo al gravame; che, nella pubblica udienza del giorno 11 gennaio 2012, la causa è passata in decisione.

6.2.- Il collegio ritiene che la questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 1, secondo periodo, del d.l. n. 180 del 2008, convertito, dalla legge n. 1 del 2009, assuma rilevanza pregiudiziale ai fini della decisione del giudizio *a quo* e sia non manifestamente infondata.

6.3.- Sotto il profilo della rilevanza, il giudice *a quo* premette che la nota rettorale impugnata si basa sulla considerazione della impossibilità per l’amministrazione di emanare il provvedimento di nomina del richiedente a ricercatore universitario, con decorrenza dall’inizio dell’anno accademico (1° novembre 2010) oppure in corso d’anno, ai sensi dell’art. 6 della legge 19 ottobre 1999, n. 370 (Disposizioni in materia di università e di ricerca scientifica e tecnologica), in quanto, la normativa vigente, non riconosce alla detta Università la facoltà di procedere ad assunzioni di personale, all’infuori delle ipotesi espressamente previste (ricercatori cofinanziati dal Ministero), avendo superato al termine sia dell’anno 2009 che del 2010, il valore del novanta per cento nel rapporto tra spese fisse per il personale di ruolo e il fondo di funzionamento ordinario.

Essendo detto provvedimento chiaramente applicativo della preclusione assunzionale di cui all’art. 1, comma 1, del d.l. n. 180 del 2008, convertito dalla legge n. 1 del 2009, ne conseguirebbe - ad avviso del rimettente - la rilevanza della questione di legittimità costituzionale della citata previsione normativa ai fini della decisione del giudizio *a quo*, tenuto conto dei motivi del ricorso (sub 1 e 2), che si incentrano sulla valutazione della costituzionalità della disposizione *de qua*, ostativa alla assunzione del ricorrente.



Invero, secondo il rimettente, unicamente la declaratoria di illegittimità costituzionale della prescrizione di cui all'art. 1, comma 1, secondo periodo, del d.l. n. 180 del 2008, convertito dalla legge n. 1 del 2009 - nei termini di seguito esposti - potrebbe consentire al ricorrente di essere assunto dall'Università degli studi di Bari. Non inciderebbe, infatti, ai fini della valutazione della rilevanza della questione, la clausola di salvezza contenuta nell'art. 1, comma 646, della legge n. 296 del 2006, la cui applicazione è invocata dal ricorrente, avendo lo stesso partecipato ad una procedura di concorso già avviata alla data del 30 settembre 2006.

Il rimettente richiama il contenuto di tale ultima disposizione, secondo cui: «Ai fini dell'applicazione dei commi 643 e 645, sono fatte salve le assunzioni conseguenti a bandi di concorso già pubblicati ovvero a procedure già avviate alla data del 30 settembre 2006 e i rapporti di lavoro costituiti all'esito dei medesimi sono computati ai fini dell'applicazione dei predetti commi».

Ad avviso del Tribunale amministrativo regionale, tale previsione normativa dovrebbe ritenersi superata dal d.l. n. 180 del 2008, poi convertito. In tal senso deporrebbe la constatazione per cui, quando il legislatore d'urgenza del 2008-2009 ha inteso fare salve determinate assunzioni contemplate dalla legge n. 296 del 2006, lo ha fatto espressamente (si fa riferimento al comma 3 dell'art. 1 del d.l. n. 180 del 2008 che fa salve le assunzioni di cui all'art. 1, comma 648, della legge n. 296 del 2006).

Per il resto, secondo il ricorrente, si dovrebbe ritenere che il regime del blocco assunzionale disposto dall'art. 1, comma 1, del d.l. n. 180 del 2008, convertito dalla legge n. 1 del 2009, rappresenti un implicito superamento di ogni altra previsione normativa previgente (ivi compreso l'art. 1, comma 646, della legge n. 296 del 2006) e trovi applicazione *ratione temporis* ad ogni procedura di concorso svoltasi nell'arco temporale cui la norma fa espresso riferimento (e, quindi, anche a quella riguardante il ricorrente).

Nel caso di specie, quest'ultimo è, infatti, vincitore di un concorso per ricercatore universitario bandito nel 2005 e conclusosi con il decreto rettorale di approvazione degli atti del 22 dicembre 2009.

Pertanto, secondo il Tribunale, con riferimento alla posizione del ricorrente troverebbe applicazione la regola generale del blocco delle assunzioni di cui al primo periodo dell'art. 1, comma 1, del d.l. n. 180 del 2008, convertito dalla legge n. 1 del 2009.

Il giudice *a quo* esclude che, nel caso di specie, possa ravvisarsi un'ipotesi di progressione di carriera da un livello professionale di grado inferiore ad uno superiore (per esempio, da ricercatore universitario confermato a professore associato, ovvero da professore associato a professore ordinario), come tale non rientrante nell'ambito di operatività del blocco assunzionale di cui all'art. 1, comma 1, primo periodo, del d.l. n. 180 del 2008, poi convertito (Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 21 aprile 2010, n. 2217; Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 16 novembre 2004, n. 7483; Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 27 novembre 2001, n. 5958; TAR Bari, sezione prima, sentenza 16 marzo 2012, n. 572; TAR Palermo, sezione terza, sentenza 1° aprile 2011, n. 647; TAR Campobasso, sentenza 2 ottobre 2003, n. 697).

Il rimettente pone in evidenza come il primo comma, secondo periodo, dell'art. 1 del d.l. n. 180 del 2008, poi convertito, relativo alla specifica posizione dei ricercatori vincitori di concorso (esentati, a determinate condizioni, dal blocco assunzionale di cui al primo periodo) lasci chiaramente intendere che gli stessi ricercatori, al di fuori delle ipotesi previste dal secondo periodo di detto comma, rientrano nell'ambito operativo del divieto assunzionale.

In particolare, la situazione del dott. P.L. - vincitore di un concorso per ricercatore universitario - sarebbe sicuramente riconducibile entro l'alveo del divieto di assunzioni di cui all'art. 1, comma 1, del d.l. n. 180 del 2008.

Ad avviso del rimettente, la parte privata, in base alla scansione temporale del concorso al quale ha partecipato, non potrebbe fruire della eccezione al divieto contenuto nell'art. 1, comma 1, secondo periodo, del detto decreto-legge.

In virtù di tale disposizione: «Alle stesse università è data facoltà di completare le assunzioni dei ricercatori vincitori [...] di concorsi espletati alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, senza oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica».

Essendosi il concorso, cui ha partecipato il dott. P.L., concluso con il decreto rettorale di approvazione degli atti emesso il 22 dicembre 2009 (e, quindi, in data successiva rispetto a quella del 10 gennaio 2009 che stabiliva l'entrata in vigore della legge di conversione n. 1 del 2009), in base all'art. 1, comma 1, secondo periodo, del d.l. n. 180 del 2008 (letto a contrario), all'Università degli studi di Bari non sarebbe data la facoltà di completare le assunzioni dei ricercatori vincitori di concorso espletati in data successiva all'entrata in vigore della legge di conversione n. 1 del 2009, dovendosi, applicare nei confronti del ricorrente la regola generale del blocco assunzionale di cui all'art. 1, comma 1, primo periodo, del citato d.l. n. 180 del 2008.



6.4.- Il Tribunale amministrativo ritiene che l'art. 1, comma 1, secondo periodo, di tale provvedimento normativo si ponga in contrasto con il principio di parità di trattamento di cui all'art. 3 Cost., prevedendo una disciplina differente per situazioni giuridiche identiche.

Al riguardo, la disposizione censurata subordina la non operatività del blocco delle assunzioni al dato «neutro» e «casuale» dell'espletamento ovvero della conclusione della procedura concorsuale prima della data di entrata in vigore della legge di conversione n. 1 del 2009 e, quindi, al dato fortuito della celerità ovvero della lentezza con cui si è svolto un determinato concorso, celerità o lentezza certamente non imputabili al partecipante, ma semmai a responsabilità e, in ipotesi, alla mera volontà dell'amministrazione.

Nel caso di specie - ad avviso del rimettente - il blocco delle assunzioni di cui alla legge di conversione n. 1 del 2009 discriminerebbe irragionevolmente la posizione del ricorrente rispetto a coloro che hanno partecipato alla stessa procedura selettiva -ovvero anche a procedure concorsuali successive - e, tuttavia, hanno avuto la "fortuna" di vedere "espletata" la procedura prima della data di entrata in vigore della legge n. 1 del 2009 e, quindi, di rientrare nella esenzione di cui all'art. 1, comma 1, secondo periodo, del d.l. n. 180 del 2008, poi convertito.

Si tratterebbe, per lo più, di soggetti la cui assunzione - possibile perché *ratione temporis* non rientrante, in base all'attuale formulazione dell'art. 1, comma 1, secondo periodo, del d.l. n. 180 del 2008, nell'ambito operativo del blocco - verosimilmente andrebbe ad incidere, in termini negativi, sugli equilibri finanziari dell'Università degli studi di Bari, equilibri che - secondo le valutazioni contenute nel gravato provvedimento - impedirebbero l'assunzione del ricorrente.

Pertanto, secondo il giudice *a quo*, la subordinazione disposta dall'art. 1, comma 1, secondo periodo, del d.l. n. 180 del 2008, convertito dalla legge n. 1 del 2009, dell'esenzione dal divieto di assunzioni all'espletamento della procedura concorsuale prima dell'entrata in vigore della legge di conversione n. 1 del 2009, attribuirebbe all'amministrazione universitaria un inammissibile potere di determinare quali candidati assumere e quali no, anche nell'ambito della stessa procedura selettiva, dandosi origine ad inaccettabili disparità di trattamento a fronte di identiche posizioni, in violazione del principio costituzionale di cui all'art. 3 Cost.

Al riguardo, il rimettente richiama la sentenza della Corte costituzionale n. 35 del 2004 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, della legge 13 maggio 1997, n. 132 (Nuove norme in materia di revisori contabili), nella parte in cui non prevede che siano esonerati dall'esame per l'iscrizione nel registro dei revisori contabili anche coloro che fossero iscritti o acquisissero il diritto ad essere iscritti nell'albo professionale dei dottori commercialisti o nell'albo professionale dei ragionieri e periti commerciali in base ad una sessione di esame in corso alla data di entrata in vigore della medesima legge.

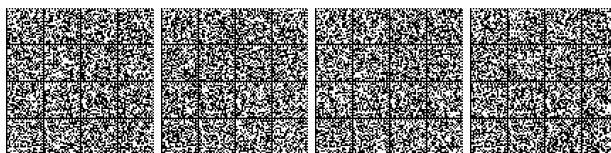
Nella citata pronuncia, la Corte - premesso che rientra nella discrezionalità del legislatore, allorché introduce una disciplina transitoria di favore che consente, in assenza dei requisiti di legge previsti a regime, ma in presenza di determinati altri requisiti (nella specie, conseguimento del diritto di iscrizione nell'albo dei ragionieri o in quello dei dottori commercialisti), l'iscrizione in un registro e l'esercizio di una professione (nella specie di revisore contabile), fissare una data entro la quale questi ultimi requisiti debbano essere posseduti dagli interessati e dopo la quale invece valga la disciplina definitiva - ha ritenuto manifestamente irragionevole la scelta del legislatore che, nel riaprire la disciplina transitoria per la iscrizione nel registro dei revisori contabili, ha ommesso di considerare che, al momento della entrata in vigore della legge, vi era una sessione di esami ancora parzialmente in corso, sicché lo sbarramento temporale rigido introdotto determinava una discriminazione ingiustificata tra coloro che avevano o avrebbero sostenuto lo stesso esame, nella stessa sessione annuale, prima e dopo la data indicata, in base alla casuale durata delle prove.

Dalla disamina di detta pronuncia - ad avviso del rimettente - si desumerebbe il principio in forza del quale uno sbarramento legislativo temporale ancorato al dato «casuale» della durata della procedura selettiva, quale quello fissato dall'art. 1, comma 1, secondo periodo, del d.l. n. 180 del 2008, poi convertito, creerebbe una ingiustificata e inammissibile disparità di trattamento, in violazione dell'art. 3 Cost., tra soggetti che hanno partecipato alla stessa procedura concorsuale.

Alla luce delle argomentazioni di cui sopra, il collegio solleva, in riferimento all'art. 3 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, secondo periodo, del d.l. n. 180 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 1 del 2009, nella parte in cui subordina la non operatività del blocco delle assunzioni per i ricercatori universitari all'avvenuto espletamento - e quindi alla conclusione - della procedura concorsuale alla data di entrata in vigore della legge n. 1 del 2009 di conversione del d.l. n. 180 del 2008.

7.- Con memoria depositata il 23 luglio 2012 si è costituito in giudizio il dott. P.L., chiedendo l'accoglimento della sollevata questione di legittimità costituzionale.

Il ricorrente nel giudizio *a quo*, nel condividere le argomentazioni esposte nell'ordinanza di rimessione, chiede dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, secondo periodo, del d.l. n. 180 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 1 del 2009 «nella parte in cui subordina la non operatività del blocco delle assunzioni per i



ricercatori universitari all'avvenuto espletamento - e, quindi, all'avvenuta conclusione - della procedura concorsuale alla data di entrata in vigore della legge 9 gennaio 2009, n. 1 di conversione del decreto-legge 10 novembre 2008, n. 180».

Ad avviso della parte privata, sarebbe evidente la irragionevolezza della norma censurata che fa salve le assunzioni di vincitori di concorso già espletati ad una determinata data, omettendo di considerare che la conclusione del procedimento amministrativo costituisce circostanza del tutto accidentale, indipendente non solo dalla volontà dei candidati, ma anche dalla data di inizio della procedura concorsuale.

8.- Con atto depositato in data 24 luglio 2012, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione di legittimità costituzionale sia dichiarata inammissibile o, comunque, non fondata.

In primo luogo, la difesa statale eccepisce l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale, per difetto di descrizione puntuale della fattispecie del giudizio *a quo* che non consentirebbe di verificare la sua effettiva rilevanza.

Nel merito, il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene la questione destituita di fondamento.

Al riguardo, richiama la giurisprudenza consolidata della Corte costituzionale secondo cui deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale di una norma solo qualora non sia possibile darne interpretazioni costituzionalmente orientate e trovare significati compatibili sia con il tenore del testo che con il principio dell'art. 3 Cost. (*ex plurimis*, sentenze n. 496 del 2002 e n. 194 del 1990).

La legge n. 1 del 2009, nell'obiettivo di incentivare le università a comportamenti virtuosi e nell'ottica di guidare l'ente universitario ad un miglioramento qualitativo del servizio e di contenimento delle spese fisse, preclude alle università "non virtuose" - quelle la cui spesa per il personale dipendente superi il novanta per cento dei trasferimenti statali sul fondo per il finanziamento ordinario - di bandire nuove procedure concorsuali e valutazioni comparative, nonché di assumere personale.

Nello stesso articolo si prevede, tuttavia, che le università "non virtuose" possano completare le assunzioni di ricercatori vincitori di concorsi di cui all'art. 3, comma 1, del decreto-legge 7 settembre 2007, n. 147 (Disposizioni urgenti per assicurare l'ordinato avvio dell'anno scolastico 2007-2008 ed in materia di concorsi per ricercatori universitari), convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 25 ottobre 2007, n. 176, all'art. 4-bis, comma 17, del decreto-legge 3 giugno del 2008, n. 97 (Disposizioni urgenti in materia di monitoraggio e trasparenza dei meccanismi di allocazione della spesa pubblica, nonché in materia fiscale e di proroga di termini), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 2 agosto 2008, n. 129, e, comunque, di concorsi espletati alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto.

Secondo la difesa dello Stato sarebbe necessario verificare se nei confronti del ricercatore, vincitore di un concorso bandito nel 2005 e la cui assunzione era già contemplata nella clausola di salvaguardia contenuta nella finanziaria 2007 (art. 1, comma 646, della legge n. 296 del 2006), debba applicarsi il blocco delle assunzioni di cui al comma 1 dell'art. 1 del d.l. n. 180 del 2008, convertito dalla legge n. 1 del 2009, sulla base dell'interpretazione strettamente letterale del testo, che omette di richiamare le clausole poste in deroga al blocco del turn over da precedenti leggi.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che l'interpretazione della disposizione censurata possa essere ricondotta ad un risultato compatibile sia con il tenore del testo, che con il principio di cui all'art. 3 Cost.

In particolare, ad avviso della difesa statale, se il legislatore ha inteso salvare dal blocco delle assunzioni i partecipanti a concorsi, non ancora conclusi, banditi sulla base di leggi del 2007 e del 2008, non ancora espletati, a maggior ragione si dovrebbe ritenere che egli abbia inteso tutelare la posizione di procedure concorsuali già avviate e fatte oggetto di clausole di salvaguardia ad opera di precedenti interventi normativi (come quelle poste dal comma 4 dell'art. 51 della legge n. 449 del 1997 e dal comma 646 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, invocato dal ricorrente), di cui non si poteva immaginare, dato il notevole lasso di tempo trascorso, che fossero ancora in corso di svolgimento.

Tale conclusione, raggiunta sul piano dell'interpretazione logica, trova conferma, secondo la difesa dello Stato, sul piano dell'interpretazione genetica della norma, nell'esame dei lavori preparatori della legge n. 1 del 2009.

In sede di esame al Senato del disegno di legge di conversione del d.l. n. 180 del 2008, si legge nel dossier di documentazione: «al comma 1 è stato aggiunto un periodo finale che fa salve, rispetto al divieto posto, le assunzioni relative alle procedure concorsuali per ricercatore già espletate e a quelle che si stanno espletando, senza che ciò comporti oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica. Si citano, in particolare, le procedure avviate sulla base degli artt. 3, comma 1, d.l. n. 147 del 2007 e 4-bis, comma 17, d.l. n. 97 del 2008» (dossier studio n. 35 e 44 del 10 dicembre 2008).

La difesa statale evidenzia come la disposizione corrispondente del testo approvato dava già per scontata e salva la deroga al blocco delle assunzioni contemplata da precedenti discipline normative, aggiungendo "solamente" quelle iniziate sulla base di bandi emanati in virtù di provvedimenti più recenti e che, pertanto, si poteva immaginare fossero ancora in corso alla data di entrata in vigore del decreto (*recte*: legge di conversione).



9.- In data 1° ottobre 2013, il dott. P.L. ha depositato memoria illustrativa insistendo per l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale sollevata dal TAR Puglia

In primo luogo, la parte privata sottolinea la persistente rilevanza della questione di legittimità costituzionale anche dopo l'abrogazione del primo periodo dell'art. 1, comma 1, del d.l. n. 180 del 2008, convertito dalla legge n. 1 del 2009, in forza del d.lgs. n. 49 del 2012.

Sul punto, il dott. P.L. precisa che, a seguito della detta abrogazione, il ricorrente è stato assunto dall'Università di Bari, con decorrenza dal 1° dicembre 2012. Egli pone in evidenza che, pur dopo tale assunzione, permarrrebbe la rilevanza della proposta questione, in quanto la domanda formulata nel giudizio *a quo* è quella di accertamento del diritto all'assunzione, con decorrenza, ai sensi dell'art. 6, comma 1, della legge n. 370 del 1999, dalla data (25 gennaio 2010) della chiamata con delibera del Consiglio di Facoltà ovvero quantomeno dal 1° novembre 2010.

Quanto alla assunta irragionevolezza della norma censurata, il dott. P.L. rileva come siano stati assunti in servizio ricercatori vincitori di concorsi banditi nella stessa sessione del suo concorso (terza sessione 2005), nonché i ricercatori vincitori di concorsi banditi anche successivamente, in quanto espletati prima dell'entrata in vigore della legge di conversione n. 1 del 2009.

Il dott. P.L. sottolinea che, dopo il bando del concorso da lui vinto, è stato consentito, in virtù della stessa norma censurata, il reclutamento "straordinario" di ricercatori vincitori di concorsi di cui all'art. 3, comma 1, del d.l. n. 147 del 2007, convertito dalla legge n. 176 del 2007, nonché all'art. 4-bis, comma 17, del d.l. n. 97 del 2008, convertito dalla legge n. 129 del 2008. La suddetta circostanza, ad avviso del dott. P.L., aggraverebbe i profili discriminatori della norma censurata nella parte in cui ha consentito che il protrarsi di un procedimento amministrativo oltre ogni ragionevole durata andasse a discapito di chi aveva subito incolpevolmente il ritardo (il ricorrente ha vinto un concorso per ricercatore durato oltre quattro anni, tre in più rispetto alla durata stabilita dalla legge) e che vincitori di concorsi banditi successivamente fossero oggetto di piani di reclutamento "straordinari" sottratti al blocco delle assunzioni.

Il dott. P.L. sottolinea la pertinenza del richiamo contenuto nell'ordinanza di rimessione alla sentenza della Corte costituzionale (n. 35 del 2004) in base alla quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di una norma che prevedeva la possibilità di iscriversi al registro dei revisori contabili senza sostenere alcuna ulteriore prova per chi avesse conseguito l'abilitazione all'esercizio della professione di commercialista entro la data di entrata in vigore della legge n. 132 del 1997, data in cui erano in corso le prove orali dell'esame di abilitazione. Nella detta pronuncia, la Corte ha ritenuto irragionevole la previsione dello sbarramento temporale, che, nel caso di specie, andava a discriminare ingiustificatamente la situazione giuridica di più soggetti in base alla data in cui un certo procedimento amministrativo si era concluso in loro favore.

La parte privata richiama un altro precedente (sentenza n. 209 del 1995) con cui la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 2, del decreto legislativo 23 novembre 1988, n. 509 (Norme per la revisione delle categorie delle minorazioni e malattie invalidanti, nonché dei benefici previsti dalla legislazione vigente per le medesime categorie, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, della legge 26 luglio 1988, numero 291), «nella parte in cui non prevede che restino salvi anche i diritti dei cittadini per i quali il riconoscimento dell'esistenza dei requisiti sanitari all'epoca della domanda, presentata anteriormente alla data di cui al comma primo, sia intervenuto, da parte della competente commissione medica, posteriormente a tale data». Alla luce delle suddette argomentazioni, il dott. P.L. insiste per l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale sollevata dal rimettente.

10.- Il Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale, con ordinanza - e sentenza parziale - del 23 gennaio 2013 (r.o. n. 58 del 2013), ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, del d.l. n. 180 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 1 del 2009 - nel testo ante modifica ai sensi dell'art. 11, comma 1, lettera b), del d.lgs. n. 49 del 2012 - «nella parte in cui nel prevedere il divieto di assunzione - a carico delle università "non virtuose" - non prevede anche una sospensione del termine di durata delle idoneità conseguite nei concorsi di ricercatore e professore universitario, per tutto il tempo in cui opera il divieto di assunzione».

10.1.- Il rimettente premette che è stato investito della decisione di quattro appelli proposti da diversi soggetti (professori associati confermati o ricercatori confermati presso l'Università degli studi "Mediterranea" di Reggio Calabria). Essi hanno superato, con valutazione di idoneità, rispettivamente i concorsi per professore ordinario e per professore associato banditi nel giugno 2008, oppure, nella qualità di professori associati confermati o ricercatori confermati presso la indicata Università, hanno conseguito una valutazione di idoneità presso altro Ateneo, sempre nella seconda sessione del 2008.

Essi hanno chiesto all'Università "Mediterranea" di essere assunti nella qualifica per la quale sono risultati idonei, ma a tali richieste la suddetta Università ha opposto un diniego, fondato sulla ritenuta applicabilità del cosiddetto "blocco delle assunzioni" disposto dal d.l. n. 180 del 2008 (art. 1, commi 1 e 3), poi convertito, in quanto l'Università medesima risultava aver superato il limite del novanta per cento del rapporto tra le spese fisse e la misura del fondo di finanziamento ordinario, alla data del 31 dicembre 2010.



Contro il diniego le parti private hanno proposto separati ricorsi al TAR della Calabria, sezione di Reggio Calabria, il quale, con sentenza 12 agosto 2011, n. 666 li ha respinti. Tale pronuncia è stata impugnata con quattro separati appelli, contenenti censure d'identico tenore, salvo una censura aggiuntiva per i ricorrenti che hanno conseguito l'idoneità presso università diverse da quella in cui prestano servizio attualmente come ricercatori o professori associati.

Per quanto qui rileva, il Consiglio di Stato, sezione sesta, riunite le impugnazioni, ha ritenuto prioritaria, per ragioni di ordine logico, la decisione del terzo motivo di appello e, rilevata sul punto l'esistenza di un contrasto di giurisprudenza, ne ha rimesso l'esame e la soluzione all'Adunanza plenaria. Quest'ultima si è pronunciata sul solo terzo motivo e lo ha respinto con sentenza parziale 28 maggio 2012, n. 17 rimettendo per il prosieguo gli atti alla sezione, che ha esaminato e respinto tutte le censure, tranne quella, contenuta nel primo motivo di appello, con la quale si è dedotto che « l'idoneità nei concorsi universitari ha una durata di cinque anni, sicché il divieto di assunzione, imposto alle università "non virtuose", rischia di tradursi in una definitiva penalizzazione per gli idonei, ove in ipotesi l'Università non rientri nei parametri di legge durante l'arco temporale di durata dell'idoneità».

Tale questione è stata ritenuta dal collegio rilevante e non manifestamente infondata.

Il giudicante, dopo avere riportato il contenuto dell'art. 1, comma 1, del d.l. n. 180 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 1 del 2009 - nel testo vigente ed applicabile *ratione temporis* prima che il primo periodo fosse soppresso dal d.lgs. n. 49 del 2012 - osserva che detta disposizione si limita a porre un divieto di assunzione per le università "non virtuose", senza considerare la possibile penalizzazione per i vincitori di procedure concorsuali per i quali il rischio non è solo il differimento dell'assunzione, ma anche quello della perdita definitiva della chance di assunzione, tutte le volte in cui l'università non virtuosa non rientri nei parametri di legge nell'arco temporale di durata dell'idoneità (pari a cinque anni).

In tal modo, secondo il rimettente, una misura che mira a razionalizzare la finanza pubblica e l'organizzazione universitaria, si traduce anche in una penalizzazione per soggetti che hanno partecipato, con esito vittorioso, ad un concorso pubblico.

Tale penalizzazione si potrebbe ritenere giustificata dalle superiori esigenze di finanza e organizzazione pubblica solo se sia un sacrificio temporalmente limitato (differimento dell'assunzione) e non anche se sia un sacrificio definitivo (perdita della chance di assunzione) che sarebbe manifestamente sproporzionato rispetto alle finalità perseguite.

L'art. 1, comma 1, del d.l. n. 180 del 2008, poi convertito, si limita, invece, a vietare le assunzioni alle università "non virtuose", senza preoccuparsi del decorso del termine di durata delle idoneità.

In tal modo, la disposizione avrebbe come possibile effetto una penalizzazione definitiva dei vincitori di concorsi.

Ad avviso del rimettente, tale penalizzazione sembra contrastare con il principio di razionalità e ragionevolezza della legge, dando luogo ad eccesso di potere legislativo, nonché con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione, atteso che, a causa del divieto delle assunzioni, in combinazione con il decorso del termine di durata delle idoneità, si toglie efficacia a procedure concorsuali già espletate, sicché le università devono bandire all'occorrenza nuove procedure, sostenendo aggravii di tempi e di costi.

La citata disposizione normativa - secondo il Collegio - avrebbe dovuto prevedere, per il periodo di operatività del divieto di assunzioni, una sospensione del termine di durata delle idoneità.

Pertanto, il rimettente considera rilevante nel giudizio in corso e non manifestamente infondata, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, del d.l. n. 180 del 2008, convertito dalla legge n. 1 del 2009, nella parte in cui, nel prevedere il divieto di assunzione - a carico delle università "non virtuose" - non stabilisce anche una sospensione del termine di durata delle idoneità conseguite nei concorsi di ricercatore e professore universitario, per tutto il tempo in cui opera il divieto di assunzione, così determinando l'effetto sproporzionato, irragionevole ed in contrasto con il principio di buon andamento dell'amministrazione, che il termine di durata dell'idoneità decorre durante il periodo in cui opera il divieto di assunzione. Siffatto divieto si traduce anche in una perdita, definitiva per gli idonei, della chance di assunzione tutte le volte in cui le università non rientrino nei parametri di legge durante il periodo di validità dell'idoneità.

11.- Con atto depositato in data 16 aprile 2013, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione di legittimità costituzionale sia dichiarata non fondata.

In ordine alla censura mossa in riferimento all'art. 3 Cost., la difesa erariale osserva, in primo luogo, come il conseguimento dell'idoneità non determina un dovere di assunzione da parte dell'università.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ricorda che la disciplina per il conseguimento dell'idoneità a professore universitario era dettata dal decreto del Presidente della Repubblica 23 marzo 2000, n. 117 (Regolamento recante modifiche al d.P.R. 19 ottobre 1998, n. 390, concernente le modalità di espletamento delle procedure per il reclutamento dei



professori universitari di ruolo e dei ricercatori a norma dell'articolo 1 della legge 3 luglio 1998, n. 210) e dalla legge 3 luglio 1998, n. 210 (Norme per il reclutamento dei ricercatori e dei professori universitari di ruolo) - poi sostituiti dalle procedure di reclutamento di cui alla legge 30 dicembre 2010, n. 240 (Norme in materia di organizzazione delle Università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario) - che prevedevano apposite procedure locali in relazione alle esigenze di ciascun ateneo, il quale indicava i singoli bandi.

La difesa dello Stato deduce che la posizione di coloro che ottenevano l'idoneità non è, pertanto, assimilabile alle graduatorie dei pubblici concorsi, atteso che l'assunzione è rimessa ai singoli atenei i quali hanno la facoltà e non il dovere di provvedere alla chiamata in servizio.

Il Presidente del Consiglio dei ministri sottolinea come l'idoneità, ai sensi della legge n. 210 del 1998, attesti solo la qualificazione scientifica e l'attitudine a svolgere le funzioni di professore universitario e come sia un mero presupposto della nomina in ruolo. La stessa si differenzerebbe, pertanto, dalle idoneità conseguite in altre procedure concorsuali ove l'utile collocamento nelle graduatorie finali di merito determina nell'interessato una ben precisa posizione giuridica soggettiva.

In particolare, in base all'art. 2 della legge n. 210 del 1998 (articolo abrogato dall'art. 1, comma 22, della legge 4 novembre 2005, n. 230, recante «Nuove disposizioni concernenti i professori e i ricercatori universitari e delega al Governo per il riordino del reclutamento dei professori universitari»), l'università che ha emanato il bando poteva, nel caso di procedure relative a professori associati e ordinari, entro sessanta giorni dalla data di accertamento della regolarità formale degli atti da parte del rettore: 1) nominare in ruolo, previa delibera motivata assunta dal consiglio che ha richiesto il bando, uno dei due idonei, il quale, in caso di rinuncia, perde il titolo alla nomina in ruolo anche da parte degli altri atenei; 2) non nominare in ruolo, previa delibera motivata assunta dal consiglio di facoltà che ha richiesto il bando, nessuno dei due idonei.

In attuazione di tale norma, l'art. 5, comma 4, del d.P.R. n. 117 del 2000, ha disposto che per le procedure concernenti posti da professore ordinario o associato, entro sessanta giorni dalla data di accertamento della regolarità degli atti, il consiglio di facoltà che ha richiesto il bando, sulla base dei giudizi espressi dalla commissione e con riferimento alle proprie specifiche esigenze didattiche e scientifiche, propone la nomina di uno dei candidati dichiarati idonei ovvero decide di non procedere alla chiamata di nessuno di loro.

Il comma 8 dell'art. 5 del d.P.R. n. 117 del 2000, ha previsto che, nel caso in cui il candidato, risultato idoneo nelle procedure di valutazione comparativa relative a posti di professore associato e ordinario, non venga chiamato dalla facoltà che ha richiesto il bando nel termine di cui al comma 4, può essere nominato in ruolo a seguito di chiamata da parte di altra università entro un triennio dalla data di accertamento della regolarità degli atti.

La difesa dello Stato evidenzia come non esista, quindi, un dovere di assunzione da parte degli atenei e come il conseguimento dell'idoneità non possa considerarsi omogeneo ad una graduatoria.

Quest'ultima comporta la formazione di un elenco sulla base del punteggio conseguito ai fini dell'assunzione nell'ambito dell'ente che ha bandito il concorso; l'idoneità a professore universitario, conseguita nell'ambito delle valutazioni comparative ai sensi della legge n. 210 del 1998, invece, oltre a determinare la mera facoltà - e non il dovere - per gli atenei di nominare in ruolo gli idonei, non implicava affatto la costituzione di una graduatoria: in particolare, tali procedure prevedevano l'attribuzione della idoneità ad un unico candidato o a due, a seconda della normativa vigente al momento della indizione della procedura.

La difesa statale rileva come si tratti di conclusioni avallate dalla giurisprudenza amministrativa, secondo la quale, in materia di assunzione all'impiego, gli interessati non vantano un diritto soggettivo alla nomina, ma solo un interesse legittimo, in quanto si rientra nella potestà organizzativa della pubblica amministrazione per cui, quando, nelle more del completamento della procedura concorsuale, subentrano circostanze preclusive all'assunzione stessa, sia di natura normativa che organizzativa o finanziaria, l'amministrazione può congelare l'assunzione o annullare la procedura di reclutamento (*ex plurimis*, TAR Lazio, terza sezione, sentenza 13 aprile 2005, n. 2719).

Quanto alla durata delle idoneità, il Presidente del Consiglio dei ministri ricorda come la legge n. 210 del 1998 e il d.P.R. n. 117 del 2000, di attuazione, prevedessero il termine di tre anni dalla data di accertamento della regolarità degli atti. Successivamente, l'art. 1, comma 6, della legge n. 230 del 2005 ha stabilito che l'idoneità conseguita dai candidati nelle procedure di valutazione comparativa, ai sensi della legge n. 210 del 1998 e del d.P.R. n. 117 del 2000, ha una durata di cinque anni.

La difesa dello Stato sottolinea come l'art. 1, commi 1 e 3, del d.l. n. 180 del 2008, poi convertito, non ha inciso sull'effettività della durata dell'idoneità ma, al contrario, ha dettato un doppio regime per quanto concerne il meccanismo delle assunzioni.



La difesa dello Stato ricorda come la giurisprudenza amministrativa abbia affermato che la disciplina in oggetto persegue non solo finalità di carattere finanziario, ma anche scopi di organizzazione generale, con l'obiettivo di incentivare le università a comportamenti virtuosi nell'ottica del conseguimento dei livelli qualitativi di autodisciplina sinteticamente descritti nella stessa struttura del fondo di finanziamento ordinario e nella più generale architettura del sistema di finanziamento pubblico delle università. Pertanto, il divieto di assunzione di nuovo personale non persegue solo lo scopo di evitare l'incremento di spesa, ma mira alla finalità di guidare l'ente universitario al rientro nei parametri, costringendolo a sospendere il reclutamento di personale e concorrendo a sostenere quella complessiva opera di miglioramento qualitativo del servizio universitario che il legislatore si è prefisso (Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, sentenza 28 maggio 2012, n. 17).

In tale ottica, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, l'art. 1, commi 1 e 3, non disporrebbe un blocco assoluto di assunzioni e non pregiudicherebbe l'effettività dell'idoneità conseguita dai professori associati e ordinari, potendo questi ultimi essere chiamati da atenei "virtuosi" per i quali non vige il divieto di reclutamento in oggetto.

Peraltro, la difesa erariale osserva che, quando il cosiddetto blocco delle assunzioni è stato assoluto, il legislatore ha appositamente previsto una proroga delle idoneità conseguite nelle procedure di valutazione comparativa per la copertura di posti di professore ordinario o associato. Questo, è avvenuto - ricorda il Presidente del Consiglio dei ministri - con le leggi finanziarie per il 2003 e il 2004.

La difesa dello Stato osserva che, a decorrere dal 2008, il legislatore, anziché prevedere un blocco assunzionale assoluto, ha previsto una disciplina diversa basata sul criterio del doppio regime sopra richiamato.

Pertanto, ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, atteso che il legislatore non ha previsto blocchi assoluti delle assunzioni nelle università, ma solamente vincoli parziali delle stesse, coerentemente ha ritenuto di non prevedere - come in passato - la proroga delle idoneità a professore universitario.

Le proroghe degli anni 2003-2004 si configurano, quindi, - secondo la difesa erariale - quali norme eccezionali non suscettibili di alcuna applicazione analogica, in quanto sprovviste del requisito della identità di *ratio* giustificatrice.

Alla luce delle suddette argomentazioni, il Presidente del Consiglio dei ministri esclude la assunta illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, del d.l. n. 180 del 2008, in riferimento all'art. 3 Cost., in quanto la *ratio* della norma sopra evidenziata non si porrebbe in contrasto con il principio di ragionevolezza ed eguaglianza, siccome inserita nel sistema legislativo diretto ad un generale contenimento della spesa pubblica, che ha coinvolto anche altre categorie di pubblici dipendenti, nonché al riequilibrio e al bilanciamento dei profili professionali universitari al fine del rispetto di altri principi costituzionali, tra cui quello del buon andamento di cui all'art. 97 Cost.

Le disposizioni di legge in esame, non ponendo un divieto assoluto delle assunzioni, lungi dal produrre riflessi preclusivi assoluti tali da incidere sull'effettività della durata dell'idoneità si limitano - ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri - a disciplinare le facoltà di assunzioni delle università, in un'ottica di razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse pubbliche.

Secondo la difesa dello Stato, il rimettente avrebbe erroneamente ritenuto che le università "virtuose" siano soggette a vincoli più rigorosi di quelli stabiliti per le "non virtuose": alle prime si applicherebbe la regola che consente nuove assunzioni nei limiti del cinquanta per cento del costo connesso alle cessazioni del personale verificatesi nell'anno precedente, con l'asserita omissione di misure di salvaguardia delle procedure concorsuali già espletate; viceversa agli atenei "non virtuosi", a fronte del divieto assoluto di effettuare nuove assunzioni, sarebbe consentito di completare le assunzioni dei ricercatori sopra richiamati. Ciò si risolverebbe in un ingiustificato trattamento di maggior vantaggio a favore di tali ultimi atenei, in violazione dell'art. 3 Cost., sotto il profilo della ragionevolezza, dell'art. 33 Cost., in quanto si imporrebbe un vincolo all'autonomia universitaria non giustificato dal perseguimento di finalità e di interessi di rilievo costituzionale, dell'art. 97 Cost., in quanto la norma inciderebbe in termini rilevanti e contraddittori sulle scelte organizzative e gestionali delle università.

Tale tesi, ad avviso della difesa statale, non terrebbe conto dell'esigenza di tutelare l'affidamento dei ricercatori vincitori di concorsi espletati prima dell'entrata in vigore della norma, i quali, se aspirassero ad essere assunti da un'università "non virtuosa", in mancanza di una clausola di salvaguardia verrebbero del tutto pregiudicati dal previsto divieto di effettuare nuove assunzioni.

Inoltre, il rimettente avrebbe trascurato di considerare che il paventato pregiudizio non si verifica nel caso di università "virtuosa", posto che la disposizione di cui al successivo comma 3 ammette nuove assunzioni, sebbene entro il limite di spesa del cinquanta per cento delle economie prodottesi in dipendenza delle cessazioni del servizio di personale.

Il combinato disposto delle due richiamate disposizioni risulterebbe - ad avviso della difesa erariale - del tutto coerente, se analizzato dal punto di vista della tutela dei diritti dei ricercatori vincitori di concorsi già espletati, poiché entrambe le norme, secondo modalità diverse a seconda degli interessi che le stesse sono destinate a perseguire, assicurano la soddisfazione di tale esigenza, così evitando di compromettere le chance professionali e di vita dei candidati.



Peraltro, la difesa dello Stato sottolinea come costituiscano delle mere eventualità sia la possibilità che i vincitori di procedure concorsuali vedano differito il momento dell'effettiva assunzione, sia la possibilità che alcuni perdano la chance di assunzione.

Sotto il profilo teleologico, il Presidente del Consiglio dei ministri sottolinea che la disposizione in esame, se certamente rientra tra quelle con finalità di contenimento dei costi e degli oneri finanziari, è altresì rivolta ad incentivare il ricambio generazionale del personale docente, come evidenziato dal Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, nella sentenza n. 17 del 2012.

Il perseguimento di finalità ulteriori e diverse rispetto al mero risparmio di spesa varrebbe a confutare anche la censura secondo cui l'assunzione dei vincitori dei concorsi espletati costituirebbe un'eccezione di portata tale da travalicare e rendere inoperante la regola del divieto generalizzato di nuove assunzioni.

Le disposizioni in esame risulterebbero del tutto coerenti nel predisporre un sistema che, se, per un verso, mira a guidare l'ateneo al rientro (o al mantenimento) dei parametri di legge riguardo al rapporto tra spese fisse e obbligatorie per il personale di ruolo ed entità dei trasferimenti statali sul FFO, dall'altro, salvaguarda la figura del ricercatore, sia consentendone le assunzioni in deroga al divieto, sia disponendo, per le università "virtuose", la destinazione di una quota non inferiore al sessanta per cento delle somme disponibili per le nuove assunzioni a favore di personalità che intraprendono la carriera universitaria.

Pertanto, ad avviso della difesa dello Stato, le differenze tra le regole previste ai commi 1 e 3 dell'art. 1 del d.l. n. 180 del 2008, poi convertito, dovrebbero essere interpretate alla luce degli scopi complessivi che la normativa è diretta a realizzare, in ragione dei quali andrebbe esclusa la assunta disparità di trattamento, stante l'unitaria linea di politica legislativa volta a valorizzare la figura del ricercatore.

Inoltre, la difesa erariale osserva che l'art. 33, ultimo comma, Cost., prevede il diritto delle università di darsi ordinamenti autonomi «nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato». Pertanto, dato che la Costituzione demanda alle leggi dello Stato di porre limiti all'autonomia universitaria, non potrebbe ritenersi incostituzionale una legge per il solo fatto che ponga dei limiti a detta autonomia.

L'Avvocatura dello Stato richiama la giurisprudenza della Corte costituzionale, secondo cui il legislatore può modificare in senso sfavorevole per i beneficiari la disciplina dei rapporti di durata anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti, purché tali modifiche non trasmodino in regolamenti irrazionali, frustranti l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, quale elemento fondante dello Stato di diritto (sentenze n. 236 e n. 24 del 2009, n. 11 del 2007, n. 409 del 2005, n. 446 del 2002, n. 416 del 1999, n. 360 del 1995, n. 573 del 1990, n. 822 del 1988 e n. 349 del 1985).

Nel caso di specie, ad avviso della difesa statale, il limite imposto dal legislatore per esigenze di finanza pubblica e di razionalizzazione delle assunzioni presso le università, non risulta né irragionevole, né sproporzionato.

Analoghe considerazioni varrebbero in riferimento all'asserita violazione del principio di buon andamento di cui all'art. 97 Cost.

L'infondatezza di detta censura di incostituzionalità risulterebbe evidente, considerati gli obiettivi perseguiti dalla disposizione censurata di contenimento della spesa pubblica, di razionalizzazione delle assunzioni presso le università nonché di ricambio generazionale del personale docente.

Tali norme, di regolazione e non di divieto assoluto delle assunzioni, si limiterebbero, infatti, a disciplinare le facoltà di assunzione delle università in un'ottica di efficiente utilizzo delle risorse pubbliche.

