

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 155° - Numero 22

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 21 maggio 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. 125. Sentenza 7 - 15 maggio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Commercio - Disciplina dei poli commerciali e degli impianti di distribuzione dei carburanti, con o senza gestore.

- Legge della Regione Umbria 6 maggio 2013, n. 10 (Disposizioni in materia di commercio per l'attuazione del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 e del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27. Ulteriori modifiche ed integrazioni della legge regionale 3 agosto 1999, n. 24, della legge regionale 20 gennaio 2000, n. 6 e della legge regionale 23 luglio 2003, n. 13), artt. 9, 43 e 44.

..... Pag. 1

N. 126. Sentenza 7 - 15 maggio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Professioni - Formazione del medico specializzando - Contratti di formazione specialistica aggiuntivi regionali.

- Legge della Regione Veneto 14 maggio 2013, n. 9 (Contratti di formazione specialistica aggiuntivi regionali), art. 3.

..... Pag. 8

N. 127. Sentenza 7 - 15 maggio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Regioni, Province autonome ed Enti locali - Obbligo di adeguamento dei propri ordinamenti a quanto previsto dall'art. 6, comma 5, del D.L. 21 maggio 2010, n. 78, (previsione di un minimo fisso e ridotto di componenti degli organi di amministrazione e controllo), con riferimento agli enti pubblici sottoposti alla loro vigilanza.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 22, comma 3.

..... Pag. 12

N. 128. Sentenza 7 - 15 maggio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

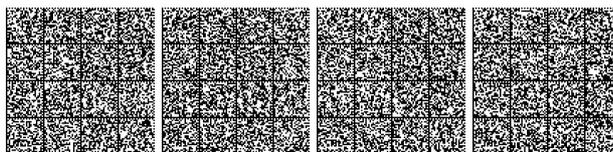
Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Canone per la concessione per la realizzazione e la gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto.

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), art. 1, comma 252.

..... Pag. 19



- N. **129.** Sentenza 7 - 15 maggio 2014
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Assistenza sanitaria al personale navigante ed aeronavigante - Trasferimento delle funzioni dal Ministero della salute alle Regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano mediante regolamento governativo, adottato d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni.
 - Legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2012), art. 4, comma 90.
 - Pag. 24
- N. **130.** Sentenza 7 - 15 maggio 2014
 Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.
Corte dei conti, Sezione delle autonomie - Applicazione del regime di controllo di cui al D.L. n. 174/2012, convertito in legge n. 213/2012, sui rendiconti dei Gruppi consiliari relativi all'esercizio finanziario 2012.
 - Deliberazioni della Corte dei conti, sezione delle autonomie, 5 aprile 2013, n. 12, e 5 luglio 2013, n. 15; deliberazioni della Corte dei conti, sezione di controllo per l'Emilia-Romagna 12 giugno 2013, n. 234, e 10 luglio 2013, n. 249; deliberazioni della Corte dei conti, sezione di controllo per il Veneto, 13 giugno 2013, n. 160, e 29 aprile 2013, n. 105, e deliberazione della Corte dei conti, sezione di controllo per il Piemonte, 10 luglio 2013, n. 263.
 - Pag. 28
- N. **131.** Ordinanza 7 - 15 maggio 2014
 Giudizio per la correzione di omissioni e/o errori materiali.
Correzione di errore materiale contenuto nella sentenza n. 39 del 26 febbraio-6 marzo 2014.
 - Pag. 35
- N. **132.** Sentenza 7 - 16 maggio 2014
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Previdenza - Indennità premio di fine servizio per direttore generale, direttore amministrativo e direttore sanitario delle A.S.L.
 - 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), art. 3-bis, comma 11.
 - Pag. 36
- N. **133.** Ordinanza 7 - 16 maggio 2014
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Impiego pubblico - Magistrati - Trattamento economico - Riduzione nella misura del 5% per le retribuzioni oltre i 90.000 euro e nella misura del 10% per le retribuzioni oltre i 150.000 euro, nel periodo dal 1° gennaio 2011 al 31 dicembre 2013.
 - 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, art. 9, comma 2; decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 2, comma 1.
 - Pag. 44



ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 28. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 3 aprile 2014 (della Provincia autonoma di Bolzano).

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti concernenti l'IMU (imposta municipale propria) - Compensazione del minor gettito derivante dall'abolizione della seconda rata dell'imposta per alcune tipologie di immobili - Previsione che, per i comuni delle Regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, la compensazione avviene attraverso un minor accantonamento, per l'importo complessivo di euro 86.108.824,15, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata conferma, già contestata dalla ricorrente con il ricorso n. 1 del 2014, del meccanismo dell'accantonamento a valere sulla devoluzione delle quote dei tributi erariali spettanti alla Provincia di cui all'art. 13, comma 17, del decreto-legge n. 201 del 2011, già impugnato dalla ricorrente con il ricorso n. 40 del 2012 - Contrasto con il quadro statutario in materia finanziaria, in forza del quale l'intervento del legislatore statale con legge ordinaria necessita della preventiva intesa con la Regione Trentino-Alto Adige e le Province autonome - Violazione del principio dell'accordo - Mancata previsione di un effettivo trasferimento di risorse dal bilancio statale a favore del bilancio provinciale - Lesione della competenza provinciale in materia di finanza locale - Modificazione unilaterale dell'assetto statutario delle competenze provinciali - Violazione dei principi di ragionevolezza e di leale collaborazione.

- Decreto-legge 30 novembre 2013, n. 133, convertito, con modificazioni, nella legge 29 gennaio 2014, n. 5, art. 1, comma 8.
- Costituzione, art. 3; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, Titolo VI, in particolare, artt. 75, 79, 80, 81, 82, 83, 103, 104 e 107; decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268, artt. 9, 10, 10-bis, 17, 18 e 19; legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, commi 106 e 108.

Pag. 47

- N. 29. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 aprile 2014 (della Provincia Autonoma di Trento)

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti concernenti l'IMU (imposta municipale propria) - Compensazione del minor gettito derivante dall'abolizione della seconda rata dell'imposta per alcune tipologie di immobili - Previsione che, per i comuni delle Regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, la compensazione avviene attraverso un minor accantonamento, per l'importo complessivo di euro 86.108.824,15, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata mancata assegnazione alla ricorrente di risorse corrispondenti al minor gettito IMU, in luogo della diminuzione dell'accantonamento (ritenuto incostituzionale) di cui all'art. 13, comma 17, del decreto-legge n. 201 del 2011 - Richiamo a precedente ricorso (n. 32 del 2012) proposto alla Corte costituzionale avverso tale articolo dalla stessa Provincia autonoma - Estraneità al sistema finanziario provinciale e natura "sottrattiva" del meccanismo dell'accantonamento - Violazione del principio di ragionevolezza - Contrasto con la garanzia statutaria di compartecipazione delle Province autonome ai tributi erariali - Violazione del principio dell'accordo tra Stato e autonomie speciali in materia finanziaria e inosservanza delle procedure paritetiche previste dallo statuto per il Trentino-Alto Adige - Violazione dell'autonomia finanziaria e delle competenze delle Province autonome in materia di finanza locale.

- Decreto-legge 30 novembre 2013, n. 133, art. 1, comma 8, convertito, con modificazioni, nella legge 29 gennaio 2014, n. 5.
- Costituzione, art. 3; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 75, 79, 80, 81, 103, 104 e 107; decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268, artt. 9, 10, 10-bis, 17, 18 e 19.

Pag. 53



N. 74. Ordinanza del 28 gennaio 2014 del Tribunale di Livorno

Previdenza - Previsione, con norma autoqualificata d'interpretazione autentica, dell'applicabilità ai giudizi pendenti in primo grado della disposizione che stabilisce il termine prescrizione di cinque anni, anziché di dieci anni per il pagamento dei ratei arretrati, ancorché non liquidati, dei trattamenti pensionistici, nonché delle relative differenze dovute a seguito di riliquidazione - Violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo dell'irragionevolezza e della disparità di trattamento di situazioni analoghe, a seconda del grado di giudizio della controversia relativa al pagamento dei predetti ratei.

- Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 novembre 2011, n. 111, art. 38, comma 4.
- Costituzione, art. 3; Convenzione per la salvaguardia diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6. Pag. 58

N. 75. Ordinanza emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Molise del 5 dicembre 2013.

Bilancio e contabilità pubblica - Piani di rientro dai disavanzi del settore sanitario - Attribuzione al commissario ad acta per l'attuazione di detti piani di poteri di sostituzione di natura legislativa o con forza di legge - Violazione del principio di tipicità delle fonti primarie - Lesione del principio autonomistico - Violazione del principio rappresentativo - Violazione della disciplina costituzionale dell'intervento sostitutivo degli organi regionali.

- Legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 83.
- Costituzione, artt. 1, comma secondo, 5, 114, comma secondo, 117, commi terzo e sesto, 120, comma secondo, 121, comma secondo, 70, primo comma, 77, commi primo e secondo.

In via subordinata:

Bilancio e contabilità pubblica - Disavanzi di gestione delle Regioni e piani di rientro dal disavanzo nel settore sanitario - Legittimazione all'adozione di atti sostitutivi normativi del commissario ad acta anziché del Governo nella sua collegialità.

- Legge 5 giugno 2003, n. 131, art. 8, comma 1; legge 30 dicembre 2004, n. 311, art. 1, comma 174; d.l. 1° ottobre 2007, n. 159, art. 4, convertito in legge 29 novembre 2007, n. 222; legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, commi 79, 83 e 84.
- Costituzione, art. 92, primo comma. Pag. 62

N. 76. Ordinanza del 27 novembre 2013 emessa dal Tribunale di Roma.

Bilancio e contabilità pubblica - Trattamento economico complessivo dei dipendenti pubblici di qualifiche dirigenziali e trattamento accessorio - Previsione che lo stesso, per gli anni 2011, 2012 e 2013, non superi 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 di anno, fino 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 - Lesione del principio solidaristico - Violazione del principio di uguaglianza - Lesione del principio di tutela del lavoro, della retribuzione proporzionata ed adeguata, della contrattazione collettiva e della capacità contributiva.

- Decreto-legge 31 maggio, 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, commi 1 e 17.
- Costituzione, artt. 2, 3, 35, 36, 39 e 53.



Bilancio e contabilità pubblica - Dipendenti pubblici - Previsione della proroga fino al 31 dicembre 2014 delle vigenti disposizioni che limitano la crescita dei trattamenti economici anche accessori del personale delle pubbliche amministrazioni previsti dalle disposizioni medesime - Violazione del principio di uguaglianza - Lesione del principio di tutela del lavoro, della retribuzione proporzionata ed adeguata, della contrattazione collettiva e della capacità contributiva.

- Decreto-legge 31 maggio, 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 16, comma 1, lett. b).
- Costituzione, artt. 2, 3, 35, 36, 39 e 53. Pag. 72

N. 77. Ordinanza emessa dal Giudice designato della Corte di appello di Reggio Calabria del 23 gennaio 2014.

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

- Legge 24 marzo 2001, n. 89, art. 2-bis, comma 3, inserito dall'art. 55, comma 1, lett. b), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134.
- Costituzione, art. 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Pag. 77

N. 78. Ordinanza del G.I.P. del Tribunale di Lecce del 23 dicembre 2013.

Processo penale - Misure cautelari - Criteri di scelta delle misure - Obbligatorietà della custodia cautelare in carcere quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in relazione al delitto di cui all'art. 416-bis cod. pen. (nella specie: concorso esterno in associazione di tipo mafioso), salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari - Mancata previsione della salvezza dell'ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure - Ingiustificata parificazione della posizione del partecipe alla associazione mafiosa con quella del concorrente esterno - Irragionevole assoggettamento a un medesimo regime cautelare delle diverse ipotesi concrete riconducibili ai paradigmi punitivi considerati - Contrasto con i principi di inviolabilità della libertà personale e di non colpevolezza sino alla sentenza di condanna definitiva.

- Codice di procedura penale, art. 275, comma 3, come modificato dall'art. 2, comma 1, del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 aprile 2009, n. 38.
- Costituzione, artt. 3, 13, primo comma, e 27, comma secondo. Pag. 83





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 125

Sentenza 7 - 15 maggio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Commercio - Disciplina dei poli commerciali e degli impianti di distribuzione dei carburanti, con o senza gestore.

- Legge della Regione Umbria 6 maggio 2013, n. 10 (Disposizioni in materia di commercio per l'attuazione del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 e del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27. Ulteriori modifiche ed integrazioni della legge regionale 3 agosto 1999, n. 24, della legge regionale 20 gennaio 2000, n. 6 e della legge regionale 23 luglio 2003, n. 13), artt. 9, 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. 9, 43 e 44 della legge della Regione Umbria 6 maggio 2013, n. 10 (Disposizioni in materia di commercio per l'attuazione del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 e del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27. Ulteriori modifiche ed integrazioni della legge regionale 3 agosto 1999, n. 24, della legge regionale 20 gennaio 2000, n. 6 e della legge regionale 23 luglio 2003, n. 13), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato l'8-11 luglio 2013, depositato in cancelleria l'11 luglio 2013 ed iscritto al n. 74 del registro ricorsi 2013.

Udito nell'udienza pubblica del 25 marzo 2014 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

udito l'avvocato dello Stato Diego Giordano per il Presidente del Consiglio dei ministri.



Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato l'8-11 luglio 2013 e depositato il successivo 11 luglio il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato, in riferimento agli artt. 41 e 117, primo e secondo comma, lettera *e*), della Costituzione, gli artt. 9, 43 e 44 della legge della Regione Umbria 6 maggio 2013, n. 10 (Disposizioni in materia di commercio per l'attuazione del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 e del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27. Ulteriori modifiche ed integrazioni della legge regionale 3 agosto 1999, n. 24, della legge regionale 20 gennaio 2000, n. 6 e della legge regionale 23 luglio 2003, n. 13).

1.1.- L'art. 9 della legge reg. n. 10 del 2013 integra le previsioni dell'art. 10-*bis* della legge della Regione Umbria 3 agosto 1999, n. 24 (Disposizioni in materia di commercio in attuazione del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114), rubricato «poli commerciali».

Preliminarmente, l'Avvocatura dello Stato precisa che la definizione di «polo commerciale» è frutto dell'elaborazione legislativa regionale in materia, non rinvenendosi, nella legislazione nazionale, una simile definizione né, tantomeno, una specifica disciplina.

Ciò premesso, il ricorrente osserva che il comma 3-*quater* aggiunto all'art. 10-*bis* dalla norma impugnata classifica come polo commerciale «gli esercizi commerciali inseriti in un medesimo piano attuativo con progetto di carattere unitario e oggetto di richiesta di approvazione unica oltre che di autorizzazione per ciascuna attività commerciale prevista dal medesimo progetto», e precisa che «Sono classificati polo commerciale, inoltre, gli esercizi commerciali inseriti in: *a*) edifici contigui i cui perimetri si tocchino; *b*) edifici nei quali sono inseriti più esercizi commerciali in piani sovrastanti; *c*) edifici adiacenti i cui perimetri si trovino ad una distanza lineare inferiore a 40 metri; *d*) edifici adiacenti i cui perimetri si trovino ad una distanza lineare superiore a 40 metri, qualora vi siano collegamenti strutturali di qualsiasi tipo tra detti edifici; *e*) un unico edificio dotato di più ingressi autonomi e indipendenti e servizi non gestiti unitariamente».

Il comma 3-*quinqües* aggiunto al medesimo art. 10-*bis* della legge reg. n. 24 del 1999 prescrive, ai fini del precedente comma, che «Il perimetro dell'edificio e le distanze tra gli edifici sono calcolate con le modalità stabilite dal Reg. reg. 3 novembre 2008, n. 9 (Disciplina di attuazione dell'art. 12, comma 1, lettere a e d-*bis* della legge regionale 18 febbraio 2004, n. 1 «Norme per l'attività edilizia» - Criteri per regolamentare l'attività edilizia e per il calcolo delle superfici, delle volumetrie, delle altezze e delle distanze relative alla edificazione). Ai fini della classificazione di polo commerciale, sono considerati anche gli edifici separati da strade delle tipologie F-Strade locali e F-*bis*-Itinerari ciclopedonali di cui all'articolo 2, comma 2, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada)».

Orbene, secondo il ricorrente, con le norme regionali sopra citate viene, di fatto, introdotta l'eventualità che un esercizio di vicinato debba essere sottoposto ad autorizzazione preventiva, in quanto facente parte di un «polo commerciale» come definito dalla norma, potendosi pertanto verificare la possibilità che, a priori, l'esercente non sia in condizioni di conoscere i requisiti di accesso all'attività stessa. Infatti, l'avvio dell'attività verrebbe sottoposto a disposizioni specifiche, in relazione alla superficie di vendita complessiva eventualmente derivante dall'appartenenza, appunto, ad un polo commerciale che, in alcuni casi, non è all'evidenza chiaramente individuabile in tale fase; e ciò anche alla luce dei complessi criteri previsti al comma 3-*quinqües*.

Tale interpretazione sarebbe ulteriormente confermata dal comma 3-*ter* dell'art. 10-*bis*, sempre introdotto dalla norma impugnata, secondo il quale: «La diversa articolazione interna della superficie di vendita degli esercizi commerciali presenti in un polo commerciale sono soggette (*recte*: è soggetta) a SCIA da presentare secondo le modalità di cui all'articolo 4-*bis*, salvo superamento degli standard urbanistici e di viabilità originariamente previsti. In tal caso trova applicazione la procedura di autorizzazione di cui al comma 3».

Le citate norme regionali, quindi, introdurrebbero regole restrittive e discriminatorie, in contrasto con i principi di liberalizzazione contenuti nell'art. 31, comma 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, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, il quale stabilisce che «Secondo la disciplina dell'Unione Europea e nazionale in materia di concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi, costituisce principio generale dell'ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali [...]». Sarebbe violato quindi l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., nonché il principio di libertà dell'iniziativa economica, di cui all'art. 41 Cost.

2.- La seconda delle norme impuginate con il presente ricorso è l'art. 43 della legge reg. n. 10 del 2013 che - nel sostituire l'art. 7 della legge della Regione Umbria 23 luglio 2003, n. 13 (Disciplina della rete distributiva dei carburanti



per autotrazione), - prescrive, al comma 1, che i nuovi impianti di distribuzione dei carburanti eroghino «benzina e gasolio e almeno un prodotto a scelta fra alimentazione elettrica, metano, GPL, biodiesel per autotrazione, idrogeno o relative miscele, a condizione che tale ultimo obbligo non comporti ostacoli tecnici o oneri economici eccessivi e non proporzionati alle finalità dell'obbligo».

Tale previsione non sarebbe in linea con il disposto del comma 5 dell'art. 17 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 marzo 2012, n. 27, il quale, nel modificare l'art. 83-bis, comma 17, 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, prevede che, al fine di garantire il pieno rispetto delle disposizioni dell'ordinamento comunitario in materia di tutela della concorrenza e di assicurare il corretto e uniforme funzionamento del mercato, l'installazione e l'esercizio di un impianto di distribuzione di carburanti non possono essere subordinati, tra l'altro, all'obbligo della erogazione «di più tipologie di carburanti, ivi incluso il metano per autotrazione, se tale ultimo obbligo comporta ostacoli tecnici o oneri economici eccessivi e non proporzionali alle finalità dell'obbligo».

Pertanto, la norma regionale nel prescrivere che i nuovi impianti debbano erogare «benzina e gasolio e almeno un prodotto a scelta tra alimentazione elettrica, metano, GPL, biodiesel per autotrazione, idrogeno o relative miscele», anche se a condizione che tale ultimo obbligo non comporti ostacoli tecnici o oneri economici eccessivi e non proporzionati alle finalità dell'obbligo, introdurrebbe una misura limitativa della concorrenza, con violazione dell'art. 117, primo e secondo comma, lettera e), Cost.

3.- La terza norma impugnata è l'art. 44 della legge reg. n. 10 del 2013 che, nell'aggiungere l'art. 7-ter alla legge reg. n. 13 del 2003, prescrive, al comma 1, con riguardo agli impianti cosiddetti "ghost", che «Possono essere installati nuovi impianti dotati di apparecchiature self-service pre-pagamento funzionanti senza la presenza del gestore, se classificati di pubblica utilità ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera q) e a condizione che ne sia garantita adeguata sorveglianza secondo le modalità stabilite dal Comune»

La norma, secondo il ricorrente mediante l'inciso «se classificati di pubblica utilità ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera q)» introdurrebbe, anche in questo caso, una misura restrittiva della concorrenza in quanto condizionerebbe l'apertura di un impianto senza gestore al rispetto del requisito prescritto dal citato art. 2, comma 1, lettera q), ovvero l'essere o l'unico impianto del Comune o un impianto posto ad almeno dieci chilometri dal punto di distribuzione più vicino anche se ubicato sul territorio di altro Comune limitrofo.

Tale previsione, condizionando l'apertura di impianti senza gestore sarebbe in contrasto con le norme che hanno liberalizzato gli impianti di distribuzione dei carburanti completamente automatizzati al di fuori dai centri abitati contenute nell'art. 18 del d.l. n. 1 del 2012, secondo cui non possono essere posti vincoli o limitazioni all'utilizzo continuativo delle apparecchiature per la modalità di rifornimento senza servizio con pagamento anticipato, nonché con l'art. 28, comma 7, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111.

La norma impugnata, pertanto, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. che riserva in via esclusiva allo Stato la competenza legislativa nella materia «tutela della concorrenza».

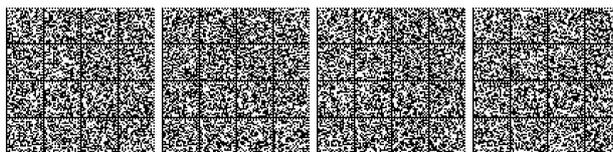
4.- La Regione non si è costituita.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato, in riferimento agli artt. 41 e 117, primo e secondo comma, lettera e), della Costituzione, gli artt. 9, 43 e 44 della legge della Regione Umbria 6 maggio 2013, n. 10 (Disposizioni in materia di commercio per l'attuazione del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 e del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27. Ulteriori modifiche ed integrazioni della legge regionale 3 agosto 1999, n. 24, della legge regionale 20 gennaio 2000, n. 6 e della legge regionale 23 luglio 2003, n. 13).

1.1.- Il ricorrente ritiene che gli artt. 9, 43 e 44, della legge reg. n. 10 del 2013 siano in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. che riserva alla competenza legislativa dello Stato la materia «tutela della concorrenza».

Pertanto, prima di esaminare nel dettaglio le singole norme censurate, si rende opportuna una premessa di carattere generale sulla giurisprudenza di questa Corte in materia di «tutela della concorrenza».



La giurisprudenza costituzionale è costante nell'affermare che la nozione di concorrenza di cui al secondo comma, lettera e), dell'art. 117 Cost. riflette quella operante in ambito comunitario e comprende: a) sia gli interventi regolatori che a titolo principale incidono sulla concorrenza, quali le misure legislative di tutela in senso proprio, che contrastano gli atti ed i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati e che ne disciplinano le modalità di controllo, eventualmente anche di sanzione; b) sia le misure legislative di promozione, che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l'apertura, eliminando barriere all'entrata, riducendo o eliminando vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese, rimuovendo, cioè, in generale, i vincoli alle modalità di esercizio delle attività economiche (*ex multis*, sentenze n. 270 e n. 45 del 2010, n. 160 del 2009, n. 430 e n. 401 del 2007).

In questa seconda accezione, attraverso la «tutela della concorrenza», vengono perseguite finalità di ampliamento dell'area di libera scelta dei cittadini e delle imprese, queste ultime anche quali fruitrici, a loro volta, di beni e di servizi (sentenza n. 401 del 2007).

Come questa Corte ha più volte osservato, «Si tratta dell'aspetto più precisamente di promozione della concorrenza, che costituisce una delle leve della politica economica statale e, pertanto, non può essere intesa soltanto in senso statico, come garanzia di interventi di regolazione e ripristino di un equilibrio perduto, ma anche in quell'accezione dinamica, ben nota al diritto comunitario, che giustifica misure pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali» (sentenze n. 299 del 2012, n. 80 del 2006, n. 242 e n. 175 del 2005, n. 272 e n. 14 del 2004). In particolare, con riferimento alle misure di liberalizzazione, questa Corte ha avuto modo di affermare che «la liberalizzazione da intendersi come razionalizzazione della regolazione, costituisce uno degli strumenti di promozione della concorrenza capace di produrre effetti virtuosi per il circuito economico. Una politica di "ri-regolazione" tende ad aumentare il livello di concorrenzialità dei mercati e permette ad un maggior numero di operatori economici di competere, valorizzando le proprie risorse e competenze. D'altra parte, l'efficienza e la competitività del sistema economico risentono della qualità della regolazione, la quale condiziona l'agire degli operatori sul mercato: una regolazione delle attività economiche ingiustificatamente intrusiva - cioè non necessaria e sproporzionata rispetto alla tutela di beni costituzionalmente protetti (sentenze n. 247 e n. 152 del 2010, n. 167 del 2009) - genera inutili ostacoli alle dinamiche economiche, a detrimento degli interessi degli operatori economici, dei consumatori e degli stessi lavoratori e, dunque, in definitiva reca danno alla stessa utilità sociale. L'eliminazione degli inutili oneri regolamentari, mantenendo però quelli necessari alla tutela di superiori beni costituzionali, è funzionale alla tutela della concorrenza e rientra a questo titolo nelle competenze del legislatore statale» (sentenze n. 299 e n. 200 del 2012).

Infine, si deve precisare che la materia «tutela della concorrenza», dato il suo carattere «finalistico», non è una «materia di estensione certa» o delimitata, ma è configurabile come «trasversale», corrispondente ai mercati di riferimento delle attività economiche incise dall'intervento e in grado di influire anche su materie attribuite alla competenza legislativa, concorrente o residuale, delle Regioni (sentenze n. 80 del 2006, n. 175 del 2005, n. 272 e n. 14 del 2004).

2.- La prima questione sottoposta all'esame di questa Corte è relativa all'art. 9 della legge reg. n. 10 del 2013 - che integra la disciplina dei «poli commerciali», di cui all'art. 10-bis della legge della Regione Umbria 3 agosto 1999, n. 24 (Disposizioni in materia di commercio in attuazione del D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 114), aggiungendovi i commi da 3-bis a 3-sexies.

Secondo il ricorrente le norme impugnate introdurrebbero regole discriminatorie e restrittive della concorrenza rendendo più difficoltosa l'apertura di nuovi esercizi commerciali, e, pertanto, le stesse si porrebbero in contrasto con i principi di liberalizzazione contenuti nell'art. 31, comma 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, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, e, di conseguenza, con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. che riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la materia «tutela della concorrenza».

2.1.- La questione è fondata.

L'art. 10-bis, comma 1, della legge reg. n. 24 del 1999 classifica il polo commerciale come «un complesso di esercizi contigui o adiacenti la cui superficie di vendita complessiva sia pari o superiore alle dimensioni di una media struttura di tipo M3, comprendente almeno una media struttura di vendita e costituente un'unica entità economico commerciale. Il polo, a seconda della superficie, è considerato un'unica media struttura M3 o un'unica grande struttura di vendita».

Nella classificazione degli esercizi commerciali che risale al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), non è ricompresa la categoria del «polo commerciale».



L'art. 10-*bis* della legge reg. n. 24 del 1999, nella parte non modificata dalle norme impugnate, al comma 2 prevede che: «L'apertura di un polo commerciale avviene sulla base di un apposito progetto o mediante l'avvio di più operazioni formalmente distinte di apertura, trasferimento o ampliamento o accorpamento di attività commerciali in un arco di tempo inferiore a trentasei mesi. Tali operazioni sono considerate contestuali quando vengono superati i limiti dimensionali minimi previsti per le tipologie G e M3». Al comma 3 prevede che: «La domanda di autorizzazione per il polo commerciale è presentata con la stessa procedura di cui all'articolo 18 [vale a dire mediante il procedimento per il rilascio delle autorizzazioni per le grandi strutture di vendita e per le medie strutture superiori di tipologia M3] dal promotore o dal legale rappresentante dell'organismo di gestione del polo o, in mancanza, dal titolare dell'esercizio che, con il proprio ingresso nel polo, fa superare i limiti dimensionali minimi previsti». Al comma 3-*quater* stabilisce che: «Sono classificati polo commerciale gli esercizi commerciali inseriti in un medesimo piano attuativo con progetto di carattere unitario e oggetto di richiesta di approvazione unica oltre che di autorizzazione per ciascuna attività commerciale prevista dal medesimo progetto. Sono classificati polo commerciale, inoltre, gli esercizi commerciali inseriti in: a) edifici contigui i cui perimetri si tocchino; b) edifici nei quali sono inseriti più esercizi commerciali in piani sovrastanti; c) edifici adiacenti i cui perimetri si trovino ad una distanza lineare inferiore a 40 metri; d) edifici adiacenti i cui perimetri si trovino ad una distanza lineare superiore a 40 metri, qualora vi siano collegamenti strutturali di qualsiasi tipo tra detti edifici; e) un unico edificio dotato di più ingressi autonomi e indipendenti e servizi non gestiti unitariamente».

Dalla lettura della disciplina sopra riportata emerge come il legislatore regionale attribuisca la qualifica di «polo commerciale» ad esercizi commerciali per il solo fatto che questi siano adiacenti o vicini e a prescindere dalla volontà degli esercenti di unirsi in un polo commerciale.

In tali casi, dunque, il legislatore regionale sottopone anche gli esercizi di vicinato alla complessa procedura autorizzatoria prevista per le grandi strutture di vendita, o per le medie strutture superiori di tipologia M3, mentre essi, altrimenti, sarebbero soggetti, in base all'art. 4-*bis* della medesima legge regionale, alla segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) da presentare, ai sensi dell'art. 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), allo Sportello unico per le attività produttive e per l'edilizia (SUAPE) del Comune competente per territorio.

Risulta evidente, pertanto, che la norma impugnata introduce nuovi vincoli all'apertura degli esercizi commerciali ponendosi in contrasto, tra l'altro, con i principi di liberalizzazione posti: 1) dall'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011 secondo cui: «costituisce principio generale dell'ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali»; 2) dall'art. 1 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 marzo 2012, n. 27, che ha stabilito, in attuazione del principio di libertà di iniziativa economica sancito dall'art. 41 Cost. e del principio di concorrenza sancito dal Trattato dell'Unione europea, che sono abrogate «a) le norme che prevedono limiti numerici, autorizzazioni, licenze, nulla osta o preventivi atti di assenso dell'amministrazione comunque denominati per l'avvio di un'attività economica non giustificati da un interesse generale, costituzionalmente rilevante e compatibile con l'ordinamento comunitario nel rispetto del principio di proporzionalità; b) le norme che pongono divieti e restrizioni alle attività economiche non adeguati o non proporzionati alle finalità pubbliche perseguite, nonché le disposizioni di pianificazione e programmazione territoriale o temporale autoritativa con prevalente finalità economica o prevalente contenuto economico, che pongono limiti, programmi e controlli non ragionevoli, ovvero non adeguati ovvero non proporzionati rispetto alle finalità pubbliche dichiarate e che in particolare impediscono, condizionano o ritardano l'avvio di nuove attività economiche o l'ingresso di nuovi operatori economici ponendo un trattamento differenziato rispetto agli operatori già presenti sul mercato, operanti in contesti e condizioni analoghi, ovvero impediscono, limitano o condizionano l'offerta di prodotti e servizi al consumatore, nel tempo nello spazio o nelle modalità, ovvero alterano le condizioni di piena concorrenza fra gli operatori economici oppure limitano o condizionano le tutele dei consumatori nei loro confronti».

Infine, le norme impugnate, nell'assoggettare gli esercizi di vicinato, nei casi previsti dal comma 3-*quater* dell'art. 10-*bis*, alla procedura di autorizzazione delle medie e grandi strutture di vendita, introducono nuovamente dei vincoli anche in relazione al rispetto di distanze minime obbligatorie tra attività commerciali appartenenti alla medesima tipologia di esercizio in violazione dell'art. 3, comma 1, lettera b), del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 4 agosto 2006, n. 248.



Tale ultima disposizione nel fissare le regole di tutela della concorrenza nel settore della distribuzione commerciale pone un divieto espresso all'introduzione, da parte del legislatore regionale, di limiti relativi al «rispetto di distanze minime obbligatorie tra attività commerciali appartenenti alla medesima tipologia di esercizio».

In conclusione, le norme impugnate si prestano a reintrodurre limiti e vincoli in contrasto con la normativa statale di liberalizzazione sopra indicata, così invadendo la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di «tutela della concorrenza» e violando, quindi, l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Restano assorbiti gli altri profili di illegittimità costituzionale dedotti nel ricorso.

3.- La seconda questione sollevata dal Presidente del Consiglio con il ricorso in esame è relativa all'art. 43 della legge reg. n. 10 del 2013 che, nel sostituire l'art. 7 della legge della Regione Umbria 23 luglio 2003, n. 13 (Disciplina della rete distributiva dei carburanti per autotrazione), concernente i nuovi impianti di distribuzione dei carburanti, prescrive, al comma 1, che i nuovi impianti erogano «benzina e gasolio e almeno un prodotto a scelta tra alimentazione elettrica, metano, GPL, biodiesel per autotrazione, idrogeno o relative miscele, a condizione che tale ultimo obbligo non comporti ostacoli tecnici o oneri economici eccessivi e non proporzionati alle finalità dell'obbligo».

Secondo il ricorrente la norma violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. che riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la materia «tutela della concorrenza», introducendo una disciplina più restrittiva di quella prevista dall'art. 83-bis, comma 17, 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, secondo cui: «Al fine di garantire il pieno rispetto delle disposizioni dell'ordinamento comunitario in materia di tutela della concorrenza e di assicurare il corretto e uniforme funzionamento del mercato, l'installazione e l'esercizio di un impianto di distribuzione di carburanti non possono essere subordinati alla chiusura di impianti esistenti né al rispetto di vincoli, con finalità commerciali, relativi a contingentamenti numerici, distanze minime tra impianti e tra impianti ed esercizi o superfici minime commerciali o che pongono restrizioni od obblighi circa la possibilità di offrire, nel medesimo impianto o nella stessa area, attività e servizi integrativi o che prevedano obbligatoriamente la presenza contestuale di più tipologie di carburanti, ivi incluso il metano per autotrazione, se tale ultimo obbligo comporta ostacoli tecnici o oneri economici eccessivi e non proporzionali alle finalità dell'obbligo».

3.1.- La questione è fondata.

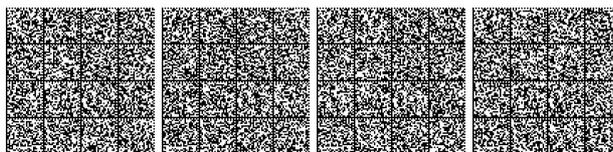
Anche in questo caso la norma regionale introduce vincoli più restrittivi all'apertura di nuovi impianti di distribuzione di carburanti, prevedendo l'obbligo di erogare contestualmente gasolio e benzina in contrasto con quanto previsto dall'83-bis, comma 17, del d.l. n. 112 del 2008 che vieta restrizioni che prevedano obbligatoriamente la presenza contestuale di più tipologie di carburanti.

In altri termini la norma impugnata introduce significative e sproporzionate barriere all'ingresso nei mercati, non giustificate dal perseguimento di specifici interessi pubblici, condizionando o ritardando l'ingresso di nuovi operatori e, conseguentemente, ingenerando ingiustificate discriminazioni a danno della concorrenza, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

4.- Il ricorrente, infine, solleva questione di costituzionalità dell'art. 44, della legge reg. n. 10 del 2013 che nell'aggiungere l'art. 7-ter alla legge reg. n. 13 del 2003, prescrive al comma 1, che «Possono essere installati nuovi impianti dotati di apparecchiature self-service pre-pagamento funzionanti senza la presenza del gestore, se classificati di pubblica utilità ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera q) e a condizione che ne sia garantita adeguata sorveglianza secondo le modalità stabilite dal Comune».

L'art. 2, comma 1, lettera q), della legge reg. n. 13 del 2003, richiamato dalla norma impugnata, fornisce la seguente nozione di «impianto di pubblica utilità», definendolo: «l'unico impianto del Comune o l'impianto posto ad almeno dieci chilometri dal punto di distribuzione più vicino anche se ubicato sul territorio di altro Comune limitrofo».

Ne consegue che il legislatore regionale, con la nuova formulazione dell'art. 7-ter, subordina l'installazione di un nuovo impianto dotato di apparecchiature self-service e pre-pagamento funzionanti senza la presenza del gestore alla condizione che esso sia l'unico del Comune o che quello più vicino sia ad almeno dieci chilometri di distanza anche se ubicato in un Comune limitrofo.



Il ricorrente ritiene che la norma violi la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia della «tutela della concorrenza» ex art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

4.1.- La questione è fondata.

La norma impugnata pone ulteriori e diversi limiti all'apertura di nuovi impianti che utilizzano apparecchiature per la modalità di rifornimento senza servizio con pagamento anticipato in contrasto con quanto stabilito dal d.l. n. 1 del 2012, che all'art. 18 rubricato «Liberalizzazione degli impianti completamente automatizzati fuori dei centri abitati», ha modificato il comma 7 dell'art. 28 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111, prevedendo che «Nel rispetto delle norme di circolazione stradale, presso gli impianti stradali di distribuzione carburanti posti al di fuori dei centri abitati, quali definiti ai sensi del codice della strada o degli strumenti urbanistici comunali, non possono essere posti vincoli o limitazioni all'utilizzo continuativo, anche senza assistenza, delle apparecchiature per la modalità di rifornimento senza servizio con pagamento anticipato».

Risulta evidente, pertanto, che anche quest'ultima norma impugnata introduce una misura restrittiva della concorrenza ponendo divieti e restrizioni che condizionano e ritardano l'avvio di nuove attività economiche e l'ingresso di nuovi operatori, senza che tali ostacoli siano proporzionati alle finalità pubbliche perseguite.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 9 della legge della Regione Umbria 6 maggio 2013, n. 10 (Disposizioni in materia di commercio per l'attuazione del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 e del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27. Ulteriori modifiche ed integrazioni della legge regionale 3 agosto 1999, n. 24, della legge regionale 20 gennaio 2000, n. 6 e della legge regionale 23 luglio 2003, n. 13), che ha aggiunto all'art. 10-bis della legge della Regione Umbria 3 agosto 1999, n. 24 (Disposizioni in materia di commercio in attuazione del D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 114), i commi da 3-bis a 3-sexies;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 43 della legge reg. n. 10 del 2013 che sostituisce l'art. 7 della legge della Regione Umbria 23 luglio 2003, n. 13 (Disciplina della rete distributiva dei carburanti per autotrazione);

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 44 della legge reg. n. 10 del 2013 che aggiunge l'art. 7-ter alla legge reg. n. 13 del 2003.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 maggio 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Paolo Maria NAPOLITANO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 15 maggio 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 126

Sentenza 7 - 15 maggio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Professioni - Formazione del medico specializzando - Contratti di formazione specialistica aggiuntivi regionali.

– Legge della Regione Veneto 14 maggio 2013, n. 9 (Contratti di formazione specialistica aggiuntivi regionali), art. 3.

–

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Gaetano SILVESTRI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Veneto 14 maggio 2013, n. 9 (Contratti di formazione specialistica aggiuntivi regionali) promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 16-18 luglio 2013, depositato in cancelleria il 25 luglio 2013 ed iscritto al n. 78 del registro ricorsi 2013.

Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;

udito nell'udienza pubblica del 25 marzo 2014 il Giudice relatore Giuliano Amato;

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

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato con il mezzo della posta il 16-18 luglio 2013 e depositato il 25 luglio successivo, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'articolo 3 della legge della Regione Veneto 14 maggio 2013, n. «42» [recte: n. 9] (Contratti di formazione specialistica aggiuntivi regionali), per violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera l), terzo comma, e 3 della Costituzione.

La disposizione impugnata stabilisce che «Il medico specializzando assegnatario del contratto aggiuntivo regionale, sottoscrive apposite clausole, predisposte dalla Giunta regionale, sentita la Commissione consiliare competente, al contratto di formazione specialistica di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 6 luglio 2007 “Definizione schema tipo del contratto di formazione specialistica dei medici”, che viene conseguentemente adeguato a quanto previsto nella presente legge».

1.1.- Il ricorrente lamenta anzitutto che la disposizione violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto, inserendo nei contratti di formazione specialistica non meglio precisate clausole aggiuntive, interverrebbe



nella definizione del contenuto di tali contratti, invadendo la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile.

Ad avviso del ricorrente, costituirebbe espressione di tale potestà l'art. 37 del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368 (Attuazione della direttiva 93/16/CE in materia di libera circolazione dei medici e di reciproco riconoscimento dei loro diplomi, certificati ed altri titoli e delle direttive 97/50/CE, 98/21/CE, 98/63/CE e 99/46/CE che modificano la direttiva 93/16/CE), che, al comma 1, disciplina il contratto di formazione specialistica e, al comma 2, dispone che lo schema tipo del contratto è definito con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. Tale previsione è stata attuata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 6 luglio 2007, recante «Definizione schema tipo del contratto di formazione specialistica».

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, da queste disposizioni risulterebbe evidente l'intento del legislatore di definire in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale i requisiti e i contenuti del contratto di formazione specialistica, anche al fine di attuare le direttive comunitarie che disciplinano i percorsi di formazione delle professioni.

1.2.- In via alternativa, il ricorrente lamenta che la disposizione impugnata violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., per contrasto con l'art. 37 del d.lgs. n. 368 del 1999, che recherebbe un principio fondamentale in materia, in primo luogo, di «professioni», in quanto disciplinerebbe aspetti strettamente connessi ai titoli abilitanti e agli ordinamenti didattici per l'accesso alle professioni sanitarie; in secondo luogo, di «tutela della salute», in quanto sarebbe finalizzato ad assicurare la salute dei cittadini; in terzo luogo, infine, di «istruzione», in quanto disciplinerebbe la formazione professionale.

1.3.- Secondo il ricorrente, la disposizione impugnata violerebbe, inoltre, l'art. 3 Cost., perché, stabilendo che le clausole da essa previste si applicano soltanto ai contratti stipulati dagli specializzandi «aggiuntivi», determinerebbe un'ingiustificata disparità di trattamento fra specializzandi fruitori dei contratti aggiuntivi e specializzandi assoggettati al contratto nazionale.

2.- Si è costituita in giudizio la Regione Veneto, chiedendo che le questioni prospettate siano dichiarate inammissibili e comunque infondate.

2.1.- In via preliminare, la difesa regionale delinea il contesto normativo entro il quale si colloca la disciplina regionale, evidenziando come sia lo stesso decreto del Ministero dell'istruzione - che, ai sensi dell'art. 35 del d.lgs. n. 368 del 1999, stabilisce il numero globale degli specialisti da formare annualmente e il numero dei posti da assegnare a ciascuna scuola di specializzazione - a prevedere la possibilità di attivare ulteriori contratti di formazione specialistica finanziati dalle Regioni, al fine di colmare il divario fra il fabbisogno regionale e il numero di contratti stipulabili con risorse statali.

In questo quadro, il legislatore veneto è intervenuto con la legge regionale 14 maggio 2013, n. 9, per disciplinare le procedure finalizzate all'individuazione e al finanziamento dei contratti aggiuntivi regionali.

2.2.- La difesa regionale eccepisce, in primo luogo, l'inammissibilità del ricorso, in quanto la mera previsione di clausole da inserire nel contratto di formazione specialistica, delle quali la norma impugnata non precisa il contenuto, neppure genericamente o per relationem, renderebbe del tutto ipotetica e non attuale la lesività della stessa.

2.3.- Nel merito, la Regione richiama l'art. 7 del d.P.C.m. 6 luglio 2007, ai sensi del quale, per quanto non espressamente previsto dal contratto nazionale, si applicano, fra le altre, «le specifiche disposizioni regionali in materia, in quanto compatibili con la normativa vigente e con quanto contenuto nel presente contratto».

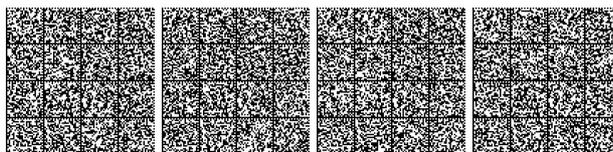
Secondo la Regione, dunque, è lo stesso schema tipo di contratto approvato dallo Stato a lasciare espressamente aperto uno spazio residuo alle disposizioni regionali, che sono quindi abilitate ad integrare il contenuto del contratto di formazione specialistica.

Di conseguenza, il legislatore regionale non avrebbe affatto invaso l'ambito dell'ordinamento civile di spettanza esclusiva dello Stato, non essendo in alcun modo intervenuto con una disciplina derogatoria delle regole stabilite nello schema ministeriale.

Nel consentire la sottoscrizione di «apposite clausole predisposte dalla Giunta regionale», la norma impugnata si sarebbe limitata a prevedere la facoltà di integrare uno strumento adottato dallo Stato, al fine di adeguare la disciplina statale al fatto che i contratti aggiuntivi hanno modalità di finanziamento diverse, in quanto provenienti dalla Regione.

2.4.- In riferimento alla dedotta lesione dei principi fondamentali dello Stato in materia di professioni, tutela della salute e istruzione, la Regione sottolinea la genericità e l'indeterminatezza delle censure, in quanto il ricorrente non avrebbe adeguatamente dimostrato la violazione dell'art. 37 del d.lgs. n. 368 del 1999.

2.5.- Quanto, infine, alla denunciata violazione del principio di uguaglianza, tale censura, ad avviso della Regione, sarebbe fondata sull'erroneo presupposto che la norma impugnata consentirebbe la stipula di una tipologia contrattuale di formazione specialistica distinta e difforme da quella disciplinata dalla normativa statale.



Secondo la difesa regionale, invece, la norma permetterebbe la definizione di elementi aggiuntivi che si innestano sullo schema contrattuale disciplinato dallo Stato, cui sono assoggettati tutti gli specializzandi, senza alcuna distinzione riconducibile al soggetto pubblico erogatore delle risorse.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera *l*), terzo comma, e 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Veneto 14 maggio 2013, n. «42» [*recte*: n. 9] (Contratti di formazione specialistica aggiuntivi regionali).

L'impugnato art. 3 stabilisce che «Il medico specializzando assegnatario del contratto aggiuntivo regionale, sottoscrive apposite clausole, predisposte dalla Giunta regionale, sentita la Commissione consiliare competente, al contratto di formazione specialistica di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 6 luglio 2007 “Definizione schema tipo del contratto di formazione specialistica dei medici”, che viene conseguentemente adeguato a quanto previsto nella presente legge».

1.1.- Ad avviso del ricorrente, tale disposizione violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., in quanto, inserendo nei contratti di formazione specialistica non meglio precisate clausole aggiuntive, interverrebbe nella definizione del loro contenuto, invadendo la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di «ordinamento civile», di cui sarebbe espressione l'articolo 37 del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368 (Attuazione della direttiva 93/16/CE in materia di libera circolazione dei medici e di reciproco riconoscimento dei loro diplomi, certificati ed altri titoli e delle direttive 97/50/CE, 98/21/CE, 98/63/CE e 99/46/CE che modificano la direttiva 93/16/CE).

1.2.- In via alternativa, il ricorrente lamenta la violazione dell'art. 117, terzo comma, per contrasto con il medesimo art. 37 sopra richiamato, che recherebbe un principio fondamentale in materia, simultaneamente, di «professioni», in quanto disciplinerebbe aspetti strettamente connessi ai titoli abilitanti e agli ordinamenti didattici per l'accesso alle professioni sanitarie; di «tutela della salute», in quanto sarebbe finalizzato ad assicurare la salute dei cittadini; di «istruzione», in quanto disciplinerebbe la formazione professionale.

1.3.- Infine, sempre secondo il ricorrente, la disposizione impugnata violerebbe l'art. 3 Cost., poiché, stabilendo che le clausole da essa previste si applicano soltanto ai contratti stipulati dagli specializzandi “aggiuntivi”, determinerebbe un'ingiustificata disparità di trattamento fra specializzandi fruitori dei contratti aggiuntivi e specializzandi assoggettati al contratto nazionale.

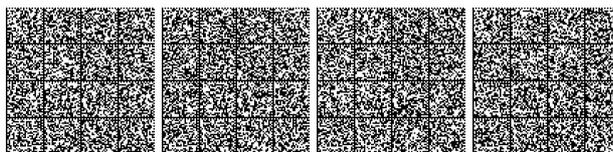
2.- Preliminarmente, deve essere dichiarata l'inammissibilità delle censure riferite all'art. 117, terzo comma, Cost. A parte la singolare configurazione che il ricorrente dà dell'art. 37 del d.lgs. n. 368 del 1999, qualificandolo contemporaneamente come principio fondamentale in tre distinte materie («professioni», «tutela della salute» e «istruzione»), le censure prospettate nei confronti di tale parametro interposto sono generiche e non sorrette da alcuna motivazione in ordine alle ragioni per cui la norma regionale impugnata ne comporterebbe la violazione (*ex plurimis*, sentenza n. 114 del 2013).

Al riguardo va ribadito che «nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale l'esigenza di una adeguata motivazione dell'impugnazione si pone in termini anche più pregnanti che in quello in via incidentale (*ex plurimis*: sentenze n. 428, n. 120 e n. 2 del 2008; n. 430 del 2007)», cosicché «la mancata esplicitazione delle argomentazioni, anche minime, atte a suffragare la censura proposta è causa di inammissibilità della questione di costituzionalità sollevata» (così sentenza n. 38 del 2007).

3.- Nel merito, le questioni relative alla violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera *l*), e 3 Cost., non sono fondate.

3.1. - Con riferimento al denunciato contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., è opportuno premettere una sintetica ricostruzione del quadro normativo all'interno del quale si inserisce la disposizione impugnata.

Il d.lgs. n. 368 del 1999, all'art. 37, comma 1, stabilisce che «All'atto dell'iscrizione alle scuole universitarie di specializzazione in medicina e chirurgia, il medico stipula uno specifico contratto annuale di formazione-specialistica, disciplinato dal presente decreto legislativo e dalla normativa per essi vigente, per quanto non previsto o comunque per quanto compatibile con le disposizioni di cui al presente decreto legislativo. Il contratto è finalizzato esclusivamente all'acquisizione delle capacità professionali inerenti al titolo di specialista, mediante la frequenza programmata delle attività didattiche formali e lo svolgimento di attività assistenziali funzionali alla progressiva acquisizione delle com-



potenze previste dall'ordinamento didattico delle singole scuole, in conformità alle indicazioni dell'Unione europea. Il contratto non dà in alcun modo diritto all'accesso ai ruoli del Servizio sanitario nazionale e dell'università o ad alcun rapporto di lavoro con gli enti predetti».

Il comma 2 del medesimo articolo, poi, rimette la definizione dello schema tipo del contratto ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, di concerto con i Ministri della sanità, del tesoro e del lavoro e della previdenza sociale, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

Tale previsione è stata attuata con d.P.C.m. 6 luglio 2007 (Definizione schema tipo del contratto di formazione specialistica dei medici), che all'art. 7, comma 1, stabilisce: «Per quanto non espressamente previsto dal presente contratto si applicano le disposizioni di cui agli artt. 37, 38, 39, 40 e 41, del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368 e successive modificazioni, nonché le specifiche disposizioni regionali in materia, in quanto compatibili con la normativa vigente e con quanto contenuto nel presente contratto».

È la stessa normativa statale, dunque, a lasciare aperto uno spazio di intervento per il legislatore regionale, che risulta vieppiù giustificato alla luce del decreto ministeriale 24 aprile 2013, n. 333 (Assegnazione contratti di formazione specialistica a.a. 2012/2013), con cui il Ministero dell'istruzione, università e ricerca ha fissato il numero totale degli specialisti da formare per l'anno accademico 2012/13 e il numero dei posti da assegnare a ciascuna scuola di specializzazione.

L'art. 3 di tale decreto, infatti, prevede che «Possono essere attivati contratti finanziati dalle Regioni, nonché quelli derivanti da finanziamenti comunque acquisiti dalle Università che si aggiungono ai contratti statali, così come deliberato nella Conferenza Stato-Regioni nell'incontro del 15 marzo 2012, al fine di colmare, ove possibile, il divario tra fabbisogni e numero dei contratti statali».

In questo contesto si è inserita la legge della Regione Veneto n. 9 del 2013, dettando la disciplina dei contratti aggiuntivi da essa finanziati, in attuazione della normativa statale e dell'Accordo fra Governo, Regioni e Province autonome sancito in sede di Conferenza.

4.- Tanto premesso, in questo caso è possibile ravvisare una «concorrenza di competenze», in quanto la disposizione in esame si presta ad incidere contestualmente su una pluralità di materie («ordinamento civile», «professioni», «tutela della salute»).

In tale circostanza, l'individuazione dell'ambito materiale a cui ricondurre la disposizione impugnata è operata da questa Corte alla luce del criterio che valorizza «l'appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad altre» (sentenza n. 50 del 2005).

Il criterio porta sicuramente ad escludere che la norma in esame sia riconducibile alla materia dell'«ordinamento civile», come invece ritiene il ricorrente, in quanto le clausole contrattuali previste dalla disposizione impugnata non modificano lo schema tipo di contratto disciplinato dallo Stato, ma si limitano ad adattarlo all'eventualità, contemplata dalla stessa normativa statale, che la Regione finanzia contratti aggiuntivi.

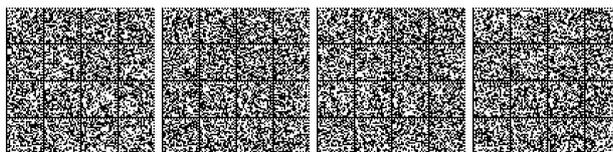
D'altra parte, questa Corte ha escluso «che ogni disciplina, la quale tenda a regolare e vincolare l'opera dei sanitari, [...], rientri per ciò stesso nell'area dell'«ordinamento civile», riservata al legislatore statale» (così la sentenza n. 282 del 2002).

Al contrario, in forza del suindicato criterio, la disposizione in esame dovrebbe essere ascritta, in prevalenza, a materie diverse e segnatamente a quella delle «professioni», ovvero della «tutela della salute», in ragione della stretta inerenza che essa presenta con la formazione del medico specializzando, dalla quale dipendono tanto l'esercizio della professione medica specialistica, quanto la qualità delle prestazioni rese all'utenza; ed invero, entrambi questi aspetti sono condizionati, sotto molteplici profili, dalla preparazione dei sanitari in formazione.

5.- Ai fini della presente decisione, tuttavia, non è neppure necessario collocare compiutamente la disciplina in esame nell'una o nell'altra delle predette materie, in quanto entrambe ricadono nella competenza concorrente delle Regioni e il legislatore regionale è intervenuto in conformità al d.P.C.m. cui rinvia la norma statale.

Pertanto la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Veneto n. 9 del 2013 non è fondata, fermo restando che la Regione, nel predisporre le clausole da apporre ai contratti aggiuntivi da essa finanziati, dovrà farlo in maniera compatibile con quanto disposto nello schema tipo del contratto nazionale.

6.- Del pari non fondata è la censura relativa alla violazione dell'art. 3 Cost., in quanto la Regione può aggiungere esclusivamente clausole che siano compatibili non solo con la legislazione dello Stato, ma anche con il richiamato schema di contratto nazionale.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Veneto 14 maggio 2013, n. 9 (Contratti di formazione specialistica aggiuntivi regionali), promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 maggio 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Giuliano AMATO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 15 maggio 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_140126

N. 127

Sentenza 7 - 15 maggio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Regioni, Province autonome ed Enti locali - Obbligo di adeguamento dei propri ordinamenti a quanto previsto dall'art. 6, comma 5, del D.L. 21 maggio 2010, n. 78, (previsione di un minimo fisso e ridotto di componenti degli organi di amministrazione e controllo), con riferimento agli enti pubblici sottoposti alla loro vigilanza.

– Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 22, comma 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. 22, comma 3, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), promossi dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, dalla Provincia autonoma di Trento, dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e dalla Provincia autonoma di Bolzano con ricorsi notificati il 24, il 23 e il 24 febbraio 2012, depositati il 28, il 29 febbraio 2012 e il 1° marzo 2012, rispettivamente iscritti ai nn. 33, 34, 38 e 40 del registro ricorsi 2012.

Visti gli atti di costituzione (di cui due fuori termine) del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica dell'8 aprile 2014 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

uditi gli avvocati Giandomenico Falcon per la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e per la Provincia autonoma di Trento, Ulisse Corea per la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, Giuseppe Franco Ferrari per la Provincia autonoma di Bolzano e gli avvocati dello Stato Paolo Gentili e Maria Elena Scaramucci per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 24 febbraio 2012, depositato in cancelleria il 28 febbraio 2012 e iscritto al n. 33 del registro ricorsi dell'anno 2012, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol ha promosso, tra l'altro, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 3, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, e agli artt. 4, primo comma, numero 1), 79, 103, 104 e 107 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.- La Regione deduce che la norma impugnata dispone che, entro un anno dalla sua entrata in vigore, le Regioni, le Province autonome di Trento e Bolzano e gli enti locali, negli ambiti di rispettiva competenza, adeguano i propri ordinamenti a quanto previsto dall'art. 6, comma 5, 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, con riferimento alle agenzie, agli enti e agli organismi strumentali, comunque denominati, sottoposti alla loro vigilanza.

La ricorrente aggiunge che, a sua volta, l'art. 6, comma 5, del d.l. n. 78 del 2010 stabilisce che «tutti gli enti pubblici, anche economici, e gli organismi pubblici, anche con personalità giuridica di diritto privato, provvedono all'adeguamento dei rispettivi statuti al fine di assicurare che, a decorrere dal primo rinnovo successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto, gli organi di amministrazione e quelli di controllo, ove non già costituiti in forma monocratica, nonché il collegio dei revisori, siano costituiti da un numero non superiore, rispettivamente, a cinque e a tre componenti»; che, in ogni caso, «le Amministrazioni vigilanti provvedono all'adeguamento della relativa disciplina di organizzazione, mediante i regolamenti di cui all'articolo 2, comma 634, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, con riferimento a tutti gli enti ed organismi pubblici rispettivamente vigilati, al fine di apportare gli adeguamenti previsti ai sensi del presente comma»; che, infine, «La mancata adozione dei provvedimenti di adeguamento statutario o di organizzazione previsti dal presente comma nei termini indicati determina responsabilità erariale e tutti gli atti adottati dagli organi degli enti e degli organismi pubblici interessati sono nulli».

1.2.- La difesa regionale sostiene che la norma censurata, imponendo alle Regioni e agli enti locali situati nel loro territorio di adeguare i propri ordinamenti in modo che gli enti pubblici (o comunque gli organismi strumentali) sottoposti alla loro vigilanza abbiano organi di amministrazione e controllo costituiti da un numero fisso e ridotto di componenti, viola l'autonomia di cui gode, in generale, ogni Regione, poiché non può essere considerata come un principio di coordinamento della finanza pubblica e, dunque, non può far scattare un dovere di adeguamento anche a prescindere da quanto disposto dall'art. 79 dello statuto di autonomia speciale.

A conforto di tale conclusione, la ricorrente ricorda che, nella sentenza n. 182 del 2011, questa Corte ha affermato che l'art. 6 del d.l. n. 78 del 2010 «non intende imporre alle Regioni l'osservanza puntuale ed incondizionata dei singoli precetti di cui si compone e può considerarsi espressione di un principio fondamentale della finanza pubblica in quanto stabilisce, rispetto a specifiche voci di spesa, limiti puntuali che si applicano integralmente allo Stato, mentre vincolano le Regioni, le Province autonome e gli enti del Servizio sanitario nazionale solo come limite complessivo di spesa».



Ad avviso della Corte, il comma 20 del menzionato art. 6 «autorizza le Regioni, le Province autonome e gli enti del Servizio sanitario nazionale, anzitutto, a determinare, sulla base di una valutazione globale dei limiti di spesa puntuali dettati dall'art. 6, l'ammontare complessivo dei risparmi da conseguire e, quindi, a modulare in modo discrezionale, tenendo fermo quel vincolo, le percentuali di riduzione delle singole voci di spesa contemplate nell'art. 6».

La Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol sostiene che da queste considerazioni discende l'illegittimità di norme che pretendessero di vincolare le Regioni specificamente al rispetto di uno dei vincoli posti dall'art. 6. Nella fattispecie, quello risultante dal comma 5 di tale articolo costituisce un limite ad una voce minuta di spesa, non transitorio e che non lascia margine di scelta alle Regioni, indicando già il modo per conseguire il risparmio.