La previsione legislativa censurata non soltanto sarebbe conforme al principio dell'autonomia universitaria, ma corrisponderebbe, ad avviso della difesa dello Stato, ad esigenze organizzative e di buona amministrazione degli atenei, nonché all'interesse generale al contenimento della spesa pubblica.

Pertanto, il Presidente del Consiglio dei ministri esclude l'assunta violazione degli artt. 3 e 97 Cost.

Considerato in diritto

1.- Il Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale, con l'ordinanza indicata in epigrafe (r.o. n. 42 del 2013), dubita, in riferimento agli artt. 3, 33 e 97 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 3, del decreto-legge 10 novembre 2008, n. 180 (Disposizioni urgenti per il diritto allo studio, la valorizzazione del merito e la qualità del sistema universitario e della ricerca), come convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 gennaio 2009, n. 1, nel testo anteriore alla modifica di cui all'art. 11, comma 1, lettera b), del decreto legislativo



29 marzo 2012, n. 49 [Disciplina per la programmazione, il monitoraggio e la valutazione delle politiche di bilancio e di reclutamento degli atenei, in attuazione della delega prevista dall'articolo 5, comma 1, della legge 30 dicembre 2010, n. 240 e per il raggiungimento degli obiettivi previsti dal comma 1, lettere *b)* e *c)*, secondo i principi normativi e i criteri direttivi stabiliti al comma 4, lettere *b)*, *c)*, *d)*, *e)* ed *f)* e al comma 5].

Ad avviso del rimettente, la normativa censurata violerebbe:

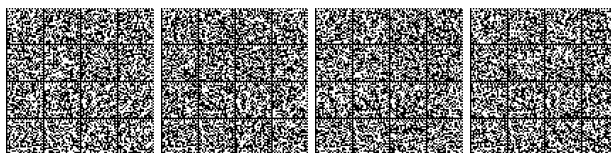
a) l'art. 3 Cost., sotto il profilo del principio di ragionevolezza ed uguaglianza, in quanto il combinato disposto dell'art. 1, commi 1 e 3, del d.l. n. 180 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 1 del 2009, avrebbe previsto, per quanto riguarda i vincoli e i limiti alle assunzioni, un ingiustificato trattamento di maggior vantaggio per gli atenei "non virtuosi" rispetto agli atenei "virtuosi". Infatti, mentre per i primi il divieto di nuove assunzioni sarebbe temperato dalla relevantissima eccezione costituita dalla possibilità di assumere i ricercatori vincitori delle procedure selettive già in atto, al contrario per gli atenei "virtuosi" il limite alle assunzioni, corrispondente ad una spesa pari al cinquanta per cento di quella relativa al personale a tempo indeterminato cessato dal servizio nell'anno precedente, non conoscerebbe alcun temperamento o eccezione, neanche nell'ipotesi in cui la singola assunzione, come nel caso oggetto del giudizio *a quo*, sarebbe possibile, almeno nella prima fase, senza nessun aggravio finanziario per le casse dell'università. Inoltre, il concreto assetto disciplinare, risultante dal combinato operare delle disposizioni censurate, presenterebbe evidenti profili di irragionevolezza, considerando che esso, come determinato dal comma 1 dell'art. 1, sarebbe tale da consentire che l'eccezione (possibilità di assunzione dei vincitori dei concorsi in precedenza espletati) travalichi del tutto la regola (divieto generalizzato di nuove assunzioni) fino a renderla nei fatti inoperante, mentre i limiti e vincoli assunzionali, imposti agli atenei "virtuosi", non presenterebbero alcuna possibile deroga o eccezione, neanche nell'ipotesi in cui, come nel caso in esame, la singola assunzione non potrebbe produrre alcun aggravio di spese per l'ateneo. Infine, il combinato operare delle due richiamate disposizioni si presenterebbe nel complesso irragionevole e ingiustificato, sotto l'angolo visuale del generale obiettivo di contenimento della spesa che caratterizza la previsione del d.l. n. 180 del 2008, considerando che, mentre nel caso degli atenei "non virtuosi", il limite "fisiologico" all'espansione della spesa per nuove assunzioni è rappresentato dall'assenza di oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica, al contrario per gli atenei "virtuosi", il medesimo limite all'espansione della spesa per nuove assunzioni è posto ad un livello di gran lunga inferiore, ossia nella richiamata misura del cinquanta per cento della spesa per il personale cessato dal servizio nel corso dell'anno precedente. Tale scelta normativa risulterebbe più penalizzante nei confronti degli enti che abbiano tenuto comportamenti virtuosi e compatibili con il perseguimento degli obiettivi fissati, rispetto agli enti che abbiano operato in contrasto con tali obiettivi. La normativa in esame non sarebbe qui censurata sotto il profilo della disparità di trattamento tra le ipotesi disciplinate nel comma 1 e quelle regolate nel comma 3 del menzionato art. 1 del d.l. n. 180 del 2008 (il che sarebbe reso difficoltoso dal carattere eterogeneo delle previsioni in questione e dalla oggettiva difficoltà di individuare un effettivo *tertium comparationis* nell'ambito di un giudizio di parità di trattamento). La censura avrebbe ad oggetto, piuttosto, «il carattere complessivamente irragionevole e ingiustificato della scelta normativa operata nel 2008»;

b) l'art. 33 Cost., in tema di limiti e vincoli all'autonomia universitaria, in quanto, ancorché il legislatore possa legittimamente vincolare e limitare il pieno esercizio di detta autonomia, laddove ciò risulti finalizzato al perseguimento di interessi e finalità di rilievo costituzionale - come, nella specie, sono da considerare gli obiettivi di sostenibilità di bilancio - si deve, tuttavia, ritenere che l'imposizione di tali vincoli e limiti possa rivelarsi costituzionalmente illegittima laddove, per le ragioni in precedenza esposte, essa non trovi una effettiva giustificazione nel perseguimento dei richiamati obiettivi di carattere economico e finanziario;

c) l'art. 97 Cost., sotto il profilo dei principi di buon andamento e d'imparzialità della pubblica amministrazione, in quanto, se può ammettersi l'*interpositio legislatoris*, tale da incidere in modo rilevante sulle variabili sottese ad alcune tra le principali scelte organizzative e gestionali delle amministrazioni pubbliche - come quelle relative alla provvista di personale - non si potrebbe ammettere la legittimità costituzionale di tali interventi qualora essi presentino caratteri di non ragionevolezza ed incidano in modo contraddittorio e ingiustificato sulle richiamate variabili organizzative.

2.- Il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia (d'ora in avanti, *TAR*), con l'ordinanza indicata in epigrafe (r.o. n. 134 del 2012), ha sollevato, in riferimento all'art. 3 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, secondo periodo, del d.l. n. 180 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 1 del 2009, nella parte in cui subordina la non operatività del blocco delle assunzioni per i ricercatori universitari all'avvenuto espletamento - vale a dire, all'avvenuta conclusione - della procedura concorsuale alla data di entrata in vigore della legge di conversione n. 1 del 2009.

Ad avviso del rimettente, la norma censurata, nel testo anteriore alla modifica di cui all'art. 11, comma 1, lettera *b)*, del d.lgs. n. 49 del 2012, violerebbe l'art. 3 Cost., sotto il profilo dei principi di uguaglianza e di parità di trattamento, in quanto subordinerebbe la non operatività del blocco delle assunzioni al dato neutro e casuale dell'espletamento,



ovvero della conclusione, della procedura concorsuale prima della data di entrata in vigore della legge di conversione n. 1 del 2009 e, quindi, al dato fortuito della celerità o della lentezza con cui la detta procedura si è svolta. In tal guisa la disposizione: 1) discriminerebbe irragionevolmente la posizione del ricorrente (dichiarato vincitore di concorso per ricercatore universitario con decreto rettorale del 22 dicembre 2009, cioè dopo la data di entrata in vigore della legge di conversione n. 1 del 2009) rispetto a coloro che hanno partecipato alla stessa procedura selettiva o anche a procedure concorsuali successive e, tuttavia, hanno avuto la “fortuna” di vedere espletata la procedura prima della data di entrata in vigore della legge n. 1 del 2009 e, quindi, di beneficiare dell’esenzione di cui all’art. 1, comma 1, secondo periodo, del d.l. n. 180 del 2008; 2) attribuirebbe all’amministrazione universitaria un inammissibile potere di determinare quali candidati assumere e quali no, anche nell’ambito della stessa procedura selettiva, dando origine ad inaccettabili disparità di trattamento a fronte di identiche posizioni.

3.- Il Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale, con l’ordinanza indicata in epigrafe (r.o. n. 58 del 2013), ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 1, del d.l. n. 180 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 1 del 2009, nel testo anteriore alla modifica di cui all’art. 11, comma 1, lettera b), del d.lgs. n. 49 del 2012, «nella parte in cui, nel prevedere il divieto di assunzione - a carico delle Università “non virtuose” - non prevede anche una sospensione del termine di durata delle idoneità conseguite nei concorsi di ricercatore e professore universitario, per tutto il tempo in cui opera il divieto di assunzione, così determinando l’effetto sproporzionato, irragionevole e in contrasto con il principio di buon andamento dell’amministrazione, che il termine di durata dell’idoneità decorre durante il periodo in cui opera il divieto di assunzione, sicché il divieto di assunzione imposto alle Università si traduce anche in una perdita definitiva, per gli idonei, della chance di assunzione, tutte le volte in cui le Università non rientrano nei parametri di legge durante il periodo di validità dell’idoneità».

Ad avviso del rimettente, la disposizione censurata violerebbe gli artt. 3 e 97 Cost., perché «l’idoneità nei concorsi universitari ha una durata di cinque anni, sicché il divieto di assunzione, imposto alle Università non virtuose, rischia di tradursi in una definitiva penalizzazione per gli idonei, ove, in ipotesi, l’Università non rientri nei parametri di legge durante l’arco temporale di durata dell’idoneità».

Il Consiglio di Stato, dopo aver richiamato il disposto dell’art. 1, comma 1, del d.l. n. 180 del 2008, convertito dalla legge n. 1 del 2009, osserva che esso «si limita a porre un divieto di assunzione per le Università non virtuose, senza considerare la possibile penalizzazione per i vincitori di procedure concorsuali, per i quali il rischio non è solo il differimento dell’assunzione, ma anche quello della perdita definitiva della chance di assunzione, tutte le volte in cui l’Università non virtuosa non rientri nei parametri di legge durante l’arco temporale di durata dell’idoneità (pari a cinque anni)».

In tal modo, una misura mirante a razionalizzare la finanza pubblica e l’organizzazione universitaria si tradurrebbe anche in una penalizzazione per soggetti che hanno partecipato, con esito vittorioso, ad un concorso pubblico. Invero, tale sarebbe il possibile effetto della norma censurata che, quindi, si porrebbe in contrasto «con il principio di razionalità e ragionevolezza della legge, dando luogo ad eccesso di potere legislativo, nonché con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione, atteso che, a causa del divieto delle assunzioni, in combinazione con il decorso del termine di durata delle idoneità, si toglie efficacia a procedure concorsuali già espletate, sicché le Università devono bandire all’occorrenza nuove procedure, sostenendo aggravati di tempi e di costi».

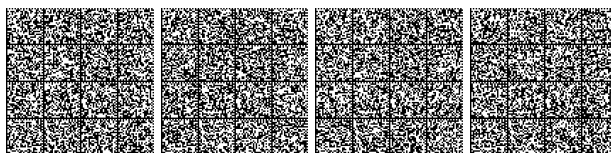
La disposizione, dunque, avrebbe dovuto prevedere, in concomitanza con il dovere di assunzione e per tutta la sua durata, una sospensione del termine di scadenza delle idoneità.

4.- Le questioni di legittimità costituzionale, riassunte nei paragrafi che precedono, censurano sotto vari profili le stesse norme di legge. Pertanto, i relativi giudizi vanno riuniti, per essere decisi con unica pronuncia.

5.- In merito all’asserita irragionevolezza del combinato disposto dei commi 1 e 3 dell’art. 1 del d.l. n. 180 del 2008 (r.o. n. 42 del 2013), in quanto realizzerebbe un ingiustificato trattamento di maggior vantaggio per gli atenei “non virtuosi” rispetto agli atenei “virtuosi” (tra i quali si colloca l’Università Magna Graecia di Catanzaro), la questione non è fondata.

Questa Corte ha più volte ribadito che una disposizione deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima non quando sia possibile trarne un significato in contrasto con il dettato costituzionale, ma quando non sia possibile dedurne alcun significato conforme a Costituzione.

Il rimettente muove dall’assunto che la facoltà di completare le assunzioni dei ricercatori vincitori dei concorsi espletati, di cui al comma 1 dell’art. 1 del d.l. n. 180 del 2008, sia limitata ai soli atenei “non virtuosi”, mentre quelli “virtuosi” incorrerebbero nel limite complessivo del cinquanta per cento di cui al comma 3 del citato art. 1. Da qui discenderebbe la conseguenza che gli atenei “non virtuosi” ben potrebbero, nel completare le assunzioni dei ricercatori di cui sopra, oltrepassare il limite del cinquanta per cento che, invece, è operativo per le università “virtuose”.



Orbene, il citato comma 1, nel testo - rilevante ai fini del presente giudizio - in vigore quando fu adottato il provvedimento impugnato ed applicabile alla fattispecie in forza del principio *tempus regit actum* (sentenze n. 177 del 2012 e n. 209 del 2010), così disponeva:

«Le università statali che, alla data del 31 dicembre di ciascun anno, hanno superato il limite di cui all'art. 51, comma 4, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, fermo restando quanto previsto dall'articolo 12, comma 1, del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31, non possono procedere all'indizione di procedure concorsuali e di valutazione comparativa, né all'assunzione di personale. Alle stesse università è data facoltà di completare le assunzioni dei ricercatori vincitori dei concorsi di cui all'articolo 3, comma 1, del decreto-legge 7 settembre 2007, n. 147, convertito, con modificazioni dalla legge 25 ottobre 2007, n. 176 e all'articolo 4-bis, comma 17, del decreto-legge 3 giugno 2008, n. 97, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 agosto 2008, n. 129, e comunque di concorsi espletati alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, senza oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica».

A sua volta, il comma 3 dell'art. 1 (la cui formulazione non è stata modificata nel corso del tempo) stabilisce quanto segue:

«Il primo periodo del comma 13, dell'articolo 66 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, è sostituito dai seguenti: per il triennio 2009-2011, le università statali, fermi restando i limiti di cui all'articolo 1, comma 105, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, possono procedere, per ciascun anno, ad assunzioni di personale nel limite di un contingente corrispondente ad una spesa pari al cinquanta per cento di quella relativa al personale a tempo indeterminato complessivamente cessato dal servizio nell'anno precedente. Ciascuna università destina tale somma per una quota non inferiore al 60 per cento all'assunzione di ricercatori a tempo indeterminato, nonché di contrattisti ai sensi dell'articolo 1, comma 14, della legge 4 novembre 2005, n. 230, e per una quota non superiore al 10 per cento all'assunzione di professori ordinari. Sono fatte salve le assunzioni dei ricercatori per i concorsi di cui all'articolo 1, comma 648, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, nei limiti delle risorse residue previste dal predetto articolo 1, comma 650».

Ciò posto, la ricostruzione del dato normativo operata dal rimettente si fonda su un erroneo presupposto interpretativo; infatti, ritenere che le università "virtuose" siano escluse dalla possibilità di completare le assunzioni dei ricercatori di cui al comma 1 dell'art. 1 equivale a sovvertire la *ratio* dell'intervento legislativo censurato, che presenta un carattere sanzionatorio (sia pure con qualche deroga) per gli atenei "non virtuosi" e una natura premiale (sia pure entro i limiti dettati dall'attuale contesto economico-finanziario) per gli atenei "virtuosi". Pertanto, secondo un argomento a minori ad maius, i commi 1 e 3 dell'art. 1 del d.l. n. 180 del 2008 devono essere interpretati nel senso che anche le università rispettose dei parametri legislativi possono completare le assunzioni dei ricercatori vincitori dei concorsi di cui al comma 1, e, conseguentemente, il limite del cinquanta per cento (comma 3) deve essere inteso come relativo alla assunzione di personale ulteriore rispetto ai ricercatori di cui al comma 1.

Così definito l'ambito di operatività delle norme suddette, le censure mosse dal rimettente risultano non fondate.

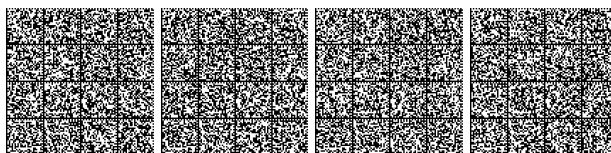
6.- Anche le questioni sollevate dall'ordinanza di rimessione con riferimento agli artt. 33 e 97 Cost. non sono fondate.

Invero, entrambe muovono dall'assunto che il legislatore può legittimamente imporre vincoli e limiti all'esercizio dell'autonomia universitaria (art. 33 Cost.), quando tale imposizione risulti finalizzata al perseguimento di interessi e finalità di rilievo costituzionale (come, nel caso di specie, il perseguimento di imprescindibili obiettivi di sostenibilità di bilancio), oppure può incidere anche in modo rilevante «sulle variabili sottese ad alcune fra le principali scelte organizzative e gestionali delle amministrazioni pubbliche (come quelle relative alla provvista di personale)» (art. 97 Cost.).

Tuttavia, la legittimità costituzionale di tali interventi non potrebbe ammettersi laddove essi risultino frutto di scelte irragionevoli e ingiustificate.

Come si è visto nel paragrafo che precede, una interpretazione della normativa censurata conforme a Costituzione conduce ad escludere il carattere irragionevole di essa. Ne deriva la non fondatezza delle questioni anche con riferimento ai parametri ora indicati.

7.- La questione di legittimità costituzionale, sollevata dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia (r.o. n. 134 del 2012), relativa all'art. 1, comma 1, secondo periodo, del d.l. n. 180 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 1 del 2009, per contrasto con l'art. 3 Cost. «nella parte in cui subordina la non operatività del blocco delle assunzioni per i ricercatori universitari all'avvenuto espletamento - vale a dire all'avvenuta conclusione - della procedura concorsuale alla data di entrata in vigore della legge 9 gennaio 2009, n. 1, di conversione del decreto-legge 10 novembre 2008 n. 180», è inammissibile.



Ad avviso del rimettente, la posizione della parte privata, vincitore di un concorso per ricercatore universitario bandito nel 2005 e concluso con decreto rettorale di approvazione degli atti in data 22 dicembre 2009, sarebbe senz'altro riconducibile nell'ambito applicativo del divieto di assunzione di cui all'art. 1, comma 1, del d.l. n. 180 del 2008, e non potrebbe fruire delle eccezioni a tale divieto previste dall'art. 1, comma 1, secondo periodo, del citato decreto-legge. Infatti, la legge di conversione di quest'ultimo è entrata in vigore il 10 gennaio 2009, cioè ben prima dell'espletamento (o conclusione) della procedura concorsuale. Pertanto, la norma censurata si porrebbe in contrasto con il principio di parità di trattamento di cui all'art. 3 Cost., per le ragioni esposte nel precedente paragrafo 2.

Si deve, però, osservare che rientra nella discrezionalità del legislatore - nel momento in cui, per esigenze di contenimento della spesa pubblica, ritenga di stabilire, nei confronti delle università statali che si trovano in determinate condizioni, un blocco nelle assunzioni di personale - la determinazione sia delle modalità di tale blocco, sia di eventuali eccezioni, sia dei tempi entro i quali queste ultime sono destinate ad operare.

In particolare, appartiene alla detta sfera discrezionale (nel cui esercizio il legislatore incontra il solo limite della manifesta irragionevolezza) l'individuazione della data alla quale fare riferimento per l'assunzione di una o più categorie di personale sottratte al blocco: nella specie, i ricercatori vincitori dei concorsi nella norma stessa indicati e, comunque, «di concorsi espletati alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, senza oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica». Il riferimento alla data di entrata in vigore della legge di conversione non può certo essere definito manifestamente irragionevole, specialmente avuto riguardo alla natura transitoria della disciplina introdotta, destinata a venir meno con il ritorno dell'ateneo tra le università "virtuose". Anzi, di norma e in via generale, «il riferimento alla data di entrata in vigore della stessa legge che introduce una disciplina transitoria può rispondere ad un ovvio criterio di ragionevolezza» (sentenza n. 35 del 2004, paragrafo 2 del Considerato in diritto). In realtà, il rimettente omette di considerare che il discrimine nella applicazione di diverse discipline normative, basato su dati cronologici, non può dirsi fonte di ingiustificata disparità di trattamento perché, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, lo stesso naturale fluire del tempo è valido elemento diversificatore delle situazioni giuridiche (*ex plurimis*, sentenza n. 94 del 2009, paragrafo 7.2 del Considerato in diritto, e sentenza n. 341 del 2007, paragrafo 3.2 del Considerato in diritto, ordinanza n. 61 del 2010).

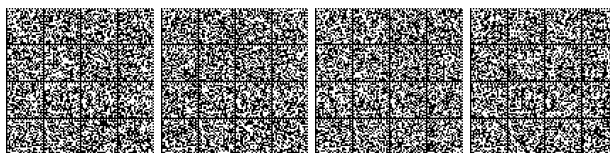
Il richiamo alla sentenza di questa Corte n. 35 del 2004, non è pertinente, perché, come la stessa sentenza ha cura di precisare, «nella specie, la vicenda legislativa presenta una particolarità». E, dopo aver esposto i punti salienti della fattispecie, la Corte stessa è giunta alla conclusione che, «poiché il legislatore ha dato alla nuova disciplina, per questa parte, un contenuto quasi "provvedimentale", di proroga di un precedente regime, esso non poteva, senza incorrere in un vizio di manifesta irragionevolezza, ignorare i connotati concreti della situazione nella quale interveniva. Non poteva, cioè, trascurare la circostanza che vi era una sessione di esami ancora parzialmente in corso in quel momento e che, quindi, lo "sbarramento" temporale rigido che si intendeva introdurre avrebbe prodotto una discriminazione ingiustificata tra coloro che avevano o avrebbero sostenuto lo stesso esame, nella stessa sessione annuale, prima o dopo la data indicata, in base alla casuale durata delle prove».

Come si vede, si tratta di un caso particolare, non comparabile con la vicenda qui in esame.

Da ultimo, si deve osservare che l'ordinanza di rimessione presenta un *petitum* incerto, perché non indica se a questa Corte sia chiesta una pronuncia di illegittimità costituzionale che cancelli la norma censurata, sia pure «nella parte in cui subordina la non operatività del blocco per le assunzioni per i ricercatori universitari all'avvenuto espletamento - vale a dire, all'avvenuta conclusione - della procedura concorsuale alla data di entrata in vigore della legge 9 gennaio 2009, n. 1 di conversione del decreto-legge 10 novembre 2008, n. 180» (in tal caso, però, la posizione dei ricercatori vincitori di concorsi espletati resterebbe priva di qualsiasi riferimento cronologico), oppure una pronuncia additiva, dai contenuti non chiariti (ordinanza n. 318 del 2013).

Ne deriva l'inammissibilità della questione.

8.- Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, del d.l. n. 180 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 1 del 2009, «nella parte in cui, nel prevedere il divieto di assunzione - a carico delle università "non virtuose" - non prevede anche una sospensione del termine di durata delle idoneità conseguite nei concorsi di ricercatore e professore universitario, per tutto il tempo in cui opera il divieto di assunzione, così determinando l'effetto sproporzionato, irragionevole e in contrasto con il principio di buon andamento dell'amministrazione, che il termine di durata dell'idoneità decorre durante il periodo in cui opera il divieto di assunzione, sicché il divieto di assunzione imposto alle università si traduce anche in una perdita definitiva, per gli idonei, della chance di assunzione, tutte le volte in cui le università non rientrano nei parametri di legge durante il periodo di validità dell'idoneità», sollevate dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (r.o. n. 58 del 2013) in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., sono inammissibili.



Il rimettente deduce che l'idoneità nei concorsi universitari ha una durata di cinque anni, «sicché il divieto di assunzione, imposto alle università non virtuose, rischia di tradursi in una definitiva penalizzazione per gli idonei, ove in ipotesi l'università non rientri nei parametri di legge durante l'arco temporale di durata dell'idoneità». Dopo aver trascritto la disposizione censurata, il giudice *a quo* ribadisce che essa «si limita a porre un divieto di assunzione per le università "non virtuose", senza considerare la possibile penalizzazione per i vincitori di procedure concorsuali, per i quali il rischio non è solo il differimento dell'assunzione, ma anche quello della perdita definitiva della chance di assunzione, tutte le volte in cui l'università non virtuosa non rientri nei parametri di legge durante l'arco temporale di durata dell'idoneità (pari a cinque anni)».

Come si vede, la questione è sollevata in relazione ad una mera eventualità, perciò in termini ipotetici e astratti o comunque prematuri, che la rendono non rilevante nel giudizio *a quo*. Ne deriva l'inammissibilità della stessa (*ex plurimis*, sentenza n. 317 del 2009, ordinanze n. 96 del 2010, n. 77 del 2009, n. 311 e n. 56 del 2007).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dei commi 1 e 3 dell'art. 1 del decreto-legge 10 novembre 2008, n. 180 (Disposizioni urgenti per il diritto allo studio, la valorizzazione del merito e la qualità del sistema universitario e della ricerca), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 gennaio 2009, n. 1, sollevate dal Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale, in riferimento agli artt. 3, 33 e 97 della Costituzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe (r.o. n. 42 del 2013);

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, secondo periodo, del d.l. n. 180 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 1 del 2009, «nella parte in cui subordina la non operatività del blocco delle assunzioni per i ricercatori universitari all'avvenuto espletamento - vale a dire, all'avvenuta conclusione - della procedura concorsuale alla data di entrata in vigore della legge 9 gennaio 2009, n. 1, di conversione del decreto-legge 10 novembre 2008, n. 180», sollevata dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, in riferimento all'art. 3 Cost., con l'ordinanza indicata in epigrafe (r.o. n. 134 del 2012);

3) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, del d.l. n. 180 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 1 del 2009, «nella parte in cui, nel prevedere il divieto di assunzione - a carico delle università "non virtuose" - non prevede anche una sospensione del termine di durata delle idoneità conseguite nei concorsi di ricercatore e professore universitario, per tutto il tempo in cui opera il divieto di assunzione», sollevate dal Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., con l'ordinanza indicata in epigrafe (r.o. n. 58 del 2013).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 marzo 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Alessandro CRISCUOLO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 28 marzo 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 61

Sentenza 24 - 28 marzo 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Dipendenti delle pubbliche amministrazioni e delle società non quotate direttamente o indirettamente controllate da esse - Titolari di incarichi dirigenziali - Personale a contratto - Misure di contenimento della spesa.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, commi 1, 2, 2-bis, 3, 4, 28 e 29.

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. 9, commi 1, 2, 2-bis, 3, 4, 28 e 29, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, promosso dalla Provincia autonoma di Bolzano con ricorso notificato il 28 settembre 2010, depositato in cancelleria il 5 ottobre 2010 ed iscritto al n. 99 del registro ricorsi 2010.

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

udito nell'udienza pubblica del 25 febbraio 2014 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

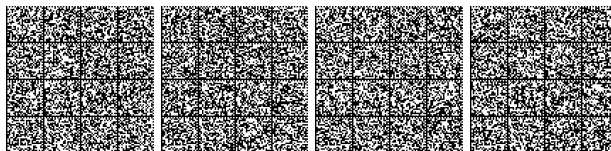
uditi gli avvocati Giuseppe Franco Ferrari e Roland Riz per la Provincia autonoma di Bolzano e l'avvocato dello Stato Maria Gabriella Mangia per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 28 settembre 2010, depositato in cancelleria il 5 ottobre 2010 e iscritto al n. 99 del registro ricorsi dell'anno 2010, la Provincia autonoma di Bolzano ha promosso, tra l'altro, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, commi 1, 2, 2-bis, 3, 4, 28 e 29, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, in riferimento all'art. 8, numero 1), ed al Titolo VI del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), e agli artt. 117, terzo comma, e 119 della Costituzione.

1.1.- La ricorrente premette il contenuto dell'art. 9, commi 1, 2, 2-bis e 3, del d.l. n. 78 del 2010.

Il comma 1 dispone che «Per gli anni 2011, 2012 e 2013 il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, ivi compreso il trattamento accessorio, previsto dai rispettivi ordinamenti delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate



dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, non può superare, in ogni caso, il trattamento ordinariamente spettante per l'anno 2010, al netto degli effetti derivanti da eventi straordinari della dinamica retributiva, ivi incluse le variazioni dipendenti da eventuali arretrati, conseguimento di funzioni diverse in corso d'anno, fermo in ogni caso quanto previsto dal comma 21, terzo e quarto periodo, per le progressioni di carriera comunque denominate, maternità, malattia, missioni svolte all'estero, effettiva presenza in servizio, fatto salvo quanto previsto dal comma 17, secondo periodo, e dall'articolo 8, comma 14».

Il comma 2 stabilisce che «In considerazione della eccezionalità della situazione economica internazionale e tenuto conto delle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea, a decorrere dal 1° gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2013 i trattamenti economici complessivi dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, previsti dai rispettivi ordinamenti, delle amministrazioni pubbliche, inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), ai sensi del comma 3, dell'art. 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, superiori a 90.000 euro lordi annui sono ridotti del 5 per cento per la parte eccedente il predetto importo fino a 150.000 euro, nonché del 10 per cento per la parte eccedente 150.000 euro; a seguito della predetta riduzione il trattamento economico complessivo non può essere comunque inferiore a 90.000 euro lordi annui; le indennità corrisposte ai responsabili degli uffici di diretta collaborazione dei Ministri di cui all'art. 14, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001 sono ridotte del 10 per cento; la riduzione si applica sull'intero importo dell'indennità. Per i procuratori ed avvocati dello Stato rientrano nella definizione di trattamento economico complessivo, ai fini del presente comma, anche gli onorari di cui all'articolo 21 del r.d. 30 ottobre 1933, n. 1611. La riduzione prevista dal primo periodo del presente comma non opera ai fini previdenziali. A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto e sino al 31 dicembre 2013, nell'ambito delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modifiche e integrazioni, i trattamenti economici complessivi spettanti ai titolari degli incarichi dirigenziali, anche di livello generale, non possono essere stabiliti in misura superiore a quella indicata nel contratto stipulato dal precedente titolare ovvero, in caso di rinnovo, dal medesimo titolare, ferma restando la riduzione prevista nel presente comma».

Il comma 2-bis prevede che «A decorrere dal 1° gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2013 l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non può superare il corrispondente importo dell'anno 2010 ed è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio».

Il comma 3 dispone che «A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente provvedimento, nei confronti dei titolari di incarichi di livello dirigenziale generale delle amministrazioni pubbliche, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), ai sensi del comma 3, dell'art. 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, non si applicano le disposizioni normative e contrattuali che autorizzano la corresponsione, a loro favore, di una quota dell'importo derivante dall'espletamento di incarichi aggiuntivi».

La ricorrente afferma che tali norme si riferiscono anche alle Province autonome di Trento e Bolzano attraverso il richiamo, in esse contenuto, alle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'ISTAT ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica).

Tanto premesso, la ricorrente sostiene che le predette disposizioni agiscono direttamente su singole voci di spesa, come in particolare nei casi dei commi 2, 2-bis e 3 dell'art. 9, introducendo vincoli dettagliati e modalità specifiche di realizzazione dell'obiettivo di contenimento della spesa per il personale pubblico provinciale. Esse sarebbero, pertanto, lesive dell'autonomia finanziaria riconosciuta alla Provincia autonoma dalle norme del Titolo VI dello statuto di autonomia speciale e dall'art. 119 Cost., e della competenza legislativa primaria della ricorrente in materia di «ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetti» (art. 8, numero 1, dello statuto speciale).

1.2.- La ricorrente censura anche l'art. 9, comma 4, del d.l. n. 78 del 2010, il quale stabilisce che i rinnovi contrattuali del personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni e i miglioramenti economici del rimanente personale in regime di diritto pubblico, relativi al biennio 2008-2009 non possono, in ogni caso, determinare aumenti retributivi superiori al 3,2 per cento; tale divieto (che non vale per il comparto sicurezza-difesa, né per i vigili del fuoco) si applica anche ai contratti ed accordi stipulati prima della data di entrata in vigore del d.l. n. 78 del 2010 e determina l'inefficacia delle clausole difformi contenute nei predetti contratti ed accordi a decorrere dalla mensilità successiva alla data di entrata in vigore dello stesso decreto, con conseguente adeguamento dei trattamenti retributivi.

Al riguardo, la difesa provinciale deduce che esso non esclude con certezza dall'ambito della sua applicazione le Province autonome di Trento e Bolzano e gli enti riconducibili all'ordinamento provinciale. La ricorrente chiede, pertanto, che sia chiarito che nella locuzione amministrazioni pubbliche contenuta nella predetta norma non siano



comprese le Province autonome, e più in generale i comparti di contrattazione collettiva provinciale, nonché gli enti facenti capo all'ordinamento provinciale. Così interpretata, la disposizione statale non comporterebbe alcuna lesione delle prerogative provinciali.

1.3.- La Provincia autonoma di Bolzano riporta nel proprio ricorso, poi, il testo del comma 28 (a norma del quale «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, gli enti locali e gli enti del Servizio sanitario nazionale. Per gli enti locali in sperimentazione di cui all'articolo 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, per l'anno 2014, il limite di cui ai precedenti periodi è fissato al 60 per cento della spesa sostenuta nel 2009. A decorrere dal 2013 gli enti locali possono superare il predetto limite per le assunzioni strettamente necessarie a garantire l'esercizio delle funzioni di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale nonché per le spese sostenute per lo svolgimento di attività sociali mediante forme di lavoro accessorio di cui all'articolo 70, comma 1, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276. Resta fermo che comunque la spesa complessiva non può essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009. Per il comparto scuola e per quello delle istituzioni di alta formazione e specializzazione artistica e musicale trovano applicazione le specifiche disposizioni di settore. Resta fermo quanto previsto dall'articolo 1, comma 188, della legge 23 dicembre 2005, n. 266. Per gli enti di ricerca resta fermo, altresì, quanto previsto dal comma 187 dell'articolo 1 della medesima legge n. 266 del 2005, e successive modificazioni. Al fine di assicurare la continuità dell'attività di vigilanza sui concessionari della rete autostradale, ai sensi dell'art. 11, comma 5, secondo periodo, del decreto-legge n. 216 del 2011, il presente comma non si applica altresì, nei limiti di cinquanta unità di personale, al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti esclusivamente per lo svolgimento della predetta attività; alla copertura del relativo onere si provvede mediante l'attivazione della procedura per l'individuazione delle risorse di cui all'articolo 25, comma 2, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98. Alle minori economie pari a 27 milioni di euro a decorrere dall'anno 2011 derivanti dall'esclusione degli enti di ricerca dall'applicazione delle disposizioni del presente comma, si provvede mediante utilizzo di quota parte delle maggiori entrate derivanti dall'articolo 38, commi 13-bis e seguenti. Il presente comma non si applica alla struttura di missione di cui all'art. 163, comma 3, lettera a), del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163. 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») e del comma 29 (il quale stabilisce che «Le società non quotate, inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'ISTAT ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, controllate direttamente o indirettamente dalle amministrazioni pubbliche, adeguano le loro politiche assunzionali alle disposizioni previste nel presente articolo») dell'art. 9 del d.l. n. 78 del 2010.

La ricorrente deduce che tali norme sono lesive della sua autonomia finanziaria, introducendo specifiche misure di dettaglio sostanzialmente autoapplicative e corredate di sanzioni che escludono l'esercizio della potestà legislativa di adeguamento.

2.- Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per il rigetto del ricorso.

2.1.- Preliminarmente la difesa dello Stato eccepisce la tardività del ricorso proposto contro norme già contenute nel d.l. n. 78 del 2010, non modificate in sede di conversione e, quindi, in ipotesi immediatamente lesive.

2.2.- Nel merito, il Presidente del Consiglio dei ministri afferma che il predetto decreto-legge è stato adottato nel pieno di una grave crisi economica internazionale, al fine di assicurare la stabilità finanziaria del Paese nella sua integrità. Le disposizioni in esso contenute, pertanto, devono essere esaminate nel loro complesso, poiché ognuna sorregge le altre al fine di raggiungere le finalità di stabilizzazione e di rilancio economico. Si tratterebbe, in particolare, di interventi normativi tutti rientranti nella competenza statale del «coordinamento della finanza pubblica» e che trovano



fondamento nei principi fondamentali della solidarietà politica, economica e sociale (art. 2 Cost.), dell'uguaglianza economica e sociale (art. 3, secondo comma, Cost.), dell'unitarietà della Repubblica (art. 5 Cost.) e della responsabilità internazionale dello Stato (art. 10 Cost.), nonché in quelli correlati del concorso di tutti alle spese pubbliche (art. 53 Cost.), della pari dignità (art. 114 Cost.), del fondo perequativo (art. 119 Cost.), della tutela dell'unità giuridica ed economica (art. 120 Cost.) e degli altri doveri espressi dagli artt. 41-47, 52 e 54 della Costituzione.

2.2.1.- L'Avvocatura generale dello Stato deduce altresì che, poiché le norme impugnate sono dirette a consolidare il patto di stabilità esterno ed interno, esse si applicano anche alle Province autonome, poiché pure su di esse grava il dovere di conseguire gli obiettivi di finanza pubblica, condizionati anche dagli obblighi comunitari.

2.2.2.- Il resistente aggiunge che erroneamente la ricorrente ha affermato che, per essa, l'unico modo per concorrere alla tutela del patto di stabilità sarebbe la stipulazione dell'accordo previsto dall'art. 79, comma 3, dello statuto speciale. Infatti quest'ultima disposizione si riferisce alle misure amministrative da adottare per il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, non a quelle legislative, regolate dal successivo comma 4 dello stesso art. 79.

La difesa dello Stato continua affermando che la modifica dell'art. 79 del d.P.R. n. 670 del 1972 introdotta dalla legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2010), afferisce principalmente all'attuazione del federalismo fiscale, sulla base di quanto stabilito dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), concernente il concorso degli enti ad autonomia speciale al perseguimento degli obiettivi di perequazione e solidarietà, mentre le misure di contenimento della spesa pubblica previste dal d.l. n. 78 del 2010 sono rivolte a fronteggiare la contingente situazione di crisi economico-finanziaria e l'esclusione della loro applicabilità agli enti ad autonomia speciale pregiudicherebbe il conseguimento degli obiettivi del predetto decreto-legge.

Inoltre, in situazioni di straordinaria necessità ed urgenza, potrebbe derogarsi anche alle procedure statutarie in ragione dell'esigenza di salvaguardare la *salus rei publicae* e in applicazione dei principi costituzionali fondamentali della solidarietà economica e sociale, dell'unità della Repubblica e della responsabilità internazionale dello Stato.

2.3.- Con specifico riferimento alle censure rivolte alle disposizioni contenute nell'art. 9 del d.l. n. 78 del 2010, il Presidente del Consiglio dei ministri afferma che esse concernono la spesa per il personale delle pubbliche amministrazioni, vale a dire uno degli aggregati di spesa più consistenti e di rilevanza strategica ai fini dell'attuazione del piano di stabilità interno, con conseguente sottrazione di tali disposizioni ad ogni censura di interesse regionale, anche perché si tratta di norme non permanenti, ma transitorie.

Inoltre i limiti ai rinnovi contrattuali da finanziare (art. 9, comma 4) o il blocco economico alle progressioni in carriera (art. 9, comma 21) non contrasterebbero né con l'art. 36 Cost. (poiché, secondo la difesa dello Stato, «chi può dire cosa accadrà l'anno prossimo»), né con l'art. 39 Cost. (dovendo la contrattazione collettiva svolgersi nel quadro di compatibilità finanziaria posto dalla legge).

L'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010 conterrebbe, poi, una disposizione di principio, cui le Regioni debbono adeguarsi.

Inoltre l'Avvocatura generale dello Stato ricorda che, con la sentenza n. 151 del 2010, questa Corte ha stabilito che la disciplina del rapporto di pubblico impiego è riconducibile alla materia dell'ordinamento civile, riservata alla competenza esclusiva statale.

3.- Nel corso del giudizio di legittimità costituzionale le parti hanno depositato alcune memorie.

3.1.- La Provincia autonoma di Bolzano deduce l'infondatezza dell'eccezione di inammissibilità sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri, richiamando l'orientamento della Corte circa la possibilità di impugnazione di disposizioni contenute in un decreto-legge anche dopo la conversione in legge dello stesso.

Nel merito la ricorrente afferma che le modificazioni all'art. 9, comma 2-bis, del d.l. n. 78 del 2010 apportate dall'art. 1, comma 456, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2014), e quelle al comma 28 dello stesso art. 9 introdotte dall'art. 4-ter, comma 12, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 aprile 2012, n. 44, dall'art. 9, comma 12, del decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76 (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, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 agosto 2013, n. 99, dall'art. 6, comma 3, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101 (Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 ottobre 2013, n. 125, e dall'art. 9, comma 8, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 102 (Disposizioni urgenti in materia di IMU, di altra fiscalità immobiliare, di sostegno alle politiche abitative e di



finanza locale, nonché di cassa integrazione guadagni e di trattamenti pensionistici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 28 ottobre 2013, n. 124, non incidono sull'oggetto delle questioni di legittimità costituzionale promosse, le quali possono quindi essere considerate trasferite sul nuovo testo delle disposizioni censurate.

La Provincia autonoma di Bolzano aggiunge che dalla sentenza n. 223 del 2012, con la quale questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 2, del d.l. n. 78 del 2010 nella parte in cui dispone che, a decorrere dal 1° gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2013, i trattamenti economici complessivi dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, previsti dai rispettivi ordinamenti delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'ISTAT ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge n. 196 del 2009, superiori a 90.000 euro lordi annui, siano ridotti del 5% per la parte eccedente il predetto importo fino a 150.000 euro, nonché del 10% per la parte eccedente 150.000 euro, discende la cessazione della materia del contendere in relazione alla questione da essa ricorrente promossa, limitatamente al profilo appena descritto.

La difesa provinciale, poi, afferma che, pur volendo considerare le disposizioni contenute nell'art. 9 del d.l. n. 78 del 2010 come principi fondamentali in materia di «coordinamento della finanza pubblica», occorre tener presente che, in virtù del particolare regime di autonomia finanziaria riconosciuto alla Provincia autonoma dall'art. 79 dello statuto speciale, esse sono comunque illegittime, poiché introducono in via unilaterale misure e strumenti per il conseguimento del generale obiettivo del contenimento della spesa pubblica.

Inoltre, i commi 28 e 29 dell'art. 9 del d.l. n. 78 del 2010, risolvendosi in prescrizioni di dettaglio ed escludendo qualsiasi margine determinativo in capo alla Provincia, comportano l'introduzione in capo alla stessa ricorrente di un obbligo di contribuzione al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica che si aggiunge illegittimamente a quelli previsti dall'art. 79 dello statuto di autonomia speciale.

3.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri riafferma che le previsioni contenute nell'art. 9 del d.l. n. 78 del 2010 soddisfano i requisiti richiesti dalla giurisprudenza di questa Corte affinché le norme statali che impongono limiti alla spesa di Regioni ed enti locali possano qualificarsi come principi fondamentali in materia di «coordinamento della finanza pubblica». Infatti, esse pongono solamente obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica (intesi anche nel senso di un transitorio contenimento complessivo, sebbene non generale, della spesa corrente), senza prevedere strumenti o modalità per il loro perseguimento.

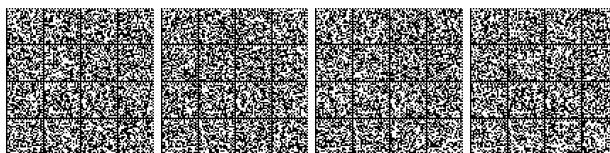
L'Avvocatura generale dello Stato sostiene, inoltre, che il d.l. n. 78 del 2010 costituisca la prima di quattro manovre economiche che l'evolversi di una grande crisi economica internazionale ha indotto il Governo ad adottare in via d'urgenza al fine di assicurare la stabilità finanziaria del Paese (la difesa dello Stato ha anche richiamato, al riguardo, la sentenza n. 310 del 2013 di questa Corte). In un simile contesto, deve riconoscersi allo Stato la possibilità di intervenire in ogni materia, in forza dei principi fondamentali della solidarietà politica, economica e sociale (art. 2 Cost.), dell'unitarietà dello Stato (art. 5 Cost.), dell'appartenenza all'Unione europea (art. 11 Cost.), della sussidiarietà (art. 118 Cost.), della responsabilità finanziaria (art. 119 Cost.), della tutela dell'unità giuridica ed economica della Nazione (art. 120 Cost.).

Con specifico riferimento alle censure rivolte alle disposizioni contenute nell'art. 9 del d.l. n. 78 del 2010, l'Avvocatura generale dello Stato ribadisce la loro infondatezza perché le norme impugnate costituiscono principi fondamentali in materia di «coordinamento della finanza pubblica» (commi 1, 2, 2-bis, 28, 29) ovvero sono riconducibili alla materia dell'«ordinamento civile» (commi 1, 2, 2-bis, 3, 4) e a quella della «perequazione delle risorse finanziarie» (comma 2-bis). In proposito, la difesa dello Stato ricorda anche che, con le sentenze n. 173 e n. 215 del 2012, questa Corte ha dichiarato non fondate questioni analoghe a quelle sollevate dalla Provincia autonoma di Bolzano.

Considerato in diritto

1.- La Provincia autonoma di Bolzano ha promosso, tra l'altro, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, commi 1, 2, 2-bis, 3, 4, 28 e 29, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 della Costituzione e all'art. 8, numero 1), ed al Titolo VI del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige).

1.1.- L'art. 9, comma 1, del d.l. n. 78 del 2010 stabilisce che, negli anni 2011, 2012 e 2013, il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti delle pubbliche amministrazioni non può superare quello ordinariamente spettante per l'anno 2010.



La ricorrente afferma che la norma viola l'art. 119 Cost., poiché concerne una specifica voce di spesa e fissa con precisione la misura del taglio, ledendo l'autonomia organizzativa e finanziaria della Provincia. Quest'ultima aggiunge che la norma contrasta anche con le disposizioni contenute nel Titolo VI del d.P.R. n. 670 del 1972, poiché impone limiti a minute voci di spesa e stabilisce le specifiche modalità di contenimento delle stesse. Infine, ad avviso della difesa provinciale, la norma impugnata viola l'art. 8, numero 1), del d.P.R. n. 670 del 1972, perché invade la competenza legislativa primaria della Provincia in materia di «ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetti».

1.2.- L'art. 9, comma 2, del d.l. n. 78 del 2010, prevede, nel primo periodo, che dal 1° gennaio 2011 al 31 dicembre 2013 i trattamenti economici complessivi dei singoli dipendenti delle amministrazioni pubbliche superiori a 90.000 euro lordi annui sono ridotti del 5 per cento per la parte eccedente il predetto importo fino a 150.000 euro, nonché del 10 per cento per la parte eccedente 150.000 euro, e che le indennità corrisposte ai responsabili degli uffici di diretta collaborazione dei Ministri sono ridotte del 10 per cento; nonché, nel quarto periodo, che, a decorrere dalla data di entrata in vigore del d.l. n. 78 del 2010 e sino al 31 dicembre 2013, nell'ambito delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), i trattamenti economici complessivi spettanti ai titolari degli incarichi dirigenziali non possono essere stabiliti in misura superiore a quella indicata nel contratto stipulato dal precedente titolare ovvero, in caso di rinnovo, dal medesimo titolare.

Ad avviso della ricorrente, tali disposizioni contrastano con il Titolo VI del d.P.R. n. 670 del 1972, e con l'art. 119 Cost., i quali le riconoscono autonomia finanziaria. Inoltre violano l'art. 8, numero 1), del d.P.R. n. 670 del 1972, che attribuisce alla Provincia autonoma di Bolzano competenza legislativa primaria in materia di «ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetti»

1.3.- L'art. 9, comma 2-bis, del d.l. n. 78 del 2010, stabilisce che dal 1° gennaio 2011 al 31 dicembre 2013 (ora prorogato al 2014) l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale di ciascuna delle amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001 non può superare il corrispondente importo dell'anno 2010 ed è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio.

La ricorrente afferma che tale norma è illegittima sia perché, concernendo una specifica voce di spesa e fissando con precisione la misura del taglio, lede l'autonomia organizzativa e finanziaria assicurata dall'art. 119 Cost e dal Titolo VI del d.P.R. n. 670 del 1972, sia perché contrasta con l'art. 8, numero 1), del d.P.R. n. 670 del 1972, che prevede la competenza legislativa primaria della Provincia in materia di «ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetti».

1.4.- L'art. 9, comma 3, del d.l. n. 78 del 2010, prevede che nei confronti dei titolari di incarichi di livello dirigenziale generale delle amministrazioni pubbliche non si applicano le disposizioni normative e contrattuali che autorizzano la corresponsione, a loro favore, di una quota dell'importo derivante dall'espletamento di incarichi aggiuntivi.

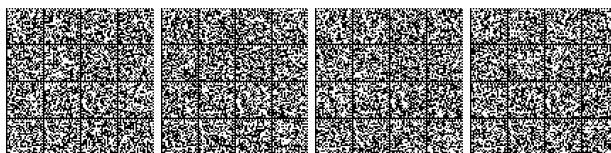
La ricorrente sostiene che tale disposizione sia affetta dagli stessi vizi denunciati in riferimento all'art. 9, comma 2-bis.

1.5.- L'art. 9, comma 4, del d.l. n. 78 del 2010, stabilisce - con disposizione espressamente applicabile ai contratti ed accordi stipulati prima della data di entrata in vigore del decreto-legge - che i rinnovi contrattuali del personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni per il biennio 2008-2009 ed i miglioramenti economici del rimanente personale in regime di diritto pubblico per il medesimo biennio non possono determinare aumenti retributivi superiori al 3,2 per cento.

La Provincia autonoma di Bolzano sostiene che la norma, se fosse ritenuta ad essa applicabile, lederebbe le sue prerogative.

1.6. - Sono impugnati, infine, i commi 28 e 29 dell'art. 9 del d.l. n. 78 del 2010.

Il primo prevede che, a decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie, gli enti pubblici non economici, le università e gli enti pubblici di cui all'art. 70, comma 4, del d.lgs. n. 165 del 2001, 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; che, 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'art. 70, comma 1, lettera d), del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 (Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30), non può essere superiore al 50 per cento di quella sostenuta per le rispettive finalità nell'anno 2009; che tali disposizioni 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 comma 29 dispone che «Le società non quotate, inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'ISTAT ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, controllate direttamente o indirettamente dalle amministrazioni pubbliche, adeguano le loro politiche assunzionali alle disposizioni previste nel presente articolo».

La difesa provinciale afferma che entrambe tali disposizioni, concernendo specifiche voci di spesa e fissando misure di dettaglio, violano l'art. 117, terzo comma, Cost., poiché eccedono dalla competenza statale concorrente in materia di «coordinamento della finanza pubblica», e l'art. 119 Cost., perché ledono l'autonomia organizzativa e finanziaria della Provincia autonoma di Bolzano.

2.- Riservata a separate pronunce la decisione sulle altre questioni promosse dalla ricorrente, deve essere esaminata preliminarmente l'eccezione di inammissibilità sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri.

L'Avvocatura generale dello Stato sostiene, in particolare, che il ricorso sia tardivo, perché proposto contro norme già contenute nel d.l. n. 78 del 2010, non modificate in sede di conversione e, quindi, in ipotesi immediatamente lesive. Esse, dunque, avrebbero dovuto essere impugnate con ricorso proposto entro 60 giorni dall'emanazione del decreto-legge, mentre invece il ricorso è stato proposto dalla Provincia di Bolzano solamente dopo la conversione in legge.

L'eccezione non è fondata.

Questa Corte ha ripetutamente affermato l'ammissibilità di questioni concernenti disposizioni contenute in un decreto-legge proposte solo successivamente alla conversione in legge e tale principio è stato ribadito anche con riferimento a questioni promosse da enti diversi dalla Provincia autonoma di Bolzano contro disposizioni contenute nel d.l. n. 78 del 2010 (sentenze n. 215 e n. 173 del 2012).

3.- Sempre in via preliminare, la Corte osserva che il giudizio è stato promosso dalla Provincia autonoma di Bolzano sulla base di una delibera adottata in via d'urgenza dalla Giunta, ai sensi dell'art. 44, numero 5), dello statuto speciale. In tali casi, gli atti di ratifica dei rispettivi Consigli devono intervenire ed essere prodotti in giudizio non oltre il termine di costituzione della parte ricorrente (sentenza n. 142 del 2012).

Nel caso di specie non rileva la tempestività di siffatta ratifica e del relativo deposito in quanto questa Corte ha più volte ribadito che per i ricorsi promossi prima della citata sentenza sussistono gli estremi dell'errore scusabile già riconosciuto in ipotesi del tutto analoghe da questa Corte, in ragione del fatto che tale profilo di inammissibilità a lungo non è stato rilevato, sì da ingenerare affidamento nelle parti in ordine ad una interpretazione loro favorevole (sentenze n. 219 del 2013, n. 203, n. 202, n. 178 e n. 142 del 2012).

Il ricorso è perciò sotto tale aspetto ammissibile.

4. - Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, del d.l. n. 78 del 2010 non sono fondate.

Come già riconosciuto da questa Corte (sentenza n. 215 del 2012), detta disposizione, nello stabilire un limite massimo al trattamento economico di tutti i dipendenti delle Regioni e degli enti regionali, ha l'effetto finale di fissare, per gli anni 2011-2013, l'ammontare complessivo degli esborsi a carico delle Regioni e delle Province autonome a titolo di trattamento economico del personale già in servizio alla data di entrata in vigore della norma, in misura non superiore a quello dell'anno 2010; si tratta, pertanto, di una norma che impone un limite generale ad una rilevante voce del bilancio regionale, legittimamente emanata dallo Stato nell'esercizio della sua potestà legislativa concorrente in materia di «coordinamento della finanza pubblica».

5.- Le questioni promosse nei confronti dell'art. 9, comma 2, del d.l. n. 78 del 2010 sono in parte inammissibili e in parte non fondate.

La menzionata norma statale esprime due precetti.

Quello dettato dal primo periodo, relativo all'imposizione di una riduzione percentuale delle retribuzioni dei dipendenti pubblici nella parte in cui superano certi limiti, è stato rimosso dalla sentenza n. 223 del 2012, che ne ha dichiarato l'illegittimità costituzionale. Pertanto, in riferimento a tale aspetto, le questioni promosse dalla Provincia autonoma di Bolzano sono inammissibili perché ormai prive di oggetto (sentenza n. 294 del 2012; ordinanze n. 125 del 2013 e n. 303 del 2012).

Per quel che riguarda, invece, il quarto periodo del comma 2 dell'art. 9 - secondo il quale i trattamenti economici complessivi spettanti ai titolari degli incarichi dirigenziali non possono essere stabiliti in misura superiore a quella indicata nel contratto stipulato dal precedente titolare ovvero, in caso di rinnovo, dal medesimo titolare - le questioni non sono fondate.

Infatti tale disposizione, attenendo alla retribuzione spettante a lavoratori (come i dirigenti della ricorrente Provincia) il cui rapporto è contrattualizzato, è riconducibile alla materia dell'«ordinamento civile». La norma, pertanto, è stata legittimamente emanata dallo Stato nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva attribuitagli dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. (questa Corte ha affermato che il trattamento economico dei dirigenti pubblici è compreso nella materia dell'«ordinamento civile» già nella sentenza n. 18 del 2013).



6.- Le questioni di legittimità costituzionale promosse nei confronti dell'art. 9, comma 2-*bis*, del d.l. n. 78 del 2010 non sono fondate.

Va premesso che l'art. 1, comma 456, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2014), ha introdotto nella norma impugnata modifiche che non sono tali da incidere sull'oggetto delle questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Provincia ricorrente e che, pertanto, debbono essere considerate trasferite nel nuovo testo del comma 2-*bis* dell'art. 9 del d.l. n. 78 del 2010.

Questo, disponendo che dal 1° gennaio 2011 al 31 dicembre 2014 l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale non può superare il corrispondente importo dell'anno 2010 ed è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio, ha natura di principio fondamentale in materia di «coordinamento della finanza pubblica», poiché introduce un limite per un settore rilevante della spesa per il personale, costituito dalle voci del trattamento accessorio (sentenza n. 215 del 2012). La norma, dunque, è stata legittimamente emanata dallo Stato nell'esercizio della sua competenza legislativa concorrente nella predetta materia.

7.- Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 3, del d.l. n. 78 del 2010 non sono fondate.

Tale disposizione, nella parte in cui concerne il personale dirigenziale regionale e provinciale (i cui rapporti di impiego sono tutti contrattualizzati), è riconducibile alla materia dell'«ordinamento civile» (sentenza n. 173 del 2012).

Essa, stabilendo che nei confronti dei titolari di incarichi di livello dirigenziale generale delle amministrazioni pubbliche non si applicano le disposizioni normative e contrattuali che autorizzano la corresponsione, a loro favore, di una quota dell'importo derivante dall'espletamento di incarichi aggiuntivi, rafforza il principio già affermato dall'art. 24 del d.lgs. n. 165 del 2001, a norma del quale il trattamento economico corrisposto ai dirigenti pubblici remunera tutte le funzioni ed i compiti attribuiti ai dirigenti, nonché qualsiasi incarico ad essi attribuito in ragione del loro ufficio o comunque conferito dall'amministrazione presso cui prestano servizio o su designazione della stessa.

Si tratta di disciplina diretta a conformare due degli istituti del rapporto di lavoro che lega i dirigenti alle pubbliche amministrazioni di appartenenza: il trattamento economico e il regime di esclusività.

L'art. 9, comma 3, del d.l. n. 78 del 2010, dunque, attiene direttamente ai diritti e agli obblighi gravanti sulle parti del contratto di lavoro pubblico, stabilendo che il trattamento economico erogato al dirigente dall'amministrazione di appartenenza remunera tutta l'attività da lui svolta, anche quella connessa con lo svolgimento di incarichi aggiuntivi che, seppure non vietata in assoluto, non può dar luogo alla corresponsione, a favore del dirigente medesimo, di emolumenti che si aggiungano a quel trattamento economico.

E, come affermato da questa Corte (sentenza n. 77 del 2013), la competenza statale esclusiva in materia di «ordinamento civile» vincola gli enti ad autonomia differenziata anche con riferimento alla disciplina del rapporto di lavoro con i propri dipendenti.

8.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 4, del d.l. n. 78 del 2010 è inammissibile.

La ricorrente, infatti, si è limitata a dedurre che tale disposizione lederebbe le sue prerogative, senza indicare quali, e ha omesso di specificare il parametro costituzionale violato.

9.- Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010 non sono fondate.

La norma, successivamente al ricorso della Provincia autonoma di Bolzano, ha subito alcune modificazioni che non sono tali da incidere sull'oggetto delle questioni di legittimità costituzionale che, pertanto, debbono ritenersi trasferite nel nuovo testo delle disposizioni.

Orbene, l'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, imponendo, a partire dal 2011, limiti alla possibilità per le pubbliche amministrazioni statali di ricorrere alle assunzioni a tempo determinato e alla stipula di convenzioni e contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nonché limiti alla spesa sostenibile dalle stesse amministrazioni per i contratti di formazione-lavoro, gli altri rapporti formativi, la somministrazione di lavoro e il lavoro accessorio, è stata legittimamente emanata dallo Stato nell'esercizio della sua competenza concorrente in materia di «coordinamento della finanza pubblica» (sentenze n. 18 del 2013 e n. 173 del 2012).

La norma impugnata pone un obiettivo generale di contenimento della spesa relativa ad un vasto settore del personale, ma al contempo lascia alle singole amministrazioni la scelta circa le misure da adottare con riferimento ad ognuna delle categorie di rapporti di lavoro da esso previsti.

10.- Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 29, del d.l. n. 78 del 2010 non sono fondate.

Questa Corte ha già affermato che la norma censurata è riconducibile alla materia dell'«ordinamento civile» di competenza esclusiva statale in base all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. (sentenza n. 173 del 2012).



L'art. 9, comma 29, del d.l. n. 78 del 2010 estende anche a soggetti di diritto privato (quali sono le società partecipate dalle pubbliche amministrazioni), le disposizioni in tema di assunzioni dettate dallo stesso art. 9. Orbene, la disciplina in tema di «regime giuridico» delle società partecipate dalle pubbliche amministrazioni deve essere ricondotta alla materia dell'«ordinamento civile» quando non attenga alle forme di svolgimento di attività amministrativa (sentenza n. 326 del 2008). Si deve quindi concludere che anche l'art. 9, comma 29, del d.l. n. 78 del 2010, riguardando la disciplina delle assunzioni, è estraneo ai profili strettamente connessi con lo svolgimento di attività amministrativa e deve essere ricondotto anche per tali profili alla normativa in tema di ordinamento di queste società di capitali, oggetto, in generale, di norme di diritto privato.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione sulle ulteriori questioni promosse dalla Provincia autonoma di Bolzano con il ricorso indicato in epigrafe,

1) *dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 2, primo periodo, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, promosse, in riferimento all'art. 119 della Costituzione e all'art. 8, numero 1), ed al Titolo VI del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), dalla Provincia autonoma di Bolzano con il ricorso indicato in epigrafe;*

2) *dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 4, del d.l. n. 78 del 2010 promossa dalla Provincia autonoma di Bolzano con il ricorso indicato in epigrafe;*

3) *dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, del d.l. n. 78 del 2010 promosse, in riferimento all'art. 119 Cost. e all'art. 8, numero 1), ed al Titolo VI del d.P.R. n. 670 del 1972, dalla Provincia autonoma di Bolzano con il ricorso indicato in epigrafe;*

4) *dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 2, quarto periodo, del d.l. n. 78 del 2010 promosse, in riferimento all'art. 119 Cost. e all'art. 8, numero 1), ed al Titolo VI del d.P.R. n. 670 del 1972, dalla Provincia autonoma di Bolzano con il ricorso indicato in epigrafe;*

5) *dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 2-bis, del d.l. n. 78 del 2010 promosse, in riferimento all'art. 119 Cost. e all'art. 8, numero 1), ed al Titolo VI del d.P.R. n. 670 del 1972, dalla Provincia autonoma di Bolzano con il ricorso indicato in epigrafe;*

6) *dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 3, del d.l. n. 78 del 2010 promosse, in riferimento all'art. 119 Cost. e all'art. 8, numero 1), ed al Titolo VI del d.P.R. n. 670 del 1972, dalla Provincia autonoma di Bolzano con il ricorso indicato in epigrafe;*

7) *dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010 promosse, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., dalla Provincia autonoma di Bolzano con il ricorso indicato in epigrafe;*

8) *dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 29, del d.l. n. 78 del 2010 promosse, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., dalla Provincia autonoma di Bolzano con il ricorso indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 marzo 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

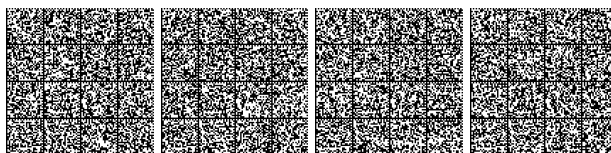
Luigi MAZZELLA, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 28 marzo 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 62

Sentenza 24 - 28 marzo 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Accordi contrattuali con strutture sanitarie residenziali extraospedaliere senza la positiva conclusione della procedura di accreditamento - Rimborsi delle spese di trasporto e di viaggio per coloro che hanno subito un trapianto e per il donatore dell'organo.

- Legge della Regione Puglia 6 febbraio 2013, n. 7 (Norme urgenti in materia socio-assistenziale), artt. 12, comma 1, lettera *c*), e 16, comma 1, lettera *a*).

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. 12, comma 1, lettera *c*), e 16, comma 1, lettera *a*), della legge della Regione Puglia 6 febbraio 2013, n. 7 (Norme urgenti in materia socio-assistenziale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 10-12 aprile 2013, depositato in cancelleria il 18 aprile 2013 ed iscritto al n. 55 del registro ricorsi 2013.

Visto l'atto di costituzione della Regione Puglia;

udito nell'udienza pubblica del 25 febbraio 2014 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

udito l'avvocato dello Stato Amedeo Elefante per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 10-12 aprile 2013 e depositato il successivo 18 aprile, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato, in riferimento agli artt. 81 e 117, terzo comma, della Costituzione, gli artt. 11 (*rectius*: 12), comma 1, lettera *c*), e 15 (*rectius*: 16), comma 1, lettera *a*), della legge della Regione Puglia 6 febbraio 2013, n. 7 (Norme urgenti in materia socio-assistenziale).

Premette il ricorrente che l'art. 15 (*rectius*: 16), comma 1, lettera *a*), della legge reg. n. 7 del 2013, modificando il comma 3-*octies* dell'art. 8 della legge della Regione Puglia 9 agosto 2006, n. 26 (Interventi in materia sanitaria), dispone che, ai fini della continuità assistenziale le convenzioni stipulate dalla Regione con le strutture sanitarie residenziali extra ospedaliere «già in essere alla data del 10 febbraio 2013 sono sostituite mediante stipula degli accordi contrattuali anche nelle more del conseguimento di una maggiore offerta di servizi rispetto a quelli minimi regolamentari e anche in assenza di ulteriore fabbisogno nel distretto socio-sanitario di riferimento, a valere sul fabbisogno complessivo del territorio aziendale e tenuto conto della popolazione standardizzata con indice di vecchiaia».

Tale disposizione, autorizzando la sostituzione delle convenzioni in essere con le suddette strutture sanitarie in accordi contrattuali senza la positiva conclusione della procedura di accreditamento nei confronti delle strutture stesse



(o prescindendone), contrasterebbe con i principi fondamentali in materia di «tutela della salute» contenuti nella legislazione statale di settore e, in particolare, con quelli riguardanti l'accreditamento delle strutture sanitarie e i relativi accordi contrattuali, in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Nello specifico, secondo il ricorrente, la norma impugnata si porrebbe in contrasto con il principio fondamentale in materia di «tutela della salute» di cui all'art. 8-bis, comma 3, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), secondo il quale «La realizzazione di strutture sanitarie e l'esercizio di attività sanitarie, l'esercizio di attività sanitarie per conto del Servizio sanitario nazionale e l'esercizio di attività sanitarie a carico del Servizio sanitario nazionale sono subordinate, rispettivamente, al rilascio delle autorizzazioni di cui all'articolo 8-ter, dell'accreditamento istituzionale di cui all'articolo 8-quater, nonché alla stipulazione degli accordi contrattuali di cui all'articolo 8-quinques». Il medesimo comma 3 stabilisce inoltre che tali disposizioni valgono anche per le strutture e le attività sociosanitarie.

Risulterebbe violato anche l'art. 8-quater, comma 1, del decreto legislativo citato, secondo il quale: «L'accreditamento istituzionale è rilasciato dalla regione 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». La norma precisa, ulteriormente, che «Al fine di individuare i criteri per la verifica della funzionalità rispetto alla programmazione nazionale e regionale, la regione definisce il fabbisogno di assistenza secondo le funzioni sanitarie individuate dal Piano sanitario regionale per garantire i livelli essenziali e uniformi di assistenza, nonché gli eventuali livelli integrativi locali e le esigenze connesse all'assistenza integrativa di cui all'articolo 9». Il comma 2 dello stesso articolo prevede, altresì, 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 degli accordi contrattuali di cui all'articolo 8-quinques».

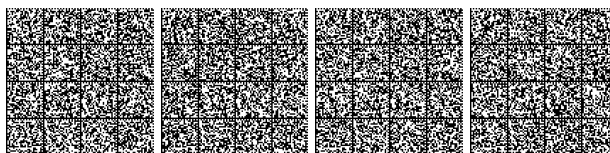
Il ricorrente evoca anche l'art. 8-quinques, comma 2, del richiamato decreto legislativo, che, con riguardo agli accordi contrattuali, prevede che «la regione e le unità sanitarie locali, anche attraverso valutazioni comparative della qualità e dei costi, definiscono accordi con le strutture pubbliche ed equiparate, comprese le aziende ospedaliere-universitarie, e stipulano contratti con quelle private e con i professionisti accreditati». Le disposizioni successive (art. 8-quinques, comma 2, lettera b) disciplinano i contenuti dei suddetti accordi, tra i quali è di particolare rilievo «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», nonché (lettera 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».

Dal complesso di tali disposizioni statali emergerebbe che solo le strutture che siano state in precedenza accreditate possono stipulare accordi contrattuali o contratti e che la disciplina dell'accreditamento presuppone inderogabilmente l'accertamento del possesso dei requisiti ulteriori di qualificazione e di funzionalità in relazione agli indirizzi di programmazione regionale e della positiva verifica dell'attività svolta e dei risultati conseguiti. Scopo di tale disciplina sarebbe quello di garantire che le prestazioni erogate per conto e a carico del servizio sanitario regionale siano caratterizzate da elevati livelli di qualità, efficacia ed efficienza, e che siano coerenti rispetto alla programmazione regionale e al fabbisogno assistenziale, anche al fine di evitare lo spreco o comunque la cattiva gestione di risorse pubbliche.

Per tali ragioni, la norma regionale in esame, posta dall'art. 15 (rectius: 16), comma 1, lettera a), nell'autorizzare la stipula da parte di alcune strutture sanitarie di accordi contrattuali senza la positiva conclusione della procedura di accreditamento nei confronti delle strutture stesse (o prescindendone), contrasterebbe con i menzionati principi fondamentali in materia di «tutela della salute» contenuti negli artt. da 8-bis a 8-quinques del d.lgs. n. 502 del 1992, così violando l'art. 117, terzo comma, Cost.

1.2.- La seconda norma oggetto di impugnazione da parte del Presidente del Consiglio dei ministri è l'art. 11 (rectius: 12), comma 1, lettera c), della legge reg. n. 7 del 2013 che, aggiungendo il comma 3-bis all'art. 69 della legge della Regione Puglia 10 luglio 2006, n. 19 (Disciplina del sistema integrato dei servizi sociali per la dignità e il benessere delle donne e degli uomini in Puglia), sopprime i trasferimenti alle Aziende sanitarie locali (ASL) dei fondi destinati al rimborso delle spese di trasporto o di viaggio e soggiorno sostenute dagli assistiti per gli interventi di trapianto, previsti dalla legge della Regione Puglia 21 novembre 1996, n. 25 (Rimborso delle spese sostenute per interventi di trapianto).

Secondo il ricorrente, la disposizione regionale in esame che elimina tali trasferimenti finanziari senza, tuttavia, abrogare gli artt. 1 e 2 della legge reg. n. 25 del 1996 che pongono in capo alle ASL l'obbligo di operare detto rimborso, comporta il permanere di una prestazione per la quale non viene tuttavia specificato il mezzo di copertura finanziaria. Si determinerebbe, in tal modo, una violazione dell'art. 81 Cost., sussistendo oneri per il Servizio sanitario regionale rimasti privi della necessaria copertura finanziaria.



2.- In data 20 maggio 2013 si è costituita la Regione Puglia chiedendo il rigetto del ricorso.

Preliminarmente, la resistente evidenzia che la legge impugnata è stata ripubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Puglia del 22 febbraio 2013, n. 29, al fine di procedere alla rettifica di errori materiali. Poiché nella pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione Puglia dell'11 febbraio 2013, n. 21, non era stato inserito l'art. 5, si è resa necessaria una nuova pubblicazione che ha comportato la variazione dell'intera numerazione degli articoli della legge. Ne consegue che il riferimento contenuto nel ricorso all'art. 15, comma 1, lettera a), della legge reg. n.7 del 2013 deve intendersi all'art. 16, così come quello all'art. 11, comma 1, lettera c), è riferito all'art 12 del testo rettificato.

La legge della Regione Puglia 28 maggio 2004, n. 8 (Disciplina in materia di autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio, all'accreditamento istituzionale e accordi contrattuali delle strutture sanitarie e sociosanitarie pubbliche e private), ha quale ambito di applicazione tutte le strutture sanitarie e, tra quelle sociosanitarie, le Residenze sanitarie assistenziali (RSA). Ne consegue che, al di fuori delle RSA, la materia dell'autorizzazione e dell'accreditamento di strutture sociosanitarie è disciplinata dalla legge reg. n. 19 del 2006 e dal Regolamento attuativo regionale 18 gennaio 2007, n. 4.

Detto Regolamento di attuazione stabilisce i criteri e i requisiti strutturali, tecnologici ed organizzativi necessari per l'acquisizione dell'autorizzazione all'esercizio e dell'accreditamento per le strutture sociosanitarie. L'art. 30, inoltre, stabilisce che le Residenze sociosanitarie assistenziali (RSSA), già convenzionate con le ASL alla data di promulgazione del Regolamento regionale n. 4 del 2007, possono ottenere automaticamente l'accreditamento in via provvisoria purché iscritte nell'apposito registro delle strutture sociosanitarie e sociali di cui all'art. 53 della legge reg. n. 19 del 2006.

Nella fase transitoria, sempre il medesimo art. 30, fa salvi i rapporti instaurati dalle strutture e dai servizi al fine di permettere l'erogazione delle prestazioni il cui costo si pone a carico del servizio pubblico e stabilisce, inoltre, che i nuovi contratti possono essere stipulati sulla base degli specifici riferimenti normativi e delle autorizzazioni in essere, ancorché provvisorie.

L'art. 8 della legge reg. n. 26 del 2006, così come integrato dall'art. 10 della legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 4 (Norme urgenti in materia di sanità e servizi sociali), contiene la disciplina degli accordi contrattuali da sottoscrivere tra il Direttore generale delle ASL e le RSSA, nell'ambito del fabbisogno ivi stabilito.

Le strutture legittimate alla stipulazione dei suddetti contratti sono solo quelle che possiedono i requisiti previsti dalla legge reg. n. 19 del 2006 e dal Regolamento regionale n. 4 del 2007, a seguito di pubblicizzazione dei posti letto disponibili.

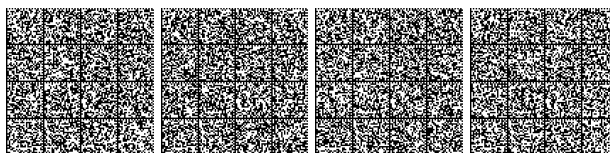
Sotto quest'ultimo profilo, con delibera della Giunta 13 marzo 2012, n. 484, la Regione Puglia ha approvato linee guida al fine di specificare le modalità da seguire per la pubblicizzazione dei posti letto disponibili nel territorio di competenza delle ASL pugliesi, nel rispetto del fabbisogno regionale. Inoltre, sono stati individuati ulteriori requisiti (aggiuntivi rispetto a quelli già contenuti nella normativa regionale di settore) che le strutture devono possedere al fine di stipulare i contratti, nell'ipotesi in cui vi siano più istanze da parte delle RSSA a fronte di una limitata disponibilità dei posti letto da assegnare.

La menzionata disciplina trova applicazione anche per le RSSA interessate dalla modifica contenuta nell'art. 8, comma 3-*octies*, oggetto di impugnazione. Il legislatore regionale, al successivo art. 15, comma 1, lettera a), si è limitato a disporre che solo per le convenzioni già in essere, fermo restando il possesso dei predetti requisiti e, comunque, nell'ambito del fabbisogno stabilito, non è necessaria la pubblicizzazione dei posti letto ancora disponibili.

2.1.- Con riferimento alla seconda questione, la difesa regionale evidenzia che gli artt. 1 e 2 della legge reg. n. 25 del 1996, che obbligano le ASL a rimborsare le spese per i trapianti, non sono stati abrogati e, pertanto, resta fermo l'impegno della Regione di rifondere le Aziende sanitarie degli importi erogati a tale titolo.

Nell'atto di costituzione si evidenzia, inoltre, che il capitolo di spesa in esame è finanziato annualmente per un importo che non ha mai superato la cifra di € 1.000.000,00 (per il 2013 è pari ad € 200.000,00) a fronte di una spesa consolidata di oltre 4 milioni di euro in media, alla quale il Servizio sanitario regionale fornisce copertura con fondi di bilancio autonomo regionale (extra FSN e FSR), nel rispetto delle linee guida per i rimborsi e le prescrizioni di cui alla legge reg. n. 25 del 1996.

Secondo la Regione, l'abolizione del suddetto capitolo sarebbe propedeutica all'accensione di un nuovo capitolo di spesa, in seno alle Unità previsionali di base dell'Area politiche per la salute, allo scopo di determinare preventivamente il limite massimo di spesa per i rimborsi rispetto a cui allineare tutti i rimborsi riconosciuti dalle ASL e attivare procedure più puntuali di verifica e controllo dei suddetti rimborsi.



Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato, in riferimento agli artt. 81 e 117, terzo comma, della Costituzione, gli artt. 11 (*rectius*: 12), comma 1, lettera *c*), e 15 (*rectius*: 16), comma 1, lettera *a*), della legge della Regione Puglia 6 febbraio 2013, n. 7 (Norme urgenti in materia socio-assistenziale).

1.1.- Preliminarmente deve rilevarsi che la legge regionale in esame è stata oggetto di una duplice pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione Puglia, perché, per mero errore materiale, nella prima pubblicazione era stato omissivo l'art. 5. A seguito della nuova pubblicazione, comprensiva del suddetto art. 5, la numerazione degli articoli successivi è cambiata: pertanto, le disposizioni impuginate devono intendersi gli artt. 12, comma 1, lettera *c*), e 16, comma 1, lettera *a*), della legge reg. n. 7 del 2013.

2.- La prima questione che viene sottoposta all'esame di questa Corte è, dunque, quella relativa all'art.16, comma 1, lettera *a*), della legge reg. n. 7 del 2013. Secondo il ricorrente, tale disposizione - nello stabilire che «Ai fini della continuità assistenziale le convenzioni già in essere alla data del 10 febbraio 2013 sono sostituite mediante stipula degli accordi contrattuali anche nelle more del conseguimento di una maggiore offerta di servizi rispetto a quelli minimi regolamentari e anche in assenza di ulteriore fabbisogno nel distretto socio-sanitario di riferimento, a valere sul fabbisogno complessivo del territorio aziendale e tenuto conto della popolazione standardizzata con indice di vecchiaia» - violerebbe i principi fondamentali in materia di tutela della salute contenuti negli artt. 8-*bis*, 8-*ter*, 8-*quater* e 8-*quinquies* 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), e, di conseguenza, l'art. 117, terzo comma, Cost.

In altri termini, la norma autorizzerebbe la stipula da parte di alcune strutture sanitarie di accordi contrattuali senza la (o a prescindere dalla) positiva conclusione della procedura di accreditamento nei confronti delle strutture stesse.

3.- La questione è inammissibile.

3.1.- Il ricorrente si limita ad enucleare nel dettaglio la disciplina statale, motivando il ricorso solo sull'esistenza in tale legislazione del principio dell'accREDITAMENTO delle strutture sanitarie, senza tuttavia indicare le ragioni in base alle quali ritiene che le norme regionali impuginate ne comporterebbero la violazione.

Nel ricorso, infatti, viene riportato per esteso il contenuto degli artt. 8-*bis*, 8-*ter*, 8-*quater* e 8-*quinquies* del d.lgs. n. 502 del 1992, evocati come principi fondamentali della materia «tutela della salute», asserendo in conclusione che la norma impugnata si pone in contrasto con tali principi.

Ne consegue che, sulla base della giurisprudenza di questa Corte, la questione deve essere dichiarata inammissibile per carenza di motivazione in quanto il ricorso è privo di qualsiasi svolgimento argomentativo circa i motivi della violazione, da parte delle norme impuginate, del principio di accREDITAMENTO evocato quale parametro interposto dalla legislazione statale nella materia concorrente della «tutela della salute» (*ex plurimis*, sentenze n. 114 del 2013, n. 309, n. 115 e n. 99 del 2012, n. 312 del 2010).

4.- La seconda questione sollevata dal Presidente del Consiglio con il ricorso in esame è relativa all'art. 12, comma 1, lettera *c*), della legge reg. n. 7 del 2013.

Il ricorrente lamenta il fatto che il legislatore regionale abbia soppresso un capitolo di bilancio che prevedeva il trasferimento alle Aziende sanitarie locali di somme destinate ai rimborsi delle spese di trasporto e di viaggio per coloro che avevano subito un trapianto e per il donatore dell'organo, rimborsi previsti dalla legge della Regione Puglia 21 novembre 1996, n. 25 (Rimborso delle spese sostenute per interventi di trapianto).

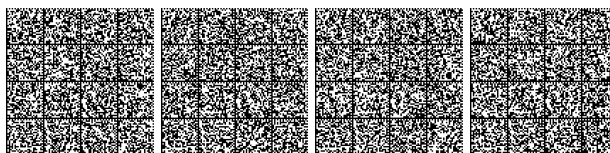
Secondo, la difesa statale, infatti, la norma impugnata, nell'eliminare i trasferimenti finanziari senza abrogare gli artt. 1 e 2 della legge reg. n. 25 del 1996 che pongono in capo alle ASL l'obbligo di operare detto rimborso, avrebbe violato l'art. 81, quarto comma, Cost. in quanto avrebbe fatto mancare la copertura finanziaria ad una norma che obbliga la Regione ad erogare rimborsi.

4.1.- La questione non è fondata.

La legge regionale n. 25 del 1996 prevede, all'art. 1, il rimborso delle spese di trasporto di viaggio e di soggiorno che il cittadino in attesa di trapianto o che abbia già subito un trapianto e il relativo donatore abbiano sopportato per l'effettuazione: *a*) degli esami preliminari e per la tipizzazione tessutale; *b*) dell'intervento di trapianto; *c*) di tutti i controlli successivi, nonché di quelli per le complicanze derivanti dall'intervento stesso; *d*) dell'eventuale espianto.

Il successivo art. 2, comma 2, prevede, inoltre, che: «Il rimborso delle spese previste dalla presente legge è corrisposto, entro i limiti indicati dall'articolo 1 e delle disponibilità finanziarie destinate nel bilancio regionale, ai pazienti il cui reddito imponibile familiare non è superiore a euro 80 mila annui».

Al di là da questioni che riguardano comportamenti di fatto della parte resistente non rilevanti nel presente giudizio, risulta evidente l'erroneo presupposto interpretativo in cui è incorso il ricorrente, secondo cui la Regione sarebbe



obbligata ad erogare il rimborso nei confronti di tutti coloro che si trovino nelle condizioni previste dalla legge anche se nel bilancio regionale non siano destinate risorse a tale finalità.

Dalla lettura del citato art. 2, comma 2, infatti, emerge che la Regione è obbligata a corrispondere i suddetti rimborsi ai pazienti il cui reddito non superi gli 80 mila euro annui solo nei limiti delle disponibilità finanziarie destinate nel bilancio regionale. Si tratta, dunque, di una prestazione di carattere assistenziale che la Regione assicura nei limiti delle disponibilità di bilancio che annualmente ritiene di destinare a tale finalità.

L'eliminazione dello stanziamento comporta che per l'anno 2013 non potranno essere erogati rimborsi, ferma restando la possibilità, per gli anni successivi, di destinare nuovamente risorse finanziarie disponibili per questa finalità.

La norma impugnata, pertanto, non determina alcuna violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost. e la questione sollevata deve essere dichiarata non fondata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, lettera a), della legge della Regione Puglia 6 febbraio 2013, n. 7 (Norme urgenti in materia socio-assistenziale), promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, lettera c), della legge della Regione Puglia n. 7 del 2013, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost., con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 marzo 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Paolo Maria NAPOLITANO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 28 marzo 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_140062

N. 63

Ordinanza 24 - 28 marzo 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Stupefacenti e sostanze psicotrope - Reati di produzione, traffico e detenzione illeciti - Trattamento sanzionatorio.

- Decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272 (Misure urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le prossime Olimpiadi invernali, nonché la funzionalità dell'Amministrazione dell'interno. Disposizioni per favorire il recupero di tossicodipendenti recidivi e modifiche al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 21 febbraio 2006, n. 49, art. 4-bis.



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 dell'art. 4-bis del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272 (Misure urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le prossime Olimpiadi invernali, nonché la funzionalità dell'Amministrazione dell'interno. Disposizioni per favorire il recupero di tossicodipendenti recidivi e modifiche al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 21 febbraio 2006, n. 49, promossi dalla Corte d'appello di Roma con ordinanza del 28 gennaio 2013 e dal Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale ordinario di Torino con ordinanza del 22 luglio 2013, iscritte, rispettivamente, ai nn. 77 e 234 del registro ordinanze 2013 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 17 e 45, prima serie speciale, dell'anno 2013.

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

udito nella camera di consiglio del 12 febbraio 2014 il Giudice relatore Marta Cartabia.

Ritenuto che la Corte d'appello di Roma, terza sezione penale, ha sollevato, con ordinanza depositata in data 28 gennaio 2013 (r.o. n. 77 del 2013), questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 4-bis del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272 (Misure urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le prossime Olimpiadi invernali, nonché la funzionalità dell'Amministrazione dell'interno. Disposizioni per favorire il recupero di tossicodipendenti recidivi e modifiche al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 21 febbraio 2006, n. 49, in relazione agli artt. 3, 77, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione;

che la Corte rimettente ha considerato sussistere, in particolare, la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., sotto il profilo del difetto del requisito di coerenza interna tra la norma impugnata, introdotta in sede di conversione, e quelle originariamente contenute nel decreto-legge, in quanto l'art. 4-bis stabilisce un nuovo sistema di sanzioni relative a condotte aventi ad oggetto stupefacenti, privo di ogni connessione con lo svolgimento delle Olimpiadi invernali di Torino, o con i benefici previsti in favore di tossicodipendenti e alcooldipendenti (ai sensi dell'art. 4 del decreto governativo), rimarcando altresì che il difetto del predetto requisito di omogeneità si tradurrebbe in una violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., in base all'orientamento esplicitato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 22 del 2012;

che, secondo la Corte d'appello, la norma impugnata, dovrebbe considerarsi, inoltre, priva dei requisiti della necessità e dell'urgenza richiesti dal medesimo art. 77, secondo comma, Cost., il cui difetto, secondo la giurisprudenza costituzionale, non può ritenersi sanato dalla legge di conversione (sentenza n. 171 del 2007);

che la medesima Corte d'appello ha ritenuto violato il principio di uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge, di cui all'art. 3 Cost., in quanto con la norma impugnata si sanzionano con la medesima pena comportamenti notevolmente diversi, come quelli aventi ad oggetto droghe cosiddette leggere e droghe cosiddette pesanti;

che la Corte rimettente ha ritenuto violato anche l'art. 117, primo comma, Cost., osservando che, ai sensi della citata disposizione costituzionale, lo Stato deve conformarsi alle «decisioni quadro del Consiglio di Europa» (sentenza n. 227 del 2010) e che l'art. 4 della decisione quadro n. 2004/757/GAI del Consiglio dell'Unione europea del 25 ottobre 2004 (Decisione quadro del Consiglio riguardante la fissazione di norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati e alle sanzioni applicabili in materia di traffico illecito di stupefacenti) stabilirebbe l'esigenza di differenziare le sanzioni per gli «stupefacenti più dannosi per la salute», di tal che la norma impugnata, equiparando invece il trattamento sanzionatorio delle droghe leggere e di quelle pesanti, contrasterebbe con la citata decisione quadro e, quindi, violerebbe l'art. 117, primo comma, Cost.



che, con atto depositato in data 14 maggio 2013, è intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, chiedendo il rigetto delle questioni in quanto infondate;

che, con memoria depositata in data 21 gennaio 2014, il Presidente del Consiglio dei ministri ha insistito perché le sollevate questioni di legittimità costituzionale del citato art. 4-bis siano dichiarate manifestamente infondate;

che il Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale ordinario di Torino ha sollevato, con ordinanza depositata in data 22 luglio 2013 (r.o. n. 234 del 2013), questione di legittimità costituzionale del medesimo art. 4-bis del decreto-legge n. 272 del 2005, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 49 del 2006, in relazione all'art. 77, secondo comma, Cost., «sotto il duplice profilo della totale estraneità, rispetto all'oggetto ed alle finalità del decreto-legge, delle norme aggiunte in sede di conversione (questione che si solleva in via principale) nonché, in via subordinata e qualora si ritenessero le norme così aggiunte coerenti con l'oggetto e le finalità dell'originario decreto-legge, sotto il profilo della mancanza dei requisiti della necessità e urgenza delle norme inserite con la legge di conversione» richiamando una analoga ordinanza di rimessione della Corte suprema di cassazione (in data 9 maggio 2013).