1.3.- L'illegittimità della norma - continua la ricorrente - sussiste anche in riferimento a quanto disposto dallo statuto di autonomia speciale. In particolare, ad avviso della difesa regionale, poiché l'art. 22, comma 3, del d.l. n. 201 del 2011 contiene una norma volta al coordinamento finanziario, la sua applicazione alla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol si pone in contrasto con l'art. 79, commi 1, 2 e 3, terzo periodo, del d.P.R. n. 670 del 1972, perché introduce per la Regione stessa una modalità di concorso agli obiettivi di finanza pubblica diversa ed aggiuntiva rispetto a quelle previste dalla menzionata norma statutaria e parifica la ricorrente alle Regioni ordinarie, mentre l'art. 79 in più punti esclude l'applicazione alla Regione autonoma Trentino Alto Adige/Südtirol delle misure valevoli per le altre Regioni.

1.4.- La ricorrente denuncia, poi, la violazione degli artt. 103, 104 e 107 dello statuto di autonomia speciale e del principio di leale collaborazione, perché una fonte primaria ordinaria, adottata unilateralmente, non è abilitata a derogare ad una norma statutaria, adottata con la speciale procedura di cui all'art. 104 del d.P.R. n. 670 del 1972.

1.5.- La difesa regionale sostiene, infine, che l'illegittimità costituzionale permarrebbe anche qualora si considerasse prevalente la materia dell'organizzazione amministrativa, poiché la ricorrente è titolare di competenza legislativa primaria in tale materia, la quale comprende anche l'organizzazione degli enti collegati; ciò in virtù dell'art. 4, primo comma, numero 1), dello statuto di autonomia speciale, norma che sarebbe violata dalla disposizione censurata, perché questa pretende di vincolare la Regione ad una norma di dettaglio, che, invece, non può condizionare la potestà legislativa regionale primaria.

2.- Con atto depositato l'11 maggio 2012, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito fuori termine.

3.- Con ricorso notificato il 24 febbraio 2012, depositato in cancelleria il 28 febbraio 2012 e iscritto al n. 34 del registro ricorsi dell'anno 2012, la Provincia autonoma di Trento ha promosso, tra l'altro, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 3, del d.l. n. 201 del 2011, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., agli artt. 8, primo comma, numero 1), 79, 80, 103, 104 e 107 del d.P.R. n. 670 del 1972, e all'art. 17, comma 3, del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale).

3.1.- In riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., e agli artt. 79, 103, 104 e 107 del d.P.R. n. 670 del 1972, la ricorrente svolge argomentazioni analoghe a quelle della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol riportate ai punti 1.2., 1.3. e 1.4.

3.2.- In riferimento agli artt. 8, numero 1), e 80 del d.P.R. n. 670 del 1972, la Provincia autonoma di Trento afferma che il primo le attribuisce potestà normativa primaria in materia di «ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto», mentre il secondo - integrato dall'art. 17, comma 3, d.lgs. n. 268 del 1992 - prevede la competenza legislativa provinciale concorrente in materia di finanza locale. Tali precetti statutari sono violati dall'art. 22, comma 3, del d.l. n. 201 del 2011 a causa della sua natura di norma di dettaglio.

4.- Con atto depositato l'11 maggio 2012, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito fuori termine.

5.- Con ricorso notificato il 23-28 febbraio 2012, depositato in cancelleria il 29 febbraio 2012 e iscritto al n. 38 del registro ricorsi dell'anno 2012, la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha promosso, tra l'altro, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 3, del d.l. n. 201 del 2011, in riferimento al combinato disposto degli artt. 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost., e dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), e agli artt. 2, primo comma, lettera a), 3, primo comma, lettera f), e 4 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta).

La ricorrente afferma di impugnare la menzionata norma statale per gli stessi motivi esposti nel suo precedente ricorso con il quale aveva censurato il d.l. n. 78 del 2010. Aggiunge che l'art. 22, comma 3, del d.l. n. 201 del 2011 incide indebitamente sulla sua competenza in materia di finanza regionale e di ordinamento degli enti dipendenti dalla Regione, nonché sulla sua competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica.



6.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito in giudizio chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o sia respinto.

6.1.- Preliminarmente la difesa dello Stato eccepisce l'inammissibilità del ricorso, nel quale difetta sia una precisa interpretazione delle norme impugnate, sia un analitico riferimento delle stesse ai precetti costituzionali invocati come parametri, i quali sono promiscuamente indicati senza alcuna distinzione relativamente alla presunta rilevanza viziante di ciascuno di essi.

6.2.- Nel merito, il resistente sostiene che l'art. 22, comma 3, del d.l. n. 201 del 2011 si fonda sul presupposto che anche le agenzie, gli enti e gli organismi strumentali, comunque denominati, sottoposti alla vigilanza delle Regioni comportano rilevanti costi per la finanza pubblica complessivamente intesa. Pertanto lo Stato è competente a definire la cornice di compatibilità finanziaria entro la quale si deve svolgere la potestà organizzativa regionale in materia. Né, ad avviso della difesa dello Stato, la norma impugnata è tale da sopprimere completamente lo spazio di autonomia della Regione nel provvedere all'organizzazione degli enti in questione.

7.- Con ricorso notificato il 24 febbraio 2012, depositato in cancelleria il 1º marzo 2012 e iscritto al n. 40 del registro ricorsi dell'anno 2012, la Provincia autonoma di Bolzano ha promosso, tra l'altro, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 3, del d.l. n. 201 del 2011, in riferimento agli artt. 8, primo comma, numero 1), 16, 79, 103, 104 e 107 del d.P.R. n. 670 del 1972 e dei principi di ragionevolezza e di leale collaborazione.

7.1.- La ricorrente lamenta che la norma statale censurata viola gli artt. 103, 104 e 107 del d.P.R. n. 670 del 1972 e i principi di ragionevolezza e di leale collaborazione, perché contenuta in un decreto-legge (e non in una legge statale) con il quale lo Stato ha provveduto unilateralmente e senza una previa intesa con le Province autonome, ad incidere sui rapporti finanziari con tali enti. Infatti, continua la difesa provinciale, la disposizione censurata introduce modificazioni nel complesso delle disposizioni concordate fra il Governo e le due Province autonome di Trento e di Bolzano nel 2009 (cosiddetto Accordo di Milano) al fine di definire il concorso delle Province medesime agli obiettivi di finanza pubblica e per realizzare il processo di attuazione del c.d. federalismo fiscale; disposizioni poi recepite nell'art. 2, commi da 106 a 125, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2010).

Inoltre la Provincia autonoma di Bolzano lamenta che l'art. 22, comma 3, del d.l. n. 201 del 2011 altera la misura del suo concorso al riequilibrio della finanza pubblica nazionale, così come definito dall'art. 79 dello statuto di autonomia speciale, comportando conseguentemente la sua sostanziale modifica senza l'osservanza delle procedure paritetiche prescritte dagli artt. 103, 104 e 107 dello stesso statuto.

7.2.- La ricorrente ricorda, poi, di essere titolare della potestà legislativa primaria e secondaria nelle materie di cui agli artt. 8 e 9 del d.P.R. n. 670 del 1972, ed in particolare in quella di «ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto» ai sensi dell'art. 8, primo comma, numero 1), dello statuto di autonomia speciale e della relativa potestà amministrativa ai sensi del successivo art. 16. Aggiunge che l'art. 79 del d.P.R. n. 670 del 1972 definisce i termini e le modalità del concorso delle Province autonome al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, nonché all'assolvimento degli obblighi di carattere finanziario posti dall'ordinamento comunitario, dal patto di stabilità interno e dalle altre misure di coordinamento della finanza pubblica stabilite dalla normativa statale. Pertanto lo Stato non può imporre alle Province autonome di Trento e di Bolzano, nell'ambito della materia dell'«ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto» di loro competenza, l'adeguamento, entro un anno, degli organi di amministrazione e di controllo e del collegio dei revisori degli enti strumentali sottoposti alla loro vigilanza. Infatti, si tratta di una specifica misura di contenimento della spesa pubblica, direttamente riferita alle Province autonome ed agli enti locali del rispettivo territorio.

8.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito in giudizio chiedendo che il ricorso sia respinto.

Il resistente sostiene che l'art. 22, comma 3, del d.l. n. 201 del 2011 contiene misure di coordinamento della finanza pubblica adottate in funzione del raggiungimento dell'obiettivo del contenimento del deficit di bilancio in un momento particolarmente difficile per la tenuta complessiva del sistema economico italiano, onde esso non è lesivo dell'autonomia finanziaria regionale, la quale deve comunque esercitarsi in armonia con i principi della solidarietà nazionale e conseguentemente accettare temporanee compressioni.

Il Presidente del Consiglio dei ministri afferma, poi, che la giurisprudenza di questa Corte è nel senso che simili vincoli valgono anche per gli enti ad autonomia speciale.

9.- Le ricorrenti e il Presidente del Consiglio dei ministri hanno depositato memorie.



9.1.- La Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e la Provincia autonoma di Trento affermano che questa Corte, con la sentenza n. 263 del 2013, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una norma statale simile all'art. 22, comma 3, del d.l. n. 201 del 2011, sulla base di considerazioni valide anche con riferimento a quest'ultima disposizione.

La Provincia autonoma di Trento aggiunge che, a seguito della modifica dell'art. 80 del d.P.R. n. 670 del 1972 introdotta dall'art. 1, comma 518, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2014), la sua potestà legislativa in materia di finanza locale ha assunto rango primario. Ciò comporta un rafforzamento delle censure avanzate sotto tale profilo ovvero, trattandosi di modificazione intervenuta dopo l'emanazione della norma impugnata, la cessazione del vincolo da essa imposto agli enti locali.

9.2.- La Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste afferma che l'art. 22, comma 3, del d.l. n. 201 del 2011, rendendo obbligatorio l'adeguamento al disposto dell'art. 6, comma 5, del d.l. n. 78 del 2010, eccede dai limiti della competenza statale concorrente in materia di «coordinamento della finanza pubblica», perché impedisce agli enti territoriali di rimodulare in modo discrezionale - seppur nel rispetto del limite complessivo di risparmio previsto - le riduzioni di spesa stabilite dal predetto art. 6.

9.3.- La Provincia autonoma di Bolzano sostiene che solamente norme effettivamente costituenti principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica possono essere considerati vincolanti anche per gli enti ad autonomia speciale. Invece la norma censurata impone, attraverso il rinvio all'art. 6, comma 5, del d.l. n. 78 del 2010, puntuali misure di riorganizzazione delle agenzie, degli enti e degli organismi strumentali sottoposti alla vigilanza della Provincia, individuando non solamente il fine di contenimento della spesa, ma anche il mezzo attraverso il quale esso deve essere realizzato.

La ricorrente aggiunge che l'art. 79 del d.P.R. n. 670 del 1972 disciplina compiutamente la materia della partecipazione della Provincia al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica e, nella sua qualità di norma statutaria, può essere modificata solamente attraverso il meccanismo delineato dai successivi artt. 103 e 104.

9.4.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha ribadito le argomentazioni riportate in precedenza, al punto 8.

Considerato in diritto

1.- Con distinti ricorsi, le Regioni autonome Trentino-Alto Adige/Südtirol e Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e le Province autonome di Trento e di Bolzano hanno promosso, tra l'altro, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 3, del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, il quale dispone che, entro un anno dalla sua entrata in vigore, le Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali, negli ambiti di rispettiva competenza, adeguano i propri ordinamenti a quanto previsto dall'articolo 6, comma 5, 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, con riferimento alle agenzie, agli enti e agli organismi strumentali, comunque denominati, sottoposti alla loro vigilanza.

L'art. 6, comma 5, del d.l. n. 78 del 2010 stabilisce che «tutti gli enti pubblici, anche economici, e gli organismi pubblici, anche con personalità giuridica di diritto privato, provvedono all'adeguamento dei rispettivi statuti al fine di assicurare che, a decorrere dal primo rinnovo successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto, gli organi di amministrazione e quelli di controllo, ove non già costituiti in forma monocratica, nonché il collegio dei revisori, siano costituiti da un numero non superiore, rispettivamente, a cinque e a tre componenti»; che, in ogni caso, «le Amministrazioni vigilanti provvedono all'adeguamento della relativa disciplina di organizzazione, mediante i regolamenti di cui all'articolo 2, comma 634, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, con riferimento a tutti gli enti ed organismi pubblici rispettivamente vigilati, al fine di apportare gli adeguamenti previsti ai sensi del presente comma»; che, infine, «La mancata adozione dei provvedimenti di adeguamento statutario o di organizzazione previsti dal presente comma nei termini indicati determina responsabilità erariale e tutti gli atti adottati dagli organi degli enti e degli organismi pubblici interessati sono nulli».

1.1.- La Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e la Provincia autonoma di Trento affermano che la norma impugnata viola l'art. 117, terzo comma, Cost., poiché il comma 5 dell'art. 6 del d.l. n. 78 del 2010 costituisce un limite ad una voce minuta di spesa, non transitorio e che non lascia margine di scelta alle Regioni, indicando già il modo per conseguire il risparmio.



1.2.- Le medesime ricorrenti lamentano che, qualora si considerasse prevalente la materia dell'organizzazione amministrativa, sarebbero lesi gli artt. 4, primo comma, numero 1), e 8, primo comma, numero 1), 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), i quali, rispettivamente, attribuiscono alla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e alla Provincia autonoma di Trento competenza legislativa primaria in materia di organizzazione amministrativa (compresa quella degli enti collegati) e di ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto, mentre la norma censurata pretende di vincolarle ad una norma di dettaglio.

1.3.- La Provincia autonoma di Bolzano sostiene che la norma censurata contrasta con gli artt. 8, primo comma, numero 1), e 16 del d.P.R. n. 670 del 1972, che attribuiscono ad essa la potestà legislativa primaria in materia di «ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto» e la correlativa potestà amministrativa.

1.4.- La Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e le due Province autonome affermano che l'art. 22, comma 3, del d.l. n. 201 del 2011 viola anche l'art. 79 del d.P.R. n. 670 del 1972, perché introduce per esse una modalità di concorso agli obiettivi di finanza pubblica diversa ed aggiuntiva rispetto a quelle previste dalla menzionata norma statutaria, parificando la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e la Provincia autonoma di Trento alle Regioni ordinarie ovvero modificando sostanzialmente il predetto art. 79 senza l'osservanza delle procedure prescritte dagli artt. 103, 104 e 107 dello statuto di autonomia speciale.

1.5.- La Provincia autonoma di Trento asserisce altresì che l'art. 22, comma 3, del d.l. n. 201 del 2011, avendo natura di norma di dettaglio, lede l'art. 80 del d.P.R. n. 670 del 1972, integrato dall'art. 17, comma 3, del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale), il quale prevede la sua competenza legislativa concorrente in materia di finanza locale.

1.6.- La Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e le due Province autonome, infine, sostengono che la norma impugnata contrasta con gli artt. 103, 104 e 107 del d.P.R. n. 670 del 1972 e con il principio di leale collaborazione, perché una fonte primaria ordinaria, adottata unilateralmente, non è abilitata a derogare ad una norma statutaria, adottata con la speciale procedura di cui all'art. 104 del d.P.R. n. 670 del 1972.

1.7.- La Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste afferma che l'art. 22, comma 3, del d.l. n. 201 del 2011 viola il combinato disposto degli artt. 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost., e 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), nonché gli artt. 2, primo comma, lettera a), 3, primo comma, lettera f), e 4 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), poiché incide indebitamente sulla sua competenza in materia di finanza regionale e di ordinamento degli enti dipendenti dalla Regione, nonché sulla sua competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica.

2.- Riservata a separate pronunce la decisione sulle altre questioni promosse dalle ricorrenti, i giudizi debbono essere riuniti per essere decisi con la stessa sentenza.

3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha eccepito preliminarmente l'inammissibilità della questione promossa dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, poiché l'atto della ricorrente difetterebbe sia di una precisa interpretazione delle norme impugnate, sia di un analitico riferimento delle stesse ai precetti costituzionali invocati come parametri.

L'eccezione non è fondata, poiché è chiaro il vulnus alle proprie prerogative costituzionalmente protette lamentato dalla ricorrente. Questa si duole del fatto che la norma denunciata, a causa del suo carattere di dettaglio, incide indebitamente sulla competenza di cui essa gode in alcune materie (finanza regionale, ordinamento degli enti dipendenti dalla Regione, coordinamento della finanza pubblica); contestualmente, la ricorrente elenca tutte le norme di rango costituzionale che prevedono quei titoli competenziali, onde non v'è possibilità di equivoco né sui parametri asseritamente violati, né sulle ragioni dedotte dalla Regione a sostegno della propria tesi secondo cui vi sarebbe contrasto con quei parametri.

4.- Nel merito, le questioni promosse dalle ricorrenti non sono fondate.

Questa Corte ha già affermato che l'art. 6 del d.l. n. 78 del 2010 è espressione di un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica diretto a realizzare una riduzione dei costi degli apparati amministrativi (sentenze n. 139 del 2012 e n. 182 del 2011). Analoga natura è stata riconosciuta a specifici precetti contenuti nel predetto art. 6, come quello del comma 2 - secondo cui la partecipazione agli organi collegiali di enti che ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche deve essere gratuita - (sentenza n. 161 del 2012), e quello del successivo comma 3 - che dispone la riduzione del dieci per cento dei compensi a qualsiasi titolo erogati ai componenti degli organi di indirizzo, direzione e controllo delle pubbliche amministrazioni - (sentenza n. 218 del 2013).

Anche l'art. 22, comma 3, del d.l. n. 201 del 2011, prevedendo un generale limite massimo al numero dei componenti degli organi di amministrazione e di controllo e dei collegi dei revisori dei conti costituiti negli enti sottoposti



alla vigilanza delle Regioni e delle Province autonome, costituisce espressione della «scelta di fondo» (sentenza n. 23 del 2014) di riduzione dei costi degli apparati amministrativi espressa dal legislatore statale con l'art. 6 del d.l. n. 78 del 2010 e, dunque, ha natura di principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Da tale conclusione discende la non fondatezza di tutti i profili di illegittimità costituzionale prospettati dalle quattro ricorrenti.

In particolare, non è violato l'art. 117, terzo comma, Cost., appunto perché la norma impugnata è frutto del legittimo esercizio, da parte dello Stato, della sua potestà legislativa concorrente in materia di «coordinamento della finanza pubblica».

Neppure è configurabile una lesione degli artt. 4, primo comma, numero 1), e 8, primo comma, numero 1), dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, che attribuiscono alla Regione e alla Provincia autonoma di Trento competenza legislativa primaria in materia di organizzazione amministrativa (compresa quella degli enti collegati) e, rispettivamente, di ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto: infatti, in base alla consolidata giurisprudenza di questa Corte, dall'accertata natura di principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica di una norma consegue la legittima prevalenza su ogni tipo di potestà legislativa regionale (tra le altre, sentenza n. 151 del 2012).

Per la medesima ragione non sussiste contrasto con gli artt. 8, primo comma, numero 1), e 16 del d.P.R. n. 670 del 1972, che attribuiscono alla Provincia autonoma di Bolzano la potestà legislativa primaria in materia di «ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto» e la relativa potestà amministrativa.

Quanto all'art. 79 del d.P.R. n. 670 del 1972, che introduce per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e per le Province autonome specifiche modalità di concorso agli obiettivi di finanza pubblica, questa Corte ha già affermato (sentenze n. 221 del 2013 e n. 99 del 2014) che tale norma statutaria detta una specifica disciplina riguardante il solo patto di stabilità interno; per le altre disposizioni in materia di coordinamento della finanza pubblica (tra le quali rientra quella oggetto del presente giudizio) la Regione e le Province autonome si conformano alle disposizioni legislative statali, per cui il citato art. 79 non modifica l'obbligo della Regione Trentino-Alto Adige e delle Province autonome di adeguare la loro legislazione ai principi di coordinamento della finanza pubblica.

Neppure sussiste contrasto con l'art. 80 del d.P.R. n. 670 del 1972, integrato dall'art. 17, comma 3, del d.lgs. n. 268 del 1992, il quale prevede la competenza legislativa della Provincia autonoma di Trento in materia di finanza locale, poiché dall'accertata natura di principio fondamentale della norma statale impugnata discende la legittimità dell'incidenza della censurata disposizione sull'autonomia di spesa delle Regioni (da ultimo, sentenza n. 151 del 2012).

Non sono violati, poi, gli artt. 103, 104 e 107 del d.P.R. n. 670 del 1972 e il principio di leale collaborazione, perché la norma censurata non comporta alcuna variazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige.

Infine, non sono fondati i profili di illegittimità costituzionale evidenziati dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste in riferimento al combinato disposto degli artt. 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost., e 10 della legge cost. n. 3 del 2001, nonché agli artt. 2, primo comma, lettera a), 3, primo comma, lettera f), e 4 dello statuto speciale per la Valle d'Aosta (i quali attribuiscono alla Regione competenza in materia di finanza regionale e di ordinamento degli enti dipendenti dalla Regione, nonché competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica), perché, come già detto, dall'accertata natura di principio fondamentale discende la legittimità dell'incidenza della censurata disposizione sia sull'autonomia di spesa delle Regioni, sia su ogni tipo di potestà legislativa regionale.

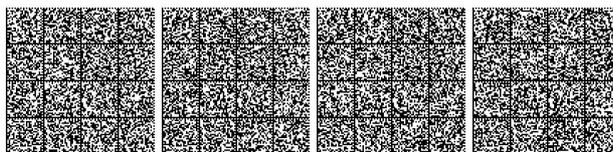
PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione sulle altre questioni promosse dalle Regioni autonome Trentino-Alto Adige/Südtirol e Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano con i ricorsi indicati in epigrafe;

riuniti i giudizi,

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 3, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, promosse, in riferimento agli artt. 117, 118



e 119 della Costituzione, agli artt. 2, primo comma, lettera a), 3, primo comma, lettera f), e 4 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), agli artt. 4, primo comma, numero 1), 8, primo comma, numero 1), 16, 79, 80, 103, 104 e 107 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 all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), dalle Regioni autonome Trentino-Alto Adige/Südtirol e Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano con i ricorsi indicati in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 maggio 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Luigi MAZZELLA, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 15 maggio 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_140127

N. 128

Sentenza 7 - 15 maggio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Canone per la concessione per la realizzazione e la gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto.

– Legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), art. 1, comma 252.

–

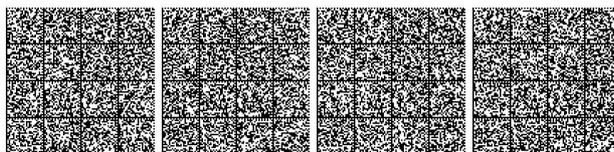
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Gaetano SILVESTRI;

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

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 252, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), promosso dal Consiglio di Stato nel procedimento vertente tra la M.B. s.p.a. e il Comune di Rimini con ordinanza del 16 maggio 2012, iscritta al n. 196 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 39, prima serie speciale, dell'anno 2012.

Visti l'atto di costituzione della società M.B. s.p.a. e gli atti di intervento della società M.C.d.M. s.p.a. ed altre e del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 15 aprile 2014 il Giudice relatore Giuliano Amato;

uditi gli avvocati Giovanni Calugi e Flavia Pozzolini per la M.C.d.M. s.p.a. ed altre, Francesco Cimmino Gibellini per la M.B. s.p.a. e l'avvocato dello Stato Pietro Garofoli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 16 maggio 2012, il Consiglio di Stato ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 41 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 252, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), nella parte in cui stabilisce - anche con riferimento ai rapporti concessori in corso - nuovi criteri di calcolo dei canoni demaniali per le concessioni aventi ad oggetto la realizzazione e la gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto.

La disposizione censurata sostituisce il comma 3 dell'art. 03 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400 (Disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 4 dicembre 1993, n. 494; tale norma stabilisce che «Le misure dei canoni di cui al comma 1, lettera b), si applicano, a decorrere dal 1° gennaio 2007, anche alle concessioni dei beni del demanio marittimo e di zone del mare territoriale aventi ad oggetto la realizzazione e la gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto».

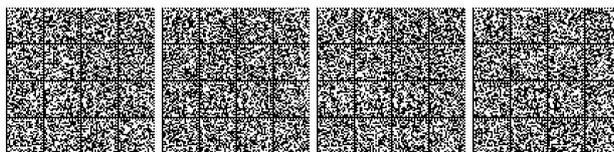
Il Consiglio di Stato riferisce di essere chiamato a decidere in ordine all'appello avverso la sentenza del Tribunale amministrativo regionale dell'Emilia-Romagna, sede di Bologna, che ha rigettato, ritenendolo infondato, il ricorso della società M.B. s.p.a. avverso i provvedimenti con i quali il Comune di Rimini, parte appellata, ha determinato i canoni di concessione demaniale per gli anni 2007, 2008, 2009 e 2010.

2.- Dopo avere respinto l'eccezione di difetto di giurisdizione, sollevata dalla difesa del Comune di Rimini, il Consiglio di Stato osserva che la norma dell'art. 1, comma 252, della legge n. 296 del 2006, nel prevedere l'applicazione, a decorrere dal 1° gennaio 2007, dei nuovi criteri di determinazione dei canoni demaniali, alle concessioni aventi ad oggetto la realizzazione e la gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto, non distingue tra nuove concessioni e rapporti concessori in corso e sarebbe quindi applicabile - così come il precedente comma 251 - anche alle concessioni in corso.

2.1.- Il Consiglio di Stato si dichiara consapevole del fatto che con sentenza n. 302 del 2010 la Corte costituzionale ha già dichiarato non fondata analoga questione, relativa al comma 251 del medesimo art. 1 della legge n. 296 del 2006; tuttavia il Collegio ritiene che le concessioni per la nautica da diporto, di cui al comma 252, siano «ontologicamente diverse» da quelle di cui al comma 251, e che ciò giustifichi un differente regime transitorio.

Tale «ontologica diversità», sul piano fattuale, delle concessioni di cui al comma 252 - aventi ad oggetto la realizzazione e la gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto - rispetto alle concessioni per le attività turistico-ricreative previste dal precedente comma 251 del medesimo art. 1, deriverebbe dal fatto di essere numericamente limitate, essendo contenuto il numero dei porti turistici, e di comportare ingenti investimenti a carico dei concessionari. Pertanto, la misura dei canoni per le concessioni in corso dovrebbe tenere conto degli investimenti posti a carico dei concessionari, sulla scorta di un piano economico volto ad assicurare l'equilibrio finanziario del concessionario.

3.- Ad avviso del Collegio rimettente, la previsione normativa che aggiorna i canoni demaniali per i rapporti concessori in corso, senza tener conto del fatto che i canoni sono stati determinati avendo riguardo anche agli investimenti effettuati, si porrebbe in contrasto con il principio dell'affidamento e con la tutela dell'impresa.



3.1.- In particolare la disposizione in esame violerebbe «[...] l'art. 3 Cost. per eccesso di potere legislativo, sotto il profilo della lesione dell'affidamento ingenerato dai rapporti concessori in corso, della incidenza retroattiva non solo su provvedimenti amministrativi, ma anche su rapporti contrattuali, e della irragionevole equiparazione delle concessioni in corso alle nuove».

3.2.- La disposizione censurata si porrebbe inoltre in contrasto con l'art. 41 Cost. relativo alla libertà di iniziativa economica, atteso che scelte imprenditoriali anteriori alla legge in esame sarebbero irragionevolmente frustrate dalla legge sopravvenuta, in quanto modificativa dei rapporti contrattuali in corso.

4.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto nel giudizio con atto depositato il 22 ottobre 2012, nel quale ha dedotto l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata dal Consiglio di Stato.

4.1.- La difesa statale ha evidenziato che la norma denunciata si collocherebbe in un processo già in atto, finalizzato alla tutela e alla valorizzazione di tutti i beni di proprietà statale; infatti verrebbe estesa ai canoni demaniali marittimi una normativa che già si applica ad altri beni pubblici.

4.2.- La maggiore durata delle concessioni per la realizzazione e gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto (di norma oltre 50 anni) rispetto a quella delle concessioni per attività turistico-ricreative (di regola aventi una durata di sei anni), risponderebbe proprio all'esigenza di riconoscere ai concessionari un più ampio arco temporale nel quale ammortizzare i maggiori investimenti sostenuti e di conseguire congrui guadagni dalla gestione delle strutture.

L'Avvocatura generale dello Stato sottolinea inoltre che - nella vigenza della concessione - i canoni dovuti dai concessionari vengono calcolati applicando, non già i valori di mercato (previsti per le concessioni per le attività turistico-ricreative), bensì i più favorevoli criteri tabellari previsti per gli specchi acquei, per le aree scoperte e per le aree occupate, i quali non hanno subito mutamenti rispetto alla disciplina previgente. Inoltre, osserva l'Avvocatura generale, sino al termine della concessione, resta ferma in capo ai concessionari la proprietà delle opere realizzate in fase di costruzione sulle aree del demanio marittimo concesse; pertanto, il pagamento del canone può essere esteso solo rispetto all'utilizzo del suolo e non anche rispetto ai manufatti, sui quali medio tempore lo Stato non vanta alcun diritto di proprietà. Ed invero, solo al termine della concessione le strutture inamovibili costruite dai concessionari vengono incamerate allo Stato, ai sensi dell'art. 49 del codice della navigazione, assumendo quindi la natura di pertinenze demaniali marittime, rispetto alle quali potranno quindi trovare applicazione i criteri di quantificazione dei canoni commisurati ai valori di mercato.

4.3.- Ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, la questione di legittimità costituzionale sarebbe infondata anche in considerazione dell'inserimento della disposizione contestata all'interno di un quadro omogeneo, quello della legge finanziaria 2007, in cui il legislatore ha compiuto una scelta discrezionale che «valorizza i beni pubblici e mira ad una maggiore redditività per l'ente proprietario e quindi per la generalità dei cittadini, diminuendo proporzionalmente i vantaggi dei soggetti particolari che assumono la veste di concessionari» (TAR Toscana, Firenze, 13 maggio 2011, n. 852).

4.4.- Né, d'altra parte, sarebbe ravvisabile alcuna violazione dell'art. 3 Cost. per eccesso di potere legislativo, dovendo escludersi che l'opzione normativa contrasti in modo manifesto con il canone della ragionevolezza. Viceversa l'introduzione dei nuovi criteri di determinazione del canone, applicabili anche alle concessioni in corso, sarebbe del tutto ragionevole - così come è stato ritenuto ragionevole il comma 251 - in quanto i nuovi criteri sarebbero finalizzati alla valorizzazione di un bene pubblico, produttivo di entrate per l'erario.