Considerato che le ordinanze di rimessione sollevano questioni aventi ad oggetto la medesima disposizione legislativa, onde i relativi giudizi vanno riuniti per essere definiti con unica pronuncia;

che, successivamente alle ordinanze di rimessione, questa Corte, con la sentenza n. 32 del 2014, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4-bis, oltre che dell'art. 4-vicies ter, del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272 (Misure urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le prossime Olimpiadi invernali, nonché la funzionalità dell'Amministrazione dell'interno. Disposizioni per favorire il recupero di tossicodipendenti recidivi e modifiche al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 21 febbraio 2006, n. 49;

che, dunque, le questioni di legittimità costituzionale sopra indicate vanno dichiarate manifestamente inammissibili per sopravvenuta carenza di oggetto, giacché, a seguito della sentenza citata, la norma censurata dai giudici a quibus è già stata rimossa dall'ordinamento con efficacia ex tunc (*ex plurimis*, ordinanze n. 321 e n. 177 del 2013, n. 315 e n. 182 del 2012).

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

riuniti i giudizi,

dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4-bis del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272 (Misure urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le prossime Olimpiadi invernali, nonché la funzionalità dell'Amministrazione dell'interno. Disposizioni per favorire il recupero di tossicodipendenti recidivi e modifiche al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 21 febbraio 2006, n. 49, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 77, secondo comma, nonché all'art. 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 4 della decisione quadro n. 2004/757/GAI del Consiglio dell'Unione europea del 25 ottobre 2004 (Decisione quadro del Consiglio riguardante la fissazione di norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati e alle sanzioni applicabili in materia di traffico illecito di stupefacenti) dalla Corte d'appello di Roma e, in riferimento al solo art. 77, secondo comma, Cost., dal Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale ordinario di Torino, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 marzo 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Marta CARTABIA, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 28 marzo 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 10

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 3 marzo 2014
(della Regione Friuli-Venezia Giulia)

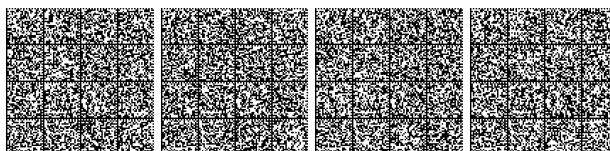
Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Previsione di adozione di misure di razionalizzazione e di revisione della spesa delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, della legge n. 196 del 2009 - Determinazione dell'importo minimo da ricavare dalle suddette misure - Determinazione del contributo alla finanza pubblica che le Regioni e le Province autonome, per gli anni 2015, 2016 e 2017, assicurano a valere sui risparmi connessi alle suddette misure - Determinazione di contributi dovuti dagli enti locali e prolungamento dei vincoli già posti per essi all'anno 2017 - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciata introduzione di nuovi obblighi in termini di indebitamento netto a carico delle Regioni speciali rispetto a quelli già denunciati con ricorso n. 32 del 2013 - Introduzione unilaterale di ulteriori limiti di spesa - Lesione dell'autonomia finanziaria regionale - Violazione del principio dell'accordo - Disparità di trattamento rispetto alle Regioni ordinarie - Lesione dei poteri di coordinamento finanziario spettanti alla Regione con riferimento agli enti locali e agli enti strumentali - Lesione della competenza regionale in materia di finanza locale.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, commi 427, primo periodo, 429 e 499, lett. *b*) e *c*) (*recte*: 499, nella parte in cui modifica il comma 454, lett. *b*) e *c*), dell'art. 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228).
- Costituzione, artt. 3, 117, comma terzo, e 119, in particolare, comma quarto; Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia (legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1), artt. 4, n. 1-*bis*, 48, 49 e ss., 51, 54, 63, comma quinto, e 65; legge 13 dicembre 2010, n. 220, art. 1, commi 132, 136 e da 152 a 156; d.lgs. 2 gennaio 1997, n. 9, art. 9.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Fabbisogno del Servizio Sanitario Nazionale e correlato finanziamento - Riduzione di 540 milioni di euro per l'anno 2015 e 610 milioni di euro a decorrere dall'anno 2016 - Previsione che, in attesa dell'emanazione delle norme di attuazione di cui all'art. 27 della legge n. 42 del 2009, il concorso delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome è effettuato mediante accantonamenti annuali, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Richiamo alle argomentazioni svolte avverso l'art. 1, comma 132, della legge n. 228 del 2012 impugnato con ricorso n. 32 del 2013, che, a sua volta, richiama quelle svolte avverso l'art. 15, comma 22, del decreto-legge n. 95 del 2012 con ricorso n. 159 del 2012 - Denunciata violazione dell'autonomia della Regione nell'organizzazione e gestione del servizio sanitario - Interferenza con la destinazione dei tributi erariali statutariamente spettanti alla ricorrente - Alterazione unilaterale dell'assetto dei rapporti finanziari tra Stato e Regione Friuli-Venezia Giulia - Violazione del principio di leale collaborazione e del principio dell'accordo in materia finanziaria.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 481.
- Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia (legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1), artt. 5, n. 8, 16, 49 e 63, commi primo e quinto; d.P.R. 9 agosto 1966, n. 869; d.P.R. 25 novembre 1975, n. 902, artt. 8 e 9; legge 13 dicembre 2010, n. 220, art. 1, comma 154.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Previsione che le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano assicurano un ulteriore concorso alla finanza pubblica per l'importo complessivo di 240 milioni di euro - Previsione che, in attesa dell'emanazione delle norme di attuazione di cui all'art. 27 della legge n. 42 del 2009, il concorso delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome è effettuato mediante accantonamenti annuali, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali secondo importi indicati per ciascuna Regione a statuto speciale e Provincia autonoma - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione e del principio dell'accordo in materia finanziaria - Denunciata mancata precisazione del criterio di riparto dell'ulteriore concorso tra le diverse autonomie speciali, non consentendo la verifica di proporzionalità del riparto stesso - Violazione del principio di ragionevolezza - Lesione dell'autonomia finanziaria.



- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 526.
- Costituzione, art. 3; Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia (legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1), artt. 5, n. 8, 16, 49 e 63, commi primo e quinto; d.P.R. 9 agosto 1966, n. 869; d.P.R. 25 novembre 1975, n. 902, artt. 8 e 9; legge 13 dicembre 2010, n. 220, art. 1, comma 154.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Previsione che i risparmi derivanti dalle misure di contenimento della spesa adottate, sulla base dei principi di cui al comma 486 (concernente un contributo di solidarietà per il concorso al finanziamento delle gestioni previdenziali obbligatorie a carico dei trattamenti pensionistici erogati da enti gestori di forma di previdenza obbligatorie) dagli Organi costituzionali, dalle Regioni e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano, nell'esercizio della propria autonomia, anche in riferimento ai vitalizi previsti per coloro che hanno ricoperto funzioni pubbliche elettive, sono versati all'entrata del bilancio dello Stato per essere destinati al Fondo di cui al comma 48 - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciato ingiustificato trasferimento allo Stato di somme che, ai sensi dello Statuto, spettano alla Regione - Violazione dei criteri statutari di allocazione delle risorse - Lesione dell'autonomia finanziaria regionale - Indeterminatezza della destinazione per la mancata specificazione del fondo beneficiario.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 487.
- Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia (legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1), artt. 48 e 49.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Concorso delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano all'equilibrio dei bilanci e alla sostenibilità del debito pubblico - Riserva all'Erario delle nuove e maggiori entrate erariali derivanti dal decreto-legge n. 138 del 2011 e dal decreto-legge n. 201 del 2011 per un periodo di cinque anni a decorrere dal 1° gennaio 2014, al fine di essere interamente destinate alla copertura degli oneri per il servizio del debito pubblico - Previsione che con decreto del MEF, sentiti i Presidenti delle Giunte regionali interessati, sono stabilite le modalità di individuazione del maggior gettito - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Lesione della norma statutaria che prevede quote fisse di compartecipazione della Regione ai tributi erariali riscossi nel territorio regionale - Violazione del principio dell'accordo in materia finanziaria - Contrasto con l'art. 12, comma 2, della legge n. 243 del 2012 che subordina la possibilità di porre a carico delle autonomie regionali contributi al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato solamente nelle fasi favorevoli del ciclo economico - Mancata previsione dell'intesa con la Regione in relazione al decreto ministeriale che stabilisce le modalità di individuazione del maggior gettito - Violazione del principio di leale collaborazione.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 508.
- Costituzione, art. 81, comma sesto; Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia (legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1), artt. 48 e 49; legge 24 dicembre 2012, n. 243, art. 12, comma 2.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Meccanismo di definizione anticipata dei procedimenti giudiziari pendenti in tema di canoni di concessioni demaniali marittime - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciata mancata estensione alla Regione ricorrente della possibilità di definizione dei contenziosi che riguardano beni demaniali marittimi - Violazione del principio di uguaglianza - Lesione dell'autonomia finanziaria regionale.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, commi 732 e 733.
- Costituzione, art. 3; Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia (legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1), art. 48 e ss.; d.lgs. 1 aprile 2004, n. 111, art. 9, commi 2 e 5; d.lgs. 25 maggio 2001, n. 265, art. 1, commi 2 e 3.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Conferma del meccanismo dell'accantonamento sulle quote spettanti alle Regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta e alle Province autonome di compartecipazione ai tributi erariali di cui all'art. 13, comma 17, del decreto-legge n. 201 del 2011 - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Richiamo alle argomentazioni svolte avverso l'art. 13, comma 17, del decreto-legge n. 201 del 2011 con ricorso n. 50 del 2012, nonché a quelle svolte avverso l'art. 1, comma 380, della legge n. 228 del 2012 con ricorso n. 32 del 2013 - Denunciata previsione della diminuzione di un accantonamento di fondi di cui si è già denunciata la illegittimità costituzionale - Conferma della natura "sottrattiva" e lesiva del suddetto accantonamento - Denunciata mancata considerazione della riduzione del gettito ai fini della misura dell'accantonamento stesso - Irragionevolezza - Lesione dell'autonomia finanziaria regionale - Contrasto con il principio dell'accordo tra Stato e Regioni speciali in materia finanziaria.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, commi 711, 712, 715, 723, 725, 727 e 729.



- Costituzione, artt. 3 e 119, commi primo, secondo e quarto; Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia (legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1), artt. 4, n. 1-*bis*, 48, 49, 51, comma secondo, 54, 63 e 65; d.lgs. 2 gennaio 1997, n. 9, art. 9; d.P.R. 23 gennaio 1965, n. 114, art. 4; d.lgs. 2 gennaio 1997, n. 8, art. 6, comma 2; legge 13 dicembre 2010, n. 220, art. 1, comma 159.

Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia (cod. fisc. 80014930327; P. IVA 00526040324), in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore* avv. Debora Serracchiani, autorizzata con deliberazione della Giunta regionale n. 322 del 21 febbraio 2014 (doc. 1), rappresentata e difesa — come da procura a margine del presente atto — dall'avv. prof. Giandomenico Falcon (cod. fisc. FLCGDM45C06L736E) di Padova, con domicilio eletto in Roma presso l'Ufficio di rappresentanza della Regione, in Piazza Colonna, 355;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 427, 429, 481, 487, 499, 508, 526, 711, 712, 715, 723, 725, 727, 729, 732 e 733 della legge 27 dicembre 2013, n. 147, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014), pubblicata nella *G.U.* 27 dicembre 2013, n. 302, Suppl. ord., per violazione:

dello Statuto speciale adottato con legge cost. 1 del 1963;

degli articoli 3, 81, 97, 116, 117, 118 e 119 della Costituzione;

delle norme di attuazione (dPR 902/1975, dPR 114/1965, d.lgs. 9/1997, d.lgs. 265/2001, d.lgs. 111/2004);

della l. 220/2010 e della l. 243/2012;

del principio dell'accordo in materia finanziaria e del principio di leale collaborazione,

per i profili e nei modi di seguito illustrati.

FATTO E DIRITTO

Premessa.

Il presente ricorso si riferisce ad alcune disposizioni della legge 27 dicembre 2013, n. 147, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014).

Tale legge ha contenuto eterogeneo e contenuto eterogeneo hanno anche le diverse disposizioni qui impugnate.

È risultato perciò preferibile evitare una illustrazione generale in fatto, e trattare invece direttamente delle singole disposizioni impuginate, esponendo in relazione a ciascuna di esse sia il contenuto che le censure e gli argomenti in diritto.

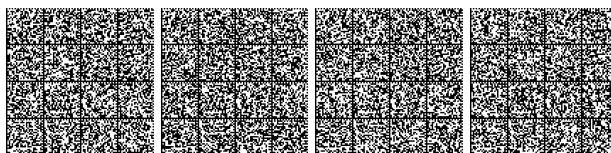
1) *Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 427, primo periodo, del comma 429 e del comma 499, lett. b) e c).*

Il comma 427, primo periodo, dispone che “sulla base degli indirizzi indicati dal Comitato interministeriale di cui all'articolo 49-*bis*, comma 1, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, in considerazione delle attività svolte dal Commissario straordinario di cui al comma 2 del medesimo articolo e delle proposte da questi formulate, entro il 31 luglio 2014 sono adottate misure di razionalizzazione e di revisione della spesa, di ridimensionamento delle strutture, di riduzione delle spese per beni e servizi, nonché di ottimizzazione dell'uso degli immobili tali da assicurare, anche nel bilancio di previsione, una riduzione della spesa delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in misura non inferiore a 488,4 milioni di euro per l'anno 2014, a 1.372,8 milioni di euro per l'anno 2015, a 1.874,7 milioni di euro per gli anni 2016 e 2017 e a 1.186,7 milioni di euro a decorrere dall'anno 2018”.

Il richiamato art. 49-*bis*, co. 1, d.l. 69/2013 istituisce un comitato interministeriale “al fine di coordinare l'azione del Governo e le politiche volte all'analisi e al riordino della spesa pubblica e migliorare la qualità dei servizi pubblici offerti”. Il comma 2 dispone che, “ai fini della razionalizzazione della spesa e del coordinamento della finanza pubblica, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, può nominare con proprio decreto un Commissario straordinario, con il compito di formulare indirizzi e proposte, anche di carattere normativo, nelle materie e per i soggetti di cui al comma 1, terzo periodo”.

Fra le amministrazioni individuate ai sensi dell'articolo 1, co. 2, l. 196/2009 rientrano anche le Regioni, le Province autonome, gli enti locali ed i rispettivi enti strumentali.

Il comma 429 si occupa della misura in cui le Regioni, le Province autonome e gli enti locali debbono contribuire al risparmio complessivo, ed a questo scopo stabilisce che “a seguito delle misure di cui al comma 427, per gli anni 2015, 2016 e 2017 le regioni e le province autonome, a valere sui risparmi connessi alle predette misure, assicurano un



contributo alla finanza pubblica pari a complessivi 344 milioni di euro, mediante gli importi di cui ai commi 449-bis e 454 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228, come modificato dai commi 497 e 499 del presente articolo". Parimenti, per gli anni 2016 e 2017 gli enti locali, mediante le percentuali recate ai commi 2 e 6 dell'articolo 31 della legge 12 novembre 2011, n. 183, come modificate dai commi 532 e 534 del presente articolo, assicurano un contributo di 275 milioni di euro annui per i comuni e di 69 milioni di euro annui per le province".

Il comma 499 modifica il comma 454 dell'articolo 1 della legge n. 228 del 2012. La lett. a) prolunga i vincoli posti dallo stesso comma 454 al 2017. La lett. b) del comma 499 inserisce nel comma 454 una tabella che prevede una riduzione di spese, da parte di questa Regione, di 56 milioni per il 2014 e di 75 milioni per gli anni 2015-2017; e la lett. c), pure impugnata, aggiunge nel comma 454 la lett. d-bis), che prevede "ulteriori contributi disposti a carico delle autonomie speciali".

Conviene inoltre ricordare che le percentuali recate dai commi 2 e 6 dell'articolo 31 l. 183/2011, come modificate dai commi 532 e 534 dell'art. 1 l. 147/2013, sono stabilite ai fini della determinazione dell'obiettivo di saldo finanziario degli enti locali e sono applicate alla media della spesa corrente dei predetti enti riferita ad un determinato periodo; le modificazioni introdotte dalla l. 147/2013 consistono nella diversificazione delle predette percentuali stabilendo una variazione a cadenza biennale a decorrere dal 2014.

In sintesi, il comma 427, primo periodo, determina l'importo complessivo annuo della riduzione delle spese di tutte le pubbliche amministrazioni (riduzione operata sulla base degli indirizzi indicati dal Comitato interministeriale), mentre il comma 429 (in collegamento con il comma 499) determina l'importo a carico degli enti territoriali e ripartisce l'onere fra di essi, prevedendo un ulteriore contributo alla finanza pubblica, che si aggiunge ai numerosi contributi già previsti da diverse leggi in questi anni. Il comma 499, poi, prevede ulteriori contributi (mediante la tabella inserita nel comma 454 dell'art. 1 l. 228/2012) e prolunga i vincoli già posti al 2017.

Tali norme, in sostanza, introducono nuovi obblighi in termini di indebitamento netto a carico delle Regioni speciali; si tratta di una rilevante riduzione della capacità di spesa della Regione Friuli-Venezia Giulia, che si aggiunge alle analoghe misure già previste da diversi atti legislativi statali.

Poiché le norme qui impuginate rinviano al comma 454 dell'art. 1 l. 228/2012, aggravando la lesione da esso prodotta (in quanto prevedono un ulteriore contributo e prolungano i vincoli al 2017), si possono qui, in primo luogo, riportare e far valere le argomentazioni svolte nel ricorso n. 32/2013, proposto da questa Regione contro la l. 228/2012:

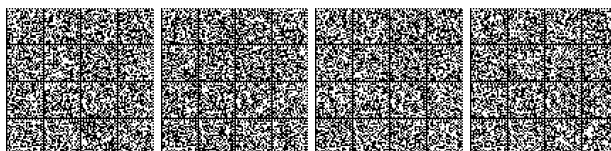
"il comma 454 prevede in teoria l'accordo tra la Regione ed il Ministro dell'economia e delle finanze per il patto di stabilità, ma in realtà stabilisce unilateralmente che il saldo programmatico è "determinato riducendo il complesso delle spese finali in termini di competenza eurocompatibile risultante dal consuntivo 2011" degli importi previsti da alcune leggi. Il comma 456 conferma il carattere illusorio della determinazione concordata del patto, in quanto rende facoltativo l'accordo.

In questi termini, i commi 454 e 456 violano, in primo luogo, l'art. 1, co. 155, l. 220/2010, che è norma adottata sulla base di un accordo tra Stato e Regione Friuli-Venezia Giulia e codifica, in relazione al patto di stabilità, il già citato principio consensuale che domina i rapporti finanziari tra Stato e Regioni speciali (sentenze n. 82 del 2007, n. 353 del 2004, n. 39 del 1984, n. 98 del 2000 e n. 133 del 2010), stabilendo che, "a decorrere dall'esercizio finanziario 2011, l'accordo annuale relativo al patto di stabilità interno della regione autonoma Friuli-Venezia Giulia è costruito considerando il complesso delle spese finali, al netto delle concessioni di crediti, valutate prendendo a riferimento le corrispondenti spese considerate nell'accordo per l'esercizio precedente".

È da ricordare che, in base alla sent. 118/2012, "l'accordo è lo strumento, ormai consolidato (in quanto già presente nella legge 27 dicembre 1997, n. 449 ... e poi confermato da tutte le disposizioni che si sono occupate successivamente della materia) per conciliare e regolare in modo negoziato il doveroso concorso delle Regioni a statuto speciale alla manovra di finanza pubblica e la tutela della loro autonomia finanziaria, costituzionalmente rafforzata (*ex plurimis* sentenza n. 353 del 2004)". La Corte ha sottolineato che "nel solco di questo indirizzo normativo l'art. 1, comma 132, della legge n. 220 del 2010, ha stabilito che per gli esercizi 2011, 2012 e 2013, le Regioni a statuto speciale, escluse la Regione Trentino-Alto Adige e le Province autonome di Trento e di Bolzano, concordano con il Ministro dell'economia e delle finanze le concrete modalità attuative del patto di stabilità e del concorso alla manovra di finanza pubblica".

Inoltre, la sent. 3/2013 (punto 7.3 del Diritto) ha annullato una norma legislativa di questa Regione, per violazione del principio di leale collaborazione, in quanto contrastava con una norma della l. 220/2010, adottata in resezione del Protocollo d'intesa firmato a Roma il 29.10.2010.

È poi da sottolineare che, mentre l'art. 1, co. 155, l. 220/2010 considerava come punto di partenza per il patto di stabilità le "spese considerate nell'accordo per l'esercizio precedente", il comma 454 fa riferimento al "complesso delle spese finali in termini di competenza eurocompatibile risultante dal consuntivo 2011", cioè alle spese effettivamente sostenute anziché a quelle sostenibili nei termini dell'accordo. Il tetto di competenza eurocompatibile per il 2013 è



pertanto più basso di quasi 600 milioni di euro rispetto al previgente tetto di cassa 2013, il tutto anteriormente all'applicazione delle manovre statali previste per gli anni 2013 e seguenti: il che rende il limite reale ancora inferiore, ed in termini assai rilevanti.

Infatti, per un effetto cumulato delle manovre e della ridefinizione della base di partenza, la Regione Friuli-Venezia Giulia si troverà a dover osservare nell'anno 2013 un limite ai propri impegni di spesa di 1,4 miliardi inferiore rispetto al tetto 2011, con un'incidenza percentuale del 23,55%.

L'entità della riduzione comporta il gravissimo rischio, per non dire la certezza, che sia compromesso l'esercizio di funzioni fondamentali esercitate dalla Regione e risulti secondo calcoli oggettivi effettuati dai competenti uffici regionali — insostenibile qualora rapportato alle grandezze rappresentate dai dovuti trasferimenti al sistema sanitario, alle autonomie locali ed alle spese obbligatorie cui far fronte. Tale distorsione è determinata dalla utilizzazione quale base di partenza delle risultanze finali di un esercizio finanziario, scelto in base a criteri non esplicitati e senza tenere in considerazione alcuna le peculiarità che possono aver segnato l'andamento della spesa e non averne permesso il perfezionamento, talora anche per importi rilevanti e magari dipendenti dalla stessa dinamica dei trasferimenti statali. Ciò conduce alla grottesca conclusione che l'essersi mantenuti al di sotto dei tetti di spesa per l'anno 2011 abbia indotto delle conseguenti ben più serie di quelle che avrebbe comportato, nel medesimo esercizio, l'inosservanza del patto per sfioramento dei tetti in questione. Le spese effettivamente sostenute sono spesso condizionate da eventi specificamente ascrivibili all'esercizio di riferimento, che non è congruo possano condizionare l'accordo degli esercizi successivi.

Il comma 454 è dunque irragionevole (con violazione dell'art. 3 Cost.) e viola altresì l'autonomia finanziaria regionale (art. 48 ss. St. e art. 119 Cost.) ed il principio di corrispondenza tra funzioni regionali e risorse (art. 119, co. 4, Cost.).

Un ulteriore aspetto di irragionevolezza insito nell'aprioristica applicazione delle risultanze di un esercizio quale base di partenza per l'obiettivo del patto di stabilità rappresentato dal fatto che la minore spesa può essere stata determinata, anche solo in parte, dalla decisione di avvalersi di una specifica previsione statale (precisamente l'art. 1, comma 138, l. 220/2010, secondo il quale “a decorrere dall'anno 2011, le regioni, escluse la regione Trentino-Alto Adige e le province autonome di Trento e di Bolzano, possono autorizzare gli enti locali del proprio territorio a peggiorare il loro saldo programmatico attraverso un aumento dei pagamenti in conto capitale e contestualmente e per lo stesso importo procedono a rideterminare il proprio obiettivo programmatico in termini di cassa o di competenza”), che consente alle Regioni di abbassare volontariamente i propri obiettivi di spesa, al fine di cedere spazi finanziari agli enti locali del proprio territorio, per un importo definito annualmente e con esclusivo riferimento all'esercizio in corso.

Quindi una riduzione della spesa, autonomamente — e provvisoriamente — determinata da una Regione per sopperire a gravi esigenze di spesa dei propri enti locali, viene fatta propria ed incamerata dallo Stato senza alcuna disamina della *ratio* sottostante e delle conseguenze.

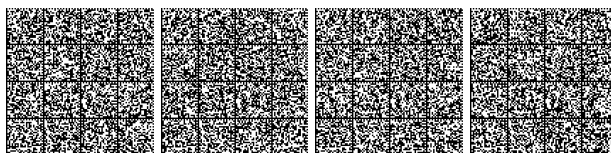
Ancora, le norme sono affette da irragionevolezza in quanto internamente contraddittorie, perché da un lato prevedono un accordo e, dall'altro, lo vanificano tramite una definizione aprioristica del suo contenuto. I commi 454 e 456 contraddicono anche il comma 458, in base al quale “l'attuazione dei commi 454, 455 e 457 avviene nel rispetto degli statuti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano e delle relative norme di attuazione”. La Regione è legittimata a far valere il principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.) perché le norme impugnate rientrano in materia regionale (coordinamento della finanza pubblica) e incidono sull'autonomia finanziaria della Regione”.

In sintesi, i commi 427, 429 e 499 ledono l'autonomia finanziaria della Regione, ponendo unilateralmente ulteriori limiti alla spesa, in violazione della l. 220/2010, che — nei commi 132, 136, 152-156 — definisce in modo esaustivo il modo in cui la Regione concorre al risanamento della finanza pubblica. La l. 220/2010 è stata adottata sulla base di un accordo tra Regione e Stato, cioè del Protocollo d'intesa firmato a Roma il 29.10.2010: essa, da un lato, ha costituito applicazione del principio di leale collaborazione e, dall'altro, l'ha codificato in relazione al patto di stabilità (commi 132 e 155). La Regione concorda il saldo di bilancio da conseguire nei diversi anni, sicché risulta poi del tutto assurdo, prima ancora che costituzionalmente illegittimo, che essa si veda imporre unilateralmente ulteriori riduzioni di spesa.

Del resto, tutto il regime dei rapporti finanziari fra Stato e Regioni speciali è dominato dal principio dell'accordo: esso, oltre a declinarsi nell'art. 1, co. 155 l. 220/2010 e nelle norme che richiedono il consenso della Regione per la disciplina dei rapporti finanziari con lo Stato (artt. 63, co. 5, e 65 Statuto speciale), è pienamente riconosciuto nella giurisprudenza costituzionale.

Così la sentenza n. 82/2007 ha così deciso:

“L'obbligo generale di partecipazione di tutte le Regioni, ivi comprese quelle a statuto speciale, all'azione di risanamento della finanza pubblica deve essere temperato e coordinato con la speciale autonomia in materia finanziaria di cui godono le predette Regioni, in forza dei loro statuti. In tale prospettiva, come questa Corte ha avuto



occasione di affermare, la previsione normativa del metodo dell'accordo tra le Regioni a statuto speciale e il Ministero dell'economia e delle finanze, per la determinazione delle spese correnti e in conto capitale, nonché dei relativi pagamenti, deve considerarsi un'espressione della descritta autonomia finanziaria e del contemperamento di tale principio con quello del rispetto dei limiti alla spesa imposti dal cosiddetto «patto di stabilità»²; e analogamente, sotto questo profilo, hanno deciso le sentt. 353/2004, 39/1984, 98/2000, 133/2010, che hanno tutte confermato l'essenzialità e la generalità del principio consensuale nella materia dei rapporti finanziari Stato-Regioni speciali.

Dunque, disposizioni come quelle dettate dai commi 427, primo periodo, 429 e 499, che hanno chiaramente uno scopo di coordinamento della finanza pubblica (tramite la limitazione della spesa pubblica), non possono applicarsi a questa Regione perché le regole della sua partecipazione al risanamento della finanza pubblica sono definite in termini precisi dalla l. 220/2010.

Inoltre, è da sottolineare che il comma 499, lett. a) prolunga al 2017 gli obblighi di questa Regione. La sent. 193/2012 di codesta Corte ha affermato la necessaria temporaneità degli obblighi aventi ad oggetto riduzioni di spesa, ma ogni anno il legislatore statale sistematicamente prolunga i vincoli, così sostanzialmente — ed illegittimamente — vanificando la temporaneità e violando l'autonomia finanziaria regionale (artt. 49 ss. St.) e l'art. 117, co. 3, Cost.

Inoltre, il comma 429 ed il comma 499, lett. b), sono illegittimi per disparità di trattamento rispetto alle Regioni ordinarie. Il riparto "interno" alle Regioni speciali dell'onere finanziario previsto da queste norme è stato operato sulla base del Pil registrato nel loro territorio in base ai dati Istat 2011. Lo stesso criterio, tuttavia, non è stato utilizzato per ripartire gli oneri tra Regioni ordinarie e Regioni speciali: ciò implica un'irragionevole disparità di trattamento e la violazione dell'art. 3 Cost., che chiaramente si riflette in una lesione dell'autonomia finanziaria regionale, che viene penalizzata più di quanto dovrebbe esserlo applicando lo stesso criterio anche al riparto fra Regioni speciali e ordinarie.

Infine, i commi 427, primo periodo, e 429, nella parte in cui si applicano agli enti locali della regione Friuli-Venezia Giulia e agli enti strumentali della Regione, violano l'art. 1, commi 154 e 155, l. 220/2010. In base alla prima disposizione, "la regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, gli enti locali del territorio, i suoi enti e organismi strumentali, le aziende sanitarie e gli altri enti e organismi il cui funzionamento è finanziato dalla regione medesima in via ordinaria e prevalente costituiscono nel loro complesso il «sistema regionale integrato»", e "gli obiettivi sui saldi di finanza pubblica complessivamente concordati tra lo Stato e la regione sono realizzati attraverso il sistema regionale integrato". In base al comma 155, "spetta alla regione individuare, con riferimento agli enti locali costituenti il sistema regionale integrato, gli obiettivi per ciascun ente e le modalità necessarie al raggiungimento degli obiettivi complessivi di volta in volta concordati con lo Stato per il periodo di riferimento, compreso il sistema sanzionatorio", e "le disposizioni statali relative al patto di stabilità interno non trovano applicazione con riferimento agli enti locali costituenti il sistema regionale integrato".

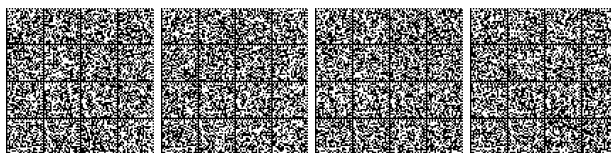
Lo Stato deve limitarsi a concordare con la Regione gli obiettivi complessivi, mentre spetta poi alla Regione esercitare i poteri di coordinamento finanziario con riferimento agli enti locali e agli enti strumentali.

Inoltre, le norme impugnate ledono anche la competenza regionale in materia di finanza locale, risultante dagli artt. 4, n. 1-bis, 51 e 54 St. e dall'art. 9 d.lgs. 9/1997, in base al quale "spetta alla regione disciplinare la finanza locale, l'ordinamento finanziario e contabile, l'amministrazione del patrimonio e i contratti degli enti locali"; inoltre, "la regione finanzia gli enti locali con oneri a carico del proprio bilancio, salvo il disposto di cui al comma 3".

È dunque illegittima la sostituzione della legge ordinaria statale nell'esercizio di una competenza propria del legislatore regionale.

2) *Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 481.*

Il comma 481 dispone quanto segue: "Per effetto delle disposizioni di cui ai commi 452, 453, 454, 455 e 456 il livello del finanziamento del Servizio sanitario nazionale cui concorre ordinariamente lo Stato è ridotto di 540 milioni di euro per l'anno 2015 e 610 milioni di euro a decorrere dall'anno 2016. La predetta riduzione è ripartita tra le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano secondo criteri e modalità proposti in sede di autocoordinamento dalle regioni e province autonome di Trento e di Bolzano medesime, da recepire, in sede di espressione dell'intesa sancita dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano per la ripartizione del fabbisogno sanitario nazionale standard, entro il 30 giugno 2014. Qualora non intervenga la proposta entro i termini predetti, la riduzione è attribuita secondo gli ordinari criteri di ripartizione del fabbisogno sanitario nazionale standard. Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano, ad esclusione della Regione siciliana, assicurano il concorso di cui al presente comma mediante le procedure previste dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42. Fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui al predetto articolo 27, l'importo del concorso alla manovra di cui al presente comma è annualmente accantonato, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali".



Dunque, il comma 481 regola il concorso delle Regioni speciali alla riduzione del livello del fabbisogno del Servizio sanitario nazionale e del correlato finanziamento. La norma è corrispondente a quelle contenute nell'art. 15, co. 22, d.l. 95/2012 (impugnato dalla ricorrente Regione con il ricorso n. 159/2012) e nell'art. 1, co. 132, l. 228/2012 (impugnato dalla ricorrente Regione con il ricorso n. 32/2013).

Data l'identità delle disposizioni, anche il comma 481 risulta illegittimo per le medesime ragioni svolte nel già citato ricorso 32/2013, che si possono qui richiamare. «Vanno premesse [...] alcune considerazioni generali.

Lo statuto speciale del Friuli-Venezia Giulia attribuisce alla regione potestà legislativa concorrente in materia di «igiene e sanità, assistenza sanitaria ed ospedaliera» (art. 5, n. 16), e la corrispondente potestà amministrativa (art. 8 statuto). A tali norme è stata data attuazione con il decreto del Presidente della Repubblica n. 869/1966 e con gli articoli 8 e 9 decreto del Presidente della Repubblica n. 902/1975.

La competenza della regione in materia di sanità si è ampliata a seguito della riforma del titolo V, in quanto ad essa si estende la competenza di cui all'art. 117, comma 3, Cost., che, secondo codesta Corte, è «assai più ampia» di quella prevista dallo statuto (sentenze nn. 240/2007, 162/2007 e 181/2006).

Tuttavia, l'autonomia della regione Friuli-Venezia Giulia in campo sanitario ha ormai da più di 15 anni una caratteristica che la differenzia radicalmente dalla condizione delle regioni ordinarie.

Infatti, in relazione all'assetto statutario delle competenze sopra descritto e quale concorso della regione Friuli-Venezia Giulia al riequilibrio della finanza pubblica nazionale, si deve rammentare che «a decorrere dal 1997 sono soppresse le quote del Fondo sanitario nazionale a carico del bilancio dello Stato a favore della regione Friuli-Venezia Giulia che provvede al finanziamento dell'assistenza sanitaria con i proventi dei contributi sanitari e con risorse del proprio bilancio» (art. 1, comma 144, legge n. 662/1996). Lo Stato, dunque, non può limitare direttamente una voce di spesa delle ASL del Friuli-Venezia Giulia, dato che il finanziamento di queste è a carico del bilancio regionale (si veda la sentenza n. 341/09, punto 6: lo Stato non ha «ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario che definiscano le modalità di contenimento di una spesa sanitaria che è interamente sostenuta dalla provincia autonoma di Trento» (alla cui situazione, sotto questo profilo, corrisponde quella della ricorrente regione; vedasi anche sentenza n. 133/2010, punto 3).

Del resto, questa specifica disposizione in tema di finanziamento del servizio sanitario è parte del più ampio sistema dell'autonomia finanziaria regionale. In attuazione di un accordo stipulato tra regione e Stato, la legge n. 220/2010 ha statuito che, «per gli esercizi 2011, 2012 e 2013, le regioni a statuto speciale ... concordano, entro il 31 dicembre di ciascun anno precedente, con il Ministro dell'economia e delle finanze il livello complessivo delle spese correnti e in conto capitale, nonché dei relativi pagamenti, in considerazione del rispettivo concorso alla manovra, determinato ai sensi del comma 131» (comma 132).

In base al comma 152, «a decorrere dall'anno 2011, la regione autonoma Friuli-Venezia Giulia contribuisce all'attuazione del federalismo fiscale, nella misura di 370 milioni di euro annui, mediante: a) il pagamento di una somma in favore dello Stato; b) ovvero la rinuncia alle assegnazioni statali derivanti dalle leggi di settore, individuate nell'ambito del tavolo di confronto di cui all'art. 27, comma 7, della citata legge n. 42 del 2009; c) ovvero l'attribuzione di funzioni amministrative attualmente esercitate dallo Stato, individuate mediante accordo tra il Governo e la regione, con oneri a carico della regione».

Il comma 154 dispone quanto segue: «la regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, gli enti locali del territorio, i suoi enti e organismi strumentali, le aziende sanitarie e gli altri enti e organismi il cui funzionamento è finanziato dalla regione medesima in via ordinaria e prevalente costituiscono nel loro complesso il «sistema regionale integrato». Gli obiettivi sui saldi di finanza pubblica complessivamente concordati tra lo Stato e la regione sono realizzati attraverso il sistema regionale integrato. La regione risponde nei confronti dello Stato del mancato rispetto degli obiettivi di cui al periodo precedente. Le disposizioni previste dal presente comma si applicano successivamente all'adozione del bilancio consolidato previsto dalle disposizioni relative all'armonizzazione dei bilanci».

In base al comma 155, «a decorrere dall'esercizio finanziario 2011, l'accordo annuale relativo al patto di stabilità interno della regione autonoma Friuli-Venezia Giulia è costruito considerando complesso delle spese filiali, al netto delle concessioni di crediti, valutate prendendo a riferimento le corrispondenti spese considerate nell'accordo per l'esercizio precedente. L'obiettivo è determinato tenendo conto distintamente dell'andamento tendenziale della spesa sanitaria regionale, in coerenza con quello nazionale. In attuazione di quanto previsto dall'art. 17, comma 1, lettera c), della legge 5 maggio 2009, n. 42, in merito agli obiettivi sui saldi di finanza pubblica, spetta alla regione individuare, con riferimento agli enti locali costituenti il sistema regionale integrato, gli obiettivi per ciascun ente e le modalità necessarie al raggiungimento degli obiettivi complessivi di volta in volta concordati con lo Stato per il periodo di riferimento, compreso il sistema sanzionatorio. Qualora la regione non provveda ad individuare le predette modalità entro il 31 maggio, si applicano le disposizioni previste a livello nazionale.



Salvo quanto previsto dal periodo precedente, le disposizioni statali relative al patto di stabilità interno non trovano applicazione con riferimento agli enti locali costituenti il sistema regionale integrato».

Infine, in base al comma 156, «la regione autonoma Friuli-Venezia Giulia garantisce un effetto positivo sull'indebitamento netto, ulteriore rispetto a quello previsto dalla legislazione vigente, ... di 150 milioni di euro nel 2011, di 200 milioni di euro nel 2012, di 250 milioni di euro nel 2013, di 300 milioni di euro nel 2014, di 350 milioni di euro nel 2015, di 340 milioni di euro nel 2016, di 350 milioni di euro annui dal 2017 al 2030 e di 370 milioni di euro annui a decorrere dal 2031».

Da tali norme risulta che lo Stato — nel quadro dei vincoli finanziari che esso concorda con la regione (vedasi l'art. 1, comma 132, legge n. 220/2010) — deve lasciare a questa il compito di regolare i rispettivi obblighi finanziari propri e dei propri enti strumentali.

Né varrebbe replicare che anche le regioni speciali devono concorrere al risanamento della finanza pubblica. Infatti, lo Stato ha già definito — con le norme appena citate, che hanno recepito l'accordo di Roma del 29 ottobre 2010 — i modi in cui la regione Friuli-Venezia Giulia concorre al risanamento della finanza pubblica.

Può essere anche utile ricordare che codesta stessa Corte costituzionale ha pronunciato sentenze recenti nelle quali ha stabilito che altre regioni ad autonomia speciale non sono soggette ai vincoli finanziari posti da atti legislativi statali, sulla base di norme ed argomenti che ben si adattano anche alla situazione della regione Friuli-Venezia Giulia.

Così le sentenze nn. 215/2012, 151/2012 e 173/2012, hanno stabilito che i vincoli di cui al decreto-legge n. 78/2010 non si applicano alla regione Valle d'Aosta dopo la già citata legge n. 220/2010, dato che essa concorre all'assolvimento degli obblighi finanziari nei modi previsti dalla stessa legge n. 220/2010. Nella decisione ha assunto particolare rilievo l'art. 1, comma 132, legge n. 220/2010 (secondo cui «per gli esercizi 2011, 2012 e 2013, le regioni a statuto speciale, escluse la regione Trentino-Alto Adige e le province autonome di Trento e di Bolzano, concordano, entro il 31 dicembre di ciascun anno precedente, con il Ministro dell'economia e delle finanze il livello complessivo delle spese correnti e in conto capitale, nonché dei relativi pagamenti, in considerazione del rispettivo concorso alla manovra, determinato ai sensi del comma 131»), che vale sia per la Valle d'Aosta sia per il Friuli-Venezia Giulia.

Ed il comma 136, poi, dispone che «le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano concorrono al riequilibrio della finanza pubblica, oltre che nei modi stabiliti dai commi 132, 133 e 134, anche con misure finalizzate a produrre un risparmio per il bilancio dello Stato, mediante l'assunzione dell'esercizio di funzioni statali, attraverso l'emanazione, con le modalità stabilite dai rispettivi statuti, di specifiche norme di attuazione statutaria».

Tenuto conto della speciale autonomia finanziaria della regione, sia nel settore sanitario che in generale, la legge ordinaria dello Stato non può limitare le spese regionali in campo sanitario.

Poiché, come sopra esposto, la regione Friuli-Venezia Giulia provvede al finanziamento del Servizio sanitario nei rispettivi territori, senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato, ne deriva che «lo Stato, quando non concorre al finanziamento della spesa sanitaria, neppure ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario» (sentenze n. 341 del 2009 e n. 133 del 2010).

Inoltre, le limitazioni sarebbero incongrue anche se commisurate alla generale autonomia finanziaria regionale, quale definita dalle disposizioni sopra illustrate e dal principio dell'accordo, che domina il regime dei rapporti finanziari tra Stato e autonomie speciali (Corte costituzionale, sentenze n. 82 del 2007, n. 353 del 2004, n. 39 del 1984, n. 98 del 2000 e n. 133 del 2010): da tali norme e principi risulta che lo Stato deve concordare con la regione gli obiettivi relativi ai saldi di finanza pubblica, mentre spetta alla regione il potere di coordinamento finanziario sulle proprie ASL.

In definitiva, è illegittima l'assimilazione della regione Friuli-Venezia Giulia alle regioni ordinarie, dato che essa finanzia con proprie risorse il Servizio sanitario nazionale ed è dotata di uno speciale regime per quel che riguarda il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, regime che prevede espressamente, tra l'altro, il potere della regione di raggiungere gli obiettivi concordati con lo Stato «attraverso il sistema regionale integrato» (art. 1, comma 154, legge n. 220/2010), cioè anche attraverso le ASL.

Premesso ciò, valgono anche avverso l'art. 1, comma 132, della legge n. 228/2012 le seguenti argomentazioni, già svolte nel ricorso n. 159/2012 contro l'art. 15, comma 22, decreto-legge n. 95/2012:

«Dunque, nella disciplina così stabilita le norme di razionalizzazione della spesa contenute nell'art. 15 costituiscono la premessa di un minor fabbisogno e di un minore "correlato finanziamento", cioè di una minore dimensione del Fondo sanitario nazionale: che poi si traduce, ovviamente, in un minor trasferimento di risorse dallo Stato alle regioni che partecipano di tale fondo.

Sin qui il meccanismo è logico.

Non si può dire ugualmente della applicazione delle disposizioni sopra descritte alle autonomie speciali nelle quali la sanità è a carico della regione stessa: come accade appunto per la regione Friuli-Venezia Giulia.



In esse non esiste un separato finanziamento per il servizio sanitario, che è invece finanziato con il bilancio generale. La regione, che finanzia in proprio il servizio, rivendica — come esposto ai punti precedenti — di non essere soggetta alle forzose riduzioni dei livelli delle prestazioni sopra descritti. Ma ove tali riduzioni si verificassero — e con esse un minore livello di spesa — si tratterebbe pur sempre di una minore incidenza della spesa sanitaria sull'autonomo bilancio complessivo della regione, come definito dalle entrate che lo statuto attribuisce ad essa e dalle spese necessarie o opportune.

Nel meccanismo ideato dalle norme qui contestate, invece, la violazione dell'autonomia della regione nella organizzazione e gestione del servizio sanitario, con la forzosa riduzione dei suoi livelli, si traduce addirittura in una forzosa acquisizione allo Stato delle risorse che lo statuto di autonomia garantisce alla regione Friuli-Venezia Giulia. Tale, e non altro, è infatti il significato del passaggio di risorse da tali autonomie speciali allo Stato. La lesione si raddoppia: alla violazione dell'autonomia nelle funzioni si somma l'illegittima sottrazione di risorse. È dunque costituzionalmente illegittimo — per diretta violazione dell'art. 49 dello statuto e del principio di leale collaborazione — il principio stesso di tale acquisizione. Infatti l'art. 49 statuto, attribuisce alla regione quote del gettito di determinate entrate tributarie dello Stato, percepite nel rispettivo territorio, affinché queste vengano spese nell'esercizio delle funzioni e competenze costituzionali della regione stessa, e non affinché lo Stato ne possa disporre a suo piacimento. In pratica, il comma 22 determina unilateralmente un contributo straordinari permanente, a carico della regione, al risanamento della finanza pubblica statale.

È opportuno ricordare che la sentenza n. 133/2010 ha annullato, per violazione del principio di leale collaborazione, l'art. 22, comma 3, decreto-legge n. 78/2009, nella parte in cui si applicava alla Valle d'Aosta e alle province autonome, in quanto “l'art. 22, commi 2 e 3, incide ... in modo unilaterale sull'autonomia finanziaria di entrambe le ricorrenti, imponendo loro di riversare nel bilancio dello Stato le somme ricavate dalle economie sulla spesa farmaceutica. La specialità dell'autonomia finanziaria delle stesse ricorrenti sarebbe vanificata se fosse possibile variare l'assetto dei rapporti finanziari con lo Stato con una semplice legge ordinaria, in assenza di un accordo bilaterale che la preceda”.

In effetti, le norme del comma 22 alterano unilateralmente l'assetto dei rapporti finanziari tra Stato e regione Friuli-Venezia Giulia, violando il principio dell'accordo che domina tali rapporti (anche su ciò vedasi sopra) e l'art. 63, commi 1 e 5, dello statuto, che regolano la procedura di revisione dello statuto e la particolare procedura di modifica delle norme finanziarie di esso.

Inoltre, lo Stato ha già definito (con la legge n. 220/2010) i modi in cui la regione Friuli-Venezia Giulia concorre al risanamento della finanza pubblica, con norme che hanno recepito l'accordo di Roma del 29 ottobre 2010: si rinvia, su ciò, al punto precedente.

Il *quomodo* del concorso è definito nei modi previsti dal quarto e quinto periodo: il quarto periodo effettua un rinvio alle norme di attuazione dello statuto, mentre il quinto prevede che, fino all'emanazione di esse, lo Stato trattenga ogni anno, sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali previste dallo statuto, l'importo del concorso della regione Friuli-Venezia Giulia alla riduzione della spesa sanitaria.

Ora, il rinvio alle norme di attuazione (quarto periodo) è comunque illegittimo, in quanto la norma in questione determina (illegittimamente) un vincolo di contenuto per le norme di attuazione, per cui il rinvio alla fonte “concertata” appare fittizio e contrasta con l'art. 65 statuto.

Infine, la previsione dell'accantonamento di un importo imprecisato su tali quote autonomamente viola l'art. 49 statuto, dato che le somme da esso garantite alla regione vengono indebitamente ridotte.

Sono dunque lesivi e costituzionalmente illegittimi sia il principio stesso del trasferimento di risorse regionali allo Stato, sia le modalità applicative, nei termini sopra esposti».

Come detto, tutte tali considerazioni valgono puntualmente avverso l'art. 1, comma 481, della l. n. 147 del 2013.

3) *Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 526.*

Il comma 526 dispone quanto segue:

“Per l'anno 2014, con le procedure previste dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano assicurano un ulteriore concorso alla finanza pubblica per l'importo complessivo di 240 milioni di euro. Fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui al predetto articolo 27, l'importo del concorso complessivo di cui al primo periodo del presente comma è accantonato, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, secondo gli importi indicati, per ciascuna regione a statuto speciale e provincia autonoma, nella tabella seguente: [...]”. La tabella prevede, per la Regione Friuli-Venezia Giulia e per il 2014, un accantonamento di € 44.445.000.

Dunque, il comma 526, come il comma 481, prevede una riduzione di spesa a carico delle Regioni speciali ed un rinvio alle norme di attuazione per l'attuazione di tale previsione; inoltre, il comma 526, come il comma 481, dispone



— in attesa delle norme di attuazione — un accantonamento sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali. La differenza tra le due norme sta solo nel fatto che, mentre il comma 481 non precisa l'importo dell'accantonamento, il comma 526 reca una tabella che determina la somma da accantonare.

Il contenuto lesivo delle due norme è, però, comune, ragion per cui anche il comma 526 viola gli artt. 49 e 63, commi 1 e 5 dello statuto, il principio di leale collaborazione ed il principio dell'accordo in materia finanziaria per le stesse ragioni già esposte al motivo n. 2 del presente ricorso, che qui si intendono richiamate.

Oltre ai profili ora indicati, il comma 526 non precisa il criterio di riparto dell'ulteriore concorso tra le diverse autonomie speciali e, in tal modo, non consente una verifica di proporzionalità del riparto stesso. In subordine alle censure principali va perciò rilevato che, così operando, il comma 526 viola l'art. 3 Cost. (principio di ragionevolezza) e che tale violazione si traduce in una lesione dell'autonomia finanziaria della Regione.

4) *Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 487.*

Il comma 486 stabilisce che, “a decorrere dal 1° gennaio 2014 e per un periodo di tre anni, sugli importi dei trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie complessivamente superiori a quattordici volte il trattamento minimo INPS, è dovuto un contributo di solidarietà a favore delle gestioni previdenziali obbligatorie, pari al 6 per cento della parte eccedente il predetto importo lordo annuo fino all'importo lordo annuo di venti volte il trattamento minimo INPS, nonché pari al 12 per cento per la parte eccedente l'importo lordo annuo di venti volte il trattamento minimo INPS e al 18 per cento per la parte eccedente l'importo lordo annuo di trenta volte il trattamento minimo INPS” (primo periodo). È inoltre disposto che “le somme trattenute vengono acquisite dalle competenti gestioni previdenziali obbligatorie, anche al fine di concorrere al finanziamento degli interventi di cui al comma 191 del presente articolo”.

Dunque, tale disposizione stabilisce in via generale un concorso al finanziamento delle gestioni previdenziali obbligatorie a carico dei trattamenti pensionistici erogati dagli “enti gestori” (sempre nell'ambito di forme di previdenza obbligatoria) per importi superiori a quattordici volte il trattamento minimo INPS. Il sistema opera nel senso di devolvere una quota parte del trattamento erogato, quantificata in via proporzionale, secondo tre scaglioni crescenti, a vantaggio delle predette gestioni previdenziali obbligatorie.

Tale disposizione non riguarda le regioni, e non forma dunque oggetto di impugnazione nel presente ricorso.

Tuttavia, al comma 486 si connette il successivo comma 487, prevedendo un particolare meccanismo di penalizzazione delle finanze regionali.

Precisamente, il comma 487 dispone che “i risparmi derivanti dalle misure di contenimento della spesa adottate, sulla base dei principi di cui al comma 486, dagli organi costituzionali, dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano, nell'esercizio della propria autonomia, anche in riferimento ai vitalizi previsti per coloro che hanno ricoperto funzioni pubbliche elettive, sono versati all'entrata del bilancio dello Stato per essere destinati al Fondo di cui al comma 48”.

In altre parole — mentre in linea di principio le trattenute operate ai sensi del comma 486 sono destinate a beneficiare lo stesso ente erogatore del trattamento previdenziale obbligatorio — nell'ipotesi in cui, per effetto dell'applicazione dei principi del comma 486, derivino alla Regione dei risparmi di spesa, essa sarebbe tenuta a riversare tali risparmi a favore dello Stato e, specificamente, a vantaggio del “Fondo di cui al comma 48”.

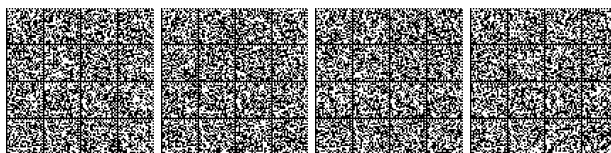
Ad avviso della ricorrente Regione, tale previsione risulta incostituzionale in quanto lesiva della sua autonomia finanziaria garantita dallo Statuto.

Si noti che la lesione non consiste tanto nella previsione che vi debbano essere “risparmi derivanti dalle misure di contenimento della spesa adottate, sulla base dei principi di cui al comma 486”, circostanza che il comma 487 non sembra considerare un vero e proprio obbligo della Regione, dal momento che essa deve operare “nell'esercizio della propria autonomia”.

La lesione consiste invece nella circostanza che, ove la Regione adotti, conformemente allo spirito della legge statale, ed alle esigenze dei tempi, tali misure di contenimento della spesa, beneficiario dei risparmi stessi non sarebbe la Regione ma lo Stato: a causa del citato obbligo di trasferirli a vantaggio dello Stato.

In questi termini, la norma in questione dispone null'altro che un ingiustificato trasferimento allo Stato di somme che ai sensi dello Statuto spettano alla Regione.

A tale conclusione non osta quanto deciso da codesta ecc.ma Corte nella sentenza n. 151 del 2012, in relazione a norme che pure prevedevano la destinazione a Fondi statali dei risparmi per riduzioni di spese volontariamente deliberate dalle Regioni con riferimento ai trattamenti economici degli organi indicati nell'art. 121 della Costituzione (Consiglio regionale, Giunta e Presidente).



In tale occasione codesta Corte, accertato che la disposizione statale oggetto del ricorso doveva “essere interpretata non nel senso che le Regioni hanno l’obbligo di adottare deliberazioni di riduzione di spesa, ma nel senso che, nel caso in cui dette Regioni, nell’esercizio della loro autonomia, abbiano deliberato per il triennio dal 2011 al 2013 tali riduzioni, i risparmi così ottenuti «sono riassegnati» ai predetti fondi statali (nella specie si trattava del Fondo per l’ammortamento dei titoli di Stato), ne ha ritenuto la legittimità, affermando che tale trasferimento sarebbe stato il frutto dello “esercizio di un atto di autonomia, con il quale la Regione sceglie liberamente se e quanto ridurre la spesa.”, sicché la limitazione all’autonomia di spesa era meramente ipotetica e potenziale”.

Ad avviso della ricorrente Regione tale argomentazione, che può riferirsi alle regole della finanza delle Regioni a statuto ordinario, non può invece valere in relazione alle regole statutarie che governano le autonomie speciali, e segnatamente quella della Regione Friuli-Venezia Giulia.

Infatti, in relazione alle Regioni a statuto ordinario — fermo restando il dovere dello Stato di porle in condizione di esercitare le proprie funzioni, e di contribuire alla loro finanza nei modi stabiliti dall’art. 119 Cost. — non vi è a livello costituzionale una indicazione precisa delle entrate ad esse spettanti. In queste condizioni, può essere comprensibile che, a fronte delle “eccezionali e contingenti esigenze di solidarietà politica, economica e sociale” evocate dalla stessa sentenza n. 151/2012, lo Stato “assorba” per un determinato periodo il risparmio derivante da scelte regionali, diminuendo così di fatto i propri trasferimenti, che non sono condizionati da alcuna specifica regola costituzionale.

Ma la finanza delle Regioni ad autonomia speciale (e fra esse — in particolare — della Regione Friuli-Venezia Giulia) è — per scelta di rango costituzionale — regolata in modo del tutto differente.

Le attribuzioni finanziarie della Regione non sono determinate “discrezionalmente” dal legislatore statale, secondo variabili considerazioni di opportunità, ma trovano invece precisa e sicura parametrizzazione direttamente negli articoli dello Statuto speciale, essendo ivi previste come quote di compartecipazione, rigidamente predeterminate, ai tributi erariali.

Specificamente, l’art. 48 dello Statuto speciale stabilisce che “la Regione ha una propria finanza, coordinata con quella dello Stato, in armonia con i principi della solidarietà nazionale, nei modi stabiliti dagli articoli seguenti”.

Ai sensi del successivo art. 49 dello Statuto speciale, “spettano alla Regione le seguenti quote fisse delle sottoindicate entrate tributarie erariali riscosse nel territorio della Regione stessa:

- 1) sei decimi del gettito dell’imposta sul reddito delle persone fisiche;
 - 2) quattro decimi e mezzo del gettito dell’imposta sul reddito delle persone giuridiche;
 - 3) sei decimi del gettito delle ritenute alla fonte di cui agli artt. 23, 24, 25 e 29 del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, ed all’art. 25-*bis* aggiunto allo stesso decreto del Presidente della Repubblica con l’art. 2, primo comma, del D.L. 30 dicembre 1982, n. 953, come modificato con legge di conversione 28 febbraio 1983, n. 53;
 - 4) 9,1 decimi del gettito dell’imposta sul valore aggiunto, esclusa quella relativa all’importazione, al netto dei rimborsi effettuati ai sensi dell’articolo 38-*bis* del D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, e successive modificazioni;
 - 5) nove decimi del gettito dell’imposta erariale sull’energia elettrica, consumata nella regione;
 - 6) nove decimi del gettito dei canoni per le concessioni idroelettriche;
 - 7) 9,19 decimi del gettito della quota fiscale dell’imposta erariale di consumo relativa ai prodotti dei monopoli dei tabacchi consumati nella regione;
- 7-*bis*) il 29,75 per cento del gettito dell’uccisa sulle benzine ed il 30,34 per cento del gettito dell’accisa sul gasolio consumati nella regione per uso autotrazione.

La devoluzione alla regione Friuli-Venezia Giulia delle quote dei proventi erariali indicati nel presente articolo viene effettuata al netto delle quote devolute ad altri enti ed istituti”.

Poste tali basi alla finanza regionale, sembra chiaro non solo che ogni decisione su dove e come allocare le risorse e su dove e come risparmiare è riservata alla Regione (fermo ovviamente l’adempimento dei propri doveri istituzionali, come la garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni e il rispetto di ogni altro vincolo legittimamente posto), ma che tali scelte non possono dare luogo a singole “restituzioni” di fondi allo Stato, in quanto tali restituzioni si tradurrebbero in null’altro che in una decurtazione delle risorse che lo Statuto richiede siano messe a disposizione della Regione.

Non essendovi alcun fondamento per il passaggio allo Stato del risparmio di spesa eventualmente ottenuto dalla Regione in applicazione dei principi di cui al comma 486, la disposizione di cui al comma 487 risulta illegittima e lesiva degli artt. 48 e dell’art. 49 dello Statuto speciale e in generale dell’autonomia finanziaria regionale.

L’illegittimità dell’interferenza nell’autonomia finanziaria regionale risulta ulteriormente confermata e rafforzata ove si consideri la destinazione che verrebbe data alle risorse risparmiate dalla Regione. Infatti, tali risorse verrebbero semplicemente destinate a scopi particolari di politica economica decisi dallo Stato. Ciò è quanto risulta dalla prescri-



zione che i risparmi eventualmente ottenuti per effetto di “misure di contenimento della spesa adottate, sulla base dei principi di cui al comma 486”, debbano essere obbligatoriamente riversati “al Fondo di cui al comma 48”.

Ora, il richiamato comma 48 prevede in realtà due distinti e specifici “Fondi”:

il “Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese di cui all’articolo 2, comma 100, lettera a), della legge 23 dicembre 1996, n. 662” (comma 48, lett. a));

il “Fondo di garanzia per la prima casa, per la concessione di garanzie, a prima richiesta, su mutui ipotecari o su portafogli di mutui ipotecari, istituito presso il Ministero dell’economia e delle finanze” (comma 48, lett. b)).

Comunque, a parte l’indeterminatezza della normativa che ne risulta (non sapendosi a quale dei due fondi le risorse dovrebbero essere attribuite), quello che qui conta è che in entrambi i casi si tratta semplicemente di forme di sostegno allo sviluppo economico, o di forme di sostegno del bisogno abitativo, largamente corrispondenti a quelle che la stessa Regione persegue nella propria attività istituzionale e nella gestione delle proprie politiche. In altre parole, la sottrazione di risorse che si vorrebbe operare neppure trova giustificazione nel perseguimento di un obiettivo che solo lo Stato potrebbe perseguire, ma si traduce nell’impiego di risorse regionali per l’attuazione di politiche statali, negli stessi campi di competenza regionale.

Di qui, l’ulteriore illegittimità della previsione impugnata.

5) *Illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 508.*

Il comma 508 dispone che, “al fine di assicurare il concorso delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano all’equilibrio dei bilanci e alla sostenibilità del debito pubblico, in attuazione dell’articolo 97, primo comma, della Costituzione, le nuove e maggiori entrate erariali derivanti dal decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 [...] e dal decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 [...] sono riservate all’Erario, per un periodo di cinque anni a decorrere dal 1° gennaio 2014, per essere interamente destinate alla copertura degli oneri per il servizio del debito pubblico, al fine di garantire la riduzione del debito pubblico stesso nella misura e nei tempi stabiliti dal Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell’Unione economica e monetaria, fatto a Bruxelles il 2 marzo 2012, ratificato ai sensi della legge 23 luglio 2012, n. 114” (primo periodo). Il comma 508 prevede anche che, “con apposito decreto del Ministero dell’economia e delle finanze, sentiti i Presidenti delle giunte regionali interessati, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono stabilite le modalità di individuazione del maggior gettito, attraverso separata contabilizzazione” (secondo periodo).

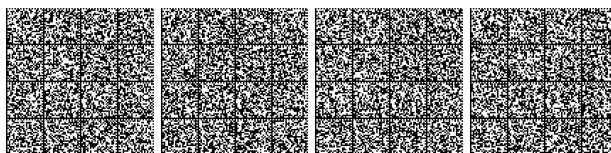
In questi termini, il comma 508, primo periodo, si riferisce a tutte le maggiori entrate derivanti dal d.l. 138/2011 (come quelle derivanti dall’art. 1, co. 6, dall’art. 2 — che ad esempio introduce il contributo di solidarietà e aumenta l’aliquota IVA al 21% — e dall’art. 7) e dal d.l. 201/2011. Quanto a quest’ultimo decreto, esso prevede maggiori entrate erariali, ad esempio, all’art. 10 (a seguito dell’emersione della base imponibile), all’art. 15 (che aumenta le aliquote di accisa sui carburanti), all’art. 16 (che aumenta la tassa automobilistica per le auto di lusso e istituisce la tassa annuale di stazionamento sulle imbarcazioni e l’imposta erariale sugli aeromobili privati), all’art. 18 (che aumenta le aliquote *Iva*), all’art. 19 (che aumenta l’imposta di bollo relativa a conti correnti e strumenti finanziari, introduce un’imposta di bollo speciale annuale sulle attività finanziarie che hanno beneficiato del c.d. scudo fiscale e un’imposta straordinaria per le stesse attività se già prelevate dal rapporto di deposito, istituisce un’imposta sul valore degli immobili situati all’estero e istituisce un’imposta sul valore delle attività finanziarie detenute all’estero dalle persone fisiche residenti nel territorio dello Stato), all’art. 20 (in materia di riallineamento delle partecipazioni) e all’art. 24 (il cui comma 31 regola la tassazione delle indennità di fine rapporto di importo complessivamente eccedente euro 1.000.000 e dei compensi e indennità a qualsiasi titolo erogati agli amministratori delle società di capitali, ed il cui comma 31-*bis* aumenta il contributo di solidarietà sulle c.d. pensioni d’oro).

Dunque, il comma 508 riserva interamente all’erario maggiori entrate che spettano, invece, *pro quota* a questa Regione, ai sensi dell’art. 49 St.

Si rammenta che codesta Corte, su ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia, ha già giudicato in contrasto con le garanzie statutarie della Regione la clausola di riserva all’erario contenuta del d.l. 138/2011 e finalizzata alle “esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea” in quanto siffatti obiettivi sono erano “privi della specificità richiesta dall’indicata norma di attuazione statutaria in materia di finanza regionale” (sent. n. 241/2012, punto 6.1 in diritto).

Risulta invece ancora pendente il giudizio promosso dalla Regione Friuli-Venezia Giulia avverso la clausola di riserva contenuta nell’art. 48 d.l. 201/2011 (ricorso n. 50/2012).

Con la norma in oggetto lo Stato riformula la clausola sulla base della quale vengono avocate le maggiori entrate ai sensi del d.l. 138/2011 e del di. 201/2011.



In particolare, l'originaria finalizzazione alle "esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea" viene sostituita con la destinazione "alla copertura degli oneri per il servizio del debito pubblico, al fine di garantire la riduzione del debito pubblico stesso nella misura e nei tempi stabiliti dal Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria, fatto a Bruxelles il 2 marzo 2012, ratificato ai sensi della legge 23 luglio 2012, n. 114".

Anche tale rinnovata formulazione, tuttavia risulta lesiva delle previsioni di cui all'art. 49 St., che prevede quote fisse di compartecipazione della Regione ai tributi erariali riscossi nel territorio regionale.

Infatti, va ricordato che l'art. 4 d.lgs. 114/1965, dispone che "il gettito derivante da maggiorazioni di aliquote o da altre modificazioni in ordine ai tributi devoluti alla regione, se destinato per legge, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, per finalità diverse da quelle di cui al comma 2, lettera *h*), alla copertura di nuove specifiche spese di carattere non continuativo, che non rientrano nelle materie di competenza della regione, ivi comprese quelle relative a calamità naturali, è riservato allo Stato, purché risulti temporalmente delimitato, nonché contabilizzato distintamente nel bilancio statale e quindi quantificabile".

Nel caso specifico, è palese che non si tratta affatto della destinazione "alla copertura di nuove specifiche spese di carattere non continuativo".

Al contrario, la "copertura degli oneri per il servizio del debito pubblico" è palesemente una spesa non nuova, ed è invece di carattere continuativo, in piena violazione della disposizione ora citata.

Inoltre, rimane anche l'assenza del carattere della specificità, palesemente assente nella generica destinazione della legge alla "copertura degli oneri per il servizio del debito pubblico", e nei vaghi rinvii a vincoli europei, ai quali continua a mancare la cogenza giuridica richiesta dalla sentenza n. 241/2012. Si tratta, in definitiva, proprio di quelle generiche finalità di finanza pubblica che la norma di attuazione espressamente esclude dal meccanismo della riserva, ammessa "per finalità diverse da quelle di cui al comma 2, lettera *b*)" del citato art. 4.

Insomma, nel complesso risulta palese che la norma di attuazione identificava, ai fini della riserva allo Stato, tutt'altro tipo di spese, e che la nuova formulazione non è altro che una diversa versione della precedente, già annullata da codesta ecc.ma Corte.

In ogni caso, il comma 508, primo periodo, viola anche il principio dell'accordo che, come risulta dalla giurisprudenza costituzionale (v. le sentt. 82/2007, 353/2004, 39/1984, 98/2000, 133/2010), governa il regime dei rapporti finanziari fra Stato e Regioni speciali.

Esso contrasta pure con l'art. 12 l. 24.12.2012, n. 243, operante quale norma-parametro giusta il richiamo operato dall'art. 81, co. 6, Cost., e, conseguentemente, con il medesimo art. 81, co. 6, Cost.

La previsione di cui all'art. 12, co. 2, l. 243/2012, infatti, subordina la possibilità di porre a carico delle autonomie regionali contributi al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato solamente "nelle fasi favorevoli del ciclo economico".

Tale disposizione si applica con decorrenza 1° gennaio 2016 (art. 21, co. 3) e si sovrappone dunque con il comma 508 impugnato, il quale esaurirà i propri effetti nel 2018.

Il secondo periodo del comma 508 dispone che "con apposito decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, sentiti i Presidenti delle giunte regionali interessate, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono stabilite le modalità di individuazione del maggior gettito, attraverso separata contabilizzazione". Si tratta dunque di una norma volta a regolare l'attuazione del primo periodo: la quale, pertanto, è affetta in via derivata dai medesimi vizi sopra illustrati.

In subordine, essa è poi censurabile specificamente ed autonomamente sotto un ulteriore aspetto, cioè per la mancata previsione dell'intesa con la Regione in relazione al decreto che stabilisce le modalità di individuazione del maggior gettito. Infatti, poiché si tratta di intervenire in relazione a risorse che spetterebbero alla Regione, in una materia dominata dal principio consensuale, risulta specificamente illegittima, per violazione del principio di leale collaborazione, la previsione di un decreto ministeriale senza intesa con la Regione Friuli-Venezia.

6) *Illegittimità costituzionale dei commi 732 e 733.*

Le previsioni di cui all'art. 1, commi 732 e 733, introducono un meccanismo di definizione anticipata dei procedimenti giudiziari pendenti in tema di canoni di concessioni demaniali marittime. La Regione impugna tali disposizioni non al fine di ottenerne l'annullamento, ma al contrario al fine di ottenere — ove ve ne fosse bisogno —, l'estensione della loro applicazione ai corrispondenti beni demaniali gestiti dalla stessa Regione.

Di seguito si illustrano i termini della questione.

Il comma 732 prevede che i procedimenti pendenti al 30 settembre 2013 "concernenti il pagamento in favore dello Stato dei canoni e degli indennizzi per l'utilizzo dei beni demaniali marittimi e delle relative pertinenze" possano essere



integralmente definiti — “previa domanda all’ente gestore e all’Agenzia del demanio da parte del soggetto interessato ovvero del destinatario della richiesta di pagamento” — mediante il versamento di una percentuale delle somme ritenute dovute (30% o 60%, a seconda delle modalità di pagamento).

Il successivo comma 733 indica le modalità per le definizioni anticipate di cui al comma 732, prevedendo la presentazione di una domanda da parte dell’interessato ed il successivo perfezionamento attraverso il versamento dell’importo dovuto.

Ciò premesso, e rilevato che la lettera del comma 732 fa riferimento al solo Stato e alla sola Agenzia del demanio, va innanzitutto ricordato che nell’ambito del Friuli-Venezia Giulia lo Stato ha delegato alla Regione le funzioni in materia di demanio marittimo, ivi compresa l’attribuzione del canone per le relative concessioni. Ciò in forza dell’art. 9, co. 2°, del d.lgs. 1-4-2004 n. 111 (recante “Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia concernenti il trasferimento di funzioni in materia di viabilità e trasporti”), ai sensi del quale sono trasferite alla Regione le funzioni amministrative “relative alle concessioni dei beni [...] del demanio marittimo”. Il successivo comma 5 precisa poi che “i proventi e le spese derivanti dalla gestione del demanio marittimo [...] spettano alla Regione”.

Inoltre, lo Stato ha direttamente trasferito alla Regione determinati beni del demanio marittimo statale, che sono divenuti di proprietà pubblica regionale. Viene in rilievo il d.lgs. 25 maggio 2001, n. 265 (rubricato “Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia per il trasferimento di beni del demanio idrico e marittimo, nonché di funzioni in materia di risorse idriche e di difesa del suolo”), il cui art. 1, co. 2°, stabilisce che “sono trasferiti alla regione tutti i beni dello Stato e relative pertinenze, di cui all’articolo 30, comma 2, della legge 5 marzo 1963, n. 366, situati nella laguna di Marano-Grado”. Il successivo comma 3 prescrive che “la regione esercita tutte le attribuzioni inerenti alla titolarità dei beni trasferiti ai sensi dei commi 1 e 2”.

In tale contesto, non è chiaro se i citati commi 732 e 733 consentano la definizione dei contenziosi che riguardano beni demaniali marittimi:

appartenenti al demanio statale, ma le cui funzioni di gestione amministrativa sono state trasferite alla Regione Friuli-Venezia Giulia (art. 9, co. 2° e co. 5°, d.lgs. 1-4-2004 n. 111 cit.);

direttamente trasferiti al demanio regionale, come la Laguna di Marano-Grado (art.1, co. 2° e co. 3°, d.lgs. 25 maggio 2001, n. 265 cit.).

La Regione ritiene che i procedimenti contenziosi ora indicati debbano ritenersi inclusi nelle previsioni dei commi 732 e 733, e che questi debbano essere interpretati, per tali contenziosi, con i necessari adattamenti.

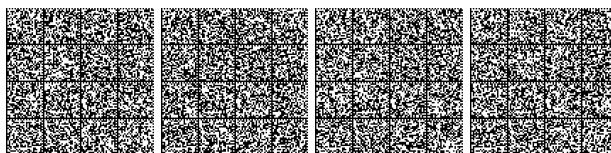
Sotto il profilo sostanziale, è infatti naturalmente ragionevole che situazioni di identica natura (controversie sull’uso di beni del demanio marittimo i quali — al di fuori del caso della Laguna di Marano-Grado e degli altri beni assegnati direttamente alla Regione — addirittura appartengono al medesimo titolare, cioè allo Stato) trovino analogia regolamentazione, senza che possa rilevare la circostanza — insignificante ai fini che qui rilevano — che la gestione di tali beni sia attribuita allo Stato medesimo ovvero alla Regione Friuli-Venezia Giulia.

Sotto il profilo formale, si osserva come il richiamo contenuto nel comma 732 al pagamento in favore “dello Stato” possa essere ritenuto un modo ellittico per indicare, al di là dello Stato in senso stretto, ogni amministrazione che sia titolare o comunque gestisca beni del demanio marittimo: ivi compresa la ricorrente Regione.

Tale interpretazione estensiva trova ulteriore spunto nel comma 733, che si riferisce agli effetti della definizione agevolata sui procedimenti amministrativi avviati — con nozione omnicomprendente — “dalle amministrazioni competenti”: fra le quali ben può rientrare anche questa Amministrazione regionale posto che essa (secondo le regole dinanzi citate) si trova a gestire direttamente (Laguna di Marano-Grado) o per conto dello Stato (art. 9, co. 2° e co. 5°, d.lgs. 1-4-2004 n. 111 cit.) beni del demanio marittimo.

Ove si dovesse al contrario ritenere che il meccanismo di definizione introdotto dai commi 732 e 733 non riguardi i beni del demanio marittimo in proprietà/gestione della ricorrente Regione, esso risulterebbe incostituzionale per violazione del principio di uguaglianza di cui all’art. 3 Cost., in quanto — come sopra esposto — determinerebbe un’irragionevole differenziazione di situazioni analoghe, precludendo la definizione agevolata di contenziosi relativi a beni del demanio marittimo per la sola ragione che tali beni siano in proprietà ovvero in gestione alla Regione Friuli-Venezia Giulia.

Al contempo, tale lesione del principio di uguaglianza — nella misura in cui priva la Regione della possibilità di beneficiare degli introiti certi assicurati dal meccanismo di definizione agevolata in questione — si riverbera, compromettendola, anche sull’autonomia finanziaria regionale di cui agli art. 48 ss. dello Stato speciale oltre a ledere le stesse citate norme di attuazione statutaria che hanno attribuito alla Regione Friuli-Venezia Giulia la proprietà ovvero la gestione dei beni del demanio marittimo (art. 9, co. 2° e co. 5°, d.lgs. 1-4-2004 n. 111; art.1, co. 2° e co. 3°, d.lgs. 25 maggio 2001, n. 265). La regione è dunque legittimata a far valere la violazione dell’art. 3, nonostante che tale



parametro non riguardi direttamente il riparto di competenza. È anche da aggiungere che — trattandosi di procedure che incidono sulla funzione giurisdizionale — la Regione non potrebbe provvedere autonomamente a dettare norme corrispondenti a quelle previste dallo Stato.

In ragione del noto canone ermeneutico dell'interpretazione conforme, la ricorrente Regione confida in una pronuncia che attesti la corretta interpretazione dei commi 732 e 733, come riferentesi — con i necessari adattamenti — anche alla definizione dei contenziosi che riguardano beni demaniali marittimi in proprietà/gestione della Regione Friuli-Venezia Giulia.

Per il caso opposto essa chiede che venga dichiarata l'illegittimità costituzionale dei commi 732 e 733, in quanto non includono nella possibilità di definizione agevolata le concessioni demaniali marittime di competenza della Regione Friuli-Venezia Giulia.

7) *Illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 711, 712, 715, 723, 725, 727 e 729.*

Vengono qui in considerazione i commi 711, 712, 723, 725, 727 e 729 i quali, con riferimento alla riserva allo Stato di quote di tributi locali, e in particolare alla riserva prevista dall'art. 1, co. 380, lett. *f*), l. 228/2012, ribadita dal comma 521, confermano il meccanismo dell'accantonamento sulle quote spettanti alla Regione di compartecipazione ai tributi erariali di cui al già impugnato art. 13, co. 17, d.l. 201/2011, già tenuto fermo dall'art. 1, co. 380, lett. *h*), l. 228/2012.

Sia l'art. 13, co. 17, d.l. 201/2011 che l'art. 1, co. 380, lett. *f*) l. 228/2012 sono stati impugnati da questa Regione con i ricorsi n. 50 del 2012 e n. 32 del 2013, tuttora pendenti. Facendo riferimento agli stessi meccanismi, i commi sopra citati sono dunque affetti dagli stessi vizi denunciati con tali ricorsi, come meglio ora si illustrerà per esigenze di chiarezza e completezza dell'impugnazione.

Il comma 711 stabilisce che, “per i comuni delle regioni a statuto speciale Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta e delle province autonome di Trento e di Bolzano a cui la legge attribuisce competenza in materia di finanza locale, la compensazione del minor gettito dell'imposta municipale propria, derivante dai commi 707, lettera *e*), e 708, avviene attraverso un minor accantonamento per l'importo di 5,8 milioni di euro a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, ai sensi del comma 17 del citato articolo 13 del decreto-legge n. 201 del 2011”.

Il comma 712 dispone che, “a decorrere dall'anno 2014, per i comuni ricadenti nei territori delle regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta, nonché delle province autonome di Trento e di Bolzano, ai fini di cui al comma 17 dell'articolo 13 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, ... non si tiene conto del minor gettito da imposta municipale propria derivante dalle disposizioni recate dal comma 707”.

Il comma 715 sostituisce il comma 1 dell'art. 14 d.l. 23/2011 con il seguente: “L'imposta municipale propria relativa agli immobili strumentali è deducibile ai fini della determinazione del reddito di impresa e del reddito derivante dall'esercizio di arti e professioni nella misura del 20 per cento. La medesima imposta è indeducibile ai fini dell'imposta regionale sulle attività produttive”.

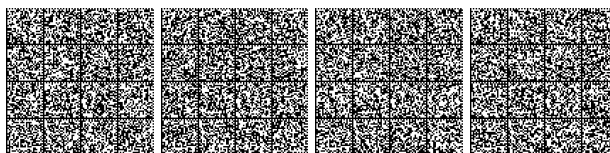
Il comma 723 statuisce che “per le somme concernenti gli anni di imposta 2013 e seguenti, gli enti locali interessati comunicano al Ministero dell'economia e delle finanze e al Ministero dell'interno gli esiti della procedura del riversamento di cui al comma 722 al fine delle successive regolazioni, ... per i comuni delle regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta e delle province autonome di Trento e di Bolzano, in sede di attuazione del comma 17 dell'articolo 13 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n.201”.

Il comma 725 dispone che, “a decorrere dall'anno di imposta 2012, nel caso in cui sia stata versata allo Stato, a titolo di imposta municipale propria, una somma spettante al comune, questo, anche su comunicazione del contribuente, dà notizia dell'esito dell'istruttoria al Ministero dell'economia e delle finanze e al Ministero dell'interno il quale effettua le conseguenti regolazioni a valere sullo stanziamento di apposito capitolo anche di nuova istituzione del proprio stato di previsione”. Relativamente “agli anni di imposta 2013 e successivi, le predette regolazioni sono effettuate per i comuni delle regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta e delle province autonome di Trento e di Bolzano, in sede di attuazione del comma 17 dell'articolo 13 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201”.

Il comma 727 detta una norma simile per il caso opposto, cioè per il “caso in cui sia stata versata al comune, a titolo di imposta municipale propria, una somma spettante allo Stato”.

Il comma 729 apporta diverse modifiche all'art. 1, co. 380, l. 228/2012 e, tra l'altro, sostituisce la lett. *h*), nella quale si ribadisce che “il comma 17 dell'articolo 13 del decreto-legge n. 201 del 2011 continua ad applicarsi nei soli territori delle regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta e delle province autonome di Trento e di Bolzano”.

I commi 711, 712, 715, 723, 725, 727 e 729 confermano il meccanismo dell'accantonamento di cui al già impugnato art. 13, co. 17, d.l. 201/2011, già tenuto fermo dall'art. 1, co. 380, lett. *h*), l. 228/2012. Poiché tali norme di legge



sono state a suo tempo impugnate da questa Regione, si devono qui riproporre e rinnovare le censure già formulate — da ultimo — con il ricorso 32/2013:

“A) Premessa. La disciplina dell’Imu e la sottrazione delle risorse al sistema locale. Illegittimità costituzionale delle lett. b), f), h) e i).

Il comma 380 detta diverse norme “al fine di assicurare la spettanza ai Comuni del gettito dell’imposta municipale propria, di cui all’articolo 13 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, [...] per gli anni 2013 e 2014”. Si tratta, in altre parole, della disciplina e soprattutto della destinazione dell’IMU.

Convorrà ricordare che l’art. 13 d.l. 201/2011 ha regolato l’Anticipazione sperimentale dell’imposta municipale propria, stabilendo (comma 1) che l’istituzione di tale imposta “è anticipata, in via sperimentale, a decorrere dall’anno 2012, ed è applicata in tutti i comuni del territorio nazionale fino al 2014 in base agli articoli 8 e 9 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, in quanto compatibili, ed alle disposizioni che seguono”, e che conseguentemente, “l’applicazione a regime dell’imposta municipale propria è fissata al 20151

Il riferimento a “tutti i comuni del territorio nazionale” ha indotto a ritenere che l’art. 13 intenda applicarsi anche nella regione Friuli-Venezia Giulia, ed in relazione alla relativa disciplina questa Regione ha introdotto il ricorso n. 50/2012 tuttora pendente

Quanto al contenuto della disciplina, l’art. 8, co. 1, d.lgs. 23/2011, richiamato dall’art. 13, comma 1, del d.l. 201/11 ora citato, stabilisce che l’imposta municipale propria istituita dallo stesso articolo “sostituisce, per la componente immobiliare, l’imposta sul reddito delle persone fisiche e le relative addizionali dovute in relazione ai redditi fondiari relativi ai beni non locati, e l’imposta comunale sugli immobili”.

Dunque, l’Imu sostituisce — oltre all’ICI, già destinata ai Comuni — imposte destinate alla Regione: o per sei decimi, come l’Irpef relativa ai redditi fondiari degli immobili non locati (art. 49 Statuto) o interamente, come le addizionali regionale e comunale relative ai redditi fondiari degli immobili non locali e l’Ici: va infatti ricordato che, in base all’art. 51, co. 2, St., “il gettito relativo a tributi propri e a compartecipazioni e addizionali su tributi erariali che le leggi dello Stato attribuiscono agli enti locali spetta alla Regione con riferimento agli enti locali del proprio territorio, ferma restando la neutralità finanziaria per il bilancio dello Stato”. Del resto, la Regione è competente in materia di finanza locale, ai sensi degli artt. 4, n. 1-bis, 51 e 54 St. e 9 d.lgs. 9/1997.

Ora, se lo Stato si fosse limitato a rinunciare, in favore della finanza comunale, a determinati tributi, non vi sarebbe nulla da eccepire. Ma se, come avviene nel vigente disegno normativo dell’IMU, il reddito dell’imposta “municipale” viene assegnato allo Stato, ne risulta una violazione dello Statuto, che determina un complessivo impoverimento del sistema locale: dietro la “municipalizzazione”, infatti, vi è sempre l’imposta erariale, soltanto che il suo gettito viene sottratto alla Regione, con evidente sostanziale violazione degli artt. 49 e 51 dello Statuto.

Ciò è avvenuto con le disposizioni dell’art. 13 d.l. 201/2011 (che perciò, come detto, è stato impugnato da questa Regione) e accade ora con le disposizioni dell’art. 1, comma 380, del quale tocca ora esaminare il contenuto specifico.

La lett. f) riserva “allo Stato il gettito dell’imposta municipale propria di cui all’articolo 13 del citato decreto-legge n. 201 del 2011, derivante dagli immobili ad uso produttivo classificati nel gruppo catastale D, calcolato ad aliquota standard dello 0,76 per cento”.

La lett. h) abroga l’art. 13, comma 11, d.l. 201/2011 e l’art. 2, commi 3 e 7, d.l. 23/2011; inoltre, precisa che “per gli anni 2013 e 2014 non operano i commi 1, 2, 4, 5, 8 e 9 del medesimo articolo 2” e che “il comma 17 dell’articolo 13 del decreto-legge n. 201 del 2011 continua ad applicarsi nei soli territori delle regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d’Aosta e delle Province autonome di Trento e Bolzano”.