4.5.- Da ultimo, la difesa dello Stato contesta la censura relativa alla lesione del principio di cui all'art. 41 Cost., sia poiché formulata in termini generici e apodittici, sia poiché la disposizione censurata sarebbe ispirata proprio alla tutela del libero esercizio della concorrenza, la quale subirebbe viceversa una violazione, laddove i canoni concessori fossero effettivamente esigui rispetto ai valori di mercato. Ad avviso dell'Avvocatura generale, il legislatore statale può e deve mantenere forme di regolazione dell'attività economica volte a garantire, tra l'altro, il principio costituzionale di tutela delle finanze pubbliche; in tal senso, la libertà d'iniziativa può essere anche «ragionevolmente limitata» (art. 41, secondo e terzo comma, Cost.).

5.- La società M.B. s.p.a., parte ricorrente nel giudizio principale, si è costituita in giudizio con atto depositato l'11 ottobre 2012, nel quale ha chiesto che sia dichiarata l'illegittimità della disposizione censurata, richiamando le ragioni, già illustrate dal Consiglio di Stato, a sostegno della fondatezza della questione di legittimità costituzionale.

5.1.- Il 5 febbraio 2014 la stessa società M.B. s.p.a. ha depositato una memoria in cui ha illustrato le vicende relative al rapporto concessorio dedotto in giudizio e gli effetti, anche sul piano economico, derivanti dall'introduzione della disposizione oggetto di censura; la difesa della parte privata ha dedotto la irragionevolezza e l'arbitrarietà di tale disciplina, la quale equipara - sotto il profilo dei criteri di calcolo dei canoni demaniali - rapporti concessori profondamente diversi, e determina - per i concessionari di strutture per la nautica da diporto - la frustrazione dell'affidamento nella certezza giuridica e la violazione degli artt. 3 e 41 Cost.



6.- Il 19 marzo 2013 le società M.C.d.M. s.p.a., C.d.M. Immobiliare s.r.l., C.d.M. Servizi s.r.l. hanno depositato atto di intervento al fine di sostenere la fondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata dal Consiglio di Stato.

6.1. Va infine osservato che nel documento che accompagna l'atto di intervento risulta inoltre menzionata, insieme alle tre società sopra indicate, la società C.d.M. Cantiere s.r.l., la quale tuttavia non è indicata nell'epigrafe dell'atto di intervento, né risulta avere conferito alcun mandato difensivo per la costituzione nel presente giudizio.

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza del 16 maggio 2012, il Consiglio di Stato ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 41 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 252, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), nella parte in cui stabilisce - anche con riferimento ai rapporti concessori in corso - nuovi criteri di calcolo dei canoni demaniali per le concessioni aventi ad oggetto la realizzazione e la gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto.

Il Consiglio di Stato riferisce di essere chiamato a decidere in ordine all'appello avverso la sentenza del Tribunale amministrativo regionale dell'Emilia-Romagna, sede di Bologna, che ha rigettato, ritenendolo infondato, il ricorso della società M.B. s.p.a. avverso i provvedimenti con i quali il Comune di Rimini, parte appellata, ha determinato i canoni di concessione demaniale per gli anni 2007, 2008, 2009 e 2010.

2.- In via preliminare, deve essere confermata l'ordinanza letta nella pubblica udienza del 15 aprile 2014 ed allegata alla presente sentenza, con la quale è stata dichiarata l'inammissibilità dell'intervento spiegato dalle società M.C.d.M. s.p.a., C.d.M. Immobiliare s.r.l. e C.d.M. Servizi s.r.l. nel giudizio di cui all'ordinanza reg. ord. n. 196 del 2012; ed invero, a prescindere dalla legittimazione ad intervenire in giudizio, ai sensi dell'art. 4 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'atto di intervento «deve essere depositato non oltre venti giorni dalla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* dell'atto introduttivo del giudizio», termine che, secondo il costante orientamento di questa Corte, deve essere ritenuto perentorio (tra le molte, sentenza n. 303 del 2010) e che non risulta osservato dalle società sopra indicate (l'ordinanza di rimessione del Consiglio di Stato è stata pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale*, prima serie speciale, n. 39, del 3 ottobre 2012, mentre l'atto di intervento è stato depositato il 19 marzo 2013).

2.1.- Non vi è luogo a provvedere in riferimento alla posizione della C.d.M. Cantiere s.r.l., la quale risulta menzionata solo nel documento, privo di alcuna sottoscrizione, che accompagna l'atto di intervento depositato dalle altre società sopra indicate, ma non è indicata nell'epigrafe dell'atto di intervento, né risulta avere conferito alcun mandato difensivo per la costituzione nel presente giudizio.

3.- La questione di legittimità costituzionale sollevata dal Consiglio di Stato riguarda dunque la disposizione dell'art. 1, comma 252, della legge n. 296 del 2006, la quale sostituisce il comma 3 dell'art. 03 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400 (Disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 4 dicembre 1993, n. 494; tale norma stabilisce in particolare che «Le misure dei canoni di cui al comma 1, lettera b), si applicano, a decorrere dal 1° gennaio 2007, anche alle concessioni dei beni del demanio marittimo e di zone del mare territoriale aventi ad oggetto la realizzazione e la gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto».

4.- La questione, sollevata dal Consiglio di Stato, deve essere dichiarata inammissibile.

5.- La motivazione dell'ordinanza di rimessione non contiene indicazioni sufficienti ad una corretta ricostruzione della fattispecie oggetto del giudizio *a quo*, necessaria al fine di valutare tanto la rilevanza della questione di legittimità costituzionale, quanto la non manifesta infondatezza della stessa.

5.1.- Sotto il primo profilo, il Consiglio di Stato, avuto riguardo al giudizio cui si riferisce l'ordinanza reg. ord. n. 196 del 2012, omette di descrivere la fattispecie concreta sottoposta al suo esame, trascurando di riferire, sia la natura del rapporto concessorio sussistente tra le parti, sia l'oggetto della concessione, i quali non vengono neppure identificati nei loro requisiti minimi, così da precludere la necessaria valutazione di questa Corte circa l'effettiva rilevanza della questione sollevata.

5.2.- Quanto al secondo profilo, l'ordinanza di rimessione non contiene alcun riferimento al termine di inizio del rapporto concessorio e alla sua durata; alle condizioni economiche e finanziarie del rapporto; alla misura degli investimenti effettuati dal concessionario; all'entità della variazione ai piani finanziari derivante dall'applicazione dei nuovi canoni; all'esistenza di previsioni negoziali volte a disciplinare tali sopravvenienze. Queste carenze impediscono ogni apprezzamento in ordine all'impatto dei nuovi e maggiori canoni sulla convenienza economica dell'investimento.



5.3.- Le lacune nell'impianto argomentativo non sono colmabili attraverso l'esame degli altri atti di causa (*ex multis*, ordinanze n. 192 e n. 185 del 2013). Tali manchevolezze impediscono in radice l'esame da parte di questa Corte sia della rilevanza della questione nel giudizio *a quo*, che del contenuto delle doglianze del rimettente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 252, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 41 della Costituzione, dal Consiglio di Stato, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 maggio 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Giuliano AMATO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 15 maggio 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

ALLEGATO:
ordinanza letta all'udienza del 15 aprile 2014

ORDINANZA

Visti gli atti relativi al giudizio di legittimità costituzionale introdotto con ordinanza del Consiglio di Stato, sezione sesta, depositata il 16 maggio 2012 (n. 196 del registro ordinanze 2012); rilevato che con atto depositato il 19 marzo 2013 sono intervenute in tale giudizio le società M.C.d.M. s.p.a., C.d.M.I. s.r.l. e C.d.M.S. s.r.l., le quali non sono parti nel processo principale; che, a prescindere dalla legittimazione ad intervenire delle anzidette società, ai sensi dell'art. 4 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'atto di intervento «deve essere depositato non oltre 20 giorni dalla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* dell'atto introduttivo del giudizio», termine che, secondo il costante orientamento di questa Corte, deve essere ritenuto perentorio (tra le molte, sentenza n. 303 del 2010) e che non risulta osservato dalle società sopra indicate (l'ordinanza di rimessione del Consiglio di Stato è stata pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale*, prima serie speciale, n. 39, del 3 ottobre 2012, mentre l'atto di intervento è stato depositato il 19 marzo 2013); che, pertanto, ai sensi dell'art. 4, comma 4, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'intervento deve essere dichiarato inammissibile.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile l'intervento delle società M.C.d.M. s.p.a., C.d.M.I. s.r.l. e C.d.M.S. s.r.l., nel giudizio introdotto con ordinanza iscritta al reg. ord. n. 196 del 2012.

F.to Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

T_140128

N. 129

Sentenza 7 - 15 maggio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Assistenza sanitaria al personale navigante ed aeronavigante - Trasferimento delle funzioni dal Ministero della salute alle Regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano mediante regolamento governativo, adottato d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

– Legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2012), art. 4, comma 90.

–

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. 4, comma 90, della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2012), promosso dalla Provincia autonoma di Trento con ricorso notificato il 13 gennaio 2012, depositato in cancelleria il 18 gennaio 2012 ed iscritto al n. 12 del registro ricorsi 2012.

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

udito nell'udienza pubblica del 15 aprile 2014 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

uditi gli avvocati Luigi Manzi e Giandomenico Falcon per la Provincia autonoma di Trento e l'avvocato dello Stato Filippo Bucalo per il Presidente del Consiglio dei ministri.



Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 13 gennaio 2012, depositato il 18 gennaio 2012 ed iscritto al n. 12 del registro ricorsi del 2012, la Provincia autonoma di Trento ha promosso, tra l'altro, questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 90, della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2012), per violazione dell'art. 117, terzo e sesto comma, della Costituzione, degli artt. 9, numero 10), e 107 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), nonché dell'art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento).

1.1.- Premette la ricorrente che l'art. 4 della legge n. 183 del 2011 è intitolato «Riduzioni delle spese non rimodulabili dei Ministeri». Il comma 89 di tale articolo stabilisce che «A decorrere dall'anno 2013 le competenze in materia di assistenza sanitaria al personale navigante ed aeronavigante, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 luglio 1980, n. 620, sono trasferite alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano» e, corrispondentemente, il comma 91 dispone l'abrogazione, a decorrere dal 1° gennaio 2013, del d.P.R. 31 luglio 1980, n. 620 [Disciplina dell'assistenza sanitaria al personale navigante, marittimo e dell'aviazione civile (art. 37, ultimo comma, della legge n. 833 del 1978)].

In relazione al trasferimento delle suddette competenze alle autonomie speciali, il comma 93 statuisce - correttamente, a dire della ricorrente - che «Al trasferimento delle funzioni di cui al comma 89, per le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano si provvede con apposite norme di attuazione in conformità ai rispettivi statuti di autonomia».

Per converso, in piena contraddizione con la norma specifica testé citata, il censurato comma 90 dispone esso stesso che «Al trasferimento delle funzioni assistenziali di cui al comma 89 dal Ministero della salute alle regioni ed alle province autonome di Trento e di Bolzano si provvede con regolamento da adottare ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, [...] su proposta del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano», con l'osservanza di principi e criteri direttivi indicati nella medesima norma, i quali menzionano in più punti le Province autonome.

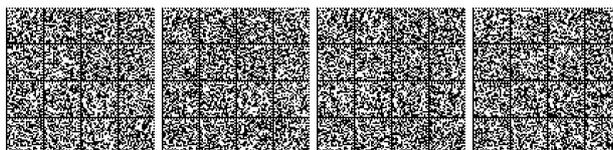
1.2.- La ricorrente deduce che i due metodi di trasferimento - mediante norme di attuazione dello statuto di autonomia speciale e mediante regolamento - siano differenti ed incompatibili tra loro e che, diversamente dalla disposizione del comma 93, quella del comma 90 sia del tutto illegittima.

Secondo la Provincia autonoma di Trento, infatti, il presente intervento statale ricade in una materia di competenza provinciale. Ciò sia in una prospettiva meramente statutaria, facendo riferimento alla competenza spettante alla Provincia in base all'art. 9, numero 10), del d.P.R. n. 670 del 1972 («igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria e ospedaliera»), sia nella prospettiva della «tutela della salute» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., materia che è stata ritenuta da questa Corte (sentenze n. 240 e n. 162 del 2007) più ampia della predetta competenza statutaria, ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

Ad avviso della ricorrente, trattandosi di una materia (a doppio titolo) di competenza provinciale, correttamente l'art. 4, comma 93, della legge n. 183 del 2011 prevede che il trasferimento delle funzioni sia operato con norme di attuazione, in conformità - per quel che riguarda le Province autonome - all'art. 107 dello statuto di autonomia speciale. Non si comprenderebbe, dunque, come il comma 90, in totale contraddizione con il comma 93, possa stabilire che «Al trasferimento delle funzioni assistenziali di cui al comma 89 dal Ministero della salute alle regioni ed alle province autonome di Trento e di Bolzano si provvede con regolamento». Inoltre, il fatto che i principi direttivi di seguito fissati dalla stessa norma impugnata menzionino più volte le Province autonome osterebbe ad un'interpretazione «correttiva» del comma 90 alla luce del comma 93 e dello statuto speciale.

A parere della Provincia autonoma di Trento, in conclusione, l'art. 4, comma 90, della legge n. 183 del 2011 violerebbe la sua competenza in materia di sanità, derivante sia dall'art. 117, terzo comma, Cost., sia dall'art. 9, numero 10), del d.P.R. n. 670 del 1972, nonché la sfera di competenza riservata dall'art. 107 dello statuto alla speciale fonte rappresentata dalle norme di attuazione di esso.

1.3.- La ricorrente sostiene inoltre che la norma censurata, prevedendo un regolamento statale in materia provinciale, contrasterebbe con il principio di esclusione dei regolamenti statali in simili materie, principio risultante, oltre che da risalente giurisprudenza costituzionale, dall'art. 117, sesto comma, Cost. e, per quel che riguarda le Province autonome, dall'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, che menziona solo gli «atti legislativi dello Stato» come fonti idonee a vincolare le leggi provinciali.



2.- Con memoria depositata il 21 febbraio 2012 si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo la non fondatezza delle questioni promosse dalla Provincia autonoma di Trento.

Ad avviso della difesa dello Stato, una semplice lettura della norma impugnata evidenzerebbe le ragioni dell'infondatezza del ricorso, perché il trasferimento delle funzioni assistenziali previsto dalla prima sarebbe stato disposto con regolamento, proposto dal Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni, e le Province autonome di Trento e Bolzano, con l'osservanza dei principi e dei criteri direttivi, in conformità ai rispettivi statuti di autonomia ed alle relative norme di attuazione.

Inoltre, nella norma vi sarebbe una speciale clausola di salvaguardia delle prerogative delle autonomie speciali, tale da elidere in radice ogni rilievo d'illegittimità costituzionale.

3.- In prossimità dell'udienza la Provincia autonoma di Trento ha depositato memoria nella quale ha dedotto che, nelle more del giudizio di legittimità costituzionale, l'art. 4, comma 90, della legge n. 183 del 2011 è stato dapprima sostituito dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 8 novembre 2012, n. 189, e, successivamente, abrogato dall'art. 1, comma 233, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2014). Pertanto, ad avviso della ricorrente, poiché la norma censurata non aveva ancora ricevuto attuazione, si può ritenere cessata la materia del contendere.

Considerato in diritto

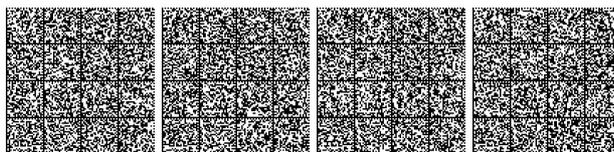
1.- La Provincia autonoma di Trento ha promosso, tra l'altro, questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 90, della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2012), per violazione dell'art. 117, terzo e sesto comma, della Costituzione, degli artt. 9, numero 10), e 107 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), nonché dell'art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento).

Ad avviso della ricorrente, la norma impugnata, laddove dispone che «Al trasferimento delle funzioni assistenziali di cui al comma 89 dal Ministero della salute alle regioni ed alle province autonome di Trento e di Bolzano si provvede con regolamento da adottare ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, [...] su proposta del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano», viola gli artt. 117, terzo comma, Cost. e 9, numero 10), del d.P.R. n. 670 del 1972, concernendo una materia (quella dell'assistenza sanitaria) di competenza provinciale, nonché l'art. 107 dello stesso d.P.R. n. 670 del 1972, ledendo la sfera di competenza riservata alla speciale fonte rappresentata dalle norme di attuazione di esso.

Inoltre la disposizione censurata contrasterebbe con il principio di esclusione dei regolamenti statali nelle materie regionali e provinciali stabilito dall'art. 117, sesto comma, Cost., unitamente all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992.

2.- Riservata a separate pronunce la decisione sulle altre questioni promosse dalla ricorrente, deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere sulla questione oggetto del presente giudizio.

Infatti, successivamente alla proposizione del ricorso, l'art. 15, comma 1, del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 8 novembre 2012, n. 189, ha proceduto alla sostituzione dei commi da 89 a 92 dell'art. 4 della legge n. 183 del 2011. Il nuovo comma 90 disponeva che «Con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro della salute, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze, per la pubblica amministrazione e la semplificazione, delle infrastrutture e dei trasporti, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, da adottare entro il 31 marzo 2013, sono individuati, ai fini del trasferimento al Servizio sanitario nazionale, i beni, le risorse finan-



ziarie e strumentali, le risorse umane di cui ai commi 91 e 92, i relativi criteri e modalità del trasferimento e riparto tra le regioni, i livelli delle prestazioni da assicurare al personale navigante, nonché, di concerto anche con il Ministro della difesa, le modalità dei rimborsi delle prestazioni rese dagli Istituti medico-legali dell'Aeronautica militare. La decorrenza dell'esercizio delle funzioni conferite è contestuale all'effettivo trasferimento delle risorse, finanziarie, umane e strumentali. Con la medesima decorrenza è abrogato il decreto del Presidente della Repubblica 31 luglio 1980, n. 620, fatto salvo l'articolo 2 concernente l'individuazione dei beneficiari dell'assistenza».

Ancor più di recente, l'art. 1, comma 233, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2014), ha abrogato i commi da 89 a 93 dell'art. 4 della legge n. 183 del 2011, disponendo contestualmente che le funzioni di assistenza che si intendevano trasferire a Regioni e Province saranno invece concentrate presso determinate strutture statali.

Come emerge dalla successione degli interventi normativi verificatisi dopo la proposizione del ricorso, la norma impugnata dalla Provincia autonoma di Trento non ha mai avuto attuazione, poiché non è mai avvenuto il trasferimento di funzioni da essa previsto, né sono mai stati emanati né il regolamento richiesto dall'originaria versione del comma 90, né i decreti ministeriali menzionati dal testo del comma 90 introdotto dal d.l. n. 158 del 2012. Il legislatore statale ha infine abrogato le disposizioni che prevedevano il trasferimento alle Regioni e alle Province ed ha nuovamente collocato quelle funzioni all'interno dell'organizzazione amministrativa statale.

Va dunque dichiarata la cessazione della materia del contendere (come richiesto anche dalla ricorrente nella memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica), poiché la norma censurata è stata abrogata e non ha mai avuto applicazione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione sulle altre questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Provincia autonoma di Trento con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara la cessazione della materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 90, della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2012), promossa, in riferimento all'art. 117, terzo e sesto comma, della Costituzione, agli artt. 9, numero 10), e 107 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 all'art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), dalla Provincia autonoma di Trento con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 maggio 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Luigi MAZZELLA, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 15 maggio 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 130

Sentenza 7 - 15 maggio 2014

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

Corte dei conti, Sezione delle autonomie - Applicazione del regime di controllo di cui al D.L. n. 174/2012, convertito in legge n. 213/2012, sui rendiconti dei Gruppi consiliari relativi all'esercizio finanziario 2012.

- Deliberazioni della Corte dei conti, sezione delle autonomie, 5 aprile 2013, n. 12, e 5 luglio 2013, n. 15; deliberazioni della Corte dei conti, sezione di controllo per l'Emilia-Romagna 12 giugno 2013, n. 234, e 10 luglio 2013, n. 249; deliberazioni della Corte dei conti, sezione di controllo per il Veneto, 13 giugno 2013, n. 160, e 29 aprile 2013, n. 105, e deliberazione della Corte dei conti, sezione di controllo per il Piemonte, 10 luglio 2013, n. 263.

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 per conflitto di attribuzione tra enti sorti a seguito delle deliberazioni della Corte dei conti, sezione delle autonomie, 5 aprile 2013, n. 12, e 5 luglio 2013, n. 15; delle deliberazioni della Corte dei conti, sezione di controllo per l'Emilia-Romagna 12 giugno 2013, n. 234, e 10 luglio 2013, n. 249; delle deliberazioni della Corte dei conti, sezione di controllo per il Veneto, 13 giugno 2013, n. 160, e 29 aprile 2013, n. 105, e della deliberazione della Corte dei conti, sezione di controllo per il Piemonte, 10 luglio 2013, n. 263, promossi dalla Regioni Emilia-Romagna, Veneto e Piemonte con ricorsi notificati il 9 e il 12 agosto e il 5 settembre 2013, depositati in cancelleria il 16 ed il 21 agosto ed il 6 settembre 2013 e rispettivamente iscritti ai numeri 8, 9 e 10 del registro conflitti tra enti 2013.

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

udito nell'udienza pubblica del 15 aprile 2014 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi gli avvocati Giandomenico Falcon, Franco Mastragostino e Luigi Manzi per la Regione Emilia-Romagna, Luigi Manzi e Mario Bertolissi per la Regione Veneto, Carlo Emanuele Gallo e Roberto Cavallo Perin per la Regione Piemonte e l'avvocato dello Stato Enrico De Giovanni per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Le Regioni Emilia-Romagna, Veneto e Piemonte, con ricorsi rispettivamente notificati il 9 e 12 agosto e il 5 settembre 2013, depositati i successivi 16 e 21 agosto e 6 settembre, iscritti ai numeri 8, 9 e 10 del registro conflitti tra enti del 2013, hanno promosso conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione ad alcune deliberazioni della sezione delle autonomie e delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, con cui si è, rispettivamente, orientato ed esercitato, in relazione all'esercizio finanziario 2012, il potere di controllo sui rendiconti dei gruppi con-



siliari a norma dell'art. 1, commi 9, 10, 11 e 12, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213.

1.1.- Premettono le ricorrenti che, nell'ambito delle misure di rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle Regioni, previste dall'art. 1 del d.l. n. 174 del 2012, i commi 9, 10, 11 e 12 dettano disposizioni relative alla redazione, approvazione e controllo da parte delle sezioni regionali di controllo dei rendiconti di esercizio annuale di ciascun gruppo consiliare dei consigli regionali, con la previsione, in caso di mancata trasmissione o di loro irregolarità, della sanzione della decadenza dal diritto all'erogazione di risorse, con annesso obbligo di restituzione.

A mente del comma 9, proseguono le ricorrenti, il rendiconto di esercizio annuale di ciascun gruppo consiliare va «strutturato secondo linee guida deliberate dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e recepite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri», al fine di «assicurare la corretta rilevazione dei fatti di gestione e la regolare tenuta della contabilità, nonché per definire la documentazione necessaria a corredo del rendiconto». Le linee guida sono state deliberate dalla Conferenza nella seduta del 6 dicembre 2012 e recepite con d.P.C.m. 21 dicembre 2012, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 28 del 2 febbraio 2013 ed entrato in vigore il 17 febbraio seguente.

Tutte le ricorrenti, evidenziano, come la stessa Corte dei conti, sezione delle autonomie, nel prendere atto del nuovo sistema di controllo introdotto dall'art. 1 del d.l. n. 174 del 2012, si sia posta il problema «se le norme in esame debbano trovare applicazione con riferimento all'anno 2012, oppure se debba essere rinviata l'applicazione al successivo esercizio, trattandosi di normativa intervenuta solo alla fine dell'anno e completata con il d.P.C.m. 21 dicembre 2012, pubblicato in *G.U.* il 2 febbraio 2013». In ragione della preesistenza al decreto di un obbligo di rendicontazione «sulla base delle leggi regionali che nel tempo ne hanno regolato la materia» e della «assenza di una norma che differisca al successivo esercizio l'operatività dei controlli», la sezione delle autonomie, con la deliberazione 5 aprile 2013, n. 12 ha ritenuto che il controllo dovesse essere esercitato sin dal 2012.

Stante l'impossibilità di applicare retroattivamente all'anno 2012 i criteri recati dal d.P.C.m. entrato in vigore nel febbraio 2013, la Corte dei conti avrebbe quindi ritenuto la necessità di individuare parametri diversi, «desunti dalle norme regionali e dai provvedimenti attuativi vigenti nel 2012, integrati però con i contenuti essenziali, cui fa riferimento la nuova disciplina, ossia con l'indicazione delle risorse trasferite al Gruppo dal Consiglio regionale, della corretta rilevazione dei fatti di gestione e della regolare tenuta della contabilità».

Sulla base di tali indicazioni le sezioni regionali di controllo avrebbero tenuto comportamenti non univoci, talora limitandosi ad una ricognizione della regolarità formale dei procedimenti di controllo sui rendiconti già svolti dagli organismi regionali, in altri casi sovrapponendosi a quest'ultimi e operando un controllo più intenso.

La sezione delle autonomie, preso atto delle aporie derivanti «dall'applicazione del controllo misto» (cioè svolto in base alle nuove norme ma non in base ai parametri da esse previsti), con la successiva deliberazione 5 luglio 2013, n. 15 avrebbe quindi riesaminato la questione, affermando, da un lato, la piena applicabilità del nuovo sistema di controllo a decorrere dalla rendicontazione per l'esercizio 2013, ma ribadendo, dall'altro e quanto al 2012, l'esistenza del controllo «misto» e ipotizzando una «applicazione parziale e frazionata» del d.l. n. 174 citato, cioè a solo fini «ricognitivi» della regolarità dei documenti contabili, senza applicazione dell'impianto sanzionatorio previsto dal predetto decreto, «in un percorso finalizzato alla integrale applicazione dei nuovi controlli a decorrere dal 2013». Avrebbe, infine, specificato che «le delibere già emesse dalle sezioni regionali di controllo sono da interpretare in conformità agli indirizzi sopra ricordati».

1.2.- Le Regioni Emilia-Romagna e Veneto hanno quindi impugnato le citate deliberazioni della sezione delle autonomie della Corte dei conti, nonché, rispettivamente, quelle della sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna 12 giugno 2013, n. 234, e 10 luglio 2013, n. 249, e quelle della sezione regionale di controllo per il Veneto 29 aprile 2013, n. 105, e 13 giugno 2013, n. 160, con cui, a seguito di istruttoria, si è dichiarata l'irregolarità dei rendiconti presentati dai gruppi consiliari regionali.

La Regione Piemonte ha impugnato la seconda delle citate deliberazioni della sezione delle autonomie e la deliberazione 10 luglio 2013, n. 263, della sezione regionale di controllo per il Piemonte, con cui si è assegnato ai gruppi consiliari termine sino al 20 settembre per la regolarizzazione dei rendiconti.

1.3.- Le ricorrenti si dolgono, in primo luogo, che la Corte dei conti, in violazione della loro autonomia legislativa, statutaria, organizzativa e contabile, abbia esercitato per l'anno 2012 un potere non attribuito dalla legge, perché il controllo delineato dall'art. 1 del d.l. n. 174 del 2012 non potrebbe che operare a partire dal 2013, essendo esercitabile solo secondo i criteri previsti nelle linee guida deliberate dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e recepite con d.P.C.m.



Il controllo, poi, privo di fondamento legale per l'esercizio 2012, si sarebbe svolto sulla base di criteri individuati dalla stessa Corte dei conti ex post rispetto ai fatti di gestione e senza il contributo partecipativo delle autonomie, disapplicando le leggi regionali vigenti e surrogandosi alle competenze proprie dei consigli regionali.

La Regione Piemonte lamenta, altresì, che con le deliberazioni impugnate lo Stato, per mezzo della Corte dei conti, pretendendo, in assenza di una valida base legislativa, di sindacare i rendiconti relativi all'esercizio 2012, abbia violato l'art. 122, quarto comma, della Costituzione, che garantisce l'insindacabilità delle opinioni espresse e dei voti dati dai singoli consiglieri regionali, nonché l'art. 9, comma 2, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), che ha abrogato il primo comma dell'art. 125 Cost. e quindi tutti i controlli amministrativi sulle Regioni, e infine l'art. 123 Cost. e l'art. 29 della legge regionale statutaria 4 marzo 2005, n. 1 (Statuto della Regione Piemonte), in forza dei quali l'approvazione dei rendiconti spetterebbe esclusivamente al consiglio regionale, con esclusione di qualsivoglia ingerenza da parte di organi statali.

1.4.- La Regione Veneto ha anche fatto istanza affinché la Corte sollevi dinanzi a sé la questione di legittimità costituzionale dei commi 9, 10, 11 e 12 dell'art. 1 del d.l. n. 174 del 2012, fondanti la censurata attività di controllo svolta dalla Corte dei conti, deducendo, in primo luogo, la violazione degli artt. 3, 25, 28 e 97 Cost. per irragionevolezza dell'omessa previsione del criterio di proporzionalità tra sanzione e condotta sanzionata, nonché degli artt. 5, 114, 117, 118, 119, 121, 122 e 123 Cost. e, quali norme interposte, degli artt. 19, 20, 21, 30, 33, 36, 38, 39, 40, 41, 42, 46 e 48 della legge regionale statutaria 17 aprile 2012, n. 1 (Statuto del Veneto). La previsione drastica e non modulabile della sanzione della decadenza dal diritto all'erogazione di risorse da parte del consiglio regionale, pure a fronte di violazioni minime dell'obbligo di rendiconto, in contrasto con il detto principio di proporzionalità, comprometterebbe in radice la possibilità stessa di funzionamento dei gruppi consiliari.

Il citato art. 1, commi 9, 10, 11 e 12, laddove inteso come abilitante la Corte dei conti ad un controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari anche prima della definizione dei parametri di giudizio da parte della Conferenza Stato-Regioni, violerebbe altresì gli artt. 3, 25, 28, 97, e 117, primo comma, Cost., con riferimento ai «principi di ragionevolezza, predeterminazione della condanna sanzionata, di responsabilità, affidamento e buona amministrazione», «anche in relazione a quanto prevede la Convenzione europea dei diritti dell'uomo all'art. 7 e l'art. 1 della l. n. 689/1981», nonché gli artt. 5, 114, 117, 118, 119, 121, 122 e 123 Cost. (e, quali norme interposte, gli artt. 19, 20, 21, 30, 33, 36, 38, 39, 40, 41, 42, 46 e 48 dello statuto).

Deduce infine la ricorrente che il sistema dei controlli sui rendiconti dei gruppi consiliari, ove interpretato nel senso fatto proprio dalla Corte dei conti dell'immediata applicabilità anche all'anno 2012 senza dovere attendere le linee guida previste dal legislatore, violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., stante l'assenza di una legislazione regionale sul punto, e il principio di leale collaborazione.

2.- In tutti i giudizi si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo sotto diversi profili l'inammissibilità dei ricorsi e chiedendone il rigetto.

2.1.- Secondo la difesa dello Stato i conflitti sarebbero inammissibili, in primo luogo, perché con essi le ricorrenti non hanno inteso contestare l'attribuzione alla Corte dei conti del potere di controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari ma solo la sua decorrenza temporale e le modalità di esercizio, il che si risolverebbe in un improprio strumento di sindacato del modo di esercizio della funzione che l'organo è chiamato ad esercitare.

2.2.- L'Avvocatura ha poi eccepito la tardività dei ricorsi proposti dalle Regioni Veneto e Piemonte, in primo luogo perché le ricorrenti non avrebbero impugnato tempestivamente la presupposta deliberazione 5 aprile 2013, n. 12, della sezione delle autonomie della Corte dei conti, con cui si sarebbe stabilito di assoggettare a verifica i rendiconti dei gruppi consiliari relativi all'esercizio 2012, essendo insorte solo nel corso dell'attivazione - ovvero all'esito negativo - della procedura di controllo.

Sotto altro profilo, il ricorso della Regione Veneto sarebbe tardivo, non avendo essa impugnato la deliberazione 29 aprile 2013, n. 105, con cui la sezione regionale di controllo aveva ordinato ai gruppi consiliari il deposito, entro 30 giorni, della documentazione giustificativa delle spese operate; parimenti tardivo sarebbe il ricorso della Regione Piemonte, non essendo stata impugnata la precedente deliberazione della sezione regionale di controllo 4 giugno 2013, n. 229 di tenore analogo a quella impugnata.

2.3.- Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri il ricorso della Regione Veneto sarebbe inammissibile anche per intervenuta acquiescenza, avendo la ricorrente recepito la normativa statale con la legge della Regione Veneto 21 dicembre 2012, n. 47 (Disposizioni per la riduzione e il controllo delle spese per il funzionamento delle istituzioni regionali, in recepimento e attuazione del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 "Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012", convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213 e istituzione e disciplina del Collegio dei revisori dei conti della Regione del Veneto).



2.4.- Altro motivo di inammissibilità del ricorso della Regione Veneto risiederebbe, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, nel fatto che esso ha ad oggetto l'asserita lesione non delle attribuzioni della Regione ma dei gruppi consiliari, dotati di soggettività giuridica e, in quanto tali, legittimati a fare valere le loro ragioni in sede di giurisdizione comune.

2.5.- Il ricorso della Regione Veneto, infine, sarebbe inammissibile, quanto meno con riferimento alla richiesta alla Corte di autorimessione delle questioni di costituzionalità dell'art. 1, commi 9, 10, 11 e 12, del d.l. n. 174 del 2012, perché mirerebbe ad eludere il termine di impugnazione in via principale delle norme censurate.

2.6.- Nel merito, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, i ricorsi sono infondati.

2.6.1.- La tesi di fondo delle ricorrenti, secondo cui la Corte dei conti non avrebbe avuto il potere di esercitare il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari relativi all'anno 2012 in assenza di espressa copertura legislativa, colliderebbe con il rilievo che la norma attributiva del potere non contiene alcuna diversa decorrenza, né tanto meno differisce la sua operatività all'approvazione delle linee guida.

D'altra parte, essendosi intervenuti con decreto-legge, non avrebbe avuto senso differirne l'entrata in vigore ad oltre un anno, così vanificando «l'efficacia di un intervento su comportamenti devianti della politica, da più parti invocato e reso indifferibile e urgente dai noti fatti accertati dalla magistratura penale».

Nelle more dell'adozione delle linee guida, bene avrebbe fatto la Corte dei conti, con le due citate deliberazioni della sezione delle autonomie, a individuare i parametri di controllo per l'anno 2012, desumendoli dalle norme regionali e dai provvedimenti attuativi vigenti, integrati con i contenuti essenziali della nuova disciplina.

2.6.2.- Quanto alla contestazione inerente le modalità di esercizio del controllo, legittimamente le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti si sarebbero attenute alle deliberazioni della sezione delle autonomie, rese alla luce del vigente quadro normativo regionale e nazionale di riferimento, facendo leva, in particolare, sul criterio dell'inerenza delle spese al funzionamento e all'attività istituzionale dei gruppi. Il controllo della Corte dei conti, poi, differirebbe da quelli interni effettuati da organi incardinati nell'organizzazione amministrativa cui fa capo l'organismo controllato, presentando caratteri di indipendenza, neutralità ed imparzialità.

2.6.3.- In ordine alle altre doglianze avanzate dalla Regione Piemonte, osserva il Presidente del Consiglio dei ministri che la censura di violazione dell'art. 122 Cost. sarebbe «inquietante, perché postula una sorta di immunità dei Gruppi, che se fosse vera dovrebbe valere non solo per il 2012, ma sempre».

La garanzia costituzionale, in ogni caso, riguarderebbe solo le «opinioni espresse» e i «voti dati nell'esercizio delle funzioni» dai consiglieri regionali, essendo totalmente estranea alle spese da essi sostenute e alle loro «eventuali malversazioni».

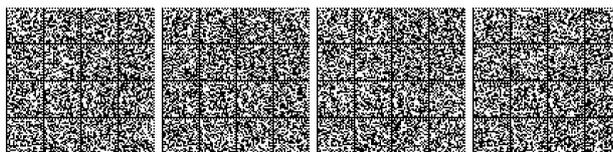
Parimenti priva di pregio, secondo la difesa dello Stato, sarebbe la lamentata violazione dell'art. 125 Cost., poiché i controlli abrogati erano quelli esercitati dallo «Stato-Amministrazione» e non quelli demandati dalla Costituzione ad un organo terzo, quale la Corte dei conti. In ogni caso il d.l. n. 174 del 2012 concretizzerebbe l'interpositio legislatoris richiesta dall'art. 100 Cost.

Infine, il motivo attinente alla violazione dell'art. 123 Cost. e dell'art. 29 dello statuto della Regione Piemonte sarebbe in primo luogo inammissibile, concretizzando, in tesi, una mera violazione di legge non deducibile in sede di conflitto. Esso, poi, sarebbe comunque infondato, poiché l'art. 29 invocato si limita a demandare al consiglio regionale l'approvazione del rendiconto del consiglio medesimo (e non dei gruppi), ma non esclude, né avrebbe potuto farlo, il controllo sui rendiconti di questi ultimi da parte di un organo esterno e imparziale, quale la Corte dei conti, operante sulla base di una espressa previsione costituzionale (art. 100 Cost.).

3.- Le ricorrenti, in prossimità dell'udienza, hanno depositato memorie, con cui hanno inteso in primo luogo replicare all'eccezioni di inammissibilità sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri, osservando, quanto al lamentato difetto di tono costituzionale dei conflitti, che ad essere contestata sarebbe l'esistenza in radice del potere di controllo relativamente all'esercizio 2012 e che, in ogni caso, qualsivoglia menomazione delle competenze può dare la stura a conflitti intersoggettivi.

Le Regioni Veneto e Piemonte, poi, hanno contestato l'eccezione di tardività, dal momento che la successiva deliberazione della sezione delle autonomie 5 luglio 2013, n. 15, introducendo il diverso - e non previsto - sistema del «controllo ricognitivo», avrebbe posto nel nulla le precedenti, che si fondavano sul diverso presupposto dell'immediata applicazione del d.l. n. 174 del 2012.

Secondo la Regione Piemonte, infine, infondata sarebbe l'eccezione di inammissibilità per difetto di interesse, poiché «il conflitto tra Stato e Regioni è un conflitto tra enti, e ciascun ente è legittimato ad agire a tutela delle proprie attribuzioni, che vengono inevitabilmente esercitate dai singoli o articolazioni».



Nel merito le ricorrenti hanno dedotto che, con la recente sentenza n. 39 del 2014, la Corte costituzionale avrebbe fortemente ridimensionato le tesi dell'Avvocatura generale dello Stato. Passaggio fondamentale di tale arresto sarebbe quello ove la Corte costituzionale avrebbe riconosciuto che il controllo esercitato dalla Corte dei conti sui rendiconti dei gruppi consiliari è esterno e di natura meramente documentale, e non può spingersi sino a valutare l'inerenza delle singole spese e sindacare il merito dell'utilizzazione delle somme.

Il conflitto in esame, invece, nascerebbe proprio dalla pretesa della Corte dei conti di trasformare questo potere in un controllo analitico sulle singole spese sostenute dai gruppi consiliari, con illegittima compromissione dell'autonomia e della responsabilità dei consigli regionali, cui la prima si sarebbe illegittimamente sostituita.

Ad avviso della Regione Piemonte, infine, l'Avvocatura generale dello Stato avrebbe fatto propria un'interpretazione eccessivamente restrittiva della garanzia di cui all'art. 122, quarto comma, Cost., non estesa ai necessari profili di autorganizzazione, come pure costantemente affermato dalla giurisprudenza costituzionale.

Considerato in diritto

1.- Le Regioni Emilia-Romagna, Veneto e Piemonte hanno promosso conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, in relazione alle deliberazioni assunte dalla Corte dei conti, sezione delle autonomie 5 aprile 2013, n. 12, e 5 luglio 2013, n. 15, nonché di quelle delle sezioni regionali di controllo (rispettivamente, 12 giugno 2013, n. 234, e 10 luglio 2013, n. 249, della sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, 29 aprile 2013, n. 105, e 13 giugno 2013, n. 160, della sezione regionale di controllo per il Veneto e 10 luglio 2013, n. 263, della sezione regionale di controllo per il Piemonte) con cui, in forza dell'art. 1, commi 9, 10, 11 e 12, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213, è stato esercitato il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari regionali relativi all'esercizio finanziario 2012.

Le ricorrenti si dolgono che la Corte dei conti, in violazione della loro autonomia legislativa, statutaria, organizzativa e contabile, abbia svolto per l'esercizio in questione un potere non attribuito dalla legge, perché il controllo delineato dal d.l. n. 174 del 2012 non potrebbe che operare a partire dall'anno 2013, a seguito dell'entrata in vigore dei criteri individuati dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e recepiti con d.P.C.m. 21 dicembre 2012.

Lamentano, poi, che la Corte dei conti abbia operato il controllo sulla base di criteri da essa stessa individuati ex post rispetto ai fatti di gestione e senza il contributo partecipativo delle autonomie, disapplicando le leggi regionali vigenti e surrogandosi alle competenze proprie dei consigli regionali.

La Regione Piemonte ritiene, altresì, che le deliberazioni impugnate violino l'art. 122, quarto comma, della Costituzione, che garantisce l'insindacabilità delle opinioni espresse e dei voti dati dai singoli consiglieri regionali, nonché l'art. 9, comma 2, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), che ha abrogato il primo comma dell'art. 125 Cost. e quindi tutti i controlli amministrativi sulle Regioni, e infine gli artt. 123 Cost. e 29 della legge regionale statutaria 4 marzo 2005, n. 1 (Statuto della Regione Piemonte), in forza dei quali l'approvazione dei rendiconti spetterebbe al solo consiglio regionale, con esclusione di qualsivoglia ingerenza da parte di organi statali.

2.- I giudizi, data l'identità dell'oggetto, vanno riuniti per essere decisi con unica pronunzia.

3.- L'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'inammissibilità dei ricorsi presentati dalle Regioni Veneto e Piemonte, in primo luogo, perché le ricorrenti non hanno impugnato tempestivamente la deliberazione 5 aprile 2013, n. 12, della Corte dei conti, sezione delle autonomie, con cui si sarebbe stabilito di assoggettare a verifica i rendiconti dei gruppi consiliari relativi all'esercizio 2012.

L'eccezione non è fondata.

È vero che questa Corte ha ripetutamente affermato «l'inammissibilità dei ricorsi per conflitto di attribuzione proposti contro atti meramente consequenziali (confermativi, riproduttivi, esplicativi, esecutivi, etc.) rispetto ad atti anteriori, non impugnati [...]» (sentenza n. 207 del 2012; nello stesso senso, sentenze n. 144 del 2013 e n. 369 del 2010), ma non è questo il caso in esame.



La questione della spettanza alla Corte dei conti del potere di controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari relativi all'anno 2012 e l'individuazione dei criteri da seguire nel suo esercizio sono stati oggetto di una complessa valutazione da parte della sezione delle autonomie, la quale, dopo avere affermato, con la deliberazione 5 aprile 2013, n. 12, che il controllo attribuito dal d.l. n. 174 del 2012 doveva trovare immediata applicazione, è poi tornata sulla vicenda con la successiva deliberazione 5 luglio 2013, n. 15.

Quest'ultima, dichiaratamente adottata per risolvere i contrasti interpretativi insorti nelle sezioni regionali a seguito della precedente deliberazione, ha ribadito l'esistenza del potere di controllo relativamente all'esercizio 2012, ma qualificandolo «ad efficacia ricognitiva» della regolarità dei documenti contabili e inserito «in un percorso finalizzato all'applicazione integrale dei nuovi controlli a decorrere dal 2013». La sezione delle autonomie ha poi escluso l'operatività dell'«impianto sanzionatorio» del d.l. n. 174 del 2012 e statuito che «le delibere già emesse dalle Sezioni regionali di controllo sono da interpretare in conformità agli indirizzi sopra indicati».

Con la deliberazione in esame, la Corte dei conti ha quindi effettuato un riesame integrale della questione, configurando in modo diverso il potere di controllo e la stessa portata ed efficacia dell'attività già svolta in materia dalle sezioni regionali. La nuova deliberazione non è riconducibile alla categoria degli atti meramente consequenziali ed è sostitutiva della precedente: essa, dunque, ne rende superflua l'impugnazione.

3.1.- Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri il ricorso proposto dalla Regione Veneto sarebbe inoltre tardivo, non essendo stata tempestivamente impugnata la precedente deliberazione 29 aprile 2013, n. 105, con cui la sezione regionale di controllo aveva assegnato ai gruppi consiliari il termine di 30 giorni per la regolarizzazione dei rendiconti.

Quanto al ricorso promosso dalla Regione Piemonte, l'Avvocatura generale dello Stato deduce la tardività della impugnazione della deliberazione della sezione regionale di controllo 10 luglio 2013, n. 263, che ha anch'essa assegnato ai gruppi consiliari un nuovo termine per la regolarizzazione dei rendiconti, non avendo la ricorrente impugnato precedenti deliberazioni di analogo tenore.

Le eccezioni non sono fondate.

Si è già rilevato che, a seguito del riesame, la sezione delle autonomie ha stabilito, tra l'altro, che le precedenti deliberazioni delle sezioni regionali di controllo andavano interpretate in conformità ai nuovi indirizzi da essa dettati. Gli atti in questione sono stati dunque conformati in modo diverso e ciò ha comportato una riapertura dei termini per la loro impugnazione.

3.2.- L'Avvocatura generale dello Stato ha poi eccepito l'inammissibilità dei conflitti per assenza di tono costituzionale, dal momento che le ricorrenti contesterebbero non l'attribuzione alla Corte dei conti del potere di controllo, relativamente all'esercizio 2012, sui rendiconti dei gruppi consiliari, ma le mere modalità con cui è stato esercitato.

L'eccezione è in parte non fondata in fatto, dal momento che oggetto primario della contestazione delle ricorrenti è l'esercizio in sé del potere di controllo per l'anno 2012, in assenza di una valida base legale.

Essa, in ogni caso, è anche infondata in diritto, dal momento che «la figura dei conflitti di attribuzione non si restringe alla sola ipotesi di contestazione circa l'appartenenza del medesimo potere, che ciascuno dei soggetti contendenti rivendichi per sé ma si estende a comprendere ogni ipotesi in cui dall'illegittimo esercizio di un potere altrui consegua la menomazione di una sfera di attribuzioni costituzionalmente assegnate all'altro soggetto» (sentenza n. 110 del 1970).

3.3.- Non è fondata neanche l'eccezione di inammissibilità per intervenuta acquiescenza del conflitto promosso dalla Regione Veneto, avendo essa recepito la normativa statale sui controlli della Corte dei conti con la legge regionale 21 dicembre 2012, n. 47 (Disposizioni per la riduzione e il controllo delle spese per il funzionamento delle istituzioni regionali, in recepimento e attuazione del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 «Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012», convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213 e istituzione e disciplina del Collegio dei revisori dei conti della Regione del Veneto).

Difatti, per giurisprudenza costante di questa Corte, «nei giudizi per conflitto di attribuzione non trova applicazione l'istituto dell'acquiescenza, data l'indisponibilità delle competenze di cui si controverte in tali giudizi (*ex plurimis*, sentenze n. 95 del 2003, n. 511 del 2002, n. 389 e n. 163 del 1995, n. 191 del 1994; ordinanza n. 195 del 2004)» (sentenza n. 275 del 2011).

3.4.- È infine non fondata l'eccezione di inammissibilità per difetto d'interesse del conflitto promosso dalla Regione Piemonte, dal momento che gli atti impugnati inciderebbero sui gruppi consiliari, soggetti autonomi rispetto al consiglio regionale, in quanto tali legittimati a far valere le proprie ragioni di fronte alla giurisdizione comune.



Va rammentato, al riguardo, che «I gruppi consiliari sono stati qualificati dalla giurisprudenza di questa Corte come organi del consiglio e proiezioni dei partiti politici in assemblea regionale (sentenze n. 187 del 1990 e n. 1130 del 1988), ovvero come uffici comunque necessari e strumentali alla formazione degli organi interni del consiglio (sentenza n. 1130 del 1988)» (sentenza n. 39 del 2014). La lamentata lesione delle prerogative dei gruppi si risolve dunque in una compressione delle competenze proprie dei consigli regionali e quindi delle Regioni ricorrenti, pertanto legittimate alla proposizione del conflitto (sentenze n. 252 del 2013, n. 195 del 2007 e n. 163 del 1997).

4.- Nel merito i ricorsi sono fondati.

Tutte le ricorrenti lamentano, in primo luogo, che la Corte dei conti abbia leso la loro autonomia organizzativa e contabile, ed in particolare quella dei consigli regionali e dei loro gruppi consiliari, tutelata dall'art. 121, secondo comma, Cost., esercitando in relazione al 2012 un potere ad essa non attribuito dalla legge.

I commi 9, 10, 11 e 12 dell'art. 1 del d.l. n. 174 del 2012 detterebbero, infatti, una disciplina del controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari completa, non frazionabile e comunque esercitabile solo secondo i criteri previsti nelle linee guida deliberate dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e recepite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato solo il 21 dicembre 2012 ed entrato in vigore il 17 febbraio dell'anno seguente.

L'immediata operatività del controllo è stata affermata, al contrario, dalla sezione delle autonomie in ragione dell'assenza di una norma transitoria contenuta nel d.l. n. 174 del 2012 e sul rilievo che le leggi regionali vigenti già prevedevano degli obblighi di rendicontazione nei confronti dei consigli regionali ovvero di loro articolazioni.

Ebbene, ai sensi dell'art. 1, comma 9, del d.l. n. 174 del 2012, il rendiconto in esame è «strutturato secondo linee guida deliberate dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e recepite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri [...]». Il comma 11, poi, attribuisce alla sezione regionale di controllo un giudizio di conformità dei rendiconti medesimi alle prescrizioni dettate dall'art. 1, e quindi ai già detti criteri contenuti nelle linee guida.

Il dettato normativo configura dunque il potere di controllo in esame come condizionato alla previa individuazione dei criteri per il suo esercizio e ciò sull'evidente presupposto della loro indispensabilità.

Questa Corte, del resto, con la sentenza n. 39 del 2014, ha chiarito che «il rendiconto delle spese dei gruppi consiliari costituisce parte necessaria del rendiconto regionale, nella misura in cui le somme da tali gruppi acquisite e quelle restituite devono essere conciliate con le risultanze del bilancio regionale [...]. Il sindacato della Corte dei conti assume infatti, come parametro, la conformità del rendiconto al modello predisposto in sede di Conferenza, e deve pertanto ritenersi documentale, non potendo addentrarsi nel merito delle scelte discrezionali rimesse all'autonomia politica dei gruppi, nei limiti del mandato istituzionale».

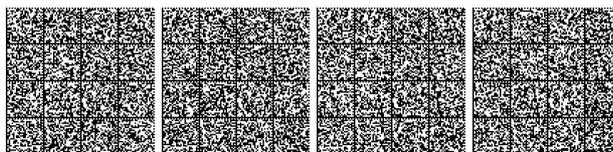
Non può essere accolta, infine, la tesi dell'Avvocatura generale dello Stato, secondo cui l'immediata operatività si ricaverebbe dalla circostanza dell'utilizzo dello strumento della decretazione d'urgenza, dal momento che quest'ultimo sottende una scelta di opportunità non rilevante in questa sede e logicamente non incompatibile con la decorrenza dell'operatività dei controlli dall'esercizio successivo all'entrata in vigore del decreto.

5.- Deve pertanto concludersi nel senso che non spettava allo Stato e, per esso, alla Corte dei conti, sezione delle autonomie e sezioni regionali di controllo per le Regioni Emilia-Romagna, Veneto e Piemonte, adottare le deliberazioni impugnate con cui si è, rispettivamente, indirizzato ed esercitato il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari in relazione all'esercizio 2012.

Le deliberazioni in questione, per l'effetto, vanno annullate.

6.- Restano assorbite le ulteriori censure sollevate dalle ricorrenti.

7.- Non può trovare accoglimento, infine, l'istanza di autorimessione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 9, 10, 11 e 12, del d.l. n. 174 del 2012, avanzata dalla Regione Veneto, poiché in ogni caso irrilevante alla luce dell'esito del conflitto (sentenza n. 313 del 2013).



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara che non spettava allo Stato e, per esso, alla Corte dei conti, sezione delle autonomie, adottare le deliberazioni 5 aprile 2013, n. 12, e 5 luglio 2013, n. 15, nonché alla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, le deliberazioni 12 giugno 2013, n. 234, e 10 luglio 2013, n. 249, alla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Veneto, le deliberazioni 29 aprile 2013, n. 105, e 13 giugno 2013, n. 160, ed alla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Piemonte, la deliberazione 10 luglio 2013, n. 263, con cui si è, rispettivamente, indirizzato ed esercitato il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari in relazione all'esercizio 2012;

2) annulla, per l'effetto, le deliberazioni suddette.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 maggio 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 15 maggio 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_140130

N. 131

Ordinanza 7 - 15 maggio 2014

Giudizio per la correzione di omissioni e/o errori materiali.

Correzione di errore materiale contenuto nella sentenza n. 39 del 26 febbraio-6 marzo 2014.

—

—

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Gaetano SILVESTRI;

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



ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio per la correzione di errore materiale contenuto nella sentenza n. 39 del 26 febbraio-6 marzo 2014.

Udito nella camera di consiglio del 7 maggio 2014 il Giudice relatore Sergio Mattarella.

Considerato che nel dispositivo della sentenza n. 39 del 2014, al numero 4), per mero errore materiale è indicato «comma 11, primo periodo», anziché «comma 10, secondo periodo, e comma 11, primo periodo»;

ravvisata la necessità di correggere tale errore materiale.

Visto l'art. 32 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dispone che nella sentenza n. 39 del 2014 sia corretto il seguente errore materiale: nel dispositivo, al numero 4), «comma 11, primo periodo» è sostituito da «comma 10, secondo periodo, e comma 11, primo periodo».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 maggio 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Sergio MATTARELLA, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 15 maggio 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_140131

N. 132

Sentenza 7 - 16 maggio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza - Indennità premio di fine servizio per direttore generale, direttore amministrativo e direttore sanitario delle A.S.L.

– 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), art. 3-bis, comma 11.

–



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,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3-*bis*, comma 11, 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), inserito dall'art. 3, comma 3, del decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229 (Norme per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale, a norma dell'articolo 1 della legge 30 novembre 1998, n. 419), promosso dal Tribunale ordinario di Trento nel procedimento vertente tra F.C. e l'INPS, con ordinanza del 17 gennaio 2013, iscritta al n. 199 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 39, prima serie speciale, dell'anno 2013.

Visti gli atti di costituzione di F.C. e dell'INPS;

udito nell'udienza pubblica dell'11 marzo 2014 il Giudice relatore Aldo Carosi;

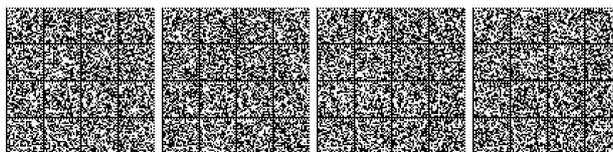
uditi gli avvocati Carlo Cester per F.C. e Maria Assumma per l'INPS.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 17 gennaio 2013 il Tribunale ordinario di Trento, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 3-*bis*, comma 11, 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), in riferimento all'art. 76 della Costituzione e all'art. 81, ultimo comma, della Costituzione, (*recte*: terzo comma) nel testo introdotto dall'art. 6 della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale).

Si legge nell'ordinanza di rimessione che il ricorrente F.C. - già dipendente dell'Azienda ospedaliera di Padova con rapporto a tempo indeterminato fino alla data del 31 dicembre 2007, quando era stato collocato a riposo - aveva agito nei confronti dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) - gestione ex Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica (INPDAP) - chiedendo che questo fosse condannato a corrispondere la differenza tra l'ammontare dell'indennità premio di fine servizio (cosiddetto *IPS*) effettivamente percepito e quello che il ricorrente riteneva che gli sarebbe spettato secondo la disciplina dettata dall'art. 3-*bis*, comma 11, del d.lgs. n. 502 del 1992, introdotto dall'art. 3, comma 3, del decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229 (Norme per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale, a norma dell'articolo 1 della legge 30 novembre 1998, n. 419), in relazione al periodo corrente tra il 1999 ed il 2007, durante il quale questi, posto in aspettativa presso il proprio datore di lavoro, aveva svolto dapprima l'incarico di direttore generale dell'Azienda unità locale socio sanitaria n. 19 della Regione Veneto e successivamente, dal 1° gennaio 2000, quello di direttore amministrativo dell'Azienda provinciale per i servizi sanitari della Provincia autonoma di Trento.

L'art. 3-*bis*, comma 11, del d.lgs. n. 502 del 1992 stabilisce che «La nomina a direttore generale, amministrativo e sanitario determina per i lavoratori dipendenti il collocamento in aspettativa senza assegni e il diritto al mantenimento del posto. L'aspettativa è concessa entro sessanta giorni dalla richiesta. Il periodo di aspettativa è utile ai fini del trattamento di quiescenza e di previdenza. Le amministrazioni di appartenenza provvedono ad effettuare il versamento dei contributi previdenziali e assistenziali comprensivi delle quote a carico del dipendente, calcolati sul trattamento econo-



mico corrisposto per l'incarico conferito nei limiti dei massimali di cui all'articolo 3, comma 7, del decreto legislativo 24 aprile 1997, n. 181, e a richiedere il rimborso di tutto l'onere da esse complessivamente sostenuto all'unità sanitaria locale o all'azienda ospedaliera interessata, la quale procede al recupero della quota a carico dell'interessato».

1.1.- Il Tribunale ordinario di Trento solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 3-*bis*, comma 11, nella parte in cui, commisurando l'indennità premio di servizio disciplinata dagli artt. 2 e 4 della legge 8 marzo 1968, n. 152 (Nuove norme in materia previdenziale per il personale degli Enti locali), al trattamento retributivo effettivamente percepito in relazione all'incarico di direttore generale (o di direttore amministrativo o di direttore sanitario) delle aziende e degli enti del Servizio sanitario regionale e delle Province autonome - in luogo del precedente riferimento costituito dal trattamento retributivo previsto in relazione al rapporto di lavoro dipendente in corso di svolgimento al momento di assumere il nuovo incarico - comporterebbe oneri aggiuntivi per il bilancio dell'INPS (succeduto *ex lege* all'INPDAP, ai sensi dell'art. 21 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, recante «Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici», convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214), in violazione dell'art. 76 Cost., con particolare riferimento al precetto della legge di delega contenuto nell'art. 1, comma 4, della legge 30 novembre 1998, n. 419 (Delega al Governo per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale e per l'adozione di un testo unico in materia di organizzazione e funzionamento del Servizio sanitario nazionale. Modifiche al decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502), nonché in violazione dell'art. 81, ultimo comma, Cost. (*recte*: terzo comma), nel testo attualmente vigente introdotto dall'art. 6 della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1), in quanto il legislatore delegato non avrebbe indicato i mezzi per fare fronte alle nuove e maggiori spese.

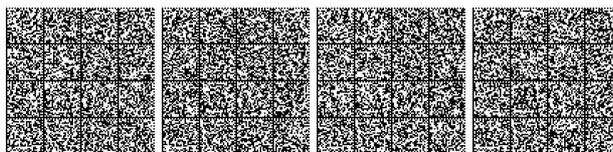
1.2.- Secondo il giudice *a quo* il giudizio in corso non potrebbe essere definito indipendentemente dalla soluzione della suddetta questione di legittimità costituzionale, in quanto, si sostiene, applicando le norme impugnate la domanda proposta dal ricorrente dovrebbe essere accolta.

Nemmeno, si prosegue, l'accoglimento della domanda del ricorrente sarebbe preclusa dalla disposizione dettata dall'art. 19, comma 2, ultimo periodo, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), come modificato dall'art. 1, comma 32, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 14 settembre 2011, n. 148 - secondo cui «ai fini della liquidazione del trattamento di fine servizio, comunque denominato, l'ultimo stipendio va individuato nell'ultima retribuzione percepita prima del conferimento dell'incarico avente durata inferiore a tre anni» - stante la sua inapplicabilità *ratione temporis* al caso in esame (il ricorrente ha maturato il diritto all'indennità premio di servizio in data 31 dicembre 2007, precedente l'entrata in vigore della norma), tenuto conto che a mente dell'ultimo periodo del medesimo art. 1, comma 32, «[...] la disposizione del presente comma si applica agli incarichi conferiti successivamente alla data di entrata in vigore del presente decreto nonché agli incarichi aventi comunque decorrenza successiva al 1° ottobre 2011».