Così descritti i contenuti dell’art. 1, comma 380, occorre ora esaminare in quali parti essi incidano sull’autonomia finanziaria.

Riguarda invece sicuramente la Regione Friuli-Venezia Giulia ed i suoi comuni la disposizione di cui alla lett. f), che riserva “allo Stato il gettito dell’imposta municipale propria di cui all’articolo 13 del citato decreto-legge n. 201 del 2011, derivante dagli immobili ad uso produttivo classificati nel gruppo catastale D, calcolato ad aliquota standard dello 0,76 per cento”. Ad avviso della Regione, tale riserva è illegittima per le ragioni che di seguito si esporranno. Poiché gli importi di cui (tra l’altro) alla lett. f) possono essere modificati ai sensi della lett. i), anche questa è impugnata.

Inoltre, secondo la lett. h) “il comma 17 dell’articolo 13 del decreto-legge n. 201 del 2011 continua ad applicarsi nei soli territori delle regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d’Aosta e delle Province autonome di Trento e Bolzano”.

Si tratta della disposizione secondo la quale lo Stato si appropria di tutto il maggior gettito, cioè ogni importo eccedente le entrate che affluiscono ai comuni della regione Friuli-Venezia Giulia in base alle norme previgenti: e lo fa acquisendo tali fondi dalla Regione. Infatti, il comma 17, terzo periodo, dispone — in relazione alle autonomie speciali competenti in materia di finanza locale — che “con le procedure previste dall’articolo 27 della legge 5 maggio 2009,



n. 42, le regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta, nonché le Province autonome di Trento e di Bolzano, assicurano il recupero al bilancio statale del predetto maggior gettito stimato dei comuni ricadenti nel proprio territorio". Ed il quarto periodo precisa che, "fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui allo stesso articolo 27, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, è accantonato un importo pari al maggior gettito stimato di cui al precedente periodo". Il quinto periodo, infine, prevede che "l'importo complessivo della riduzione del recupero di cui al presente comma è pari per l'anno 2012 a 1.627 milioni di euro, per l'anno 2013 a 1.762,4 milioni di euro e per l'anno 2014 a 2.162 milioni di euro". E sembra da ritenere che — al di là dell'oscuro riferimento alla "riduzione del recupero" — i numeri indicati rappresentino la quantificazione del "recupero" a carico delle autonomie speciali.

Tale disposizione è già stata contestata con il ricorso n. 50/2012, e per le corrispondenti ragioni deve essere impugnata anche con il presente ricorso.

In sintesi, del comma 380 sono qui impugnati: la lett. *h*) in via cautelativa; la lett. *f*) e — in quanto collegata ad essa — la lett. *i*); la lett. *h*), in quanto confermativa del regime del comma 17 dell'articolo 13 del decreto-legge n. 201 del 2011.

Tutte le norme impugnate determinano una attribuzione allo Stato — o in via diretta attraverso la riserva di cui alla lettera *f*), [...] — di risorse devolute al sistema finanziario locale. [...]

Infine, come visto, la lett. *h*) tiene ferma l'applicazione dell'art. 13, co. 17, d.l. 201/2011 in questa regione.

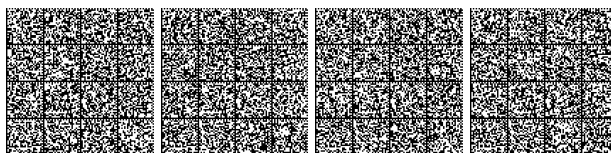
In relazione alla Regione Friuli-Venezia Giulia, dunque, la nuova disciplina conserva le caratteristiche e il contenuto sostanziale della precedente, già impugnata. Lo Stato ha provveduto a ristrutturare le imposte "immobiliari" e a rideterminare le basi imponibili, ma — nel periodo 2013-2014 — i maggiori incassi derivanti da questa operazione sono interamente destinati allo Stato, il quale in parte li riceve direttamente dai contribuenti in base alla riserva di cui al comma 380, lett. *f*), in parte li riceve dalla Regione con i meccanismi di "recupero" o "accantonamento" di cui all'art. 13, comma 17, d.l. 201/2011, e in parte dai comuni (per il Fondo di solidarietà di cui alla lett. *b*), ove questa risultasse applicabile).

Come già accennato, l'Imu sostituisce — oltre all'ICI, già destinata ai Comuni — imposte destinate alla Regione in base allo Statuto: o per sei decimi, come l'Irpef relativa ai redditi fondiari degli immobili non locali (art. 49 Statuto) o interamente, come le addizionali regionale e comunale relative ai redditi fondiari degli immobili non locali e l'Ici (dopo la modifica dell'art. 51 St. operata dalla l. 220/2010): va infatti ricordato che, in base all'art. 51, co. 2, St., "il gettito relativo a tributi propri e a compartecipazioni e addizionali su tributi erariali che le leggi dello Stato attribuiscono agli enti locali spetta alla Regione con riferimento agli enti locali del proprio territorio, ferma restando la neutralità finanziaria per il bilancio dello Stato". Del resto, la Regione è competente in materia di finanza locale, ai sensi degli artt. 4, n. 1-*bis*, 51 e 54 St. ("Allo scopo di adeguare le finanze delle Province e dei Comuni al raggiungimento delle finalità ed all'esercizio delle funzioni stabilite dalle leggi, il Consiglio regionale può assegnare ad essi annualmente una quota delle entrate della Regione") e 9 d.lgs. 9/1997 ("Spetta alla regione disciplinare la finanza locale, l'ordinamento finanziario e contabile, l'amministrazione del patrimonio e i contratti degli enti locali. La regione finanzia gli enti locali con oneri a carico del proprio bilancio, salvo il disposto di cui al comma 3").

In questi termini, attraverso una nominalistica comunalizzazione dei tributi immobiliari si realizza il transito delle corrispondenti risorse dal bilancio regionale al bilancio statale, per effetto delle norme di cui alle lett. *b*), *f*) e *h*). La Regione, che prima "integrava" la finanza locale avvalendosi delle predette risorse, ora ne è priva ma dovrà comunque far fronte alle necessità finanziarie dei comuni, in base alle norme appena citate, e dovrebbe contestualmente versare allo Stato proprie risorse in misura corrispondente alle maggiori entrate dei Comuni, o comunque in misura corrispondente a quella a priori determinata dall'art. 13, co. 17, d.l. 201/2011.

Anche volendo prescindere dalla destinazione alla Regione anche dei tributi comunali propri (dopo la modifica dell'art. 51 St. operata dalla l. 220/2010), in un sistema nel quale la Regione ha la responsabilità complessiva della finanza locale, la sottrazione ai comuni delle risorse derivanti dalle imposte ad essi destinate costituisce contemporaneamente una lesione dell'autonomia finanziaria regionale: in questi termini, la devoluzione di parte dell'Imu allo Stato viola lo Statuto (artt. 4, n. 1-*bis*, 51 e 54) e l'art. 9 d.lgs. 9/1997 anche in relazione alle risorse sostitutive delinea, cioè dell'imposta che affluisce ai comuni.

Dunque, le lett. *b*), *f*) e *h*) (e la collegata lett. *i*) violano gli artt. 4, n. 1-*bis*, 49, 51, co. 2, 54 St. e l'art. 9 d.lgs. 9/1997 in quanto attribuiscono allo Stato risorse che spettano alla Regione (per sei decimi, come l'Irpef relativa ai redditi fondiari degli immobili non locali — art. 49 St. — o interamente, come le addizionali provinciale e comunale relative ai redditi fondiari: art. 51, co. 2, St.) o che rappresentano una componente essenziale della finanza comunale, con ripercussioni sulla responsabilità regionale in materia (art. 54 St. e art. 9 d.lgs. 9/1997).



Inoltre, la lett. *f*) e la lett. *h*) violano anche l'art. 4 dPR 114/1965 e l'art. 6, co. 2, d.lgs. 8/1997, perché riservano allo Stato parte del gettito Imu in assenza dei presupposti previsti dalle succitate norme di attuazione (su ciò v. *amplius infra*, punto *B*).

Ancora, le norme impugnate violano il principio di "neutralità finanziaria" (riconosciuto dallo stesso legislatore statale all'art. 1, co. 159, l. 220/2010, cui deve attribuirsi valore interpretativo dello Statuto: "Qualora con i decreti legislativi di attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42, siano istituite sul territorio nazionale nuove forme di imposizione, in sostituzione totale o parziale di tributi vigenti, con le procedure previste dall'articolo 27 della medesima legge n. 42 del 2009, è rivisto l'ordinamento finanziario della regione autonoma Friuli-Venezia Giulia al fine di assicurare la neutralità finanziaria dei predetti decreti nei confronti dei vari livelli di governo"), in quanto esse regolano un nuovo tributo, sostituendolo a tributi preesistenti, con il risultato di spostare risorse dal sistema regionale allo Stato.

La lett. *b*) e la lett. *h*) violano poi il principio di parità di trattamento tra Regioni e tra comuni delle diverse regioni (art. 3 Cost.), perché solo i comuni del Friuli-Venezia Giulia (e di altre due regioni speciali) non beneficiano del Fondo di solidarietà (lett. *b*) e solo il maggior gettito ad essi destinato viene avocato allo Stato (lett. *h*): la Regione è legittimata ad invocare tale parametro dato che la discriminazione colpisce essa ed i comuni della cui finanza è responsabile.

Infine, tutte le norme impugnate violano il principio dell'accordo che regola i rapporti fra Stato e Regioni speciali in materia finanziaria (Corte costituzionale, sentenze nn. 133/2010, 74/2009, 82/2007, 353/2004, 39/1984, 98/2000). In effetti, è chiaramente illegittimo che lo Stato, con una fonte avente valore di legge ordinaria unilateralmente adottata, alteri in modo così rilevante l'assetto dei rapporti finanziari tra Stato e Regione, laddove il principio consensuale è da tempo riconosciuto in questa materia.

B) Specifica illegittimità costituzionale del comma 380, lett. *f*) e lett. *i*).

Come sopra esposto, il comma 380, lett. *f*) riserva "allo Stato il gettito dell'imposta municipale propria..., derivante dagli immobili ad uso produttivo classificati nel gruppo catastale D, calcolato ad aliquota standard dello 0,76 per cento, prevista dal comma 6, primo periodo, del citato articolo 13". In base al comma 380, lett. *g*), "i comuni possono aumentare sino a 0,3 punti percentuali l'aliquota standard dello 0,76 per cento, prevista dal comma 6, primo periodo del citato articolo 13 del decreto-legge n. 201 del 2011 per gli immobili ad uso produttivo classificati nel gruppo catastale D".

Dunque, l'Imu derivante dagli immobili produttivi è versata direttamente allo Stato, che regola anche la possibilità dei comuni di aumentare l'aliquota. L'art. 49 dello Statuto speciale dispone che "spettano alla Regione le seguenti quote fisse delle sottoindicate entrate tributarie erariali riscosse nel territorio della Regione stessa: 1) sei decimi del gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche". L'art. 51, co. 2, come già visto, stabilisce che "il gettito relativo a tributi propri e a compartecipazioni e addizionali su tributi erariali che le leggi dello Stato attribuiscono agli enti locali spetta alla Regione con riferimento agli enti locali del proprio territorio".

Dunque, alla Regione spettano i 6/10 dell'Irpef e le addizionali Irpef (regionale e comunali). L'art. 13 d.l. 201/2011 sostituisce l'Imu a tali imposte (per la quota fondiaria) ma l'operazione si rivela elusiva, fittizia, perché il comma 380, lett. *f*) in parte riporta le somme in questione allo Stato. Non basta, però, un semplice cambio di "etichetta" del tributo per eludere il sistema statutario. La lett. *f*) viola gli artt. 49, n. 1, e 51, co. 2, perché avoca allo Stato risorse riscosse a titolo di tributo erariale e che sostanzialmente corrispondono a tributi spettanti alla Regione (pro quota o interamente).

Qualora, invece, si volesse valorizzare lo status di tributo locale dell'Imu, allora la lett. *f*) violerebbe l'art. 51, co. 2, là dove dispone che "il gettito relativo a tributi propri ... che le leggi dello Stato attribuiscono agli enti locali spetta alla Regione con riferimento agli enti locali del proprio territorio". L'Imu è un tributo attribuito agli enti locali ma la lett. *f*) riserva parte del gettito allo Stato, in contrasto con l'art. 51, co. 2, St.

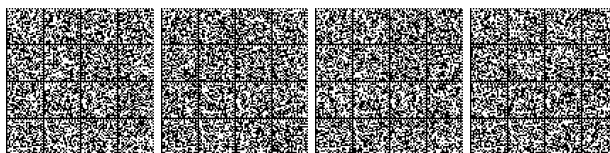
Né varrebbe replicare che, in base all'art. 4, co. 1, d.P.R. 114/1965, a certe condizioni è ammessa la riserva all'erario del "gettito derivante da maggiorazioni di aliquote o da altre modificazioni in ordine ai tributi devoluti alla regione".

Tali condizioni, infatti, non ricorrono nella norma di cui alla lett. *f*).

Infatti, i requisiti sono: *a*) la destinazione per legge "alla copertura di nuove specifiche spese di carattere non continuativo, che non rientrano nelle materie di competenza della regione, ivi comprese quelle relative a calamità naturali"; *b*) la delimitazione temporale del gettito; *c*) la contabilizzazione distinta nel bilancio statale e la quantificabilità.

Ora, ad avviso della Regione ricorrente risulta evidente che è assente il primo requisito sopra indicato, in quanto la lett. *f*) non destina le maggiori entrate a "nuove specifiche spese": nel caso in questione, infatti, né si tratta di "spese", né le situazioni alle quali si vuole far fronte sono "nuove" né "specifiche" (v. sul punto la sent. 182/2010). Non può essere dubbio che i requisiti posti dall'art. 4, co. 1, d.P.R. 114/1965, sono requisiti essenziali, il cui rispetto non può essere legittimamente pretermesso.

Escluso che la lett. *f*) possa trovare fondamento nell'art. 4 dPR 114/1965, è anche da escludere che esso possa ricondursi all'art. 6, co. 2, d.lgs. 8/1997, in base al quale, "nelle more del completamento del processo di trasferimento



e di delega di funzioni dallo Stato alla regione, qualora la quota delle spese relative all'esercizio delle funzioni delegate eventualmente a carico della regione ai sensi dell'articolo 4, comma 2, lettera *b*) [dPR 114/1965], fosse insufficiente al raggiungimento degli obiettivi di risanamento della finanza pubblica, una quota del previsto incremento del gettito tributario spettante alla regione — ad esclusione in ogni caso degli incrementi derivanti dall'evoluzione tendenziale ed al netto delle eventuali previsioni di riduzioni di gettito — derivante dalle manovre correttive di finanza pubblica previste dalla legge finanziaria e dai relativi provvedimenti collegati, nonché dagli altri provvedimenti legislativi aventi le medesime finalità, non considerati ai fini della determinazione dell'accordo relativo all'esercizio finanziario precedente, può essere destinata al raggiungimento degli obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica previsti dai predetti provvedimenti, tenuto conto altresì delle spese a carico della regione per funzioni trasferite in data successiva al 1° gennaio 1997”.

Ad avviso della ricorrente Regione questa norma non è applicabile alla disciplina qui contestata, in quanto essa non ha portata generale ma opera in relazione allo specifico accordo annuale, tra Governo e Regione, che determina “l'eventuale quota che rimane a carico del bilancio della regione — per l'esercizio oggetto dell'accordo — delle spese derivanti dall'esercizio delle funzioni statali delegate alla medesima, in relazione alle manovre correttive di finanza pubblica previste dalla legge finanziaria e dai relativi provvedimenti collegati, nonché dagli altri provvedimenti legislativi aventi le medesime finalità, da determinarsi nei limiti del previsto incremento del gettito tributario derivante dalle manovre medesime, ad esclusione in ogni caso degli incrementi derivanti dall'evoluzione tendenziale ed al netto delle eventuali previsioni di riduzione del gettito” (art. 4, co. 2, lett. *b*) dPR 114/1965).

In ogni modo, anche qualora la disposizione di cui all'art. 6, co. 2, d.lgs. 8/1997 fosse ritenuta applicabile, la lett. *f*) non vi corrisponderebbe per l'unilateralità della riserva (essendo chiaro che l'art. 6, co. 2, presuppone l'accordo: v. anche l'art. 6, co. 3).

Dunque, nella denegata ipotesi dell'applicabilità dell'art. 6, co. 2, d.lgs. 8/1997, lo Stato avrebbe pur sempre dovuto cercare l'accordo con la Regione, non potendo unilateralmente alterare le regole statutarie. La lett. *f*), dunque, violerebbe pur sempre il principio di leale collaborazione e, in particolare, il principio consensuale che domina le relazioni finanziarie fra lo Stato e le Regioni speciali (v. le sentt. 82/2007, 353/2004, 39/1984, 98/2000, 74/2009 e 133/2010).

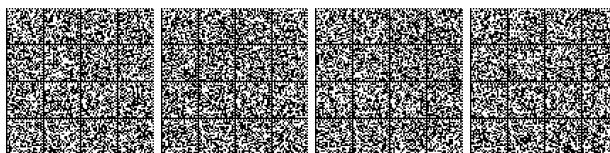
In effetti, è chiaramente illegittimo che lo Stato, con una fonte primaria unilateralmente adottata, alteri in modo così rilevante l'assetto dei rapporti finanziari tra Stato e Regione, laddove il principio consensuale è da tempo riconosciuto in questa materia. Inoltre, ed in subordine alla totale illegittimità della riserva allo Stato, la lett. *f*) sarebbe comunque illegittima nella parte in cui individua la quota statale con riferimento ad una particolare categoria di immobili, cioè agli immobili “produttivi” (gruppo catastale *D*), determinando forti sperequazioni tra comuni a seconda della tipologia di immobili in essi presente, né vi è alcuna plausibile ragione per una simile differenziazione. Ciò rappresenta violazione del principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.) e produce gravi effetti negativi sui bilanci di taluni comuni, specie di medio-piccole dimensioni, in contrasto con il principio di buon andamento dell'amministrazione (art. 97 Cost.); a tali effetti non rimedia il Fondo di solidarietà, dai quali i comuni del Friuli-Venezia Giulia sono esclusi, con ovvia necessità di intervento perequativo della Regione. La Regione è legittimata a far valere tali parametri perché la norma rientra in materia regionale (finanza locale).

C) Specifica illegittimità costituzionale del comma 380, lett. *h*).

Come visto, il comma 380, lett. *h*) stabilisce che “il comma 17 dell'articolo 13 del decreto-legge n. 201 del 2011 continua ad applicarsi nei soli territori delle regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta e delle Province autonome di Trento e Bolzano”. L'art. 13, co. 17, terzo periodo prevede che “con le procedure previste dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, le regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta, nonché le Province autonome di Trento e di Bolzano, assicurano il recupero al bilancio statale del predetto maggior gettito stimato dei comuni ricadenti nel proprio territorio”. Il quarto periodo aggiunge che, fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui allo stesso articolo 27, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, è accantonato un importo pari al maggior gettito stimato di cui al precedente periodo”. In base al quinto periodo, “l'importo complessivo della riduzione del recupero di cui al presente comma è pari per l'anno 2012 a 1.627 milioni di euro, per l'anno 2013 a 1.762,4 milioni di euro e per l'anno 2014 a 2.162 milioni di euro”.

Come detto, tali norme sono state impugnate con il ricorso 50/2012.

Dunque, lo Stato non solo trattiene direttamente una parte dell'Imu come entrata erariale (in base alla lett. *f*), ma vorrebbe incamerare dalla Regione anche tutto l'importo eccedente le entrate che affluivano ai comuni in base alle norme previgenti. Si noti che — come già rilevato con il ricorso 50/2012 — il comma 17 è formulato in modo tale da poter essere inteso nel senso che l'importo Imu 2012 non debba essere confrontato con l'importo 2011 dei tributi sostituiti ma solo con l'importo dei tributi sostituiti percepiti dai Comuni (cioè, 2011). Se così fosse, il taglio delle risorse



assumerebbe un carattere del tutto particolare rispetto alla Regione Friuli-Venezia Giulia. Infatti, delle tre componenti sostituite dall'Imu (cioè l'Irpef fondiaria, le addizionali regionale e comunali e l'ICI), era precedentemente riscossa direttamente dai comuni (anche se destinata alla Regione, dopo le modifiche apportate all'art. 51 St. dalla l. 220/2010), mentre sia le risorse derivanti dall'Irpef fondiaria che quelle derivanti dalle addizionali spettavano alla Regione. Ne risulta che — concentrata la fiscalità nell'Imu — il “maggior gettito stimato dei comuni” della Regione sarà particolarmente elevato, comprendendo anche il gettito dei tributi che prima costituivano entrate della Regione.

Se così fosse, la Regione e i suoi enti locali risulterebbero depauperati:

- dei sei decimi dell'Irpef sui redditi immobiliari, soppressi;
- delle addizionali regionale e comunale precedentemente previste (la seconda era destinata alla Regione in luogo dei comuni).

Inoltre, il comma 17 potrebbe essere interpretato anche nel senso che dal gettito precedente sia esclusa la somma che perveniva ai comuni (tramite la Regione) ai sensi dell'art. 1, co. 4, d.l. 98/2008, che aveva previsto un fondo sostitutivo delle entrate comunali relative all'ICI sull'abitazione principale (norma ora abrogata dall'art. 13, comma 14, lett. a), del d.l. n. 201 del 2011). Se così fosse, ne risulterebbe un ulteriore rilevante depauperamento del sistema regionale. Già questa incertezza delle disposizioni è irragionevole (art. 3 Cost.) e rappresenta una lesione dell'autonomia finanziaria della Regione e dei comuni, perché si riflette in incertezza sulle risorse disponibili e in impossibilità di un'adeguata programmazione nelle diverse materie.

Il terzo e quarto periodo del comma 17 violano l'art. 49 St. e gli artt. 4 dPR 114/1965 e 6, co. 2, d.lgs. 8/1997, perché pretendono di avocare allo Stato risorse di spettanza regionale, al di fuori dei casi previsti.

Ciò è vero sia nel caso in cui si ritenga che il comma 17 produca l'effetto di avocare allo Stato le risorse che prima spettavano alla Regione a titolo di compartecipazione all'Irpef fondiaria (art. 49 St.) e di addizionali regionale e comunale (art. 51, co. 2, St.), sia nel caso in cui si ritenga che la Regione dovrebbe assicurare il recupero allo Stato del maggior gettito con le proprie risorse ordinarie, per cui il comma 17 produce l'effetto di “far tornare” nelle casse statali risorse spettanti alla Regione e ad essa affluite in attuazione delle regole finanziarie poste dallo Statuto e dalle norme di attuazione (co. 17, terzo periodo).

Ancora, il terzo e quarto periodo del comma 17 violano gli artt. 63 e 65 St., proprio perché pretendono di derogare agli artt. 49 e 51 St. e al dPR 114/1965 con una fonte primaria “ordinaria”.

L'art. 65 St. è violato anche perché il comma 17, terzo periodo, pretende di vincolare unilateralmente il contenuto delle norme di attuazione.

* Inoltre, il comma 17, terzo e quarto periodo, viola l'autonomia finanziaria regionale (assicurata dagli articoli 48 e 49 Statuto, e dall'art. 119, commi 1, 2, e 4, Cost.) in quanto produce l'effetto di infliggere un nuovo, rilevante “taglio” di risorse al sistema regionale.

Le norme in questione producono l'effetto di “espropriare” la Regione e gli enti locali delle risorse corrispondenti ai 6/10 dell'Irpef fondiaria, alle addizionali regionale e comunali e a quelle che l'art. 1 d.l. 93/2008 (ora abrogato) attribuiva ai comuni (tramite la Regione) per compensare l'esenzione Ici sulla prima casa. Si tratta di una quota rilevante di risorse, la cui eliminazione si aggiunge ai tagli già operati con l'art. 14 d.l. 78/2010, l'art. 20, co. 5, d.l. 98/2011, l'art. 1, co. 8, d.l. 138/2011 e l'art. 1, comma 156, primo periodo, della legge 220/2010.

Le risorse “avocate” dalle norme qui impugnate (soprattutto quelle compensative dell'Ici sulla prima casa) erano dirette al finanziamento delle “funzioni normali” dei comuni, per cui la loro sottrazione produce gravi squilibri e incide sulla finanza regionale (v. l'art. 54 St. e l'art. 9 d.lgs. 9/1997). Lo Stato non può revocare quote così rilevanti di risorse senza alcuna compensazione. Il già citato principio di “neutralità finanziaria” (art. 1, co. 159, l. 220/2010) è stravolto dalle norme qui impugnate, che regolano un nuovo tributo, sostituendolo a tributi preesistenti, con il risultato di spostare risorse dal sistema regionale allo Stato.

È anche violato il principio consensuale che domina i rapporti finanziari tra Stato e Regioni speciali (v. le sentt. 82/2007, 353/2004, 39/1984, 98/2000, 133/2010), perché lo Stato ha proceduto a sovvertire l'assetto della finanza regionale e comunale del tutto unilateralmente, anzi violando le norme (come il succitato principio di neutralità finanziaria) concordate con la Regione (l'art. 1, co. 159, l. 220/2010 recepisce l'art. 11 del Protocollo di intesa Tondo-Tremonti).

Infine, è da sottolineare che le norme impugnate colpiscono essenzialmente le Regioni speciali, sia perché solo esse dispongono delle compartecipazioni e delle addizionali locali, sia perché i comuni delle regioni ordinarie non perdono la “compensazione” dell'Ici sulla prima casa (che è confluita nel fondo sperimentale di riequilibrio). Di qui la violazione dell'art. 3 Cost., con ovvie ripercussioni sull'autonomia finanziaria della Regione e degli enti locali situati nel suo territorio.



Una menzione separata e specifica richiede l'illegittimità del quarto periodo del comma 17 che prevede lo "accantonamento" delle quote di compartecipazione previste dall'art. 49 Statuto.

Va rilevato, infatti, che tale "accantonamento" contrasta anch'esso frontalmente con l'art. 49 dello Statuto e con l'intero sistema finanziario della Regione da esso istituito. È evidente, infatti, che le risorse che lo Statuto prevede come entrate regionali sono così stabilite perché esse vengano utilizzate dalla Regione per lo svolgimento delle sue funzioni costituzionali, e non perché esse vengano "accantonate". L'istituto dell'accantonamento non ha nel sistema statutario cittadinanza alcuna.

Inoltre, l'illegittimità del trasferimento previsto determina anche l'illegittimità dell'accantonamento disposto nella prospettiva del trasferimento.

Specificata illegittimità colpisce poi il quinto periodo del comma 17, che stabilisce in un ammontare fisso e determinato l'importo del "recupero", stimandolo a priori con criteri del tutto oscuri. Si tratta di una norma irragionevole, che prevede un importo fisso senza contemplare alcun meccanismo di conguaglio o rimborso in caso di inesattezza. L'irragionevolezza, naturalmente, si riflette sull'autonomia finanziaria della Regione, tenuta ad assicurare il "recupero".

Inoltre è violato il già citato principio consensuale in materia di finanza delle Regioni speciali, perché la norma avrebbe dovuto prevedere una determinazione concordata dell'importo in questione".

Oltre a queste ragioni di illegittimità, che riguardano tutte le norme sopra citate, alcuni specifici profili riguardano i commi 711 e 712.

Il comma 711 è illegittimo in quanto, invece di prevedere un effettivo trasferimento di risorse dal bilancio statale in favore della Regione, pari all'importo dovuto ai comuni a titolo di rimborso della minore entrata derivante dalla riduzione del gettito Imu, prevede la diminuzione di un accantonamento di fondi che è già di per sé costituzionalmente illegittimo.

Tra l'altro, il comma 711 conferma anche ulteriormente la natura "sottrattiva" e lesiva dello stesso accantonamento, che anche il legislatore statale tratta come se fosse non un regime di temporanea indisponibilità ma una vera posta passiva, il cui ammontare può venire diminuito da una iniezione di risorse.

Quanto al comma 712, esso potrebbe essere inteso nel senso che la somma corrispondente al minor gettito non viene accantonata, oppure nel senso che il minor gettito derivante dal comma 707 non viene scomputato dall'accantonamento. In questa seconda ipotesi, esso sarebbe illegittimo anche nella parte in cui non tiene conto, ai fini dell'accantonamento, del minor gettito derivante dalle disposizioni recate dal comma 107. In altri termini, se anche — in denegata ipotesi — fosse legittimo il meccanismo dell'accantonamento, sarebbe certamente lesivo dell'autonomia finanziaria regionale (come sopra illustrata) non considerare una riduzione del gettito ai fini della misura dell'accantonamento stesso.

Oltre a ciò, è da sottolineare che sarebbe palesemente irragionevole un sistema in cui una norma (l'art. 13, co. 17) prevede un accantonamento sulle compartecipazioni regionali corrispondente al maggior gettito Imu dei comuni e un'altra norma (il comma 712 qui impugnato) stabilisce che la misura dell'accantonamento debba restare ferma nonostante il gettito in questione abbia subito una diminuzione. Tale irragionevolezza, che implica violazione dell'art. 3 Cost., si ripercuote evidentemente sull'autonomia finanziaria della Regione, che si vede sottrarre risorse statutariamente spettanti ad essa, senza alcuna base logica (oltre che giuridica).

In aggiunta a quanto fin qui indicato, si osserva anche come le previsioni impuginate — sempre adottate unilateralmente dallo Stato, in violazione del principio dell'accordo — vadano autonomamente ad aggravare la lesione, in concreto, del principio di neutralità finanziaria (di cui pure, astrattamente, pretenderebbero di essere rispettose).

Infatti, la specifiche regole relative alle operazioni di neutralizzazione dovrebbero:

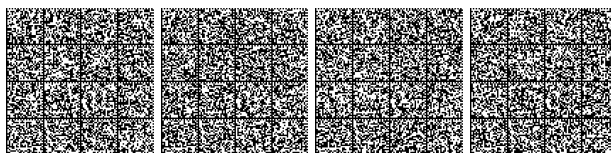
a) fondarsi su dati effettivi di gettito e non su dati di stima, presunta *iuris et de iure*: come invece accadeva nel contesto dell'art. 13, comma 17. d.l. 201/2011 e come ora accade nell'ambito del comma 711;

b) tenere in considerazione il gettito di tutti i tributi introdotti o soppressi dalla riforma e dunque anche il gettito della TASI e dell'IMU sull'abitazione principale, contrariamente a quanto pare disporre il comma 712;

c) tenere in considerazione l'effetto indiretto della novella sul gettito degli altri tributi del sistema regionale e dunque anche la contrazione del gettito IRES e Irpef per effetto del comma 715;

d) tenere in considerazione le maggiori spese tributarie che la nuova disciplina determina a carico degli enti del sistema regionale.

Anche in relazione a tali specifici motivi sono illegittimi i commi ora citati.



P.Q.M.

Voglia codesta Ecc.ma Corte costituzionale dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1 commi 427, 429, 481, 487, 499, 508, 526, 711, 712, 715, 723, 725, 727, 729, 732 e 733 della legge 27 dicembre 2013, n. 147, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014) nelle parti, nei termini e sotto i profili esposti nel presente ricorso.

Padova, 24 febbraio 2014

Prof. avv. FALCON

14C00053

N. 39

Ordinanza del 20 dicembre 2013 emessa dal Giudice di pace di Viterbo nel procedimento penale a carico di A. M.

Processo penale - Procedimento davanti al giudice di pace - Citazione a giudizio dell'imputato - Mancata previsione dell'avviso della conclusione delle indagini preliminari ex art. 415-bis cod. proc. pen. - Disparità di trattamento rispetto all'indagato per reati di competenza del tribunale - Lesione del diritto di difesa.

- Decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, artt. 11 e 20, come modificato dall'art. 17 del decreto-legge 27 luglio 2005, n. 144, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 luglio 2005, n. 155.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

IL GIUDICE DI PACE

Il Giudice di pace di Viterbo Andrea Stefano Marini Balestra,

visto il Procedimento penale n. 1450 di R.G.N.R. a carico di A. M., n. O. il 2.12.83 per il reato p.e p. dagli artt. 594 e 612 c.p.

rilevato che alla prima udienza dibattimentale del giorno 14.6.13, il difensore dell'imputato avv. Ornella Rufini ha preliminarmente eccepito la nullità del decreto a citazione in giudizio emesso dalla Procura della Repubblica di Viterbo l'8.11.12 in quanto l'indagato non ascoltato dal P.M. quindi la incostituzionalità dell'art. 20 (erroneamente indicato in Verbale di udienza art. 35) del decreto legislativo n. 274\2000 in *G.U.* il 6.10.00 in relazione gli artt. 3 e 24 della Carta costituzionale e pertanto si è riservato pronunciarsi sino alla Ud. di rinvio del processo fissata al 20.12.13, premettendo in fatto quanto segue:

«L'Imputato sig. M. A. è stato rinviato a Giudizio con atto di citazione emesso dalla Procura della Repubblica di Viterbo (P.M. dr. Stefano D'Arma) in data 8.11.12 giusta l'art. 20 decreto legislativo n. 274\00 con le modifiche apportate dall'art. 17, legge 155\05, aveva chiesto all'Ufficio del Giudice di Pace di Viterbo la fissazione udienza.

I fatti per cui il sig. D. G. aveva proposto querela nei suoi confronti dell'A. si riferivano a quelli avvenuti in Viterbo il 25.7.12 allorché il primo riferiva di essere stato malamente apostrofato ("stronzo") ed anche minacciato ("ti prendo a calci nel culo") durante una banale discussione telefonica.

Nessuno è stato ascoltato in fase di Sommarie informazioni.

Osservando che l'art. 20 del decreto legislativo 274\00 con le integrazioni dell'art. 17 della legge 155\05 in conv. in legge del d.l. 27.7.05, n. 155 non sia conforme al dettato costituzionale della Costituzione della Repubblica italiana e, pertanto, in via incidentale,

Rileva anche d'ufficio la questione di legittimità costituzionale per quanto segue, premettendo:

a) *Sulla rilevanza della questione.*

Nel caso di specie il collegamento giuridico, e non già di mero fatto, tra la *res iudicanda* e la norma di legge ritenuta in contrasto con il dettato costituzionale, è *ictu oculi* fondamentale ai fini processuali; atteso il rapporto di strumentalità necessaria fra la risoluzione della questione e la decisione del giudizio principale.



Infatti, ove si ritenesse l'art. 20 del decreto legislativo 274\00 conforme a Costituzione, un Procedimento penale avanti l'Ufficio del Giudice di Pace può proseguire *de plano* senza previa conoscenza per l'imputato della esistenza nei suoi confronti di un'azione penale sia essa provocata da una Querela della Parte offesa o d'ufficio (per quei pochi reati previsti) dal Pubblico Ministero.

L'art. 2 del decreto legislativo n. 274\00 stabilisce i Principi generali del procedimento penale davanti al Giudice di Pace e precisamente si legge al comma 1° : «... si osservano in quanto applicabili, le norme contenute nel codice di procedura penale e nei titoli I e II del decreto legislativo 28.7.89, n. 271, ad eccezione delle disposizioni relative: incidente probatorio, arresto in flagranza, misure cautelari personali, proroga termini per le indagini, udienza preliminare, giudizio abbreviato, applicazione della pena su richiesta, giudizio direttissimo, giudizio immediato, decreto penale di condanna».

All'art. 3 citato d.l. si indica che la qualità di imputato si assume nei confronti di colui cui viene attribuito il reato indicato in citazione a giudizio disposta dalla Polizia giudiziaria (ora del Pubblico Ministero *ex lege* 155\05) o nel decreto convocazione delle parti emesso dal Giudice di pace.

All'art. 11 si indica la polizia giudiziaria come soggetto, che di propria iniziativa, riferisce al pubblico ministero, che a sua volta, *ex art. 15*, se non dispone l'archiviazione, esercita l'azione penale formulando l'imputazione ed autorizzando la citazione dell'imputato.

Appare quindi evidente che le norme che regolano il procedimento davanti al Giudice di pace, ancorchè l'art. 2 del succitato d.l. 274\00 rechi l'indicazione che siano applicabili, salvo precise eccezioni, le norme contenute nel codice di procedura penale, siano in realtà peggiorative della condizione di un soggetto indagato per i reati non di competenza del giudice di pace.

È chiaro che il legislatore del d.l. 274\00 abbia voluto dare al procedimento davanti alla minore curia penale un'agilità dato che la competenza è per la massima parte per soli reati punibili a querela della persona offesa e solo pochissimi, e non di particolare allarme sociale, per quelli procedibili d'ufficio, appare però stridente la condizione difensiva dei soggetti responsabili.

Nel procedimento «ordinario» spettano all'indagato ed anche all'imputato garanzie difensive maggiori ed espedienti diversi per evitare la condanna.

In particolare, nel procedimento davanti al Giudice di pace appaiono gravemente «manomesse» le garanzie nella fase di indagini preliminari in quanto diversa la condizione dei soggetti.

Ex art. 344 cpp, per es., tra i primi atti di indagine di polizia giudiziaria vi è identificazione della persona sottoposta ad indagini e nel proseguo una serie di adempimenti che assicurano massima garanzia per l'indagato, mentre altrettanto non rileva nel procedimento *ex d.l. 274\00*.

In particolare si osservi che, dopo l'inserimento nel codice di procedura penale dell'art. 415-*bis* (in forza del d.P.R. 22.9.88, n. 447) le garanzie difensive dell'indagato «ordinario» sono state ampliate.

Infatti, il Pubblico ministero, qualora non debba richiedere l'archiviazione, prima del termine di scadenza *ex art. 405 cpp*, ha l'obbligo (pena la nullità del successivo decreto di citazione) di comunicare alla persona sottoposta ad indagini ed al suo difensore le conclusioni delle indagini preliminari e viene concesso *gg. 20* dalla notifica del provvedimento per la presentazione di memorie, produzione documenti e quanto altro necessario per una prima attività difensiva.

L'avviso *ex art. 415-bis cpp* consente pertanto all'indagato prime facoltà difensive in quanto può avere accesso agli atti di indagine di cui ne può estrarre copia.

Come si vede, dunque, di fatto, con l'avviso di conclusione delle indagini preliminari si anticipa il momento in cui le parti necessarie per il processo penale (accusa e difesa) entrano in contraddittorio.

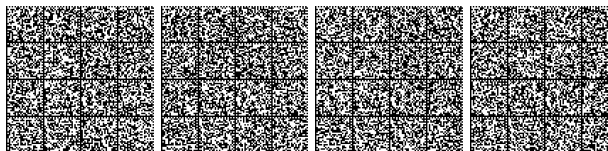
La suddetta garanzia dell'indagato di poter preparare le proprie difese prima dell'inizio del processo è fondamentale.

Egli infatti, esercitando i suoi diritti, può eventualmente far cambiare opinione al P.M. e convincerlo procedere alla archiviazione degli atti ed evitare un'inutile e gravosa fase dibattimentale.

In pratica è risultato anche un mezzo per deflazionare i processi.

Nelle ipotesi della «speciale» procedura avanti il Giudice di pace, mancando questa fase di comunicazione chiusura indagini e consentendo l'immediato rinvio a giudizio dell'indagato, non solo vengono limitate e comprese le facoltà difensive, ma si perviene all'assurdo che un'inutile quantità di processi vengano a dibattimento privi di completa fase di indagini con indiscutibili problematiche nella stessa dibattimentale.

L'esperienza pratica del processo «semplificato» davanti al giudice di pace, comporta che la parte accusata non possa evitare il processo prima del dibattimento magari accordandosi con la parte offesa per ottenere una remissione querela offrendo risarcimento o eliminare le conseguenze del reato rendendo così possibile un veloce smaltimento degli affari penali di minore importanza sociale.



È esperienza di ogni giorno che cittadini, i quali si trovano nella difficile condizione di imputato per fatti bagatellari di cui nemmeno ricordano aver praticato ed ai quali è stato impedito conoscere la loro qualità di indagato che avrebbe loro consentito di avere chiarimenti con la parte offesa, non abbiano avuto possibilità di definire la vertenza prima del processo.

Paradossalmente il processo penale avanti al Giudice di Pace ha introdotto problemi non solo alla parte accusata, ma in genere alla gestione della fase dibattimentale per l'assenza di una compiuta fase di indagine rimessa soltanto alla polizia giudiziaria, di fatto esclusa al magistrato inquirente, che solo dopo la novella della legge 155\05 ha ottenuto soltanto l'esclusività della sottoscrizione dell'Atto di citazione a giudizio in precedenza affidato alla P.G.

b) *Sulla non manifesta infondatezza.*

Violazione degli artt. 3 e 24 Cost.

La norma in questione (art. 20 d.l.vo n. 274\00), disponendo l'immediato rinvio a giudizio dell'indagato, è in netto contrasto con i principi di parità dei cittadini, in quanto, mentre un indagato per un reato di competenza «ordinaria» ha i vantaggi di conoscere preventivamente le accuse che gli sono state rivolte e le indagini relative prima di assumere la veste di imputato, quindi proporre memorie, depositare documenti ed estrarre copie del procedimento, invece, l'indagato per un reato di competenza del Giudice di Pace si trova ad essere imputato senza nemmeno essere ascoltato in sede di sommarie informazioni.

È evidente la disparità di trattamento che non ha giustificazione logica giuridica e come si è visto nella pratica anche foriera di procedimenti inutili, quantomeno evitabili.

Non si ritiene costituzionalmente corretto creare disparità dei cittadini nella stessa condizione anche se l'intento del legislatore sia stato quello di differenziare la procedura penale ordinaria da quella speciale avanti al giudice di pace improntata a criteri di semplicità.

L'art. 20 d.l.vo 274\00 appare in contrasto anche con l'art. 24 della Carta costituzionale in quanto, come sopra si è detto, comprime il diritto inviolabile alla difesa.

Senza ripeterci, l'acquisizione della figura di imputato in un processo penale comporta per un cittadino difficoltà dovendone riferire, se interrogato sul punto, ed anche, un'apertura «automatica» di un procedimento penale, comporta in molti casi deficit di chance in occasione di fatti della vita professionale e sociale.

L'acquisizione della figura di imputato non può essere assunta se non di fronte ad una serie di garanzie, che come abbiamo visto nelle ipotesi del procedimento «ordinario» sono presenti, diversamente assenti nel procedimento di competenza del giudice di pace.

Il *vulnus* alla parità dei cittadini ed alla compressione del diritto inviolabile alla difesa è manifesto.

In conclusione, lo spirito del legislatore che ha regolato nel procedimento penale davanti all'Ufficio del Giudice di Pace una particolare snellezza ha però di fatto creato una serie di disequaglianze e di criticità operative che non solo hanno risolto in modo deflattivo il carico dei ruoli penali, ma paradossalmente lo hanno aggravato essendo negato all'indagato di bagatellari fatti penali di poter rimediare alla sua condotta prima del dibattimento.

P.Q.M.

Visti gli artt. 1 L. 1/1948 e 23 L. 87/1953, rileva d'ufficio e dichiara non manifestamente infondata e rilevante ai fini del giudizio la questione di legittimità costituzionale degli artt. 11 e 20 del decreto legislativo n. 274\00 con le integrazioni dell'art. 17, legge n. 155\05, nei sensi di cui in motivazione, per contrasto con gli artt. 3, 24, della Costituzione nella parte in cui prevede che il decreto di citazione possa essere emesso in difetto di istruttoria e comunque di avviso della conclusione delle indagini preliminari ex art. 415-bis;

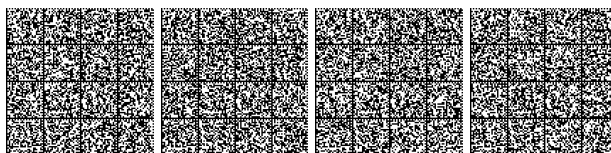
Sospende il procedimento penale n. 1450 R.G.N.R dell'anno 2012 a carico di M. A. avanti l'Ufficio GDP di Viterbo;

Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Dispone che copia della presente ordinanza, a cura della Cancelleria, sia notificata alle parti ed al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti del Senato e della Camera.

Così deciso in Viterbo, 20 dicembre 2013.

Il Giudice di pace: MARINI BALESTRA



N. 40

*Ordinanza del 20 dicembre 2013 emessa dal Giudice di pace di Viterbo
nel procedimento penale a carico di Poggi Ugo*

Processo penale - Procedimento davanti al giudice di pace - Citazione a giudizio dell'imputato - Mancata previsione dell'avviso della conclusione delle indagini preliminari ex art. 415-bis cod. proc. pen. - Disparità di trattamento rispetto all'indagato per reati di competenza del tribunale - Lesione del diritto di difesa.

- Decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, artt. 11 e 20, come modificato dall'art. 17 del decreto-legge 27 luglio 2005, n. 144, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 luglio 2005, n. 155.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

IL GIUDICE DI PACE

Il Giudice di pace di Viterbo Andrea Stefano Marini Balestra,

visto il Procedimento penale n.1812 di R.G.N.R. a carico di Poggi Ugo, n. Viterbo il 1° aprile 1957 per il reato p.e p. dagli artt. 594 e 612 c.p.;

rilevato che alla prima Udienda dibattimentale del giorno 14.6.13, il difensore dell'imputato avv. Marco Ambrosini ha preliminarmente eccepito la nullità del decreto a citazione in giudizio emesso dalla Procura della Repubblica di Viterbo il 3.1.13 in quanto l'indagato non ascoltato dal P.M. quindi la incostituzionalità dell'art. 20 (erroneamente indicato in Verbale di udienza art. 35) del d.l.vo 274\2000 in G.U. il 6.10.00 in relazione gli artt. 3 e 24 della Carta costituzionale e pertanto si è riservato pronunciarsi sino alla Ud. di rinvio del Processo fissata al 20.12.13, premettendo in fatto quanto segue:

«L'Imputato sig. Ugo Poggi è stato rinviato a Giudizio con Atto di Citazione emesso dalla Procura della Repubblica di Viterbo (P.M. dr. Renzo Petroselli) in data 3.1.13 dopo che in data 19.12.12 il P.M. Dr. Petroselli., giusta l'art. 20 d.l.vo n. 274\00 con le modifiche apportate dall'art. 17 legge n. 155\05, aveva chiesto all'Ufficio del Giudice di Pace di Viterbo la fissazione udienza.

I fatti per cui i signori Iolanda Paris e Roberto Lucca avevano proposto querela al Poggi si riferivano a quelli avvenuti in Viterbo il 16.8.12 allorché all'interno del locale commerciale dello stesso Poggi (studio fotografico) riferivano di essere stati da lui percossi, quindi, sentitisi malamente appellare ed anche minacciare durante una banale discussione.

In fase di Sommarie informazioni sono risultati ascoltati come presenti ai fatti i signori Giada Lucca e Lorenzo Rocco Cantales, mai l'indagato Poggi.».

Osservando che l'art. 20 del decreto legislativo n. 274\00 con le integrazioni dell'art. 17 della legge 155\05 in conv. in legge del d.l. 27.7.05, n. 155 non sia conforme al dettato costituzionale della Costituzione della Repubblica italiana e, pertanto, in via incidentale,

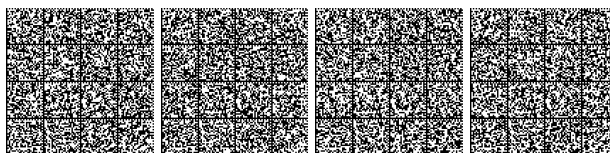
Rileva anche d'ufficio la questione di legittimità costituzionale per quanto segue, premettendo:

a) *Sulla rilevanza della questione.*

Nel caso di specie il collegamento giuridico, e non già di mero fatto, tra la *res iudicanda* e la norma di legge ritenuta in contrasto con il dettato costituzionale, è *ictu oculi* fondamentale ai fini processuali; atteso il rapporto di strumentalità necessaria fra la risoluzione della questione e la decisione del giudizio principale.

Infatti, ove si ritenesse l'art. 20 del decreto legislativo n. 274\00 conforme a Costituzione, un Procedimento penale avanti l'Ufficio del Giudice di Pace può proseguire *de plano* senza previa conoscenza per l'imputato della esistenza nei suoi confronti di un'azione penale sia essa provocata da una querela della parte offesa o d'ufficio (per quei pochi reati previsti) dal Pubblico Ministero.

L'art. 2 del d.l.vo n. 274\00 stabilisce i Principi generali del procedimento penale davanti al Giudice di Pace e precisamente si legge al comma 1°:« ...si osservano in quanto applicabili, le norme contenute nel codice di procedura penale e nei titoli I e II del d.l.vo 28.7.89, n. 271, ad eccezione delle disposizioni relative: incidente probatorio, arresto in flagranza, misure cautelari personali, proroga termini per le indagini, udienza preliminare, giudizio abbreviato, applicazione della pena su richiesta, giudizio direttissimo, giudizio immediato, decreto penale di condanna».



All'art. 3 citato d.l. si indica che la qualità di imputato si assume nei confronti di colui cui viene attribuito il reato indicato in citazione a giudizio disposta dalla Polizia giudiziaria (ora del Pubblico Ministero *ex lege* n. 155\05) o nel decreto convocazione delle parti emesso dal Giudice di pace.

All'art. 11 si indica la polizia giudiziaria come soggetto, che di propria iniziativa, riferisce al pubblico ministero, che a sua volta, ex art. 15, se non dispone l'archiviazione, esercita l'azione penale formulando l'imputazione ed autorizzando la citazione dell'imputato.

Appare quindi evidente che le norme che regolano il procedimento davanti al Giudice di pace, ancorchè l'art. 2 del succitato d.l. n. 274\00 rechi l'indicazione che siano applicabili, salvo precise eccezioni, le norme contenute nel Codice di Procedura penale, siano in realtà peggiorative della condizione di un soggetto indagato per i reati non di competenza del giudice di pace.

È chiaro che il legislatore del d.l. n. 274\00 abbia voluto dare al procedimento davanti alla minore curia penale un'agilità dato che la competenza è per la massima parte per soli reati punibili a querela della persona offesa e solo pochissimi, e non di particolare allarme sociale, per quelli procedibili d'ufficio, appare però stridente la condizione difensiva dei soggetti responsabili.

Nel procedimento «ordinario» spettano all'indagato ed anche all'imputato garanzie difensive maggiori ed espedienti diversi per evitare la condanna.

In particolare, nel procedimento davanti al Giudice di pace appaiono gravemente «manomesse» le garanzie nella fase di indagini preliminari in quanto diversa la condizione dei soggetti.

Ex art. 344 cpp, per es., tra i primi atti di indagine di polizia giudiziaria vi è l'identificazione della persona sottoposta ad indagini e nel proseguo una serie di adempimenti che assicurano massima garanzia per l'indagato, mentre altrettanto non si rileva nel procedimento ex d.l. n. 274\00.

In particolare si osservi che, dopo l'inserimento nel codice di procedura penale dell'art. 415-*bis* (in forza del d.P.R. 22.9.88, n. 447) le garanzie difensive dell'indagato «ordinario» sono state ampliate.

Infatti, il Pubblico ministero, qualora non debba richiedere l'archiviazione, prima del termine di scadenza ex art. 405 cpp, ha l'obbligo (pena la nullità del successivo decreto di citazione) di comunicare alla persona sottoposta ad indagini ed al suo difensore le conclusioni delle indagini preliminari e viene concesso gg. 20 dalla notifica del provvedimento per la presentazione di memorie, produzione documenti e quanto altro necessario per una prima attività difensiva.

L'avviso ex art. 415-*bis* cpp consente pertanto all'indagato prime facoltà difensive in quanto può avere accesso agli atti di indagine di cui ne può estrarre copia.

Come si vede, dunque, di fatto, con l'avviso di conclusione delle indagini preliminari si anticipa il momento in cui le parti necessarie per il processo penale (accusa e difesa) entrano in contraddittorio,

La suddetta garanzia dell'indagato di poter preparare le proprie difese prima dell'inizio del processo è fondamentale.

Egli infatti, esercitando i suoi diritti, può eventualmente far cambiare opinione al P.M. e convincerlo procedere alla archiviazione degli atti ed evitare un'inutile e gravosa fase dibattimentale.

In pratica è risultato anche un mezzo per deflazionare i processi.

Nelle ipotesi della «speciale» procedura avanti il Giudice di pace, mancando questa fase di comunicazione chiusa indagini e consentendo l'immediato rinvio a giudizio dell'indagato, non solo vengono limitate e compresse le facoltà difensive, ma si perviene all'assurdo che un'inutile quantità di processi vengano a dibattimento privi di completa fase di indagini con indiscutibili problematiche nella stessa fase dibattimentale.

L'esperienza pratica del processo «semplificato» davanti al giudice di pace, comporta che la parte accusata non possa evitare il processo prima del dibattimento magari accordandosi con la parte offesa per ottenere una remissione querela offrendo risarcimento o eliminare le conseguenze del reato rendendo così possibile un veloce smaltimento degli affari penali di minore importanza sociale.

È esperienza di ogni giorno che cittadini, i quali si trovano nella difficile condizione di imputato per fatti bagattellari di cui nemmeno ricordano aver praticato ed ai quali è stato impedito conoscere la loro qualità di indagato che avrebbe loro consentito di avere chiarimenti con la parte offesa, non abbiano avuto possibilità di definire la vertenza prima del processo.

Paradossalmente il processo penale avanti al Giudice di Pace ha introdotto problemi non solo alla parte accusata, ma in genere alla gestione della fase dibattimentale per l'assenza di una compiuta fase di indagine rimessa soltanto alla polizia giudiziaria, di fatto esclusa al magistrato inquirente, che solo dopo la novella della legge n. 155\05 ha ottenuto soltanto l'esclusività della sottoscrizione dell'Atto di citazione a giudizio in precedenza affidato alla P.G.



b) *Sulla non manifesta infondatezza.*

Violazione degli artt. 3 e 24 Cost.

La norma in questione (art. 20 d.l.vo n. 274\00), disponendo l'immediato rinvio e giudizio dell'indagato, è in netto contrasto con i principi di parità dei cittadini, in quanto, mentre un indagato per un reato di competenza «ordinaria» ha i vantaggi di conoscere preventivamente le accuse che gli sono state rivolte e le indagini relative prima di assumere la veste di imputato, quindi proporre memorie, depositare documenti ed estrarre copie del procedimento, invece, l'indagato per un reato di competenza del Giudice di Pace si trova ad essere imputato senza nemmeno essere ascoltato in sede di sommarie informazioni.

È evidente la disparità di trattamento che non ha giustificazione logica giuridica e come si è visto nella pratica anche foriera di procedimenti inutili, quantomeno evitabili.

Non si ritiene costituzionalmente corretto creare disparità dei cittadini nella stessa condizione anche se l'intento del legislatore sia stato quello di differenziare la procedura penale ordinaria da quella speciale avanti al giudice di pace improntata a criteri di semplicità.

L'art. 20 d.lvo n. 274\00 appare in contrasto anche con l'art. 24 della Carta costituzionale in quanto, come sopra si è detto, comprime il diritto inviolabile alla difesa.

Senza ripeterci, l'acquisizione della figura di imputato in un processo penale comporta per un cittadino difficoltà dovendone riferire, se interrogato sul punto, ed anche, un'apertura «automatica» di un procedimento penale, comporta in molti casi deficit di chance in occasione di fatti della vita professionale e sociale.

L'acquisizione della figura di imputato non può essere assunta se non di fronte ad una serie di garanzie, che come abbiamo visto nelle ipotesi del procedimento «ordinario» sono presenti, diversamente assenti nel procedimento di competenza del giudice di pace.

Il *vulnus* alla parità dei cittadini ed alla compressione del diritto inviolabile alla difesa è manifesto.

In conclusione, lo spirito del legislatore che ha regolato nel procedimento penale davanti all'Ufficio del Giudice di Pace una particolare snellezza ha però di fatto creato una serie di disequaglianze e di criticità operative che non solo hanno risolto in modo deflattivo il carico dei ruoli penali, ma paradossalmente lo hanno aggravato essendo negato all'indagato di bagatellari fatti penali di poter rimediare alla sua condotta prima del dibattimento.

P.Q.M.

Visti gli artt. 1 L. 1/1948 e 23 L. 87/1953, rileva d'ufficio e dichiara non manifestamente infondata e rilevante ai fini del giudizio la questione di legittimità costituzionale degli artt. 11 e 20 del decreto legislativo n. 274\00 con le integrazioni dell'art. 17 legge n. 155\05, nei sensi di cui in motivazione, per contrasto con gli artt. 3, 24, della Costituzione nella parte in cui prevede che il decreto di citazione possa essere emesso in difetto di istruttoria e comunque di avviso delle conclusioni delle indagini preliminari ex art. 415-bis.

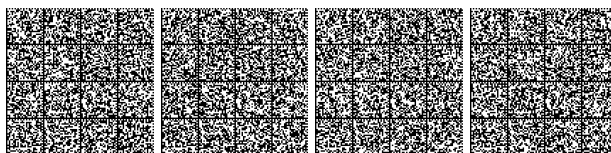
Sospende il procedimento penale n. 1812 R.G.N.R a carico di Poggi Ugo dell'anno 2012 avanti l'Ufficio GDP di Viterbo;

Ordina la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Dispone che copia della presente ordinanza, a cura della Cancelleria, sia notificata alle parti ed al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti del Senato e della Camera.

Così deciso in Viterbo, 20 dicembre 2013.

Il Giudice di Pace: MARINI BALESTRA



N. 41

Ordinanza del 15 ottobre 2013 emessa dal Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia

Sez. staccata Catania sul ricorso proposto da Santisi Marika e Santisi Francesco contro Comune di Messina ed altri

Edilizia urbanistica - Espropriazione per pubblica utilità - D.l.lgt. 19 agosto 1917, n. 1399, recante approvazione del T.U. delle disposizioni di legge emanate in conseguenza del terremoto di Messina del 28 dicembre 1908 - Norme speciali per i comparti del piano regolatore di Messina - Pubblicazione del piano di divisione in comparti - Ricorsi - Regolamento dei diritti di proprietà - Determinazione dell'indennità di espropriazione dei beni compresi nel comparto - Procedura per la prima gara - Concorso alla gara dell'Unione edilizia nazionale - Seconda gara - Terza gara - Acquisto delle aree comunali comprese nei comparti - Versamento delle indennità di espropriazione e destinazione di parti di essa alla costruzione di case economiche - Esecutorietà dei verbali di assegnazione - Diritti dei proprietari dei beni espropriati - Destinazione delle cauzioni incamerate - Agevolazioni fiscali - Ritenuta vigenza del decreto legislativo luogotenenziale sopra richiamato in base al "diritto vivente" - Irragionevolezza - Violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva della Regione Siciliana in materia di edilizia e urbanistica e di espropriazione per pubblica utilità, con conseguente inapplicabilità alla città di Messina della legge regionale n. 71 del 1978 in materia.

- Decreto legislativo luogotenenziale 19 agosto 1917, n. 1399, artt. 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136 e 137; Decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179, art. 1, comma 2.
- Costituzione, artt. 3 e 76; Statuto della Regione Siciliana, art. 14, primo comma, lett. f) e s); legge 28 novembre 2005, n. 246, art. 14, comma 17, lett. a).

Legge - Abrogazione - Disposizioni legislative anteriori al 1° gennaio 1970, di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore - Sottrazione del d.l.lgt. n. 1399/1917 all'effetto abrogativo di cui all'art. 2 del d.l. 22 dicembre 2008, n. 200 - Ritenuto esaurimento della funzione emergenziale del d.l.lgt. n. 1399/1917 ed obsolescenza dello stesso - Eccesso di delega.

- Decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179, art. 1, comma 2.
- Costituzione, art. 76.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 2402 del 2012, proposto da Marika Santisi e Francesco Santisi, rappresentati e difesi dall'avv. Mario Calderara, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Massimiliano Jelo, in Catania, via Vittorio Emanuele Orlando n. 26;

Contro:

il Comune di Messina, in persona del legale rappresentante *pro tempore*; rappresentato e difeso dall'avv. Arturo Merlo, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Egidio Incorpora, in Catania, via Aloï n. 46;

la Prefettura di Messina, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Catania, presso la quale *ope legis* domicilia in Catania, via Vecchia Ognina n. 149;

l'Area Coordinamento Tributaria - Dipartimento espropriazioni del Comune di Messina.

Nei confronti di Società Crescenti Costruzioni S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Filippo Marcello Siracusano e Gianclaudio Puglisi, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Alfio Lo Vecchio, in Catania, via G. D'Annunzio, 62.

Per l'annullamento, previa misura cautelare:

della determinazione dirigenziale n. 21 del 7 giugno 2012 avente ad oggetto l'indizione di gara per l'aggiudicazione del comparto 5° dell'isolato n. 439/C ai sensi degli artt. 127 e ss. del TU 19 agosto 1917, n. 1399;

dell'allegato avviso di gara;

di ogni altro atto presupposto, connesso o consequenziale, ivi comprese le note prot. 150665 e 150692 del 15 giugno 2012, la delibera di GM n. 680/2010, le determinazioni dirigenziali n. 17 del 15 aprile 2011 e n. 43 del 14 settembre 2011, l'avviso di deposito atti del 9 novembre 2011 e la nota della Prefettura (di data e numero non conosciuti) di comunicazione del mancato pervenimento di reclami ed opposizioni.

Visti il ricorso e i relativi allegati;



Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Messina, della Prefettura di Messina e della società Crescenti Costruzioni S.r.l.;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 giugno 2013 il dott. Diego Spampinato e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Parte ricorrente impugna gli atti in epigrafe, relativi alla procedura per aggiudicazione di compatto edilizio ai sensi del D.Lg. Lgt. 19 agosto 1917, n. 1399, relativo alla ricostruzione dopo il terremoto di Messina del 1908, recante Approvazione del testo unico delle disposizioni di legge emanate in conseguenza del terremoto del 28 dicembre 1908, convertito con legge 17 aprile 1925, n. 473.

Affida il ricorso ai seguenti motivi:

1. Erronea applicazione del D.Lg. Lgt. 1399/1917; violazione e falsa applicazione della LR 71/78; eccesso di potere per carenza, travisamento dei fatti, sviamento, contraddittorietà ed irrazionalità dell'azione amministrativa, illogicità ed ingiustizia manifesta; violazione e falsa applicazione degli artt. 3, 24 e 97 Cost. Con il primo motivo si lamenta anzitutto la non vigenza del decreto ed il suo superamento ad opera della LR 71/78, che avrebbe disciplinato l'istituto del compatto edificatorio nell'ambito dell'ordinamento locale siciliano; in subordine, il Comune avrebbe dovuto prima procedere ad espropriare l'area ai sensi della legge 865/1971, e quindi assegnarla mediante gara; sarebbe quindi assente la delibera del Consiglio comunale di formazione e delimitazione del compatto; inoltre l'ultima variante al PRG comunale avrebbe eliminato, per l'area di cui si tratta, la perimetrazione in isolati e compari del cd. "Piano Borzi", necessaria per le procedure di assegnazione in applicazione del D.Lg. Lgt. 1399/1917; laddove infine si ritenessero tali procedure ancora applicabili, parte ricorrente chiede la rimessione alla Corte costituzionale del D.Lg. Lgt. 1399/1917;

2. Violazione e falsa applicazione degli artt. 124 e ss. del D.Lg. Lgt. 1399/1917; violazione e falsa applicazione delle garanzie partecipative procedurali; eccesso di potere per travisamento dei fatti, per difetto di istruttoria e motivazione e per illogicità ed ingiustizia manifesta:

a) incompetenza (il decreto del 1917 prevederebbe la competenza della Giunta municipale);

b) non ci sarebbe accordo fra i proprietari del consorzio;

c) non vi sarebbe stata nessuna partecipazione, ciò che avrebbe inciso sulla possibilità di precisare l'inesattezza della inclusione nel V comparto di una porzione del fabbricato identificato, al foglio 218, part. 3, che invece non ricadrebbe in tale comparto.

Il Comune di Messina e la società controinteressata si sono costituiti, spiegando difese.

Il ricorso non può essere deciso senza sollevare questione di legittimità costituzionale degli articoli da 124 a 137 compresi del D.L. Lgt. 1399/1917, nonché dell'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 179/2009, nella parte in cui sottrae il D.L. Lgt. 1399/1917 all'effetto abrogativo di cui all'art. 2, del decreto-legge 22 dicembre 2008, n. 200.

Il D.L. Lgt. 1399/1917 è stato infatti inserito nell'allegato 1 al DL 22 dicembre 2008, n. 200, contenente le disposizioni che, ai sensi dell'art. 2, comma 1, «...sono o restano abrogate...»; successivamente, è stato inserito nell'allegato 2, al decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179 (cd. decreto "salvaleggi"), contenente le disposizioni che, ai sensi dell'art. 1, comma 2, «Sono sottratte all'effetto abrogativo di cui all'art. 2, del decreto-legge 22 dicembre 2008, n. 200...».

Questa Sezione II interna aveva già avuto modo di esprimere dubbi, con le sentenze 5 settembre 2012, numeri 2087 e 2099, con riferimento alla perdurante vigenza del D.L. Lgt. 1399/1917, «... in ragione della irragionevolezza dell'utilizzo di una legge emergenziale di quasi un secolo fa ai fini della gestione dell'attuale assetto urbanistico...»; in tali casi, tuttavia, in ragione del difetto di legittimazione di parte ricorrente, la questione di legittimità costituzionale è risultata non rilevante ai fini della decisione del giudizio.

Nel presente giudizio, invece, la questione di legittimità costituzionale appare rilevante.

Da un lato infatti, osta ad una decisione di questo Giudice nel senso di ritenere abrogato il D.L. Lgt. 1399/1917, sia il dato formale di cui al decreto legislativo 179/2009, sia l'orientamento stabile assunto dalla giurisprudenza.

Infatti, la giurisprudenza ha continuato, anche a distanza di tempo dalla emanazione del D.L. Lgt. 1399/1917, e pur dopo la promulgazione della LR 71/1978, a ritenere applicabile il D.L. Lgt. 1399/1917 alla formazione dei compatti della città di Messina ed alla conseguente espropriazione degli immobili compresi in tali comparti (Cass. civ., SU, 12 gennaio 1988, n. 133; Cass. civ., 3 dicembre 1990, n. 11552; CGARS, 28 gennaio 1993, n. 8).



Proprio l'esistenza di tale "diritto vivente", in aggiunta al dato formale di cui al decreto legislativo 179/2009, impedisce, sotto il profilo della rilevanza della questione di legittimità costituzionale, di pervenire ad una decisione che ritenga abrogato il D.L. Lgt. 1399/1917.

D'altro lato, occorre rimarcare come una delle censure contenute nel primo motivo di ricorso (secondo cui l'ultima variante al PRG comunale avrebbe eliminato, per l'area di cui si tratta, la perimetrazione in isolati e comparti del cd. "Piano Borzi", necessaria per le procedure di assegnazione in applicazione del D.Lg. Lgt. 1399/1917) ed il secondo motivo di ricorso presuppongano l'attuale vigenza del D.L. Lgt. 1399/1917, non potendo così essere deliberati prima della pronuncia della Corte costituzionale.

Il Collegio ritiene quindi che debba essere sollevata questione di legittimità costituzionale degli articoli da 124 a 137 compresi del D.L. Lgt. 1399/1917 (rientranti nel Titolo II, Capo II, Sezione III, § II, rubricato Norme speciali per i comparti del piano regolatore di Messina), nonché dell'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 179/2009, nella parte in cui sottrae il D.L. Lgt. 1399/1917 all'effetto abrogativo di cui all'art. 2, del decreto-legge 22 dicembre 2008, n. 200, per i seguenti motivi.

1. Eccesso di potere legislativo per irragionevolezza.

L'utilizzo di una legge emergenziale di quasi un secolo fa ai fini della gestione dell'attuale assetto urbanistico appare irragionevole, in considerazione della natura temporanea ed "a termine" delle norme di natura emergenziale, del grande lasso di tempo trascorso dalla emanazione del D.L. Lgt. 1399/1917 ad ora, del mutato assetto urbanistico ed edilizio della Città di Messina e degli intervenuti mutamenti dell'ordinamento giuridico.

Infatti, se è pur vero che «...Di fronte ad una situazione d'emergenza (...) Parlamento e Governo hanno non solo il diritto e potere, ma anche il preciso ed indeclinabile dovere di provvedere, adottando una apposita legislazione d'emergenza...» (Corte Cost. 1° febbraio 1982, n. 15), è altrettanto vero che la *ratio* emergenziale non può essere utilizzata per consentire una deroga sine die alla legislazione ordinaria (sul punto, in tema di ordinanze di protezione civile, recentemente, TAR Lazio - Roma, Sez. I, 26 novembre 2012, n. 9754).

Sotto tale profilo, non appare condivisibile quanto dedotto dal Comune resistente, secondo cui la *ratio* della formazione dei comparti della città di Messina prevista dagli art. 124 e ss. del D.L. Lgt. 1399/1917 sarebbe da ricercare «...in esigenze di ricostruzione legate ai luoghi (...) finalizzate ad una più agevole formazione dei comparti (...) Conseguentemente, la norma deve ritenersi vigente fino a quando non abbia potuto portare ad esaurimento la propria funzione, con riguardo alla porzione di territorio da edificare...» (memoria depositata il 2 novembre 2012, pag. 3): le esigenze di snellimento degli *iter* procedurali (dovute essenzialmente alla elisione di adempimenti procedurali che la legislazione successiva in materia di comparti - art. 23, della legge 1150/1942 e art. 11, della LR 71/1978 - ha ritenuto di dover prevedere, nonché alla elisione delle garanzie partecipative che costituiscono oggi un principio generale dell'ordinamento) non possono essere ragione sufficiente a derogare sine die la legislazione ordinaria e le forme di garanzia da essa poste.

Peraltro, a dimostrazione della natura temporanea del D.L. Lgt. 1399/1917, occorre ricordare che l'art. 1, della legge 11 dicembre 1952, n. 2467, stabiliva che «Il Ministro per i lavori pubblici, di concerto con quello per le finanze, può, con propri decreti, fissare nuovi termini, con scadenza non oltre il 15 aprile 1961, per l'ultimazione dei lavori per l'attuazione dei piani regolatori o di ampliamento degli abitati colpiti dai terremoti del 28 dicembre 1908 e del 13 gennaio 1915, che alla data di entrata in vigore della presente legge siano stati approvati ai sensi e per gli effetti degli articoli 115 e seguenti del testo unico, approvato con decreto-legge luogotenenziale 19 agosto 1917, n. 1399, e degli articoli 6, 7 e 8, del regio decreto-legge 29 aprile 1915, n. 582, e successive modificazioni, ed abbiano avuto effettivo inizio»; tale termine è stato prorogato dapprima al 15 aprile 1966 dall'art. 1, della legge 25 gennaio 1962, n. 25, e quindi al 31 dicembre 1970 dalla legge 9 agosto 1967, n. 771; la stessa legge 771/1967 è stata poi abrogata dall'art. 24 del DL 25 giugno 2008, n. 112 (cd. "taglia-leggi").

Né a diversa valutazione può indurre la circostanza, introdotta in giudizio dal Comune resistente e dalla società controinteressata, della sottrazione all'effetto abrogativo del D.L. Lgt. 1399/1917 di cui all'art. 2, comma 1, del DL 22 dicembre 2008, n. 200, operata a mezzo dell'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179 (cd. decreto "salvaleggi").

Infatti, tale effetto sottrattivo appare operato non in conseguenza di una valutazione in concreto della attuale vigenza del D.L. Lgt. 1399/1917, ma in considerazione del disposto di cui all'art. 14, comma 17, lett. a), della legge delega 28 novembre 2005, n. 246, secondo cui «...Rimangono in vigore: a) le disposizioni contenute (...) in ogni altro testo normativo che rechi nell'epigrafe la denominazione codice ovvero testo unico...».

Di una valutazione in concreto non vi è infatti traccia; inoltre, il D.L. Lgt. 1399/1917 è collocato nell'allegato 2, al decreto legislativo 179/2009, in cui sono contenute le disposizioni «...sottratte all'effetto abrogativo di cui all'art. 2, del decreto-legge 22 dicembre 2008, n. 200...» (così l'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 179/2009); diversamente, nell'allegato 1 sono collocate «...le disposizioni legislative statali, pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, anche



se modificate con provvedimenti successivi, delle quali è indispensabile la permanenza in vigore...» (così l'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 179/2009).

Si deve quindi ritenere che la sottrazione all'effetto abrogativo sia avvenuta non in conseguenza di una valutazione di indispensabilità operata dal legislatore, ma in adempimento del disposto del citato art. 14, comma 17, lett. *a*), della legge delega 28 novembre 2005, n. 246.

2. Violazione dell'art. 14, comma 1, lettere *f* ed *s*), dello Statuto della Regione Siciliana, costituzionalizzato con L. Cost. 2/1948.

Ai sensi dell'art. 14, comma 1, lettere *f* ed *s*), dello Statuto della Regione Siciliana, questa ha competenza legislativa esclusiva, tra l'altro, in materia di urbanistica e di espropriazioni per pubblica utilità.

La Regione Siciliana ha disciplinato, a mezzo dell'art. 11 della LR n. 71/1978, la materia della formazione dei comparti, con previsioni che sono radicalmente diverse da quelle degli artt. 124 e ss. del D.L. Lgt. 1399/1917.

Orbene, la Corte costituzionale ha avuto modo di affermare la «... naturale cedevolezza (anche nel momento interpretativo) della legge ordinaria statale rispetto sia alle disposizioni dello statuto speciale che alle relative norme di attuazione...» (sentenza 1° luglio 2005, n. 249, con richiami di giurisprudenza), e che «...sotto un aspetto generale, è evidente che la potestà legislativa delle regioni ha la sua ragion d'essere nella necessità di adattare la disciplina normativa alle particolari esigenze locali e quindi ben può una legge regionale dettare una disciplina diversa da quella nazionale con i limiti, ben s'intende, fissati dall'art. 117 Cost. ovvero dagli Statuti speciali...» (sentenza 29 aprile 1982, n. 82).

Ne consegue che la sopravvenuta LR 27 dicembre 1978, n. 71, che all'art. 11 ha disciplinato la formazione dei comparti, avrebbe dovuto essere ritenuta applicabile anche alla formazione dei comparti della città di Messina.

Né a diversa decisione avrebbe potuto indurre, dato il lungo lasso di tempo intercorso e l'esaurimento della sua funzione emergenziale, il carattere di specialità del D.L. Lgt. 1399/1917 rispetto alla norma generale di cui al citato art. 11.

Tuttavia, in proposito, come già esposto, il diritto vivente ha ritenuto la perdurante vigenza del D.L. Lgt. 1399/1917, circostanza che ha impedito di ritenere applicabile alla vicenda la normativa regionale.

3. Con riferimento all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 179/2009: violazione dei limiti imposti per l'esercizio della delega.

Come già, esposto nell'ambito del primo motivo, la sottrazione all'effetto abrogativo del D.L. Lgt. 1399/1917 di cui all'art. 2, comma 1, del DL 22 dicembre 2008, n. 200, operata a mezzo dell'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179, appare basata, in considerazione della collocazione del D.L. Lgt. 1399/1917, nell'allegato 2, al decreto legislativo 179/2009 (in cui sono contenute le disposizioni «...sottratte all'effetto abrogativo di cui all'art. 2, del decreto-legge 22 dicembre 2008, n. 200...»), e non nell'allegato 1 (in cui sono collocate «...le disposizioni legislative statali, pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi, delle quali è indispensabile la permanenza in vigore...»), non su una valutazione in concreto della indispensabilità della permanenza in vigore del D.L. Lgt. 1399/1917, ma in considerazione del disposto di cui all'art. 14, comma 17, lett. *a*), della legge delega 28 novembre 2005, n. 246, secondo cui «... Rimangono in vigore: *a*) le disposizioni contenute (...) in ogni altro testo normativo che rechi nell'epigrafe la denominazione codice ovvero testo unico...».

Tuttavia, l'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 179/2009; prevede che «... Sono sottratte all'effetto abrogativo di cui all'art. 2, del decreto-legge 22 dicembre 2008, n. 200; convertito, con modificazioni; dalla legge 18 febbraio 2009, n. 9, le disposizioni indicate nell'Allegato 2 al presente decreto legislativo, che permangono in vigore anche ai sensi e per gli effetti dell'art. 14, commi 14, 14-bis e 14-ter, della legge 28 novembre 2005, n. 246, e successive modificazioni...».

Il richiamo all'art. 14, comma 14, della legge delega, contenuto nell'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 179/2009, rende tale art. 1, comma 2 - nella parte in cui sottrae il D.L. Lgt. 1399/1917 all'effetto abrogativo di cui all'art. 2, del decreto-legge 22 dicembre 2008, n. 200 - affetto da un ulteriore vizio, autonomo rispetto a quelli già esposti nei motivi precedenti.

Dispone infatti il citato art. 14, comma 14, della legge 246/2005: «Entro ventiquattro mesi dalla scadenza del termine di cui al comma 12, il Governo è delegato ad adottare, con le modalità di cui all'art. 20, della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni, decreti legislativi che individuano le disposizioni legislative statali, pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, anche, se modificate con provvedimenti successivi, delle quali si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, secondo i seguenti principi e criteri direttivi: (...) *b*) esclusione delle disposizioni che abbiano esaurito la loro funzione o siano prive di effettivo contenuto normativo o siano comunque obsolete...».

L'esaurimento della funzione emergenziale del D.L. Lgt. 1399/1917; nonché la sua obsolescenza, alla luce del tempo trascorso, secondo quanto già esposto nel primo motivo, avrebbero quindi dovuto impedire la sottrazione all'effetto abrogativo di cui all'art. 2, del decreto-legge 22 dicembre 2008, n. 200.



Per quanto esposto, il ricorso non può essere deciso senza sollevare questione di legittimità costituzionale degli articoli da 124 a 137 compresi del D.L. Lgt. 1399/1917, nonché dell'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 179/2009, nella parte in cui sottrae il D.L. Lgt. 1399/1917 all'effetto abrogativo di cui all'art. 2, del decreto-legge 22 dicembre 2008, n. 200, che il Collegio ritiene, per quanto esposto, rilevante e non manifestamente infondata.

Ai sensi dell'art. 23, della legge 11 marzo 1953, n. 87, deve quindi essere disposta la sospensione del giudizio in corso e l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

P. Q. M.

Dichiara rilevante per la decisione dell'impugnativa proposta e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli articoli da 124 a 137 compresi del D.L. Lgt. 1399/1917, nonché dell'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 179/2009, nella parte in cui sottrae il D.L. Lgt. 1399/1917 all'effetto abrogativo di cui all'art. 2, del decreto-legge 22 dicembre 2008, n. 200;

Sospende il giudizio in corso, riservando ogni ulteriore decisione all'esito del giudizio innanzi alla Corte costituzionale;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti, a cura della Segreteria, alla Corte costituzionale;

Ordina che la presente ordinanza sia notificata, a cura della Segreteria, a tutte le parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei Ministri e che sia comunicata al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei Deputati.

Così deciso in Catania nelle camere di consiglio del giorno 26 giugno 2013 e del giorno 25 settembre 2013.

Il Presidente: VENEZIANO

L'estensore: SPAMPINATO

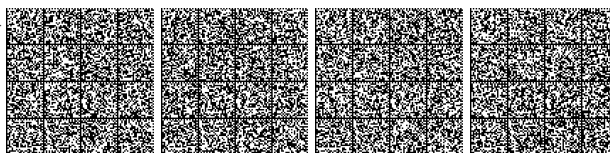
14C00056

N. 42

Ordinanza del 15 ottobre 2013 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, Sezione Staccata Catania sul ricorso proposto da Landi Paolina contro Comune di Messina e Crescenti Costruzioni S.r.l.

Edilizia urbanistica - Espropriazione per pubblica utilità - D.lgt. 19 agosto 1917, n. 1399, recante approvazione del T.U. delle disposizioni di legge emanate in conseguenza del terremoto di Messina del 28 dicembre 1908 - Norme speciali per i comparti del piano regolatore di Messina - Pubblicazione del piano di divisione in comparti - Ricorsi - Regolamento dei diritti di proprietà - Determinazione dell'indennità di espropriazione dei beni compresi nel comparto - Procedura per la prima gara - Concorso alla gara dell'Unione edilizia nazionale - Seconda gara - Terza gara - Acquisto delle aree comunali comprese nei comparti - Versamento delle indennità di espropriazione e destinazione di parti di essa alla costruzione di case economiche - Esecutorietà dei verbali di assegnazione - Diritti dei proprietari dei beni espropriati - Destinazione delle cauzioni incamerate - Agevolazioni fiscali - Ritenuta vigenza del decreto legislativo luogotenenziale sopra richiamato in base al "diritto vivente" - Irragionevolezza - Violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva della Regione Siciliana in materia di edilizia e urbanistica e di espropriazione per pubblica utilità, con conseguente inapplicabilità alla città di Messina della legge regionale n. 71 del 1978 in materia.

- Decreto legislativo luogotenenziale 19 agosto 1917, n. 1399, artt. 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136 e 137; Decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179, art. 1, comma 2.
- Costituzione, artt. 3 e 76; Statuto della Regione Siciliana, art. 14, primo comma, lett. f) e s); legge 28 novembre 2005, n. 246, art. 14, comma 17, lett. a).



Legge - Abrogazione - Disposizioni legislative anteriori al 1° gennaio 1970, di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore - sottrazione del d.l.lgt. n. 1399/1917 all'effetto abrogativo di cui all'art. 2 del d.l. 22 dicembre 2008, n. 200 - Ritenuto esaurimento della funzione emergenziale del d.l.lgt. n. 1399/1917 ed obsolescenza dello stesso - Eccesso di delega.

- Decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179, art. 1, comma 2.
- Costituzione, art. 76.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente Ordinanza sul ricorso numero di registro generale 2352 del 2012, proposto da Paolina Landi, rappresentata e difesa dall'avv. Carmelo Briguglio, con domicilio presso la Segreteria di questo Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia, Sezione staccata di Catania, in Catania, via Milano n. 42/A;

Contro il Comune di Messina, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Arturo Merlo, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Egidio Incorpora, in Catania, via Aloï n. 46;

Nei confronti di Crescenti Costruzioni S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Filippo Marcello Siracusano e Gianclaudio Puglisi, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Alfio Lo Vecchio, in Catania, via G. D'Annunzio n. 62;

Per l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia:

della determinazione dirigenziale del Comune di Messina n. 20 del 6 giugno 2012 avente ad oggetto l'indizione di gara per l'aggiudicazione del comparto 4° dell'isolato n. 439/C ai sensi degli artt. 127 e ss. del TU 19 agosto 1917, n. 1399;

della determinazione dirigenziale n. 21 del 7 giugno 2012 avente ad oggetto l'indizione di gara per l'aggiudicazione del comparto 5° dell'isolato n. 439/C ai sensi degli artt. 127 e ss. del TU 19 agosto 1917, n. 1399;

delle determinazioni dirigenziali del Dipartimento espropriazioni del Comune di Messina n. 16 e 17 del 15 aprile 2011, di approvazione degli atti di stima degli immobili ricadenti nei citati comparti. 4° e 5°;

di ogni eventuale ulteriore atto e/o provvedimento, anche non conosciuto, presupposto, connesso e/o comunque consequenziale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Messina e di Crescenti Costruzioni srl;

Vista la sentenza 9 ottobre 2013, n. 2416, con cui questa Sezione II interna, parzialmente decidendo, ha dichiarato inammissibile per difetto di giurisdizione il terzo motivo di ricorso, ed ha rinviato l'esame dei motivi 1 e 2 all'esito della questione di costituzionalità che sarebbe stata sollevata con separato provvedimento;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 giugno 2013 il dott. Diego Spampinato e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Parte ricorrente impugna gli atti in epigrafe, relativi alla procedura per aggiudicazione di due comparti edilizi ai sensi del D.L.Lgt. 1399/1927 sulla ricostruzione dopo il terremoto di Messina.

Affida il ricorso ai seguenti motivi:

1) Incostituzionalità del D.L.Lgt. 19 agosto 1917, n. 1399, recante Approvazione del testo unico delle disposizioni di legge emanate in conseguenza del terremoto del 28 dicembre 1908. Parte ricorrente, in via preliminare, chiede la rimessione alla Corte costituzionale della questione concernente la vigenza attuale e costituzionalità del citato decreto 1399, per: a) l'irragionevolezza dell'utilizzo di una legge emergenziale di quasi un secolo fa ai fini della gestione dell'attuale assetto urbanistico; b) la violazione dell'art. 42 della Costituzione, secondo cui la proprietà può essere, nei casi preveduti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi di interesse generale, mentre il ricorso al decreto n. 1399/1917 permetterebbe l'espropriazione in difetto di qualsiasi dichiarazione di pubblica utilità per consentire, in concreto, solo il soddisfacimento di un interesse immobiliare privatistico del soggetto che acquisirebbe per il tramite di procedura espropriativa il terreno edificabile; c) la violazione dell'art. 3 della Costituzione, essendovi una disparità di trattamento tra soggetti da espropriare ai sensi del D.L.Lgt. 19 agosto 1917, n. 1399, e soggetti, meglio garantiti, da espropriare ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 327/2001; d) la violazione delle competenze



legislative ed amministrative previste dalla Carta Costituzionale in materia urbanistica ed edilizia e dallo Statuto della Regione Sicilia, secondo cui questa ha competenza legislativa esclusiva, tra l'altro, proprio in materia di espropriazioni per pubblica utilità, esercitata, in materia di compatti, a mezzo della LR n. 71/1978; e) in ragione dell'orientamento giurisprudenziale espresso dal Tribunale di Messina, con sentenza n. 1569/2008 del 4 settembre 2008, secondo cui lo speciale procedimento espropriativo previsto nel D.L.Lgt. n. 1399/1917 e sfociante nell'assegnazione del comparto non sarebbe compatibile con il procedimento di opposizione alla stima contemplato dall'art. 51 della legge 25 giugno 1865, n. 2359, ciò che si concreterebbe in una violazione del diritto di difesa previsto dalla Costituzione.

2) Violazione dell'art. 23 della legge n. 1150/1942. Con note entrambe del 15 giugno 2012, prot. n. 150614 e n. 150641, il Dipartimento espropriazioni del Comune di Messina ha trasmesso alla ricorrente copia delle impugnate determinazioni dirigenziali n. 20 del 6 giugno 2012 e n. 21 del 7 giugno 2012, senza tuttavia che ciò sia stato preceduto da alcun avviso ai sensi dell'art. 23 della legge n. 1150/1942, che deve ritenersi integrare l'art. 124 del D.L.Lgt. 19 agosto 1917, n. 1399, nella parte in cui impone al Sindaco, una volta formato il comparto edificatorio, di invitare i proprietari a dichiarare se intendano procedere da soli o riuniti in consorzio, alla edificazione dell'area, invito che, secondo la prospettazione di parte ricorrente, costituirebbe un presupposto necessario per poter procedere alla gara.