1.3.- Con riguardo alla non manifesta infondatezza della questione sollevata, il Tribunale ordinario di Trento espone che l'art. 1, comma 1, della legge n. 419 del 1998 ha delegato il Governo ad «emanare, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi recanti disposizioni modificative e integrative del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni, sulla base dei principi e dei criteri direttivi previsti dall'articolo 2»; il successivo comma 4 dispone che: «l'esercizio della delega di cui alla presente legge non comporta complessivamente oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato e degli enti di cui agli articoli 25 e 27 della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni» (tra tali enti, precisa il rimettente, figurerebbero, secondo l'elenco contenuto nella tabella A allegata alla legge n. 468 del 1978, l'INPS e gli enti preposti alla gestione delle pensioni e delle liquidazioni dei dipendenti dello Stato e degli enti locali, confluiti nell'INPDAP in forza del d.lgs. 30 giugno 1994, n. 479, recante «Attuazione della delega conferita dall'art. 1, comma 32, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, in materia di riordino e soppressione di enti pubblici di previdenza e assistenza»).

Il legislatore delegato, prosegue il giudice *a quo*, con l'art. 3, comma 3, del d.lgs. n. 229 del 1999 ha inserito nel d.lgs. n. 502 del 1992 l'art. 3-*bis*, in ossequio al criterio direttivo dettato dall'art. 2, comma 1, lettera t), («rendere omogenea la disciplina del trattamento assistenziale e previdenziale dei soggetti nominati direttore generale, direttore amministrativo e direttore sanitario di azienda, nell'ambito dei trattamenti assistenziali e previdenziali previsti dalla legislazione vigente, prevedendo altresì per i dipendenti privati l'applicazione dell'articolo 3, comma 8, secondo periodo, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni»).

Per effetto di tale modifica normativa, prosegue il Tribunale ordinario di Trento, sebbene l'INPDAP avesse sostenuto che la previsione introdotta dall'art. 3-*bis* del d.lgs. n. 502 del 1992, concernerebbe esclusivamente il trattamento pensionistico e non anche l'IPS, si sarebbe consolidato il contrario orientamento della Corte di cassazione (sono citate le sentenze n. 11925 del 2008, n. 24286 e n. 28510 del 2011) in ragione del quale il servizio prestato da un dipendente



di un ente locale a seguito di nomina a direttore generale, amministrativo o sanitario, deve ritenersi utile anche ai fini del trattamento di quiescenza e previdenza (tanto che - osserva la Corte di cassazione nelle sentenze dianzi citate - per esso le amministrazioni di appartenenza effettuano il versamento dei contributi previdenziali commisurati al trattamento economico corrisposto per l'incarico conferito). Ne conseguirebbe quindi, secondo il rimettente, che la misura dell'indennità premio di fine servizio, dovuta al dipendente, dovrebbe essere determinata in relazione al trattamento retributivo considerato dall'art. 4 della legge n. 152 del 1968 ma riferito all'incarico assunto di direttore generale, amministrativo o sanitario, seppur nei limiti del massimale di cui all'art. 3, comma 7, del decreto legislativo 24 aprile 1997, n. 181 (Attuazione della delega conferita dall'articolo 2, comma 22, della legge 8 agosto 1995, n. 335, in materia di regime pensionistico per gli iscritti all'Istituto nazionale di previdenza per i dirigenti di aziende industriali). Secondo il giudice *a quo*, quindi, apparirebbe indubbio, anche alla luce delle modalità di computo dell'indennità premio di servizio di cui all'art. 4 della legge n. 152 del 1968 («[...] l'indennità premio di servizio, prevista dagli artt. 2 e 3, sarà pari a un quindicesimo della retribuzione contributiva degli ultimi dodici mesi, considerata in ragione dell'80 per cento ai sensi del successivo art. 11, per ogni anno di iscrizione all'Istituto»), che il nuovo parametro comporti per l'ente previdenziale, ai fini della corresponsione dell'IPS, maggiori esborsi che sarebbero «[...] compensati solo in misura minima dall'incremento dei contributi previdenziali (come si evince chiaramente dall'esempio pratico illustrato dall'INPS a pag. 6-7 della memoria di costituzione)».

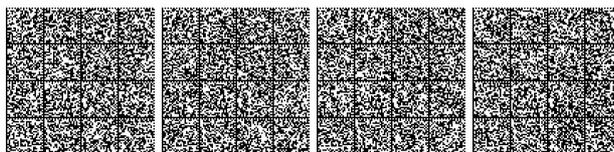
Riferisce in proposito il Tribunale che l'INPS ha sostenuto, senza contestazione alcuna da parte del ricorrente, che «per effetto della modifica introdotta [...] si avrebbe un notevole aggravio di spesa dell'ordine di 100.000,00/200.000,00 euro per ogni direttore generale o sanitario o amministrativo di ciascuna delle centinaia ULSS/ASL esistenti in Italia, ancorché se nominato, in ipotesi, per un anno soltanto. Il buco erariale per circa 500 ULS/ASL italiane, con una liquidazione all'anno tra direttori generali, amministrativi e sanitari, ammonterebbe ad almeno 75.000.000,00 di euro annui».

Di tanto, prosegue il giudice *a quo*, darebbe conferma la pretesa del ricorrente, il quale, dall'applicazione del nuovo parametro, beneficerebbe di una maggiorazione dell'indennità premio di servizio di ammontare superiore a 20.000,00 in relazione ad un periodo di poco più di sette anni di lavoro.

1.4.- In definitiva, secondo il Tribunale ordinario di Trento non apparirebbe manifestamente infondato l'assunto secondo cui l'art. 3-*bis*, comma 11, del d.lgs. n. 502 del 1992, mutando, per i dipendenti pubblici nominati o direttore generale o direttore amministrativo o direttore sanitario delle aziende e degli enti del Servizio sanitario regionale e delle Province autonome il parametro costituito dalla retribuzione assoggettabile a prelievo contributivo ai fini della quantificazione dell'IPS, abbia comportato, in violazione del precetto contenuto nella legge di delega ex art. 1, comma 4, della legge n. 419 del 1998, oneri aggiuntivi per il bilancio dell'INPS, gestione ex INPDAP, integrando in tal modo sia la violazione dell'art. 76 Cost., nonché dell'art. 81, ultimo comma, Cost. (*recte*: terzo comma), nel testo attualmente vigente inserito dall'art. 6 della legge costituzionale n. 1 del 2012, in quanto non avrebbe indicato i mezzi per far fronte alle nuove e maggiori spese (sono richiamate le sentenze della Corte costituzionale n.1 del 1966 e n. 92 del 1981).

2.- Si è costituito in giudizio l'INPS il quale, concludendo per l'accoglimento della presente questione, ne ha evidenziato la novità rispetto a quelle affrontate e decise con le sentenze di questa Corte n. 351 del 2010 e n. 119 del 2012. Secondo l'INPS la norma sospettata di illegittimità costituzionale avrebbe accordato ai soli beneficiari degli incarichi apicali presso le aziende sanitarie un trattamento di particolare favore, ben superiore a quello previsto per gli altri titolari di indennità analoghe, con ingiustificato privilegio che si mostrerebbe ancor maggiormente stridente se confrontato con le più recenti riforme che hanno interessato la generale platea dei lavoratori, il cui trattamento di fine rapporto utilizza come parametro le retribuzioni conseguite nell'intera vita lavorativa.

3.- Si è altresì costituito F.C., ricorrente nel giudizio *a quo*, il quale ha concluso chiedendo che la Corte dichiari l'infondatezza della questione, valutata anche l'ammissibilità alla luce dei precedenti già decisi. Nella memoria depositata in vista dell'udienza pubblica, F.C. ha richiamato gli argomenti delle due precedenti sentenze della Corte con le quali era stata già dichiarata l'infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale della medesima norma, che dimostrerebbero la mancanza di novità della presente questione. Sostiene inoltre il medesimo che l'assoggettamento a contribuzione dei compensi attribuiti ai vertici delle aziende sanitarie costituirebbe una sufficiente forma di copertura degli oneri derivanti dall'aumento delle prestazioni pensionistiche, in perfetta conformità con il sistema complessivo dell'epoca, mentre il presunto aggravio di spesa deriverebbe unicamente da una evenienza di fatto che già la Corte costituzionale ha ritenuto non meritevole di rilevanza nel giudizio di legittimità costituzionale e che comunque era perfettamente insita nel sistema, senza che la disposizione impugnata abbia recato qualche modifica. Per tali motivi, secondo l'interveniente, la norma impugnata dovrebbe restare immune anche da ogni censura di preteso difetto di copertura ai sensi dell'art. 81 Cost., disposizione che comunque dovrebbe essere inquadrata nell'ambito del complessivo assetto delle prestazioni previdenziali ed assistenziali, laddove già in passato la Corte di cassazione avrebbe



ritenuto prive di fondamento eccezioni sollevate in giudizio che colpivano singole disposizioni (sono richiamate le sentenze n. 8035 del 1990 e n. 20731 del 2004), né potendosi rinvenire nel caso di specie quelle particolari circostanze che avevano caratterizzato la questione affrontata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 92 del 1981.

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza del 17 gennaio 2013 il Tribunale ordinario di Trento, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 3-*bis*, comma 11, 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), in riferimento all'art. 76 della Costituzione ed all'art. 81, ultimo comma, Cost. (*recte*: terzo comma), nel testo introdotto dall'art. 6 della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale).

1.1.- Riferisce il giudice *a quo* che il ricorrente F.C. - già dipendente dell'Azienda Ospedaliera di Padova - aveva agito in giudizio nei confronti dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) - gestione ex Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica (INPDAP) - chiedendo che questo fosse condannato a corrispondere la differenza tra l'ammontare dell'indennità premio di fine servizio (IPS) effettivamente percepito e quello che il ricorrente riteneva che gli sarebbe spettato secondo la disciplina recata dall'art. 3-*bis*, comma 11, del d.lgs. n. 502 del 1992, introdotto dall'art. 3, comma 3, del decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229 (Norme per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale, a norma dell'articolo 1 della legge 30 novembre 1998, n. 419), in relazione al periodo corrente tra il 1999 ed il 2007, durante il quale il ricorrente, posto in aspettativa presso il proprio datore di lavoro, aveva svolto dapprima l'incarico di direttore generale dell'Azienda unità locale socio sanitaria n. 19 della Regione Veneto, e successivamente, dal 1° gennaio 2000, quello di direttore amministrativo dell'Azienda provinciale per i servizi sanitari della Provincia autonoma di Trento.

1.2.- Secondo il rimettente, per effetto della norma impugnata la misura dell'IPS dovuta al dipendente che avesse assunto l'incarico di direttore generale, amministrativo o sanitario presso aziende sanitarie dovrebbe determinarsi sulla base degli emolumenti effettivamente percepiti in conseguenza di tali incarichi e non, invece, utilizzando come parametro la retribuzione in godimento riferita al rapporto di lavoro dipendente in corso di svolgimento al momento di assumere la nuova funzione (come avveniva precedentemente all'introduzione dell'art. 3-*bis* del d.lgs. n. 502 del 1992).

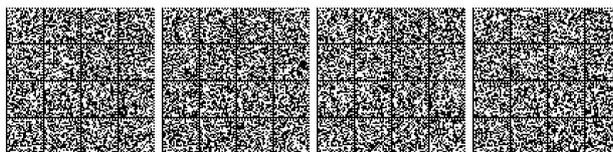
Il Tribunale ordinario di Trento solleva pertanto questione di legittimità costituzionale del citato art. 3-*bis* per la violazione dell'art. 76 Cost. - in quanto il legislatore delegato avrebbe contravvenuto al precetto della legge di delega contenuto nell'art. 1, comma 4, della legge 30 novembre 1998, n. 419 (Delega al Governo per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale e per l'adozione di un testo unico in materia di organizzazione e funzionamento del Servizio sanitario nazionale. Modifiche al decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502), che avrebbe prescritto il divieto di recare oneri aggiuntivi per lo Stato e per le altre pubbliche amministrazioni - e dell'art. 81, ultimo comma, Cost. (*recte*: terzo comma), nel testo introdotto dall'art. 6 della legge cost. n. 1 del 2012, in quanto il legislatore delegato non avrebbe indicato i mezzi per fare fronte alle nuove e maggiori spese recate dalle disposizioni contenute nell'art. 3-*bis*.

2.- In via preliminare, deve essere valutata l'ammissibilità del riferimento del giudice rimettente «all'art. 81, ultimo comma, Cost., nel testo attualmente vigente alla luce della disposizione ex art. 6 legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1». Detta indicazione del parametro è inficiata da un duplice errore: il riferimento al sesto anziché al terzo comma dell'art. 81 Cost. nel testo introdotto dalla legge costituzionale n. 1 del 2012 - secondo cui «Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte» - e la sua pretesa applicazione alla fattispecie in esame, non tenendo conto di quanto stabilito dall'art. 6, comma 1, della medesima legge costituzionale, che ne determina l'operatività «a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014».

Al contrario di quanto affermato nell'ordinanza, al caso in esame può trovare applicazione solamente l'art. 81, quarto comma, Cost. nel testo in vigore al momento della rimessione.

Detti errori, peraltro, non precludono l'esame del merito in relazione al parametro della copertura della spesa, giacché risulta chiaro il senso del richiamo del giudice *a quo* al precetto costituzionale, anche in considerazione del fatto - almeno per quanto attiene al rapporto tra la presente fattispecie ed i valori prescrittivi di riferimento - che tra il vecchio parametro e quello sopravvenuto sussiste una sostanziale continuità.

3.- La questione deve quindi essere esaminata in riferimento sia all'art. 76 che all'art. 81 Cost., quest'ultimo nella formulazione anteriore alla novella costituzionale del 2012. A tal fine è utile ricostruire l'attuale quadro normativo in relazione ai profili inerenti alle questioni sollevate dal rimettente, i quali si possono così sintetizzare: a) esistenza di



un principio di invarianza della spesa prescritto dalla legge di delega per tutte le singole componenti analitiche - categoria cui appartiene il trattamento di fine rapporto dei dirigenti delle Aziende sanitarie locali (ASL) cessati nel corso dello svolgimento dell'incarico - della riforma; *b*) disallineamento della disposizione rispetto ai criteri generali che disciplinano la determinazione dell'entità dell'IPS, dal momento che la normativa censurata avrebbe introdotto un criterio di calcolo più vantaggioso per i soli dirigenti apicali delle aziende sanitarie, con conseguente aggravio degli oneri addossati all'istituto di previdenza deputato all'erogazione di tali prestazioni, senza peraltro indicare i mezzi con cui far fronte a tali maggiori spese.

3.1.- Quanto al profilo sub *a*), è opportuno ricordare che la legge n. 419 del 1998, contenente la delega in attuazione della quale è stato emanato il decreto legislativo di cui la norma impugnata fa parte, conferiva al Governo la facoltà di adottare uno o più decreti legislativi finalizzati alla razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale ed alla realizzazione di un testo unico in materia di organizzazione e funzionamento del Servizio stesso. In particolare, essa specificava (art. 1, comma 4) che: «L'esercizio della delega di cui alla presente legge non comporta complessivamente oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato e degli enti di cui agli articoli 25 e 27 della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni».

In sostanza, il senso letterale della disposizione consente di concludere che il vincolo di invarianza, posto come criterio direttivo della delega, attiene agli oneri complessivi della riforma, comportando conseguentemente una ponderazione globale ed aggregata degli effetti positivi e negativi delle prescrizioni introdotte dal d.lgs. n. 229 del 1999. Ne consegue che lo scrutinio di correttezza dell'operato del legislatore delegato consiste nel verificare se la compensazione tra previsioni recanti aggravii di spesa e quelle aventi effetti riduttivi siano neutre o vantaggiose in termini di equilibrio complessivo degli effetti economico finanziari prodotti dalla riforma.

3.2.- Quanto al profilo concernente l'introduzione di un criterio di calcolo dell'IPS più vantaggioso per i soli dirigenti apicali delle aziende sanitarie, senza indicare i mezzi con cui far fronte a tali maggiori spese, è opportuno inquadrare l'evoluzione dell'istituto della liquidazione, con particolare riguardo alla disciplina del personale dirigente coinvolto nella presente fattispecie.

Originariamente il criterio per determinare l'entità dell'IPS (prima della modifica introdotta dal d.lgs. n. 229 del 1999) era contenuto nell'art. 4 (Indennità premio di servizio - Misura) della legge 8 marzo 1968, n. 152 (Nuove norme in materia previdenziale per il personale degli Enti locali), il quale disponeva che: «Per i casi di cessazione dal servizio che si verificano a partire dall'entrata in vigore della presente legge, l'indennità premio di servizio, prevista dagli articoli 2 e 3, sarà pari a un quindicesimo della retribuzione contributiva degli ultimi dodici mesi, considerata in ragione dell'80 per cento ai sensi del successivo art. 11 (...)». L'art. 11 (Misura del contributo previdenziale) della medesima legge, nell'indicare le percentuali di riparto del contributo tra lavoratore e datore di lavoro, precisava al quinto comma che: «La retribuzione contributiva è costituita dallo stipendio o salario comprensivo degli aumenti periodici, della tredicesima mensilità e del valore degli assegni in natura, spettanti per legge o regolamento e formanti parte integrante ed essenziale dello stipendio stesso. [...]».

Successivamente, con specifico riguardo ai soli pubblici dipendenti nominati direttore generale, amministrativo o sanitario delle aziende sanitarie, l'art. 3, comma 8, del d.lgs. n. 502 del 1992 prevedeva che: «per i pubblici dipendenti [...] il periodo di aspettativa è utile ai fini del trattamento di quiescenza e di previdenza e dell'anzianità di servizio. Le amministrazioni di appartenenza provvedono ad effettuare il versamento dei relativi contributi, comprensivi delle quote a carico del dipendente, nonché dei contributi assistenziali, calcolati sul trattamento stipendiale spettante al medesimo ed a richiedere il rimborso del correlativo onere alle unità sanitarie locali interessate, le quali procedono al recupero delle quote a carico dall'interessato. Qualora il direttore generale, il direttore sanitario ed il direttore amministrativo siano dipendenti privati sono collocati in aspettativa senza assegni con diritto al mantenimento del posto».

Pertanto, prima della modifica introdotta con il d.lgs. n. 229 del 1999, il sistema previdenziale nel suo complesso non teneva in considerazione i maggiori compensi percepiti per lo svolgimento dell'incarico di direttore generale, amministrativo o sanitario, ma, pur affermando che il periodo suddetto era "utile" ai fini del trattamento di quiescenza e di previdenza e dell'anzianità di servizio, stabiliva che i contributi andassero calcolati «sul trattamento stipendiale spettante», cioè sul compenso che in teoria sarebbe spettato al dirigente, se questi fosse rimasto in servizio presso l'amministrazione di provenienza (cosiddetto criterio del compenso "virtuale").

Per i dipendenti privati, al contrario, l'art. 3, comma 8, ultimo periodo, del d.lgs. n. 502 del 1992 non prevedeva alcun beneficio previdenziale, limitandosi a prescrivere che essi dovessero essere collocati in aspettativa senza assegni, ma con diritto al mantenimento del posto.

Nulla, infine, veniva stabilito per i privati lavoratori autonomi.



La legge di delega n. 419 del 1998 includeva tra i criteri direttivi, all'art. 2, comma 1, lettera *t*), «l'omogeneizzazione della disciplina del trattamento assistenziale e previdenziale dei soggetti nominati direttore generale, direttore amministrativo e direttore sanitario di azienda, nell'ambito dei trattamenti assistenziali e previdenziali previsti dalla legislazione vigente».

L'art. 3, comma 3, del d.lgs. n. 229 del 1999, attuativo della delega, ha inserito nel d.lgs. n. 502 del 1992 (contestualmente abrogando il comma 8 dell'art. 3 del medesimo decreto) l'impugnato art. 3-*bis*, il quale dispone che: «La nomina a direttore generale, amministrativo e sanitario determina per i lavoratori dipendenti il collocamento in aspettativa senza assegni e il diritto al mantenimento del posto. L'aspettativa è concessa entro sessanta giorni dalla richiesta. Il periodo di aspettativa è utile ai fini del trattamento di quiescenza e di previdenza. Le amministrazioni di appartenenza provvedono ad effettuare il versamento dei contributi previdenziali e assistenziali comprensivi delle quote a carico del dipendente, calcolati sul trattamento economico corrisposto per l'incarico conferito nei limiti dei massimali di cui all'articolo 3, comma 7, del decreto legislativo 24 aprile 1997, n. 181, e a richiedere il rimborso di tutto l'onere da esse complessivamente sostenuto all'unità sanitaria locale o all'azienda ospedaliera interessata, la quale procede al recupero della quota a carico dell'interessato».

Dalla successione nel tempo e dal disposto delle norme richiamate emerge che, al fine di rendere omogenee - in ossequio al principio contenuto della delega - le posizioni ed i trattamenti dei titolari degli incarichi, il d.lgs. n. 229 del 1999 ha previsto per tutti i soggetti, pubblici o privati, l'assimilazione del compenso percepito per l'incarico di direttore generale, amministrativo o sanitario al reddito da lavoro dipendente, con il conseguente assoggettamento di tali emolumenti ai prelievi contributivi previdenziali ed assistenziali, secondo il regime delle rispettive discipline.

In tal modo è mutata la base contributiva, non più fondata sul trattamento stipendiale in godimento presso l'amministrazione di provenienza, ma sul compenso effettivo percepito derivante dall'incarico di direttore generale, amministrativo e sanitario. Questa Corte ha già precisato che «[...] la norma censurata non istituisce una irragionevole differenza di trattamento previdenziale [...] a favore di una categoria di soggetti, bensì prevede una base di calcolo unitaria [...]. Rimane intatto il principio generale secondo cui l'indennità dovuta al dipendente alla fine della sua vita lavorativa è sempre commisurata all'ultima retribuzione annua percepita [...]. A tale principio si deve aggiungere l'altro - chiaramente enunciato dalla giurisprudenza di legittimità, in conformità all'indirizzo di questa Corte - "di tendenziale corrispondenza proporzionale fra entità della retribuzione ed entità della contribuzione, atteso che l'opposta opzione interpretativa determinerebbe un ulteriore squilibrio fra trattamento di quiescenza e indennità premio di servizio, sebbene la stessa abbia natura previdenziale" (*ex plurimis*, Corte di cassazione, sezione lavoro, ordinanza n. 28510 del 2011)» (sentenza n. 119 del 2012).

4.- Alla luce delle esposte premesse, le censure del rimettente non sono fondate né in riferimento all'art. 76 né in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost.

4.1.- Il criterio di invarianza degli oneri finanziari, fissato con riguardo agli effetti complessivi dell'«esercizio della delega» dall'art. 1, comma 6, della legge n. 419 del 1998, non comporta la preclusione di un eventuale aggravio di spesa derivante dall'applicazione della disposizione impugnata. Riguardando il vincolo di cui al predetto art. 1 la materia delegata nel suo insieme, l'eventuale sindacato sulla sua corretta attuazione dovrebbe rivolgersi all'effetto complessivo di tutte le innovazioni introdotte dal d.lgs. n. 229 del 1999, dal momento che ben potrebbe un singolo aggravio di spesa trovare compensazione in altre disposizioni produttive di risparmi o di maggiori entrate.

Diversamente da quanto ritenuto dal giudice *a quo*, il criterio direttivo posto dal legislatore delegante rimette interamente al delegato la facoltà di adottare eventuali scelte - che nella loro individualità potrebbero essere anche onerose - con il solo limite dell'incremento complessivo degli effetti finanziari prodotti dall'intera normativa delegata. In proposito questa Corte ha affermato che la discrezionalità nell'esercizio della delega dipende anche dal «grado di specificità dei principi e criteri fissati nella legge delega» (sentenza n. 199 del 2003), che nel caso in esame determinano appunto quale unico limite la consistenza neutra o attiva dell'aggregato complessivo degli effetti del decreto legislativo sulla spesa pubblica.

Circa il rispetto di detto limite, la cui violazione avrebbe assunto valore dirimente, l'ordinanza di rimessione difetta, invece, di ogni argomentazione ed allegazione.

4.2.- Peraltro, l'aggravio degli oneri che l'INPS lamenta si verifica solo nell'ipotesi in cui il titolare dell'incarico apicale presso le aziende sanitarie decida di chiedere il collocamento a riposo durante l'espletamento di tale incarico, oppure al momento del suo compimento. Evento, quest'ultimo, che può non verificarsi (ad esempio per espressa volontà dell'interessato o per mancata maturazione dei necessari requisiti): in queste ipotesi, il saldo tra maggior prelievo contributivo effettuato sugli emolumenti percepiti per l'incarico di direttore generale, amministrativo o sanitario e misura dell'indennità premio di fine servizio spettante al momento del pensionamento presso l'amministrazione di appartenenza potrebbe essere addirittura positivo.

In ogni caso, i maggiori importi dell'IPS erogati agli ex titolari di incarichi apicali presso le aziende sanitarie derivano innanzi tutto dall'applicazione della disciplina generale previgente che determinava l'entità delle prestazioni previdenziali sulla base della retribuzione percepita negli ultimi dodici mesi di servizio.



Tale disciplina non è stata modificata dal legislatore delegato, dal momento che il criterio direttivo dell'art. 2, comma 1, lettera *t*), prescriveva che l'omogeneizzazione dovesse avvenire nell'ambito dei trattamenti assistenziali e previdenziali previsti dalla legislazione vigente. In proposito questa Corte ha già ampiamente chiarito che «il criterio di calcolo della misura dell'indennità premio di servizio [...] rimane quello fissato dall'art. 4 della legge 8 marzo 1968, n. 152 (Nuove norme in materia previdenziale per il personale degli Enti locali)» (sentenza n. 351 del 2010).

Inoltre, come già precisato, l'incremento degli oneri sulla parte pubblica si verifica solo nel caso di collocamento a riposo del dirigente nel corso o al termine dell'incarico. Detta circostanza è priva di valore in quanto si risolve in un'evenienza di fatto, ancorché frutto di un calcolo di convenienza del dipendente: essa non costituisce effetto necessario delle norme, bensì di private volizioni, che non rilevano ai fini della valutazione della legittimità costituzionale delle norme stesse (sentenza n. 119 del 2012).

È ben vero che la scelta legislativa in esame è solo uno dei possibili strumenti attuativi della delega, con tutte le possibili implicazioni positive e negative intrinsecamente legate al modello di riforma adottato.

Essa tuttavia - come questa Corte ha già affermato (sentenza n. 119 del 2012) - «non può essere considerata manifestamente irragionevole» ed in questo contesto non è implausibile che tra gli effetti collaterali del meccanismo di omogeneizzazione vi possa essere la valorizzazione - attraverso la parziale scissione tra prelievo contributivo e prestazione resa, che nel caso di specie può avere una valenza economica bidirezionale - del principio solidaristico che caratterizza in modo peculiare il trattamento di fine rapporto nell'ambito pubblico.

In definitiva, «con l'attuazione della delega, il legislatore delegato ha scelto uno dei possibili mezzi per realizzare l'obiettivo indicato nella legge di delegazione, partendo da un dato, la retribuzione percepita per l'incarico, sicuramente comune a tutti i dipendenti, pubblici e privati. Non si tratta dell'unica scelta possibile, ma la stessa non può essere considerata manifestamente irragionevole dal momento che realizza una completa parificazione [pur nel rispetto delle peculiarità dei diversi sistemi previdenziali che la delega non consentiva di modificare] di tutti i soggetti, dipendenti pubblici e privati, che si trovino ad esercitare una certa funzione, quale che sia l'amministrazione di provenienza o il lavoro svolto nel settore privato» (sentenza n. 119 del 2012).

5.- Dunque il legislatore delegato, assimilando il regime dei compensi a quelli da lavoro dipendente ed assoggettandoli coerentemente a prelievo contributivo secondo le previsioni generali, non ha violato le regole di copertura della spesa, come delineate dalla legge delega, e non ha introdotto, sempre nel rispetto del mandato ricevuto, alcuna modifica strutturale nell'ordinamento della previdenza pubblica, limitandosi a rendere omogenea la disciplina del rapporto di lavoro dei soggetti di diversa provenienza chiamati a svolgere le funzioni di direttore generale, amministrativo e sanitario.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3-bis, comma 11, 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), sollevata in riferimento agli artt. 76 e 81, quarto comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Trento, in funzione di giudice del lavoro, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 maggio 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Aldo CAROSI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 16 maggio 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 133

Ordinanza 7 - 16 maggio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Magistrati - Trattamento economico - Riduzione nella misura del 5% per le retribuzioni oltre i 90.000 euro e nella misura del 10% per le retribuzioni oltre i 150.000 euro, nel periodo dal 1° gennaio 2011 al 31 dicembre 2013.

- 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, art. 9, comma 2; decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 2, comma 1.
-

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Gaetano SILVESTRI;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 2, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e dell'art. 2, comma 1, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, promosso dal Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo, sezione staccata di Pescara, nel procedimento vertente tra Di Florio Giampiero ed altri e il Ministero della giustizia ed altri, con ordinanza del 10 aprile 2012, iscritta al n. 142 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 33, prima serie speciale, dell'anno 2012.

Visto l'atto di costituzione di Bellelli Giuseppe ed altri;

udito nella camera di consiglio del 16 aprile 2014 il Giudice relatore Giuseppe Frigo.

Ritenuto che, con ordinanza depositata il 10 aprile 2012, il Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo, sezione staccata di Pescara, ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3, 23, 36, 53, 97, 101, 102, 104, 107 e 108 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale:

a) dell'art. 9, comma 2, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, nella parte in cui prevede che, a decorrere dal 1° gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2013, i trattamenti economici complessivi dei dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, delle amministrazioni pubbliche, inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, 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, e del 10 per cento per la parte eccedente 150.000 euro;



b) dell'art. 2, comma 1, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, nella parte in cui stabilisce che la predetta disposizione continua ad applicarsi nei termini ivi previsti dal 1° gennaio 2011 al 31 dicembre 2013;

che il rimettente premette di essere investito, in sede cautelare, del ricorso proposto da alcuni magistrati ordinari per il riconoscimento del diritto al trattamento retributivo loro spettante senza le decurtazioni previste dalle disposizioni censurate;

che, in punto di rilevanza, il giudice *a quo* osserva che dette previsioni normative cagionano una lesione patrimoniale «non mediata da alcun provvedimento dell'Amministrazione», sicché la relativa declaratoria di illegittimità costituzionale determinerebbe l'accoglimento del ricorso, possibile anche in sede cautelare;

che, riguardo alla non manifesta infondatezza delle questioni, il Tribunale rimettente assume che le misure stabilite nelle disposizioni in esame si sostanzierebbero in una «prestazione economica imposta», attuata mediante decurtazioni delle retribuzioni dei soli dipendenti pubblici: la diversa denominazione del prelievo non muterebbe, infatti, la sostanza del sacrificio patrimoniale, che rappresenterebbe, per le finanze pubbliche, «un'entrata pecuniaria, utilizzata per finalità generali»;

che la *ratio* del provvedimento, collegata alla necessità di un concorso generale al contenimento delle spese pubbliche a fronte dell'eccezionalità della situazione economica nazionale e internazionale, evocherebbe, peraltro, i principi di solidarietà economica e della capacità contributiva individuale: principi che, se possono rendere comprensibile la scelta di circoscrivere le misure ai soggetti con livelli retributivi medio-alti, non giustificerebbero invece la loro limitazione ai soli dipendenti pubblici, percettori di redditi fissi tassati alla fonte;

che, per questo verso, le norme censurate violerebbero, dunque, gli artt. 2, 3 e 53 Cost., discriminando arbitrariamente i soggetti in questione sia rispetto ai dipendenti privati che ai lavoratori autonomi, i quali, a parità di reddito, non subiscono alcuna decurtazione patrimoniale;

che lo stesso legislatore si sarebbe, del resto, avveduto della illogicità di tale assetto, tanto da prevedere, con il testo originario dell'art. 2, comma 1, del d.l. n. 138 del 2011, l'abolizione della decurtazione stipendiale considerata, a fronte dell'introduzione di un «contributo di solidarietà» gravante sulla generalità dei cittadini: soluzione che non ha trovato, tuttavia, l'avallo del Parlamento, il quale, in sede di conversione del decreto-legge, ha confermato l'operatività della normativa censurata;

che, avuto riguardo alla particolare funzione pubblica svolta dai ricorrenti, risulterebbero lesi, inoltre, gli artt. 97, 101, 102, 104, 107 e 108 Cost., in quanto il trattamento economico dei magistrati sarebbe volto anche a garantire l'indipendenza dell'ordine giudiziario da ogni forma di pressione esterna e, con essa, l'autonomia, l'imparzialità e la responsabilità nello svolgimento della funzione giurisdizionale;

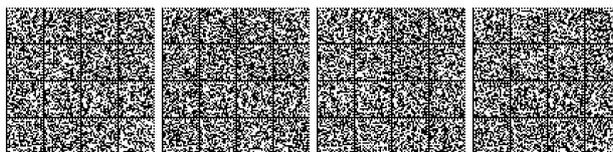
che il rimettente denuncia, infine, la violazione dell'art. 36 Cost., in quanto le decurtazioni disposte dalle norme impugnate incidono su un imponibile già oggetto di tassazione, determinando un'alterazione dei principi di proporzione e adeguatezza degli stipendi, nonché un «misconoscimento della delicatezza della funzione svolta»;

che si sono costituiti alcuni dei ricorrenti nel giudizio principale, i quali hanno chiesto dapprima l'accoglimento delle questioni e, in seguito - preso atto della intervenuta declaratoria di illegittimità costituzionale, con sentenza n. 223 del 2012, dell'art. 9, comma 2, del d.l. n. 78 del 2010 e della definizione in senso a loro favorevole del giudizio *a quo* - hanno concluso per la dichiarazione di manifesta inammissibilità tanto della questione di legittimità costituzionale del citato art. 9, comma 2, perché divenuta priva di oggetto; quanto della questione concernente l'art. 2, comma 1, del d.l. n. 138 del 2011, trattandosi di disposizione meramente ricognitiva o confermativa della precedente, divenuta inapplicabile a seguito della predetta declaratoria di illegittimità costituzionale;

che, in subordine, le parti private hanno rilevato che, qualora la Corte decidesse nel merito quest'ultima questione, essa dovrebbe essere accolta per le medesime ragioni esposte nella sentenza n. 223 del 2012;

che è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per l'infondatezza delle questioni e, in una successiva memoria, per la loro manifesta inammissibilità.

Considerato che il Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo, sezione staccata di Pescara, dubita della legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 2, 3, 23, 36, 53, 97, 101, 102, 104, 107 e 108 della Costituzione, dell'art. 9, comma 2, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e dell'articolo 2, comma 1, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, in relazione agli interventi normativi che interessano i magistrati ricorrenti nel giudizio *a quo*;



che questa Corte, con la sentenza n. 223 del 2012, successiva all'ordinanza di rimessione, ha già dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 2, del d.l. n. 78 del 2010, nella parte in cui dispone che a decorrere dal 1° gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2013 i trattamenti economici complessivi dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, previsti dai rispettivi ordinamenti, delle amministrazioni pubbliche, inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), ai sensi del comma 3 dell'art. 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), superiori a 90.000 euro lordi annui siano ridotti del 5 per 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;

che, per effetto di tale pronuncia, la questione di legittimità costituzionale relativa al citato art. 9, comma 2, del d.l. n. 78 del 2010 è divenuta priva di oggetto e deve essere, quindi, dichiarata manifestamente inammissibile (*ex plurimis*, ordinanze n. 125 del 2013 e n. 303 del 2012);

che questa Corte ha già rilevato, altresì, con la sentenza n. 241 del 2012, che la norma dichiarata illegittima costituisce l'inevitabile presupposto per l'applicazione della prima parte del comma 1 dell'art. 2 del d.l. n. 138 del 2011, il quale - nello stabilire che l'art. 9, comma 2, del d.l. n. 78 del 2010 «continua ad applicarsi nei termini ivi previsti» - reca una disposizione a carattere meramente ricognitivo o confermativo, e dunque priva di autonomia;

che, di conseguenza, la dichiarazione di illegittimità costituzionale, *in parte qua*, del citato art. 9, comma 2, rende inoperante anche l'altra disposizione oggi sottoposta a scrutinio;

che, pertanto, anche la questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 2, comma 1, del d.l. n. 138 del 2011 va dichiarata manifestamente inammissibile.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 2, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e dell'art. 2, comma 1, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3, 23, 36, 53, 97, 101, 102, 104, 107 e 108 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo, sezione staccata di Pescara, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 maggio 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Giuseppe FRIGO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 16 maggio 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 28

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 3 aprile 2014
(della Provincia autonoma di Bolzano)

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti concernenti l'IMU (imposta municipale propria) - Compensazione del minor gettito derivante dall'abolizione della seconda rata dell'imposta per alcune tipologie di immobili - Previsione che, per i comuni delle Regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, la compensazione avviene attraverso un minor accantonamento, per l'importo complessivo di euro 86.108.824,15, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata conferma, già contestata dalla ricorrente con il ricorso n. 1 del 2014, del meccanismo dell'accantonamento a valere sulla devoluzione delle quote dei tributi erariali spettanti alla Provincia di cui all'art. 13, comma 17, del decreto-legge n. 201 del 2011, già impugnato dalla ricorrente con il ricorso n. 40 del 2012 - Contrasto con il quadro statutario in materia finanziaria, in forza del quale l'intervento del legislatore statale con legge ordinaria necessita della preventiva intesa con la Regione Trentino-Alto Adige e le Province autonome - Violazione del principio dell'accordo - Mancata previsione di un effettivo trasferimento di risorse dal bilancio statale a favore del bilancio provinciale - Lesione della competenza provinciale in materia di finanza locale - Modificazione unilaterale dell'assetto statutario delle competenze provinciali - Violazione dei principi di ragionevolezza e di leale collaborazione.

- Decreto-legge 30 novembre 2013, n. 133, convertito, con modificazioni, nella legge 29 gennaio 2014, n. 5, art. 1, comma 8.
- Costituzione, art. 3; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, Titolo VI, in particolare, artt. 75, 79, 80, 81, 82, 83, 103, 104 e 107; decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268, artt. 9, 10, 10-bis, 17, 18 e 19; legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, commi 106 e 108.

Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano (c.f. e p.i. 00390090215), in persona del suo vice-presidente e legale rappresentante *pro tempore*, dott. Christian Tommasini, rappresentata e difesi tanto congiuntamente quanto disgiuntamente, in virtù di procura speciale Rep. n. 23888 del 25 marzo 2014, rogata dal segretario generale della Giunta provinciale dott. Eros Magnago, nonché in virtù di deliberazione della Giunta provinciale di autorizzazione a stare in giudizio n. 290 del 18 marzo 2014, dagli avv.ti Renate von Guggenberg, (c.f. VNGRNT57L45A952K - Renate.Guggenberg@pec.prov.bz.it), Stephan Beikircher (c.f. BKRSPPH65E10B160H - Stephan.Beikircher@pec.prov.bz.it), Cristina Bernardi (c.f. BRNCST64M47D548I - Cristina.Bernardi@pec.prov.bz.it) e Laura Fadanelli (c.f. FDNLRA65H69A952U - Laura.Fadanelli@pec.prov.bz.it), tutti del Foro di Bolzano, con indirizzo di posta elettronica avvocatura@provincia.bz.it ed indirizzo di posta elettronica certificata anwaltschaft.avvocatura@pec.prov.bz.it e n. fax 0471/412099, e dall'avv. Michele Costa (c.f. CSTMHL38C30H501R) del Foro di Roma, con indirizzo di posta elettronica costamicheleavv@tin.it e presso lo studio di quest'ultimo in Roma, via Bassano del Grappa n. 24, elettivamente domiciliata (indirizzo di posta elettronica certificata: michelecosta@ordineavvocatiroma.org e n. fax 06/3729467);

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente del Consiglio in carica;

Per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 8, del decreto-legge 30 novembre 2013, n. 133 recante «Disposizioni urgenti concernenti l'IMU, l'alienazione di immobili pubblici e la Banca d'Italia», convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 29 gennaio 2014, n. 5, pubblicata nel Supplemento Ordinario n. 9/L alla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 23 del 29 gennaio 2014.

Nel Supplemento Ordinario n. 276/L alla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 300 del 27 dicembre 2011 è stata pubblicata la legge 22 dicembre 2011, n. 214, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 recante «Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici».

Con l'art. 13 di tale decreto-legge è stata anticipata, in via sperimentale, a decorrere dall'anno 2012, l'istituzione dell'imposta municipale propria (IMU) in tutti i comuni del territorio nazionale.



Il comma 11 dell'articolo in parola riservava allo Stato una quota del gettito. Tale riserva è stata successivamente abrogata dall'art. 1, comma 380, lettera *h*), della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (legge di stabilità 2013), che peraltro ha mantenuto fermo il comma 17 dell'art. 13 del decreto-legge n. 201 del 2011 per i soli territori delle regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta e delle province autonome di Trento e di Bolzano. In merito a tale modifica la Provincia autonoma di Bolzano ha sollevato la questione di legittimità costituzionale, perché lesiva dell'autonomia finanziaria provinciale, delle competenze provinciali e dei principi di ragionevolezza e della leale collaborazione. Il relativo ricorso pende innanzi a codesta Ecc.ma Corte sub n. 30/2013.

Il comma 17 interviene sul sistema di finanziamento della finanza locale, assicurando allo Stato un effetto di miglioramento sui saldi di finanza pubblica stimato «per l'anno 2012 pari 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» (comma 17, ultimo periodo). In particolare, è prevista la variazione del fondo sperimentale di riequilibrio e del fondo perequativo, come determinati rispettivamente dagli articoli 2 e 13 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, e dei trasferimenti erariali dovuti ai Comuni della Regione Siciliana e della Regione Sardegna in ragione delle differenze del gettito stimato ad aliquota di base (comma 17, primo periodo). In caso di incapienza dei predetti fondi, ciascun Comune versa all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue (comma 17, secondo periodo). Per i sistemi delle Autonomie speciali che esercitano le funzioni in materia di finanza locale, la norma prevede che «con le procedure previste dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009, 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. Fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui allo stesso art. 27 a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, è accantonato un importo pari al maggior gettito stimato di cui al precedente periodo» (comma 17, terzo e quarto periodo).

In merito a tale disposizione la Provincia autonoma di Bolzano ha sollevato la questione di legittimità costituzionale, perché lesiva dell'autonomia finanziaria provinciale, delle competenze provinciali e dei principi di ragionevolezza e della leale collaborazione. Il relativo ricorso pende innanzi a codesta Ecc.ma Corte sub n. 40/2012.

Nel Supplemento Ordinario n. 73/L alla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 254 del 29 ottobre 2013 è stata poi pubblicata la legge 28 ottobre 2013, n. 124, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 102, recante «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 trattamento pensionistico».

Con l'art. 1 di tale decreto-legge è stata abolita la prima rata IMU su prima casa e relative pertinenze, fabbricati rurali e terreni agricoli.

L'art. 2 prevede che per l'anno 2013 non è dovuta la seconda rata dell'IMU per determinati fabbricati e delle esenzioni.

A fronte di tali disposizioni, con l'art. 3 dello stesso decreto-legge si è previsto un contributo compensativo del minor gettito in favore dei comuni delle Regioni a statuto ordinario, della Regione siciliana e della Regione Sardegna (commi 1 e 2).

Per i comuni delle Province autonome di Bolzano e di Trento, invece, il comma 2-*bis* prevede che la compensazione del minor gettito avvenga attraverso un minor accantonamento a valere sulle quote di compartecipazione dei tributi erariali.

In merito a tale disposizione la Provincia autonoma di Bolzano ha sollevato la questione di legittimità costituzionale. Il relativo ricorso pende innanzi alla Corte costituzionale sub n. 1/2014.

Nel Supplemento Ordinario n. 9/L alla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 23 del 29 gennaio 2014 è stata pubblicata la legge 29 gennaio 2014, n. 5, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 30 novembre 2013, n. 133 (Disposizioni urgenti concernenti l'alienazione di immobili pubblici e la Banca d'Italia).

Con l'art. 1 di tale decreto-legge la prima casa e relative pertinenze, fabbricati rurali e terreni agricoli sono stati esentati dal pagamento della seconda rata IMU. Determinati fabbricati rurali e terreni agricoli sono stati esclusi dalla predetta agevolazione.

Per i comuni delle Regioni a statuto ordinario si è previsto un contributo compensativo del minor gettito (comma 3). Per i comuni delle Province autonome di Bolzano e di Trento il comma 8 prevede, invece, che la compensazione del minor gettito avvenga attraverso un minor accantonamento a valere sulle quote di compartecipazione dei tributi erariali.

Viene così confermato espressamente il contestato meccanismo di accantonamenti di cui all'art. 13, comma 17, del sopra citato decreto-legge n. 201 del 2011, in stridente contrasto con il Titolo VI dello Statuto speciale di autonomia per il Trentino Alto Adige/Südtirol e relative norme di attuazione, e, in particolare, il sistema di finanziamento delle autonomie, garantito, in particolare, dall'art. 75 dello Statuto e del sistema pattizio delle relazioni finanziarie con lo Stato, definito negli articoli 79, 103, 104 e 107 dello stesso Statuto, con la conseguenza che anche la disposizione di cui



al qui impugnato art. 1, comma 8, del decreto-legge n. 133/2013 introduce ulteriori modificazioni nel complesso delle disposizioni concordate con il Governo dalla Regione Trentino Alto Adige/Südtirol e dalle Province autonome di Trento e Bolzano nel 2009 al fine di definire il loro concorso agli obiettivi di finanza pubblica e per realizzare il processo di attuazione del c.d. federalismo fiscale.

Pertanto, la Provincia autonoma di Bolzano, con il presente ricorso solleva la questione di legittimità costituzionale del sopra citato art. 1, comma 8, del decreto-legge 30 novembre 2013, n. 133, per i seguenti motivi di

DIRITTO

Violazione del Titolo VI dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), in particolare articoli 75, 79, 80, 81, 82 e 83; violazione degli articoli 103, 104 e 107 dello Statuto speciale; violazione delle norme di attuazione allo Statuto speciale di cui al d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, in particolare articoli 9, 10, 10-*bis*, 17, 18 e 19; violazione dell'art. 2, commi 106 e 108, della legge 23 dicembre 2009, n. 191; violazione dei principi di ragionevolezza e di leale collaborazione.

In forza del Titolo VI dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), la Provincia autonoma di Bolzano gode di una particolare autonomia in materia finanziaria, sistema rafforzato dalla previsione di un meccanismo peculiare per la modificazione delle disposizioni recate dal medesimo Titolo VI, che ammette l'intervento del legislatore statale con legge ordinaria solo in presenza di una preventiva intesa con la Regione e le Province autonome, in applicazione dell'art. 104 dello stesso Statuto.

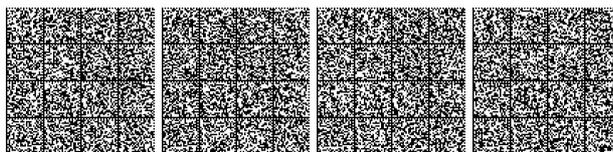
Con l'Accordo di Milano del 2009, la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e le Province autonome di Trento e di Bolzano hanno concordato con Governo la modificazione del Titolo VI dello Statuto, secondo la procedura rinforzata prevista dall'art. 104 dello Statuto medesimo.

La predetta intesa ha, quindi, portato, ai sensi dell'art. 2, commi da 106 a 126, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (legge finanziaria 2009), ad un nuovo sistema di relazioni finanziarie con lo Stato, anche in attuazione del processo di riforma in senso federalista contenuto nella legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione). Il comma 106 ricorda espressamente che le disposizioni recate dai commi da 107 a 125 sono approvate ai sensi e per gli effetti del predetto art. 104 dello Statuto, per cui vanno rispettati i predetti parametri statutari e le relative norme interposte.

Il quadro statutario in materia finanziaria si caratterizza, tra l'altro, per la previsione espressa di una disposizione volta a disciplinare il concorso della Regione e delle Province autonome al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, nonché all'assolvimento degli obblighi di carattere finanziario posti dall'ordinamento comunitario, dal patto di stabilità interno e dalle altre misure di coordinamento della finanza pubblica stabilite dalla normativa statale.

È previsto espressamente che nella provincia trovano applicazione le sole disposizioni sull'attuazione degli obiettivi di perequazione e di solidarietà nonché quelle relative al rispetto degli obblighi derivanti dal patto di stabilità interno previste dallo Statuto speciale e non altre definite dalla legge dello Stato, per cui non si applicano le misure adottate per le regioni e per gli altri enti nel restante territorio nazionale.

In particolare, l'art. 79 dello Statuto definisce in modo completo i termini e le modalità del concorso delle Province autonome al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, nonché all'assolvimento degli obblighi di carattere finanziario posti dall'ordinamento comunitario, dal patto di stabilità interno e dalle altre misure di coordinamento della finanza pubblica stabilite dalla normativa statale. Fermi restando gli obiettivi complessivi di finanza pubblica, il comma 3 stabilisce che la Provincia concordi con il Ministero dell'Economia e delle finanze gli obblighi relativi al patto di stabilità interno, e attribuisce alle Province la funzione di stabilire gli obblighi relativi al patto di stabilità interno e provvedere alle funzioni di coordinamento con riferimento agli enti locali ed ai propri enti ed organismi strumentali, nonché agli altri enti ed organismi ad ordinamento provinciale finanziati dalla Provincia in via ordinaria. In tale contesto, il medesimo comma dispone che non si applicano le misure adottate per le regioni e per gli altri enti del restante territorio nazionale. Inoltre il comma 4 prevede che le disposizioni statali relative all'attuazione degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, nonché al rispetto degli obblighi derivanti dal patto di stabilità interno, non trovano applicazione con riferimento alla Provincia e sono in ogni caso sostituite da quanto previsto dallo stesso articolo.



L'art. 75 attribuisce alle Province autonome le quote di gettito delle entrate tributarie dello Stato indicate dallo Statuto e percette nei rispettivi territori (imposte di registro e di bollo, tasse di concessione governativa, imposte sul consumo dei tabacchi, imposta sul valore aggiunto, accisa sulla benzina sugli oli da gas per autotrazione e sui gas petroliferi liquefatti per autotrazione e le accise sui prodotti energetici), ed, in ogni caso, i nove decimi di tutte le entrate tributarie erariali, dirette o indirette, comunque denominate, ulteriori rispetto a quelle sopra elencate.

Stabilisce, inoltre, l'art. 75-bis dello Statuto che nell'ammontare delle quote di tributi erariali devolute alla regione ed alle province sono comprese anche le entrate afferenti all'ambito regionale e provinciale ed affluite, in attuazione di disposizioni legislative o amministrative, ad uffici situati fuori dal territorio della regione e delle rispettive province.

L'art. 80, comma 1, dello Statuto speciale, così come sostituito dall'art. 1, comma 518, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità 2014) attribuisce alle predette Province autonome la potestà legislativa primaria in materia di finanza locale; in particolare il comma 3 del medesimo articolo prevede che le compartecipazioni al gettito e le addizionali a tributi erariali che le leggi dello Stato attribuiscono agli enti locali spettano con riguardo agli enti locali del rispettivo territorio, alle Province. Il citato comma 3 conclude disponendo che ove la legge statale disciplini l'istituzione di addizionali tributarie comunque denominate da parte degli enti locali, alle relative finalità provvedono le province individuando criteri, modalità e limiti di applicazione di tale disciplina nel rispettivo territorio.

L'art. 81, comma 2, dello Statuto speciale prevede inoltre che, allo scopo di adeguare le finanze dei comuni al raggiungimento delle finalità ed all'esercizio delle funzioni stabilite dalle leggi, le Province autonome corrispondono ai comuni stessi idonei mezzi finanziari da concordare tra il Presidente della relativa Provincia ed una rappresentanza unitaria dei rispettivi comuni.

L'art. 82 dello Statuto prevede che le attività di accertamento dei tributi nel territorio delle province sono svolte sulla base di indirizzi e obiettivi strategici definiti attraverso intese tra ciascuna Provincia e il Ministro dell'Economia e delle finanze e conseguenti accordi operativi con le agenzie fiscali.

Inoltre, l'art. 83 dello Statuto prevede che la Regione, le Province ed i Comuni hanno un proprio bilancio per l'esercizio finanziario e che la Regione e le Province adeguano la propria normativa alla legislazione dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici.

E nella normativa di attuazione statutaria (d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, recante norme di attuazione in materia di finanza regionale e provinciale) alle Province autonome è attribuita la potestà di emanare norme in materia di bilanci, di rendiconti, di amministrazione del patrimonio e di contratti delle medesime e degli enti da esse dipendenti (art. 16). In particolare, le stesse disciplinano tassativamente (Corte cost., sentenze n. 182/2010 e n. 142/2012) le ipotesi di riserva all'erario (artt. 9, 10 e 10-bis) e contengono specifiche disposizioni per quanto attiene l'attività di accertamento delle imposte erariali (art. 13) e l'attribuzione e l'esercizio delle funzioni in materia di finanza locale da parte delle Province autonome (artt. 17, 18 e 19).

Il regime dei rapporti finanziari tra Stato e Autonomie speciali è, quindi, dominato dal principio dell'accordo (Corte cost., sentenze n. 82/2007, n. 353/2004, n. 39/1984, n. 98/2000). In particolare, per questa Provincia, codesta Ecc.ma Corte, con la sentenza n. 133/2010, ha ribadito che i rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e le Province autonome di Trento e di Bolzano sono regolati secondo procedure paritetiche garantite a norma degli articoli 103, 104 e 107 dello Statuto speciale.

L'adita Ecc.ma Corte ha confermato nella recente sentenza n. 40 del 2014 che la disciplina delle modalità di conformazione dei rapporti finanziari tra Stato e autonomie speciali sono in ogni caso suscettibili di accordo, fermo restando il doveroso concorso di queste ultime al raggiungimento degli obiettivi in materia.

Ora, come già esposto, con l'art. 13 del decreto-legge n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011, è stata anticipata in via sperimentale, a decorrere dal 2012, l'istituzione dell'imposta municipale.

Il comma 11 ha riservato allo Stato una quota di tale imposta. Tale riserva è stata abolita per le regioni ordinarie, mentre è stata mantenuta per alcune autonomie speciali, tra cui la Provincia autonoma di Bolzano, la disciplina di cui al comma 17 dell'art. 13 del decreto-legge n. 201 del 2011 (*cf.* art. 1, comma 380, lettera *f*), della legge n. 228/2012 impugnato con il ricorso n. 30/2013, tuttora pendente).

Tale comma 17, invece, prevede che con le procedure previste dall'art. 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 maggior gettito ad aliquota di base attribuito ai comuni dei comuni ricadenti nel proprio territorio e che fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui allo stesso art. 27, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, è accantonato un importo pari a tale maggior gettito.

La Provincia autonoma di Bolzano ha impugnato il predetto art. 13 con il ricorso n. 40/2012, tuttora pendente.



Con l'articolo 1 del decreto-legge n. 133 del 2013 di cui qui si discute, è stato previsto che non è dovuta la seconda rata dell'IMU per determinati fabbricati e sono previste delle esenzioni.

Il comma 3 dell'articolo 1 del decreto-legge in questione prevede il rimborso del minor gettito IMU a favore dei comuni delle Regioni a statuto ordinario e delle Regioni Sicilia e Sardegna, mentre del tutto irragionevolmente 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 lo Statuto attribuisce competenza in materia di finanza locale al comma 8 dello stesso articolo, è previsto che la compensazione del minor gettito dell'imposta municipale propria derivante dalla stessa disposizione avviene attraverso un minor accantonamento, per l'importo complessivo di euro 86.108.824,15, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, ai sensi dell'art. 13, comma 17, del decreto-legge n. 201 del 2011.

Quindi, con tale disposizione viene espressamente confermato il meccanismo dell'accantonamento a valere sulla devoluzione delle quote dei tributi erariali spettanti alla Provincia autonoma di Bolzano di cui all'art. 13, comma 17, del decreto-legge n. 201 del 2012, già contestato con il ricorso sub n. 40/2012, e per quanto concerne l'abolizione della prima rata IMU su prima casa e relative pertinenze, fabbricati rurali e terreni agricoli di cui all'art. 3 del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 102, già contestato con il ricorso sub n. 1/2014, anche se di fatto è prevista la compensazione del minor gettito attraverso un minor accantonamento.

Che sia ben chiaro, quello che qui si contesta è unicamente la conferma di tale meccanismo, il quale comporta comunque la sottrazione di risorse senza alcuna base statutaria.

È evidente che il meccanismo dell'accantonamento a valere sulle compartecipazioni erariali devolute a questa Provincia, delineato all'impugnato comma 8 dell'art. 1 del decreto legge n. 133 del 2013, è in contrasto con il sopra descritto sistema statutario che regola i rapporti finanziari tra lo Stato e le Province autonome (da ultimo modificati sulla base dell'accordo richiesto dall'art. 104 dello Statuto speciale con la legge 23 dicembre 2009, n. 191) e l'assetto statutario delle competenze della Provincia autonoma di Bolzano, sul presupposto dei parametri già indicati, oltre a quelli di seguito specificati, anche se comporta «solamente» una riduzione delle quote complessivamente accantonate dallo Stato a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali spettanti alle Province autonome ai sensi dello Statuto speciale.

Il comma 8 è sicuramente illegittimo nella parte in cui non prevede un effettivo trasferimento di risorse dal bilancio statale a favore del bilancio delle Province autonome, pari all'importo dovuto a vantaggio dei relativi comuni a titolo di rimborso della minore entrata derivante dalla riduzione del gettito dell'IMU, in luogo della prevista compensazione tra quanto dovuto dallo Stato a titolo di rimborso della minore entrata IMU dei comuni con quanto dovuto dalle Province autonome a titolo di accantonamento a valere sulle compartecipazioni ai tributi erariali spettanti ai sensi dello Statuto speciale alle medesime Province autonome.

Il tutto si traduce nel transito illegittimo delle corrispondenti risorse dal bilancio provinciale a quello statale, privando la Provincia autonoma di Bolzano delle risorse necessarie per far fronte alle necessità finanziarie dei comuni, nell'ambito della sua competenza in materia di finanza locale (art. 81, co. 2, St.), obbligando la stessa, nel contempo, a versare allo Stato, seppur fittiziamente, proprie risorse in misura corrispondente a quella a priori determinata dall'impugnata disposizione, con evidente lesione dell'autonomia finanziaria provinciale anche sotto questo aspetto.

Indubbiamente anche la norma qui impugnata, peraltro contenuta in una legge ordinaria e, quindi, in una fonte legislativa ordinaria, comporta la sostanziale modifica di norme dello Statuto speciale di autonomia, di norme di attuazione statutaria, ovvero di norme autorizzate dallo Statuto in materia finanziaria, e relative norme di attuazione, senza l'osservanza delle procedure paritetiche prescritte dagli articoli 103, 104, e 107 dello Statuto stesso, con conseguente violazione di detti parametri.

Proprio in quanto tali disposizioni sono fonte normativa ordinaria, non fondata su di un'intesa, non è abilitata a modificare fonti sovraordinate, costituite dalle norme emanate ai sensi degli articoli 104 e 107 dello Statuto.

L'art. 107 dello Statuto è violato anche perché la norma impugnata pretende di vincolare unilateralmente il contenuto delle norme di attuazione.

La previsione di una disciplina statale immediatamente e direttamente applicabile in provincia di Bolzano si pone in evidente contrasto con l'art. 107 dello Statuto speciale e altresì con il principio di leale collaborazione, in quanto determina una modificazione unilaterale da parte dello Stato dell'ordinamento provinciale.

Il meccanismo dell'accantonamento unilaterale contrasta frontalmente con l'art. 75 dello Statuto e con l'intero sistema finanziario della Provincia da esso istituito.

Le risorse che lo Statuto prevede come entrate provinciali sono così stabilite perché esse vengano utilizzate dalla Provincia per lo svolgimento delle sue funzioni costituzionali, e non perché esse vengano «accantonate». Per tali trasferimenti al bilancio dello Stato di entrate che spettano alla Provincia a termini di Statuto non vi è alcun fondamento statutario, ma vi è invece violazione dello Statuto: il quale assegna determinate entrate alla Provincia affinché essa ne disponga per l'esercizio delle proprie funzioni, e non per versarle al bilancio dello Stato.



Per il concorso ai bisogni della finanza pubblica sono previsti appositi meccanismi dall'art. 79 Statuto, mentre il comma 8 dell'art. 1 stravolge ancora una volta unilateralmente l'assetto dei rapporti tra Stato e Provincia in materia finanziaria disegnato dallo Statuto, per cui la previsione dell'accantonamento sulle entrate provinciali e sulle quote di compartecipazione previste dall'art. 75 dello Statuto, contrasta frontalmente con tale norma costituzionale e con il sistema finanziario previsto dallo Statuto, per le ragioni già.