3) Violazione dell'art. 7 della legge n. 241/1990; eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione. Le impugnate determinazioni dirigenziali del Dipartimento espropriazioni del Comune di Messina n. 16 e 17 del 15 aprile 2011, con cui è stata approvata la stima degli immobili dei comparti, sarebbero illegittime per non essere stata assicurata la partecipazione della ricorrente al relativo procedimento amministrativo, in violazione dell'art. 7 della legge n. 241/1990. Parte ricorrente evidenzia anche come il Tribunale di Messina, adito in sede di opposizione alla stima in occasione di altra procedura espropriativa avrebbe ritenuto, con sentenza n. 1569/2008 del 4 settembre 2008, che lo speciale procedimento espropriativo previsto nel D.L.Lgt. n. 1399/1917 e sfociante nell'assegnazione del comparto non fosse compatibile con il procedimento di opposizione alla stima contemplato dall'art. 51 della legge 25 giugno 1865, n. 2359. Gli interessati, quindi, qualora non potessero nemmeno partecipare al procedimento amministrativo dal quale scaturiscono le stime degli immobili da mettere a gara ai sensi del D.L.Lgt. 19 agosto 1917, n. 1399, si troverebbero privi di tutela giuridica per quanto concerne il loro legittimo interesse ad ottenere un adeguato indennizzo a seguito di espropriazione.

Con sentenza parziale 9 ottobre 2013, n. 2416, questa Sezione II interna ha rinviato l'esame dei motivi 1 e 2 all'esito della questione di costituzionalità che sarebbe stata sollevata con separato provvedimento, ed ha dichiarato inammissibile per difetto di giurisdizione il terzo motivo. In relazione al primo motivo, ha inoltre ritenuto manifestamente infondati i profili di illegittimità costituzionale dedotti da parte ricorrente con riferimento alla violazione dell'art. 42 ed alla violazione dell'art. 3 della Costituzione.

Il Collegio ritiene quindi condivisibili alcuni profili di illegittimità costituzionale dedotti con il primo motivo, ritenendo che il ricorso non possa essere deciso senza sollevare questione di legittimità costituzionale degli articoli da 124 a 137 compresi del D.L.Lgt. 19 agosto 1917, n. 1399, recante Approvazione del testo unico delle disposizioni di legge emanate in conseguenza del terremoto del 28 dicembre 1908, convertito in legge dalla legge 17 aprile 1925, n. 473, nonché dell'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 179/2009, nella parte in cui sottrae il D.L.Lgt. 1399/1917 all'effetto abrogativo di cui all'articolo 2 del decreto-legge 22 dicembre 2008, n. 200.

Il D.L.Lgt. 1399/1917 è stato infatti inserito nell'allegato 1 al D.L. 22 dicembre 2008, n. 200, contenente le disposizioni che, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, «... sono o restano abrogate...»; successivamente, è stato inserito nell'allegato 2 al decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179 (cd. decreto «salvaleggi»), contenente le disposizioni che, ai sensi dell'art. 1, comma 2, «Sono sottratte all'effetto abrogativo di cui all'articolo 2 del decreto-legge 22 dicembre 2008, n. 200...».

Questa Sezione II interna aveva già avuto modo di esprimere dubbi, con le sentenze 5 settembre 2012, numeri 2087 e 2099, con riferimento alla perdurante vigenza del D.L.Lgt. 1399/1917; «... in ragione della irragionevolezza dell'utilizzo di una legge emergenziale di quasi un secolo fa ai fini della gestione dell'attuale assetto urbanistico...»; in tali casi, tuttavia, in ragione del difetto di legittimazione di parte ricorrente, la questione di legittimità costituzionale è risultata non rilevante ai fini della decisione del giudizio.

Nel presente giudizio, invece, la questione di legittimità costituzionale appare rilevante.

Da un lato infatti, osta ad una decisione di questo Giudice nel senso di ritenere abrogato il D.L.Lgt. 1399/1917, sia il dato formale di cui al decreto legislativo n. 179/2009, sia l'orientamento stabile assunto dalla giurisprudenza.

Infatti, la giurisprudenza ha continuato, anche a distanza di tempo dalla emanazione del D.L.Lgt. 1399/1917, e pur dopo la promulgazione della L.R. n. 71/1978, a ritenere applicabile il D.L.Lgt. 1399/1917 alla formazione dei comparti della città di Messina ed alla conseguente espropriazione degli immobili compresi in tali comparti (Cass. civ., SU, 12 gennaio 1988, n. 133; Cass. civ., 3 dicembre 1990, n. 11552; CGARS, 28 gennaio 1993, n. 8).



Proprio l'esistenza di tale «diritto vivente», in aggiunta al dato formale di cui al decreto legislativo n. 179/2009, impedisce, sotto il profilo della rilevanza della questione di legittimità costituzionale, di pervenire ad una decisione che ritenga abrogato il D.L.Lgt. 1399/1917.

D'altro lato, occorre rimarcare come con il secondo motivo di ricorso parte ricorrente ha dedotto la violazione dell'art. 23 della legge n. 1150/1942, che nella sua prospettazione dovrebbe ritenersi integrare l'art. 124 del D.L.Lgt. 19 agosto 1917, n. 1399, nella parte in cui impone al Sindaco, una volta formato il compatto edificatorio, di invitare i proprietari a dichiarare se intendano procedere da soli o riuniti in consorzio, alla edificazione dell'area.

Il motivo presuppone l'attuale vigenza del D.L.Lgt. 1399/1917; non può quindi essere deliberato prima della pronuncia della Corte costituzionale sulla questione di legittimità costituzionale concernente la vigenza attuale e la legittimità costituzionale degli articoli da 124 a 137 compresi del D.L.Lgt. 19 agosto 1917, n. 1399.

Il Collegio ritiene quindi che debba essere sollevata questione di legittimità costituzionale degli articoli da 124 a 137 compresi del D.L.Lgt. 1399/1917 (rientranti nel Titolo II, Capo II, Sezione III, paragrafo II, rubricato Norme speciali per i comparti del piano regolatore di Messina), nonché dell'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 179/2009, nella parte in cui sottrae il D.L.Lgt. 1399/1917 all'effetto abrogativo di cui all'articolo 2 del decreto-legge 22 dicembre 2008, n. 200, per i seguenti motivi.

1. Eccesso di potere legislativo per irragionevolezza.

L'utilizzo di una legge emergenziale di quasi un secolo fa ai fini della gestione dell'attuale assetto urbanistico appare irragionevole, in considerazione della natura temporanea ed «a termine» delle norme di natura emergenziale, del grande lasso di tempo trascorso dalla emanazione del D.L.Lgt. 1399/1917 ad ora, del mutato assetto urbanistico ed edilizio della Città di Messina e degli intervenuti mutamenti dell'ordinamento giuridico.

Infatti, se è pur vero che «...Di fronte ad una situazione d'emergenza (...) Parlamento e Governo hanno non solo il diritto e potere, ma anche il preciso ed indeclinabile dovere di provvedere, adottando una apposita legislazione d'emergenza...» (Corte cost. 1° febbraio 1982, n. 15), è altrettanto vero che la *ratio* emergenziale non può essere utilizzata per consentire una deroga sine die alla legislazione ordinaria (sul punto, in tema di ordinanze di protezione civile, recentemente, TAR Lazio - Roma, Sez. I, 26 novembre 2012, n. 9754).

Sotto tale profilo, non appare condivisibile quanto dedotto dal Comune resistente, secondo cui la *ratio* della formazione dei comparti della città di Messina prevista dagli art. 124 e ss. del D.L.Lgt. 1399/1917 sarebbe da ricercare «...in esigenze di ricostruzione legate ai luoghi (...) finalizzate ad una più agevole formazione dei comparti (...) Conseguentemente, la norma deve ritenersi vigente fino a quando non abbia potuto portare ad esaurimento la propria funzione, con riguardo alla porzione di territorio da edificare...» (memoria depositata il 2 novembre 2012, pagg. 2 e 3); le esigenze di snellimento degli *iter* procedurali (dovute essenzialmente alla elisione di adempimenti procedurali che la legislazione successiva in materia di compatti — art. 23 della legge 1150/1942 e art. 11 della LR 71/1978 — ha ritenuto di dover prevedere, nonché alla elisione delle garanzie partecipative che costituiscono oggi un principio generale dell'ordinamento) non possono essere ragione sufficiente a derogare sine die la legislazione ordinaria e le forme di garanzia da essa poste.

Peraltro, a dimostrazione della natura temporanea del D.L.Lgt. 1399/1917, occorre ricordare che l'art. 1 della legge 11 dicembre 1952, n. 2467, stabiliva che «Il Ministro per i lavori pubblici, di concerto con quello per le finanze, può, con propri decreti, fissare nuovi termini, con scadenza non oltre il 15 aprile 1961, per l'ultimazione dei lavori per l'attuazione dei piani regolatori o di ampliamento degli abitati colpiti dai terremoti del 28 dicembre 1908 e del 13 gennaio 1915, che alla data di entrata in vigore della presente legge siano stati approvati ai sensi e per gli effetti degli articoli 115 e seguenti del testo unico, approvato con decreto-legge luogotenenziale 19 agosto 1917, n. 1399, e degli articoli 6, 7 e 8 del regio decreto-legge 29 aprile 1915, n. 582, e successive modificazioni, ed abbiano avuto effettivo inizio»; tale termine è stato prorogato dapprima al 15 aprile 1966 dall'art. 1 della legge 25 gennaio 1962, n. 25, e quindi al 31 dicembre 1970 dalla legge 9 agosto 1967, n. 771; la stessa legge 771/1967 è stata poi abrogata dall'art. 24 del DL 25 giugno 2008, n. 112 (cd. «taglia-leggi»).

Né a diversa valutazione può indurre la circostanza, introdotta in giudizio dal Comune resistente e dalla società controinteressata, della sottrazione all'effetto abrogativo del D.L.Lgt. 1399/1917 di cui all'articolo 2, comma 1, del DL 22 dicembre 2008, n. 200, operata a mezzo dell'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179 (cd. decreto «salvaleggi»).

Infatti, tale effetto sottrattivo appare operato non in conseguenza di una valutazione in concreto della attuale vigenza del D.L.Lgt. 1399/1917, ma in considerazione del disposto di cui all'art. 14, comma 17, lett. a), della legge delega 28 novembre 2005, n. 246, secondo cui «...Rimangono in vigore: a) le disposizioni contenute (...) in ogni altro testo normativo che rechi nell'epigrafe la denominazione codice ovvero testo unico ...».



Di una valutazione in concreto non vi è infatti traccia; inoltre, il D.L.Lgt. 1399/1917 è collocato nell'allegato 2 al decreto legislativo n. 179/2009, in cui sono contenute le disposizioni «...sottratte all'effetto abrogativo di cui all'articolo 2 del decreto-legge 22 dicembre 2008, n. 200...» (così l'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 179/2009); diversamente, nell'allegato 1 sono collocate «...le disposizioni legislative statali, pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi, delle quali è indispensabile la permanenza in vigore...» (così l'art. 1, comma 1, del decreto legislativo n. 179/2009).

Si deve quindi ritenere che la sottrazione all'effetto abrogativo sia avvenuta non in conseguenza di una valutazione di indispensabilità operata dal legislatore, ma in adempimento del disposto del citato art. 14, comma 17, lett. a), della legge delega 28 novembre 2005, n. 246.

2. Violazione dell'art. 14, comma 1, lettere f) ed s), dello Statuto della Regione Siciliana, costituzionalizzato con L. Cost. 2/1948.

Ai sensi dell'art. 14, comma 1, lettere f) ed s), dello Statuto della Regione Siciliana, questa ha competenza legislativa esclusiva, tra l'altro, in materia di urbanistica e di espropriazioni per pubblica utilità. La Regione Siciliana ha disciplinato, a mezzo dell'art. 11 della LR n. 71/1978, la materia della formazione dei comparti, con previsioni che sono radicalmente diverse da quelle degli artt. 124 e ss. del D.L.Lgt. 1399/1917.

Orbene, la Corte costituzionale ha avuto modo di affermare la «... naturale cedevolezza (anche nel momento interpretativo) della legge ordinaria statale rispetto sia alle disposizioni dello statuto speciale che alle relative norme di attuazione...» (sentenza 1° luglio 2005, n. 249, con richiami di giurisprudenza), e che «... sotto un aspetto generale, è evidente che la potestà legislativa delle regioni ha la sua ragion d'essere nella necessità di adattare la disciplina normativa alle particolari esigenze locali e quindi ben può una legge regionale dettare una disciplina diversa da quella nazionale con i limiti, ben s'intende, fissati dall'art. 117 Cost. ovvero dagli Statuti speciali...» (sentenza 29 aprile 1982, n. 82).

Ne consegue che la sopravvenuta LR 27 dicembre 1978, n. 71, che all'art. 11 ha disciplinato la formazione dei comparti, avrebbe dovuto essere ritenuta applicabile anche alla formazione dei comparti della città di Messina.

Né a diversa decisione avrebbe potuto indurre, dato il lungo lasso di tempo intercorso e l'esaurimento della sua funzione emergenziale, il carattere di specialità del D.L.Lgt. 1399/1917 rispetto alla norma generale di cui al citato art. 11.

Tuttavia, in proposito, come già esposto, il diritto vivente ha ritenuto la perdurante vigenza del D.L.Lgt. 1399/1917, circostanza che ha impedito di ritenere applicabile alla vicenda la normativa regionale.

3. Con riferimento all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 179/2009: violazione dei limiti imposti per l'esercizio della delega.

Come già esposto nell'ambito del primo motivo, la sottrazione all'effetto abrogativo del D.L.Lgt. 1399/1917 di cui all'articolo 2, comma 1, del DL 22 dicembre 2008, n. 200, operata a mezzo dell'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179, appare basata, in considerazione della collocazione del D.L.Lgt. 1399/1917 nell'allegato 2 al decreto legislativo n. 179/2009 (in cui sono contenute le disposizioni «...sottratte all'effetto abrogativo di cui all'articolo 2 del decreto-legge 22 dicembre 2008, n. 200...»), e non nell'allegato 1 (in cui sono collocate «...le disposizioni legislative statali, pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi, delle quali è indispensabile la permanenza in vigore...»), non su una valutazione in concreto della indispensabilità della permanenza in vigore del D.L.Lgt. 1399/1917, ma in considerazione del disposto di cui all'art. 14, comma 17, lett. a), della legge delega 28 novembre 2005, n. 246, secondo cui «...Rimangono in vigore: a) le disposizioni contenute (...) in ogni altro testo normativo che rechi nell'epigrafe la denominazione codice ovvero testo unico ...».

Tuttavia, l'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 179/2009, prevede che «... Sono sottratte all'effetto abrogativo di cui all'articolo 2 del decreto-legge 22 dicembre 2008, n. 200, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 2009, n. 9, le disposizioni indicate nell'Allegato 2 al presente decreto legislativo, che permangono in vigore anche ai sensi e per gli effetti dell'articolo 14, commi 14, 14-bis e 14-ter, della legge 28 novembre 2005, n. 246, e successive modificazioni...».

Il richiamo all'art. 14, comma 14, della legge delega, contenuto nell'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 179/2009, rende tale art. 1, comma 2 — nella parte in cui sottrae il D.L.Lgt. 1399/1917 all'effetto abrogativo di cui all'articolo 2 del decreto-legge 22 dicembre 2008, n. 200 — affetto da un ulteriore vizio, autonomo rispetto a quelli già esposti nei motivi precedenti.

Dispone infatti il citato art. 14, comma 14, della legge 246/2005: «Entro ventiquattro mesi dalla scadenza del termine di cui al comma 12, il Governo è delegato ad adottare, con le modalità di cui all'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni, decreti legislativi che individuano le disposizioni legislative statali, pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi, delle quali si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, secondo i seguenti principi e criteri direttivi: (...) b) esclusione delle disposizioni che abbiano esaurito la loro funzione o siano prive di effettivo contenuto normativo o siano comunque obsolete...».



L'esaurimento della funzione emergenziale del D.L.Lgt. 1399/1917, nonché la sua obsolescenza, alla luce del tempo trascorso, secondo quanto già esposto nel primo motivo, avrebbero quindi dovuto impedire la sottrazione all'effetto abrogativo di cui all'articolo 2 del decreto-legge 22 dicembre 2008, n. 200.

Per quanto esposto, i motivi 1 e 2 non possono essere decisi senza sollevare questione di legittimità costituzionale degli articoli da 124 a 137 compresi del D.L.Lgt. 1399/1917, nonché dell'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 179/2009, nella parte in cui sottrae il D.L.Lgt. 1399/1917 all'effetto abrogativo di cui all'articolo 2 del decreto-legge 22 dicembre 2008, n. 200, che il Collegio ritiene, per quanto esposto, rilevante e non manifestamente infondata.

Ai sensi dell'art. 23, della legge 11 marzo 1953, n. 87, deve quindi essere disposta la sospensione del giudizio in corso e l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

P. Q. M.

Dichiara rilevante per la decisione dell'impugnativa proposta e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli articoli da 124 a 137 compresi del D.L.Lgt. 1399/1917, nonché dell'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 179/2009, nella parte in cui sottrae il D.L.Lgt. 1399/1917 all'effetto abrogativo di cui all'articolo 2 del decreto-legge 22 dicembre 2008, n. 200;

Sospende il giudizio in corso, riservando ogni ulteriore decisione all'esito del giudizio innanzi alla Corte costituzionale;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti, a cura della Segreteria, alla Corte costituzionale;

Ordina che la presente ordinanza sia notificata, a cura della Segreteria, a tutte le parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri e che sia comunicata al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati.

Così deciso in Catania nella Camera di consiglio del giorno 26 giugno 2013.

Il Presidente: VENEZIANO

L'estensore: SPAMPINATO

14C00057

N. 43

Ordinanza dell'11 dicembre 2013 emessa dal Tribunale di Milano nel procedimento penale a carico di T.M.

Reati e pene - Produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope - Modifiche normative introdotte mediante disposizioni inserite nella legge di conversione del decreto-legge n. 272 del 2005 - Denunciata parificazione ai fini sanzionatori delle sostanze stupefacenti o psicotrope di cui alle tabelle II e IV (c.d. droghe leggere) del previgente art. 14 del testo unico in materia a quelle delle tabelle I e III (c.d. droghe pesanti) - Denunciato conseguente innalzamento delle sanzioni per le condotte riguardanti le sostanze di cui alle prime due tabelle - Denunciata unificazione delle tabelle che identificano le sostanze stupefacenti, in particolare includendo la *cannabis* e i suoi prodotti nella prima di tali tabelle - Estraneità delle nuove norme inserite dalla legge di conversione all'oggetto, alle finalità e alla *ratio* dell'originale decreto-legge - In via subordinata: carenza del presupposto del caso straordinario di necessità e urgenza.

- Decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272, convertito, con modificazioni, nella legge 21 febbraio 2006, n. 49, artt. 4-*bis* (nella parte in cui sostituisce i commi 1, 4 e 5 dell'art. 73 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309) e 4-*vicies-ter*, comma 2, lett. *a*) (che sostituisce il comma 1 dell'art. 13 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309), e comma 3, lett. *a*) n. 6 (*recte*: comma 3, nella parte in cui sostituisce l'art. 14, lett. *a*), n. 6 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309).
- Costituzione, art. 77, comma secondo.



IL TRIBUNALE

Sciogliendo la riserva sulla eccezione di legittimità, costituzionale sollevata dalla difesa di T. M. in relazione all'art. 73 DPR 309/1990,

OSSERVA

L'odierno imputato, è stato arrestato in data 13/11/2013 nella flagranza del delitto, commesso in Milano il 13.11.2013, p. e p. dall'artt. 73 dpr 309/90 perché, senza l'autorizzazione dell'art. 17 e fuori dalle ipotesi di cui all'art. 75 dpr 309/90, cedeva a terzi gr. 2,2 di sostanza stupefacente di colore marrone di tipo Hashish ricevendo un corrispettivo di € 20.

Convalidato l'arresto ed emesso provvedimento di custodia cautelare in carcere, il suo difensore ha chiesto la concessione di termini a difesa. In apertura della successiva udienza di giudizio direttissimo, il 5/12/2013, l'imputato (detenuto) ha rinunciato a comparire ed il difensore ha sollevato l'accennata eccezione, anticipando, peraltro, l'intenzione di formulare richiesta di applicazione di pena concordata ai sensi dell'art. 444 c.p.p., in relazione alla quale si è riservato di acquisire procura speciale dell'imputato, nell'ipotesi di ulteriore rinuncia a comparire all'udienza di rinvio.

Nella formulare l'eccezione, il difensore si è, in sostanza, richiamato alle considerazioni svolte nell'ordinanza emessa, in altro procedimento, in data 28/11/2013 dal GT di Milano (di cui è stata prodotta copia quasi integrale) che, nell'accogliere analoga eccezione, riprende e approfondisce (1), nella sua prima parte, le argomentazioni contenute nell'ordinanza n. 1426 del 9/5/2013 (dep 11/6/2013) con cui la Corte di Cassazione, sezione terza, «ritenute la rilevanza e la non manifesta infondatezza, solleva...: questione di legittimità costituzionale: a) dell'art. 4-bis del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272, introdotto dalla legge di conversione 21 febbraio 2006 n. 49, nella parte in cui ha modificato l'art. 73 del testo unico sulle sostanze stupefacenti di cui al d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, e segnatamente nella parte in cui, sostituendo i commi 1 e 4 dell'art. 73, parifica ai fini sanzionatori le sostanze stupefacenti o psicotrope di cui alle tabelle II e IV previste dal previgente art. 14 a quelle di cui alle tabelle I e III, e conseguentemente eleva le sanzioni per le prime dalla pena della reclusione da due a sei anni e della multa da euro 5.164 ad euro 77.468 a quella della reclusione da sei a venti anni e della multa da euro 26.000 a euro 260.000; b) all'art. 4-vicies-ter, comma 2, lett. a) e comma 3, lett. a) n. 6, del medesimo decreto-legge, nella parte in cui sostituisce gli artt. 13 e 14 del d.P.R. 309 del 1990, unificando le tabelle che identificano le sostanze stupefacenti, ed in particolare includendo cannabis e i suoi prodotti nella prima di tali tabelle, in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost., in via principale, sotto il profilo della estraneità delle nuove norme inserite dalla legge di conversione all'oggetto, alle finalità ed alla *ratio* dell'originale decreto-legge e, in via subordinata, sotto il profilo della evidente carenza del presupposto del caso straordinario di necessità e urgenza».

È indubbio come la questione di legittimità costituzionale, così come sopra sollevata, assuma rilevanza — sotto entrambi gli accennati profili — rispetto al presente processo e come, anzi, assuma rilevanza non solo in relazione alle parti, già individuate dall'ordinanza della SC, in cui l'art. 4-bis del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272, introdotto dalla legge di conversione 21 febbraio 2006 n. 49, ha modificato l'art. 73 commi 1 e 4 del testo unico sulla sostanze stupefacenti di cui al d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 ma anche nella parte in cui, sostituendo il comma 5 dell'art. 73 cit, parifica ai fini sanzionatori le sostanze stupefacenti o psicotrope di cui alle tabelle II e IV previste dal previgente art. 14 a quelle di cui alle tabelle I e III, e conseguentemente, eleva le sanzioni per le prime dalla pena della reclusione da sei mesi a quattro anni e della multa da euro 1032 ad euro 10329 a quella della reclusione da uno a sei anni e della multa da euro 3.000 a euro 26.000.

Seppur l'ipotesi attenuata di cui al comma 5 dell'art. 73 non venga, infatti, espressamente richiamata oggetto dell'imputazione oggetto del presente giudizio, l'attuale contestazione riguarda la cessione a terzi di gr. 2,2 di sostanza stupefacente di colore marrone di tipo Hashish (risultata, all'esito dell'accertamento tecnico-tossicologico, del peso netto di gr. 1,867 e contenente tatraidrocannabinolo all'11,47%) per un corrispettivo di € 20; sicché appare evidente la rilevanza di tale norma nella fase decisionale a cui si è giunti, almeno con riferimento alla formulazione della richiesta ex art 444 cpp, preannunciata dal difensore.

(1) Richiamando anche la successiva sentenza SU 10/6/2013 n. 25401 che, seppure incidentalmente nel sancire la natura di illecito esclusivamente amministrativo dell'uso o consumo di gruppo, avrebbe confermato l'impostazione dell'ordinanza 9/5/2013 richiamata nel testo



Affermata la rilevanza dell'eccezione di legittimità costituzionale di cui sopra, questo giudice condivide le argomentazioni poste dalla SC a fondamento dell'affermazione della sua non manifesta infondatezza, da ritenersi pienamente valide anche rispetto all'intervenuta modifica dell'art. 73 c. 5 d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309.

Come è noto, il decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272 (GU n. 303 del 30-12-2005), recava la seguente originaria intitolazione: «Misure urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le prossime Olimpiadi invernali, nonché la funzionalità dell'Amministrazione dell'interno. Disposizioni per favorire il recupero di tossicodipendenti recidivi»;

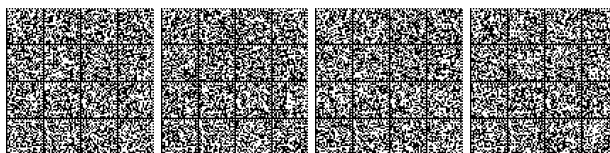
L'ordinanza della SC ha ritenuto irrilevante l'eventuale eccezione riferita al carattere disomogeneo del contenuto di tale originario DL, atteso che — a tacer d'altro — in quel giudizio (così come nel presente giudizio) non deve applicarsi alcuna norma di quel testo.

L'argomentazione dell'ordinanza della SC si focalizza invece sulle due disposizioni, inserite dell'originario art. 4 del DL, concernenti l'esecuzione di pene detentive nei confronti di tossicodipendenti recidivi che avessero in corso programmi terapeutici di recupero presso servizi pubblici o una struttura autorizzata, premettendo una ricostruzione della successiva evoluzione del testo che, di seguito, integralmente si riporta: «il citato art. 4 si limitava a statuire in ordine all'abrogazione dell'art. 94-bis del d.P.R. 309 del 1990, introdotto dalla allora recentissima legge 5 dicembre 2005, n. 251 (c.d. legge ex Cirielli), con la specifica finalità di evitare che le innovazioni portate da tale legge potessero causare come conseguenza una massiva e pregiudizievole ricarcerizzazione di condannati tossico-dipendenti, categoria questa ritenuta naturalmente recidivante.

Ed invero, l'art. 8 della detta legge 5 dicembre 2005, n. 251, aggiungendo l'art. 94-bis al d.P.R. 309 del 1990 sugli stupefacenti, riduceva da 4 a 3 anni, per i recidivi, la pena massima che consentiva l'affidamento in prova finalizzato all'attuazione del programma terapeutico; mentre l'art. 9 aggiungeva la lettera c) al comma 9 dell'art. 656 cod. proc. pen., escludendo dalla sospensione della esecuzione della pena i recidivi, compresi i tossicodipendenti che avessero già in corso un programma terapeutico. Dopo pochi giorni dalla loro entrata in vigore, queste disposizioni (effettivamente dissonanti rispetto al disegno di legge governativo sugli stupefacenti da tempo fermo al Senato) furono eliminate dall'art. 4 del decreto-legge 30 dicembre 2005 n. 272, il quale dispose: a) l'abrogazione del citato art. 94-bis appena introdotto dall'art. 8 della legge ex Cirielli; b) la modifica della lettera c) aggiunta dall'art. 9 di detta legge al comma 9 dell'art. 656 del cod. proc. pen., nel senso di ripristinare la sospensione della esecuzione della pena fino a 4 anni per i tossicodipendenti con programma terapeutico in atto, anche se recidivi;nel preambolo del decreto-legge le disposizioni dell'art. 4 vennero appunto giustificate con la «straordinaria necessità ed urgenza di garantire l'efficacia dei programmi terapeutici di recupero per le tossicodipendenze anche in caso di recidiva».

Facendo riferimento a detto art. 4, nella seduta del Senato del 19 gennaio 2006, fu presentato, direttamente in aula, un maxiemendamento governativo, interamente sostitutivo dell'articolo unico del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 272, nel quale venne inserita una buona parte del contenuto del disegno S 2953, del novembre 2003, fermo nelle competenti Commissioni referenti del Senato, e cioè una articolata ed ampia nuova disciplina della materia in sostituzione delle corrispondenti disposizioni del testo unico sulle sostanze stupefacenti di cui d.P.R. 309 del 1990. Nella seduta alla Camera del 6 febbraio 2006 poi, il Governo pose la fiducia sul disegno di legge di conversione nel testo delle Commissioni, identico a quello già approvato dal Senato»;

La successiva argomentazione della SC individua il primo — e principale — dei due profili di legittimità costituzionale nella profonda distonia di contenuto, di finalità e di *ratio* tra le disposizioni dell'art. 4 e le nuove norme introdotte in sede di conversione, con le quali è stata sostanzialmente posta una nuova disciplina “a regime” sulle sostanze stupefacenti. In particolare, così motiva sul punto: «Questo articolo, infatti, non toccava nemmeno incidentalmente o indirettamente la materia delle sostanze stupefacenti e la disciplina del trattamento sanzionatorio dei relativi illeciti, ma riguardava esclusivamente aspetti concernenti le modalità di esecuzione della pena per i tossicodipendenti recidivi già condannati, tanto che recava il titolo “Esecuzione delle pene detentive per tossicodipendenti in programmi terapeutici”, mentre nel preambolo del provvedimento d'urgenza si dichiarava che la sua *ratio* e finalità era quella di «garantire l'efficacia dei programmi terapeutici di recupero per le tossicodipendenze anche in caso di recidiva». Era dunque questo il «caso straordinario» che giustificava la «necessità e urgenza» di provvedere e legittimava l'esercizio della funzione legislativa senza delega da parte del Parlamento. Con la legge di conversione, invece, l'art. 4 venne fatto seguire da una serie di ben 23 articoli aggiuntivi (dall'art. 4-bis all'art. 4-vicies-ter, a loro volta articolati in numerosissimi commi e con i relativi allegati), che non apportavano modifiche in qualche grado interrelate funzionalmente con le previsioni dell'originario art. 4, bensì modificavano profondamente l'assetto disciplinatorio «a regime» in materia di stupefacenti.



Per quanto più specificamente concerne le norme rilevanti in questo giudizio, con questi articoli aggiuntivi, sostituendo, *in parte qua*, il precedente testo dell'art. 73, si incideva pervasivamente, tra l'altro, sul previgente sistema classificatorio delle sostanze stupefacenti e psicotrope (riducendo le quattro tabelle previgenti ad una sola, nella quale erano convogliate indifferentemente tutte le sostanze considerate comunque stupefacenti) nonché in misura notevole sulle pene edittali per gli illeciti aventi ad oggetto c.d. droghe leggere, equiparate a quelle pesanti (oltre che su altri importanti aspetti che non rilevano in questo giudizio, come la soglia quantitativa oltre la quale la detenzione è punibile, le conseguenze amministrative, le misure restrittive della libertà personale e di movimento nei confronti di «qualificati» assuntori di stupefacenti, e così via).

Secondo la richiamata giurisprudenza della Corte costituzionale (2), l'oggetto della legge di conversione deve tendere a coincidere con quello del decreto di urgenza e comunque le nuove norme da essa poste devono possedere una omogeneità funzionale-finalistica con quelle del decreto originario. Ora, non appare sussistere una tendenziale coincidenza, una omogeneità materiale e teleologica tra la disposizione abrogatrice contenuta nell'art. 4 del decreto d'urgenza e la riforma organica del testo unico sugli stupefacenti posta con la legge di conversione, o almeno, per quanto qui rileva, con l'aumento delle pene per le c.d. droghe leggere e la loro parificazione a quelle c.d. pesanti. Invero, l'unica norma in materia di stupefacenti aggiunta in sede di conversione che non appare del tutto estranea alla *ratio* dell'art. 4 è l'art. 4-*undecies*, strettamente connesso all'esecuzione del programma terapeutico del tossicodipendente.

Può osservarsi che qualora si ritenesse che la mera circostanza che il primo comma dell'art. 4 richiamava, per sopprimerlo, l'art. 94-*bis* del d.P.R. 309 del 1990 (ivi inserito da 22 giorni), sia sufficiente a rendere «non del tutto estranea» alle ragioni di necessità e urgenza che lo supportavano l'intera riscrittura del testo unico sugli stupefacenti, allora, seguendo il medesimo ragionamento, dovrebbe pure ritenersi che, poiché il secondo comma del medesimo art. 4 richiamava, per modificarlo, l'art. 656, comma 9, lett. c), cod. proc. pen., nel caso di specie si sarebbe potuto pure riscrivere, con apposito maxi emendamento d'aula — saltando quindi anche l'esame in sede referente — tutta la disciplina sulla esecuzione penale. In tal modo si consentirebbe ad ogni Governo, e alla sua maggioranza, di approfittare di qualunque, anche marginale ed effimera, «emergenza» per riformare interi settori dell'ordinamento, utilizzando l'eccezionale potere di legiferare mediante provvedimenti d'urgenza e la speciale procedura privilegiata della loro conversione, che al contrario costituisce una fonte funzionalizzata e specializzata.

Appare dunque non manifestamente infondato ritenere che l'introduzione delle nuove norme, ed in particolare delle norme dianzi indicate poste dagli artt. 4-*bis* e 4-*vicies-ter*, comma 2, lett. a) e comma 3, lett. a) n. 6, abbia travalicato i limiti della potestà emendativa del Parlamento tracciati dalle richiamate pronunce della Corte costituzionale».

Questo giudice, per ragioni di sintesi, non ritiene necessario richiamare le ulteriori — anch'esse condivisibili argomentazioni rafforzative, di portata più generale, prospettate nella ricordata ordinanza della SC a sostegno della questione di legittimità costituzionale sollevata, in via principale, con riferimento all'art. 77 comma 2 Cost., apparendo sufficiente un generico rinvio alle medesime.

È, invece, necessario riportare le argomentazioni — anch'esse condivisibili — che l'ordinanza in questione ha posto a fondamento dell'altra questione sollevata, in via subordinata, sempre con riferimento al medesimo art. 77 comma 2 Cost., sotto il diverso profilo della carenza del requisito della “necessità ed urgenza” (nel senso indicato dalla sentenza n. 171 del 2007 della Corte Costituzionale). A tale riguardo, la SC sottolinea in premessa come:

- sulla base della predetta sentenza n. 171 del 2007 e della successiva sentenza n. 128 del 2008, si è ritenuto «che tutte le disposizioni di un decreto-legge devono essere ancorate al presupposto del caso straordinario di necessità e urgenza che legittima l'esercizio del potere legislativo senza delega da parte del Governo. E l'estraneità di taluna di dette disposizioni alla disciplina cui il presupposto della necessità e urgenza si riferisce, sarebbe segno evidente della carenza del presupposto stesso, che non può essere sanata dalla conversione del decreto. Si aggiunge che, se è vero che la legge di conversione non può sanare l'assenza dei requisiti di taluna delle disposizioni del decreto-legge, dovrebbe anche ritenersi che essa neppure possa legittimamente inserire *ex novo* nel decreto disposizioni che appaiono estranee alle ragioni di necessità e urgenza che giustificano le norme del decreto stesso»;

- con la sentenza n. 355 del 2010, la Corte Costituzionale ha poi ritenuto di distinguere tra “norme aggiunte eterogenee” e “norme aggiunte non eterogenee”, precisando che la valutazione in termini di necessità e di urgenza deve essere indirettamente effettuata per queste ultime, mentre non occorre quando la norma aggiunta sia eterogenea rispetto al detto contenuto, essendo tale eterogeneità di per sé sintomo della mancanza dell'accennato requisito.

(2) Il richiamo riguarda in primis e soprattutto la sentenza n. 22 del 2012 della Corte Costituzionale (e la successiva ord. 34 del 2013 che ne conferma i principi) nonché sotto alcuni profili, su cui si ritornerà nel prosieguo, le precedenti sentenze n. 171 del 2007, n. 128 del 2008 e n. 355 del 2010.



Ciò premesso, qualora, nel caso in esame, fosse ritenuta infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata in via principale — assumendo che le nuove norme in materia di stupefacenti non si trovino «in una condizione di totale eterogeneità rispetto al contenuto del decreto-legge» in virtù del formale aggancio all'art. 4 —, la SC non ritiene manifestamente infondata l'eccezione, proposta in via subordinata, secondo cui la mancanza del requisito appare nella specie «evidente», così argomentando sul punto: «Può innanzitutto rilevarsi la assoluta mancanza di una motivazione nel preambolo dell'atto normativo e nella discussione parlamentare su quale fosse la straordinaria necessità che rendeva urgente, in quel momento, la riscrittura «a regime» del testo unico sugli stupefacenti. Gli interventi al Senato favorevoli all'emendamento, lo giustificarono con il richiamo all'indirizzo minoritario e ormai da tempo superato dalla Corte costituzionale, secondo cui la legge di conversione, per definizione, non sarebbe legata al requisito della necessità ed urgenza, con il che però sembra che implicitamente venisse riconosciuto che nella specie tali requisiti non ricorrevano. Inoltre, l'originario disegno di legge S 2953, il cui contenuto venne in gran parte incorporato nel maxiemendamento, non era stato inserito nel calendario dei provvedimenti da approvare prioritariamente, tanto che l'ultima seduta in cui le Commissioni riunite del Senato lo avevano esaminato risaliva alla primavera del 2005, il che sembra confermare che gli emendamenti aggiuntivi non rispondessero ai requisiti dell'urgenza e della necessità. Del resto, nella discussione al Senato il maxiemendamento venne illustrato e giustificato proprio quale conclusione di un lungo percorso legislativo che raccoglieva tre anni di esperienza parlamentare e con il quale si voleva chiudere una «annosa vicenda». Esattamente la difesa sottolinea l'analogia tra questa situazione e quella esaminata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 128 del 2008, che dichiarò l'illegittimità costituzionale di una disposizione aggiunta in sede di conversione finalizzata appunto a risolvere una «annosa vicenda» relativa alla proprietà e alla gestione del teatro Petruzzelli di Bari, il che, secondo la Corte, rivelava «l'assenza di ogni carattere di indispensabilità ed urgenza».

Del resto l'aggiunta, con la legge di conversione, di un nuovo oggetto nel titolo del decreto-legge (3), oltre all'eterogeneità delle nuove norme, sembra evidenziare anche l'estraneità delle stesse alle ragioni di necessità ed urgenza del provvedimento governativo».

Quanto, infine, all'ulteriore eccezione, prospettata dal difensore nel presente processo, sulla scia delle articolate — ma non del tutto convincenti — motivazioni svolte al riguardo nella citata ordinanza 28/11/2013 del GIP di Milano, circa il possibile contrasto con la decisione quadro 2004/757/GAI del Consiglio della UE e col principio di proporzionalità delle pene di cui all'art. 49, comma 3, CEDU, questo giudice condivide l'avviso espresso dalla più volte richiamata ordinanza 9/5/2013 della SC secondo cui - una volta accolta l'eccezione relativa al possibile contrasto, sotto l'accennato duplice profilo, delle norme richiamate in premessa con l'art. 77 c. 2 Cost. la questione relativa alla predetta decisione quadro del Consiglio della UE deve ritenersi assorbita.

P. Q. M.

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

Ritenutane la rilevanza e la non manifesta infondatezza,

Solleva nei termini dianzi indicati, questione di legittimità costituzionale:

a) dell'art. 4-bis del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272, introdotto dalla legge di conversione 21 febbraio 2006 n. 49, nella parte in cui ha modificato l'art. 73 del testo unico sulla sostanze stupefacenti di cui al d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, e segnatamente nella parte in cui:

- sostituendo i commi 1 e 4 dell'art. 73, parifica ai fini sanzionatori le sostanze stupefacenti o psicotrope di cui alle tabelle II e IV previste dal previgente art. 14 a quelle di cui alle tabelle I e III, e conseguentemente eleva le sanzioni per le prime dalla pena della reclusione da due a sei anni e della multa da euro 5.164 ad euro 77.468 a quella della reclusione da sei a venti anni e della multa da euro 26.000 a euro 260.000;

- sostituendo il comma 5 dell'art. 73, parifica ai fini sanzionatori le sostanze stupefacenti o psicotrope di cui alle tabelle II e IV previste dal previgente art. 14 a quelle di cui alle tabelle I e III, e conseguentemente eleva le sanzioni per le prime dalla pena della reclusione da sei mesi a quattro anni e della multa da euro 1.032 ad euro 10.329 a quella della reclusione da uno a sei anni e della multa da euro 3.000 a euro 26.000

(3) La legge di conversione 21 febbraio 2006, n. 49 aggiunse, infatti, alla originaria intitolazione del D.L. l'inciso «...e modifiche al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309.»



b) dell'art. 4-vicies-ter comma 2, lett. a) e comma 3, lett. a) n. 6, del medesimo decreto-legge, nella parte in cui sostituisce gli artt. 13 e 14 del d.P.R. 309 del 1990, unificando le tabelle che identificano le sostanze stupefacenti, ed in particolare includendo la cannabis e i suoi prodotti nella prima di tali tabelle,

in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost., in via principale, sotto il profilo della estraneità delle nuove norme inserite dalla legge di conversione all'oggetto, alle finalità ed alla ratio dell'originale decreto-legge e, in via subordinata, sotto il profilo della evidente carenza del presupposto del caso straordinario di necessità e urgenza;

Sospende il giudizio in corso sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale;

Dispone che, a cura della Cancelleria,

gli atti siano immediatamente trasmessi alla Corte costituzionale;

la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri;

la presente ordinanza sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento,

Da'atto che la comunicazione, nell'odierna udienza, al Pubblico Ministero ed al Difensore vale quale notificazione.

Milano, 11 dicembre 2013

Il giudice: GRISOLIA

14C00058

LOREDANA COLECCHIA, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2014-GUR-015) Roma, 2014 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.




GAZZETTA UFFICIALE
 DELLA REPUBBLICA ITALIANA

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

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

	<u>CANONE DI ABBONAMENTO</u>
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)** - annuale € **302,47**
*(di cui spese di spedizione € 74,42)** - semestrale € **166,36**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

*(di cui spese di spedizione € 40,05)** - annuale € **86,72**
*(di cui spese di spedizione € 20,95)** - semestrale € **55,46**

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83 + IVA)

Sulle pubblicazioni della 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

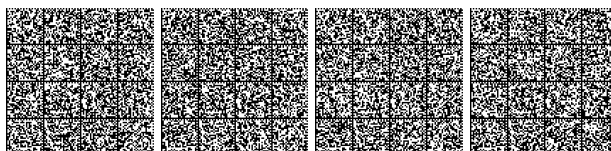
I.V.A. 4% a carico dell'Editore

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.





MODALITÀ PER LA VENDITA

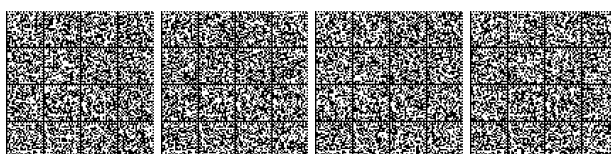
La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- **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.





€ 8,00