Le disposizioni dello Statuto, a partire dal fondamentale art. 75, sono rivolte ad assicurare alla Provincia le finanze necessarie all'esercizio delle funzioni: ed è chiaro che la devoluzione statutaria di importanti percentuali dei tributi riscossi nella provincia non avrebbe alcun senso, se poi fosse consentito alla legge ordinaria dello Stato di riportare all'erario tali risorse, per di più con determinazione unilaterale e meramente potestativa e l'art. 79 disciplina ormai in modo preciso, esaustivo ed esclusivo le regole secondo le quali le Province assolvono gli «obblighi di carattere finanziario posti dall'ordinamento comunitario, dal patto di stabilità interno e dalle altre misure di coordinamento della finanza pubblica stabilite dalla normativa statale» (co. 1).

Le risorse spettanti alla Provincia non possono essere semplicemente «acquisite» dallo Stato, mentre la Provincia stessa e gli enti locali concorrono al risanamento della finanza pubblica nei modi direttamente previsti dall'art. 79 o comunque in quelli regolati dall'art. 79 (v. co. 3). Si tratta di un regime speciale, che non può essere alterato unilateralmente dal legislatore ordinario.

L'accantonamento è in ogni caso illegittimo, perché viola il citato art. 79 St.

Infatti, se pure questa partita sia, per i comuni, effettivamente neutra, essa non lo è per la Provincia, che vede in tal modo una diretta interferenza nelle proprie competenze in materia di finanza locale, intendendosi con tale termine il finanziamento diretto dei comuni, dovendo scegliere tra assorbire la perdita di gettito dei comuni (violazione art. 79 St.) o rivalersi sugli stessi nell'ambito dell'accordo sulla finanza locale (violazione art. 81 St., nel senso che viene tolta la libertà di scelta politica di destinazione dei finanziamenti).

Inoltre, l'illegittimità del trasferimento previsto determina anche l'illegittimità dell'accantonamento disposto nella prospettiva del trasferimento.

Non può ingannare, in questo come negli altri casi, il rinvio alle norme di attuazione dello Statuto per effetto dell'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, operato dall'art. 13, comma 17, del decreto-legge n. 201 del 2011, a sua volta richiamato dall'art. 1, comma 8, del decreto-legge n. 133 del 2013, con il previsto accantonamento, a valere sulle compartecipazioni ai tributi erariali ovvero l'immediata e diretta applicazione delle norme statali.

In primo luogo, l'accantonamento o la conferma dell'accantonamento previsto in attesa delle norme di attuazione è già autonomamente lesivo, traducendosi in diretta violazione dell'art. 75 dello Statuto.

In secondo luogo, quanto alle stesse norme di attuazione, l'art. 79 è modificabile solo con la procedura di cui all'art. 104 dello Statuto che richiede il consenso della Provincia e non in sede di attuazione. Tale ultimo articolo impone allo Stato da un lato di raggiungere un preventivo accordo con le Province autonome di Trento e di Bolzano in merito alle modifiche da attuare e dall'altro lato di procedere nella forma e con le garanzie di una legge ordinaria dello Stato (c.d. legge rinforzata).

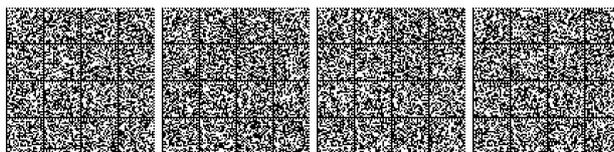
Sia qui permesso rammentare che nell'ordinamento statutario non è previsto alcun termine per l'emanazione delle «leggi rinforzate» che, ai sensi del già esaminato art. 104 dello Statuto speciale, sarebbero necessarie per modificare l'attuale lettera dell'art. 79 dello stesso Statuto: la procedura paritetica presuppone una necessaria preventiva intesa, che per sua natura non può essere condizionata e subordinata ad alcun termine, specie se stabilito unilateralmente in una norma ordinaria statale, di modo che l'accantonamento a valere sulle quote di compartecipazione ai contributi erariali è praticamente a tempo indeterminato.

In terzo luogo, viene posto un vincolo di contenuto per le norme di attuazione, per cui il rinvio alla fonte «concertata» è fittizio e contrasta con l'art. 107 dello Statuto.

La riduzione delle risorse è, comunque, operata direttamente e unilateralmente dal legislatore statale, in contrasto con lo Statuto e con il principio consensuale che domina i rapporti tra Stato e Regioni speciali in materia finanziaria.

Infine, la previsione dell'accantonamento di un importo imprecisato su tali quote autonomamente viola l'art. 75, dato che le somme da esso garantite alla Provincia vengono comunque indebitamente ridotte.

Ne consegue che il richiamo all'art. 27 della legge n. 42 del 2009 da parte dell'art. 13, comma 17, del decreto-legge n. 201 del 2011, al quale a sua volta si richiama l'art. 1, comma 8, del decreto-legge n. 133 del 2013, non rimette l'applicazione delle norme alle procedure previste dagli statuti speciali e dalle relative norme di attuazione, con la conseguenza che non viene garantito che il contributo della Provincia autonoma di Bolzano all'azione di risanamento venga realizzato rispettando i rapporti e i vincoli che gli statuti speciali stabiliscono tra livello nazionale e Regioni



a statuto speciale e Province autonome ed i particolari percorsi procedurali ivi previsti per la modificazione delle norme degli statuti medesimi e quelle di attuazione degli stessi, ma è prevista l'automatica efficacia del meccanismo dell'accantonamento.

L'incostituzionalità del comma 8 dell'articolo 1 del decreto-legge risiede, quindi, nell'illegittima modificazione dei rapporti finanziari Stato - Provincia autonoma di cui al Titolo VI dello Statuto speciale di autonomia, al di fuori del percorso consensuale tassativamente prescritto, mai inaugurato.

P. Q. M.

Voglia l'Ecc.ma Corte costituzionale dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 8, del decreto-legge 30 novembre 2013, n. 133 recante «Disposizioni urgenti concernenti l'IMU, l'alienazione di immobili pubblici e la Banca d'Italia», convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 29 gennaio 2014, n. 5.

Bolzano-Roma, 26 marzo 2014

Avv.ti GUGGENBERG - BEIKIRCHER - BERNARDI - FADANELLI - COSTA

14C00107

N. 29

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 aprile 2014
(della Provincia Autonoma di Trento)*

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti concernenti l'IMU (imposta municipale propria) - Compensazione del minor gettito derivante dall'abolizione della seconda rata dell'imposta per alcune tipologie di immobili - Previsione che, per i comuni delle Regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, la compensazione avviene attraverso un minor accantonamento, per l'importo complessivo di euro 86.108.824,15, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata mancata assegnazione alla ricorrente di risorse corrispondenti al minor gettito IMU, in luogo della diminuzione dell'accantonamento (ritenuto incostituzionale) di cui all'art. 13, comma 17, del decreto-legge n. 201 del 2011 - Richiamo a precedente ricorso (n. 32 del 2012) proposto alla Corte costituzionale avverso tale articolo dalla stessa Provincia autonoma - Estraneità al sistema finanziario provinciale e natura "sottrattiva" del meccanismo dell'accantonamento - Violazione del principio di ragionevolezza - Contrasto con la garanzia statutaria di compartecipazione delle Province autonome ai tributi erariali - Violazione del principio dell'accordo tra Stato e autonomie speciali in materia finanziaria e inosservanza delle procedure paritetiche previste dallo statuto per il Trentino-Alto Adige - Violazione dell'autonomia finanziaria e delle competenze delle Province autonome in materia di finanza locale.

- Decreto-legge 30 novembre 2013, n. 133, art. 1, comma 8, convertito, con modificazioni, nella legge 29 gennaio 2014, n. 5.
- Costituzione, art. 3; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 75, 79, 80, 81, 103, 104 e 107; decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268, artt. 9, 10, 10-bis, 17, 18 e 19.

Ricorso della Provincia Autonoma di Trento (cod. fisc. 00337460224), in persona del Presidente *pro tempore* Ugo Rossi, autorizzato dalla deliberazione della Giunta provinciale n. 361 del 14 marzo 2014 (doc. 1), rappresentata e difesa — come da procura speciale n. 28008 di rep. del 21 marzo 2014 (doc. 2) rogata dal dot. Tommaso Sussarellu. Ufficiale rogante della Provincia — dall'avv. prof. Giandomenico Falcon (cod. fisc. FLCGDM45C06L736E) di Padova, dall'avv. Nicolò Pedrazzoli (cod. fisc. PDRNCL56R01G428C) dell'Avvocatura della Provincia di Trento e dall'avv. Luigi Manzi (cod. fisc. MNZLGU34E15H50IY) di Roma. con domicilio eletto in Roma nello studio di questi in via Confalonieri, n. 5;



Contro la Presidenza del Consiglio dei Ministri per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 8, del decreto-legge 30 novembre 2013, n. 133, recante Disposizioni urgenti concernenti l'IMU, l'alienazione di immobili pubblici e la Banca l'Italia, convertito, con modificazioni, nella legge 29 gennaio 2014, n. 5, pubblicata nella Gazz. Uff. 29 gennaio 2014, n. 23. S.O..

Per violazione:

- degli articoli 103, 104 e 107 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Statuto speciale), nonché delle correlative norme di attuazione;
- del titolo VI dello Statuto speciale, in particolare degli articoli 75, 79, 80 e 81, e delle relative norme di attuazione (decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268, in particolare articoli 9, 10, 10-bis, nonché 17, 18 e 19);
- del principio di ragionevolezza.

FATTO

La presente impugnazione è rivolta avverso una specifica norma del decreto-legge 30 novembre 2013, n. 133, recante Disposizioni urgenti concernenti l'IMU, l'alienazione di immobili pubblici e la Banca d'Italia

Si tratta dell'art. 1, comma 8, che stabilisce quanto segue:

“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 dalla disposizione recata dal comma 1 del presente articolo avviene attraverso un minor accantonamento, per l'importo complessivo di euro 86.108.824,15 di cui all'allegato A al presente decreto, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, ai sensi dell'art. 13, comma 17, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214”.

L'art. 1, co. 1, d.l. 133/2013 causa il “minor gettito” ricordato al comma 8 in quanto esso conferma anche per la seconda rata l'esenzione dall'Imu già prevista, per la prima rata, per alcune tipologie di immobili, fra i quali: l'abitazione principale e le relative pertinenze, esclusi i fabbricati classificati nelle categorie catastali A/1, A/8 e A/9 (v. l'art. 1, co. 1, lett. a) d.l. 54/2013); la casa coniugale assegnata al coniuge nelle separazioni e nei divorzi (v. l'art. 4, co. 12-*quinquies*, d.l. 16/2012); i terreni agricoli, nonché quelli non coltivati, di cui all'art. 13, co. 5, d.l. 201/2011, posseduti e condotti dai coltivatori diretti e dagli imprenditori agricoli professionali iscritti nella previdenza agricola; i fabbricati rurali ad uso strumentale di cui all'art. 13, co. 8, d.l. 201/2011.

L'art. 1, co. 3, affronta in generale il problema della compensazione del minor gettito derivante da tale disposizione, e dispone che, “al fine di assicurare ai comuni il ristoro del minor gettito dell'imposta municipale propria..., derivante dalla disposizione recata dal comma 1 del presente articolo, è stanziato un aumento di risorse di euro 2.164.048.210,99 per l'anno 2013, di cui euro 2.076.989.249,53 riferiti ai comuni delle Regioni a statuto ordinario, della Regione siciliana e della Regione Sardegna ed euro 87.058.961,46 riferiti ai comuni delle regioni a statuto speciale Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta e delle province autonome di Trento e di Bolzano”.

Il comma 4 aggiunge che “una quota delle risorse di cui al comma 3, pari a euro 1.729.412.036,11 è attribuita dal Ministero dell'interno limitatamente ai comuni delle Regioni a statuto ordinario, della Regione siciliana e della Regione Sardegna, entro il 20 dicembre 2013, nella misura risultante dall'allegato A al presente decreto, pari alla metà dell'ammontare determinato applicando l'aliquota e la detrazione di base previste dalle norme statali per ciascuna tipologia di immobile di cui al comma 1 del presente articolo”.

Il comma 6 regola l'attribuzione del “contributo compensativo nell'importo complessivo di euro 348.527.350,73 risultante dalla differenza tra le risorse di cui al comma 3 e quelle distribuite ai sensi dei commi 4”.

Dunque, mentre ai commi 3, 4 e 6 l'art. 1 prevede uno stanziamento apposito di risorse (superiori a 2 miliardi di euro), che vengono direttamente attribuite dal Ministero dell'interno ai comuni delle Regioni ordinarie, della Sicilia e della Sardegna, al fine di compensare il minor gettito Imu derivante dall'art. 1, co. 1, per quanto riguarda i comuni delle regioni Friuli Venezia Giulia e Valle d'Aosta, nonché delle province autonome di Trento e di Bolzano (cioè delle autonomie speciali cui “la legge” — in realtà lo Statuto speciale — attribuisce competenza in materia di finanza locale), si dispone (comma 8) che “la compensazione del minor gettito dell'imposta municipale propria derivante dalla disposizione recata dal comma 1 del presente articolo avviene attraverso un minor accantonamento, per l'importo complessivo di euro 86.108.824,15 di cui all'allegato A al presente decreto, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, ai sensi dell'art. 13, comma 17, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201”.



In altre parole, per le comunità regionali e provinciali in questione la “compensazione” non avviene attraverso la corresponsione di risorse, ma attraverso una “minore sottrazione”, che l’allegato A quantifica, per la Provincia di Trento, in € 13.231.323,36. Tale comma 8 dell’art. 1 forma oggetto della presente impugnazione, per le ragioni che verranno esposte di seguito nella parte in Diritto, e che si collegano all’impugnazione già proposta dalla stessa Provincia autonoma avverso l’art. 13, comma 17, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (ricorso 34/2012), avverso l’art. 1, co. 380, lett. h), l. 228/2012 (ricorso 35/2013), avverso l’art. 3, co. 2-bis, d.l. 102/2013 (ricorso 3/2014) e avverso l’art. 1, co. 711, l. 147/2013 (ricorso 14/2014). Esso appare costituzionalmente illegittimo per le seguenti ragioni di

DIRITTO

Come esposto in narrativa, l’art. 1 del decreto-legge 133/2013 abolisce la seconda rata dell’Imu in relazione a certi immobili (comma 1) e, nei commi seguenti, detta norme rivolte a temperare l’impatto di tale abolizione sulle finanze locali.

A questo fine, esso individua due distinti meccanismi. Per quanto riguarda i comuni delle Regioni a statuto ordinario della Sicilia e della Sardegna l’art. 1, commi 3, 4 e 6, determina con precisione l’ammontare del contributo (comma 3) e ne prevede la ripartizione in favore dei Comuni (commi 4 e 6).

Per quanto riguarda i comuni delle regioni Friuli Venezia Giulia e Valle d’Aosta, nonché delle province autonome di Trento e di Bolzano (cioè delle autonomie speciali cui “la legge” — in realtà lo Statuto speciale — attribuisce competenza in materia di finanza locale), si dispone (comma 8) che “la compensazione del minor gettito dell’imposta municipale propria derivante dalla disposizione recata dal comma 1 del presente articolo avviene attraverso un minor accantonamento, per l’importo complessivo di euro 86.108.824,15 di cui all’allegato A al presente decreto, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, ai sensi dell’art. 13, comma 17, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201”.

Converrà ricordare che l’“accantonamento” previsto dall’art. 13, comma 17, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, altro non è che il meccanismo attraverso il quale lo Stato ha ritenuto di poter acquisire dalle autonomie speciali aventi competenza in materia di finanza locale il maggior gettito determinato dallo stesso art. 13, rispetto alle entrate che affluivano ai comuni della Provincia di Trento in base alle norme previgenti. Infatti, il comma 17, terzo periodo, dispone che “con le procedure previste dall’art. 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”. Tuttavia, il richiamo alle procedure collaborative di cui alle norme di attuazione è subito smentito dal periodo seguente, il quale precisa che, “fino all’emanazione delle norme di attuazione di cui allo stesso art. 27, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, è accantonato un importo pari al maggior gettito stimato di cui al precedente periodo” (enfasi aggiunta). Il quinto periodo provvede poi a quantificare gli oneri del “recupero” a carico delle autonomie speciali.

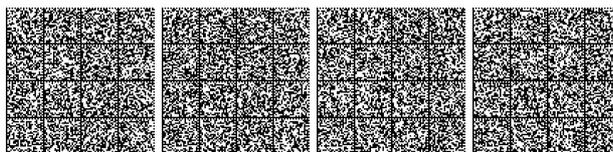
Così stando le cose, la disposizione qui contestata, al fine di “compensare” i comuni della diminuzione del gettito IMU derivante dall’art. 1, co. 1, compie l’operazione inversa, disponendo — appunto — un “minor accantonamento”.

Nell’intento del legislatore, dunque, si tratta di una disposizione favorevole alle Province autonome, e la ricorrente Provincia ovviamente non la contesta nella parte in cui — supposto legittimo l’onere determinato dall’art. 13, comma 17, ed in particolare supposto legittimo il meccanismo dell’accantonamento — tale onere con il connesso meccanismo risulti diminuito in forza della nuova disposizione.

Vi sono tuttavia altre ragioni di censura, che vengono di seguito esposte.

In primo luogo, la ricorrente Provincia ha impugnato con apposito ricorso diverse disposizioni del d.l. n. 201 del 2011, contestandone la legittimità costituzionale. Tale ricorso è tuttora pendente, con il n. 34/2012 (la discussione è stata fissata per l’udienza dell’8 aprile 2014). Di esso è opportuno riportare la parte relativa all’art. 13, co. 17:

“l’Imu sostituisce — oltre all’ICI, già destinata ai Comuni — imposte destinate alla Provincia in base allo Statuto: o per nove declini, come l’Irpef relativa ai redditi fondiari degli immobili non locati (art. 75 Statuto) o interamente, come le addizionali provinciale e comunale relative ai redditi fondiari degli immobili non locati: va infatti ricordato che, in base all’art. 80, co. 1-ter St., le addizionali altrimenti comunali spettano alla Provincia, nel quadro della sua complessiva competenza e responsabilità in materia di finanza locale prevista dall’art. 80, co. 1, St. e dall’art. 81, co. 2, St. (“Allo scopo di adeguare le finanze dei comuni al raggiungimento delle finalità e all’esercizio delle funzioni stabilite dalle leggi, le province di Trento e di Bolzano corrispondono ai comuni stessi idonei mezzi finanziari, da concordare fra il Presidente della relativa Provincia ed una rappresentanza unitaria dei rispettivi comuni”).



In questi termini, la fittizia comunalizzazione dei tributi immobiliari si traduce nel transito delle corrispondenti risorse dal bilancio provinciale al bilancio statale. La Provincia, che prima “integrava” la finanza locale avvalendosi delle predette risorse, ora ne è priva ma dovrà comunque far fronte alle necessità finanziarie dei comuni (art. 81, co. 2, St.), 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 dalla impugnata disposizione.

In un sistema nel quale la Provincia 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 provinciale.

In ogni modo, il terzo e quarto periodo del comma 17, dunque, violano l'art. 75 St. e gli artt. 9 e 10 d. lgs. 268/1992 perché pretendono di avocare allo Stato risorse di spettanza provinciale, 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 Provincia a titolo di compartecipazione all'Irpef fondiaria (art. 75 St.) e di addizionali provinciale e comunale (art. 80, co. 1-ter), sia nel caso in cui si ritenga che la Provincia 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 Provincia e ad essa affluite in attuazione delle regole finanziarie poste dallo Statuto e dalle norme di attuazione (co. 17, terzo periodo).

Inoltre, essi violano l'art. 79 St. perché l'avocazione è disposta con il fine del concorso al risanamento della finanza pubblica, mentre la norma statutaria configura un sistema completo di concorso delle Province agli obiettivi di finanza pubblica, non derogabile se non con le modalità previste dallo Statuto.

Ancora, essi violano gli artt. 103, 104 e 107 St., proprio perché pretendono di derogare agli artt. 75 e 79 St. e al d. lgs. 268/1992 con una fonte primaria “ordinaria”.

L'art. 107 St. è violato anche perché il comma 17, terzo periodo, pretende di vincolare unilateralmente il contenuto delle norme di attuazione.

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. 75 Statuto.

Va rilevato, infatti, che tale “accantonamento” contrasta anch'esso frontalmente con l'art. 75 dello Statuto e con l'intero sistema finanziario della Provincia da esso istituito. È evidente, infatti, che le risorse che lo Statuto prevede come entrate provinciali sono così stabilite perché esse vengano utilizzate dalla Provincia 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”.

Ove, come la Provincia autonoma di Trento confida, il proprio ricorso venisse ritenuto fondato, non vi sarebbe alcun “accantonamento” delle somme che lo Statuto prevede spettino alla Provincia, né dunque alcun possibile “minor accantonamento”.

In altre parole, la disposizione è illegittima in quanto, invece di prevedere la corresponsione della somma in favore delle Province autonome (oltre che delle Regioni Friuli Venezia Giulia e Valle d'Aosta), ed in particolare della Provincia autonoma di Trento, prevede la diminuzione di un accantonamento di fondi che è già di per sé costituzionalmente illegittimo.

Tra l'altro, la disposizione 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.

La disposizione, attribuendo un beneficio destinato a rivelarsi solo apparente, viola — oltre alle disposizioni del titolo VI dello Statuto (e segnatamente l'art. 75, che garantisce alla Provincia la compartecipazione ai tributi erariali), lo stesso principio di ragionevolezza.

Ciò risulta confermato dall'art. 1 d.l. 133/2013, che parla di stanziamento di alimento di risorse (comma 3) e di risorse distribuite (comma 6) anche con riferimento alle Province autonome, mentre, in realtà, la compensazione del minor gettito Imu avviene senza alcuna distribuzione di risorse da parte dello Stato, ma semplicemente diminuendo l'accantonamento previsto a danno delle Province stesse.

In definitiva, è l'illegittimità costituzionale dell'intero meccanismo dell'imposizione unilaterale di un contributo finanziario, realizzato con lo strumento del così detto accantonamento (in realtà vera sottrazione di risorse statutariamente spettanti), in violazione dei parametri già fatti valere con il ricorso 34/2012, che si riverbera nell'illegittimità costituzionale anche della parziale “attenuazione” di tale accantonamento, destinata — ove il menzionato ricorso sia



ritenuto fondato — ad essere travolta anch'essa o comunque a divenire inoperante. Dunque, l'art. 1, co. 8, è illegittimo in quanto, invece di prevedere un effettivo trasferimento di risorse dal bilancio statale in favore delle Province autonome, pari all'importo dovuto ai comuni a titolo di rimborso della minore entrata derivante dalla riduzione del gettito Imu (così come già previsto dall'art. 1, co. 4, d.l. 93/2008), prevede la diminuzione di un accantonamento di fondi che è già di per sé costituzionalmente illegittimo.

Del resto, che nel rispetto dello Statuto e delle norme di attuazione tale debba essere il meccanismo risulta dagli stessi precedenti della legislazione statale, come è reso evidente dall'art. 1 del d.l. n. 93 del 2008 (conv. in l. 126 del 2008), che, nel disporre l'Esenzione ICI prima casa, al comma 4 regolava i meccanismi di compensazione per i singoli comuni, quantificando le risorse disponibili e stabilendo che in sede di Conferenza Stato-Città ed autonomie locali fossero stabiliti "criteri e modalità per la erogazione del rimborso ai comuni che il Ministro dell'interno provvede ad attuare con proprio decreto". E contestualmente era disposto che "relativamente alle regioni a statuto speciale, ad eccezione delle regioni Sardegna e Sicilia, ed alle province autonome di Trento e di Bolzano, i rimborsi sono in ogni caso disposti a favore dei citati enti, che provvedono all'attribuzione delle quote dovute ai comuni compresi nei loro territori nel rispetto degli statuti speciali e delle relative norme di attuazione" (comma 4, enfasi aggiunta; si noti che l'applicabilità del comma 4 nelle province autonome è stata confermata dall'art. 13, comma 14, lettera a, del d.l. n. 201 del 2011, conv. in l. n. 214 del 2011).

Riassumendo, l'art. 1, co. 8, viola l'art. 75 St., perché, anziché disporre l'assegnazione di risorse reali, ribadisce il meccanismo dell'accantonamento, che si scontra frontalmente con detta norma statutaria, che garantisce alle Province determinate quote di compartecipazione ai tributi erariali.

Inoltre, la norma impugnata violano l'art. 79 St., che definisce in modo completo i termini e le modalità del concorso delle Province autonome e degli enti locali trentini al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, nonché all'assolvimento degli obblighi di carattere finanziario posti dall'ordinamento comunitario, dal patto di stabilità interno e dalle altre misure di coordinamento della finanza pubblica stabilite dalla normativa statale. Infatti, l'accantonamento di una quota corrispondente al maggior gettito Imu rappresenta una diversa e ulteriore misura di concorso al raggiungimento degli obiettivi finanziari dello Stato.

L'art. 1, co. 8, viola anche gli artt. 9, 10 e 10-bis del d. lgs. 268/1992, perché l'accantonamento da esso ribadito è volto a riservare allo Stato parte del gettito Imu in assenza dei presupposti previsti dalle succitate norme di attuazione.

Ancora, la norma impugnata viola il principio dell'accordo che regola i rapporti fra Stato e Regioni speciali in materia finanziaria (Corte costituzionale, sentenze n. 82 del 2007, n. 353 del 2004, n. 39 del 1984, n. 98 del 2000). In particolare per questa Provincia la Corte costituzionale (sentenza n. 133 del 2010) ha ribadito che i rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione Trentino — Alto Adige e le Province autonome sono regolati secondo procedure paritetiche garantite a norma degli articoli 103, 104 e 107 dello Statuto speciale.

L'art. 1, co. 8, non disponendo la corresponsione alle Province autonome di risorse reali, viola anche le competenze della Provincia in materia di finanza locale. Lo Statuto speciale attribuisce alle Province autonome la potestà legislativa in materia di finanza locale (art. 80, comma 1), nonché la corrispondente potestà amministrativa (art. 16). Tale potestà ha assunto carattere primario a seguito delle modifiche apportate dall'art. 1, co. 518, l. 147/2013.

Questa competenza si giustifica in quanto è poi la stessa Provincia ad avere la responsabilità complessiva della finanza dei comuni, come è reso manifesto dal compito di provvedere al loro finanziamento. Così l'art. 81, comma 2, dello Statuto prevede che, allo scopo di adeguare le finanze dei comuni al raggiungimento delle finalità ed all'esercizio delle funzioni stabilite dalle leggi, le Province autonome corrispondono loro idonei mezzi finanziari da concordare tra il Presidente della Provincia ed una rappresentanza unitaria dei comuni; corrispondentemente, spetta alla legge provinciale disciplinare il patto di stabilità interno per i comuni del proprio territorio, come stabilito dall'art. 79, comma 3, dello Statuto.

Coerente con il disegno risulta così anche il regime di attrazione alla Provincia delle entrate erariali altrove spettanti direttamente ai comuni, secondo quanto stabilito dal già citato art. 80, co. 1-ter, in base al quale "le partecipazioni al gettito e le addizionali a tributi erariali che le leggi dello Stato attribuiscono agli enti locali spettano, con riguardo agli enti locali del rispettivo territorio, alle province", ed in base al quale ove "la legge statale disciplini l'istituzione di addizionali tributarie comunque denominate da parte degli enti locali, alle relative finalità provvedono le province individuando criteri, modalità e limiti di applicazione di tale disciplina nel rispettivo territorio".

Nell'ambito della normativa di attuazione statutaria l'art. 17 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268, prevedendo al trasferimento alle province autonome delle funzioni statali in materia di finanza locale (comma 1), prevede che le province disciplinino con legge i criteri per assicurare un equilibrato sviluppo della finanza comunale; l'art. 18 demanda alla legge provinciale la definizione delle modalità e dei criteri per la conclusione dell'accordo previsto dal predetto art. 81 dello Statuto speciale (comma 2).



In definitiva, secondo modello di finanza locale definito dallo Statuto di autonomia la Provincia autonoma appare il baricentro del sistema, e tale modello si è concretamente realizzato sin dalla legge provinciale 15 novembre 1993, n. 36 recante “Norme in materia di finanza locale”, in seguito costantemente mantenuta ed aggiornata.

Di conseguenza, l’impugnata disposizione risulta costituzionalmente illegittima in quanto, non prevedendo — in luogo del minor accantonamento di cui all’art. 13, co. 17, d.l. 201/2011 - la diretta erogazione alla Provincia delle risorse idonee a compensare il minor gettito Imu derivante dall’art. 1, co. 1, incide inevitabilmente sull’autonomia finanziaria della Provincia e sul ruolo della Provincia in materia di finanza locale, dato che la Provincia vede diminuire le entrate Imu dei comuni ma non vede assegnate a sè risorse corrispondenti, per poterne disporre in attuazione del proprio compito statutario di finanziamento dei comuni.

P.Q.M.

Voglia codesta ecc.ma Corte costituzionale dichiarare l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 8, del decreto-legge 30 novembre 2013, n. 133, recante Disposizioni urgenti concernenti l’IMU, l’alienazione di immobili pubblici e la Banca d’Italia, convertito, con modificazioni, nella legge 29 gennaio 2014, n. 5, in quanto esso non dispone, anziché un “minore accantonamento” ai sensi dell’art. 13, comma 17, del d.l. n. 201 del 2011, l’assegnazione di corrispondenti risorse alla Provincia autonoma di Trento. nei termini e sotto i profili esposti nel presente ricorso.

Prof. avv.: FALCON - Avv.: PEDRAZZOLI - Avv.: MANZI

14C00108

N. 74

*Ordinanza del 28 gennaio 2014 emessa dal Tribunale di Livorno
nel procedimento civile promosso da Paoletti Remo contro INPS*

Previdenza - Previsione, con norma autoqualificata d’interpretazione autentica, dell’applicabilità ai giudizi pendenti in primo grado della disposizione che stabilisce il termine prescrizione di cinque anni, anziché di dieci anni per il pagamento dei ratei arretrati, ancorché non liquidati, dei trattamenti pensionistici, nonché delle relative differenze dovute a seguito di riliquidazione - Violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo dell’irragionevolezza e della disparità di trattamento di situazioni analoghe, a seconda del grado di giudizio della controversia relativa al pagamento dei predetti ratei.

- Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 novembre 2011, n. 111, art. 38, comma 4.
- Costituzione, art. 3; Convenzione per la salvaguardia diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, art. 6.

TRIBUNALE ORDINARIO DI LIVORNO

Il Giudice designato, dott. Raffaella Calò nella causa iscritta al n.185/2011 R.G. Aff. Cont. Lavoro sciogliendo la riserva formulata all’udienza del 28 gennaio 2014, letti gli atti di causa e preso atto delle istanze delle parti;

O S S E R V A

1. Con ricorso depositato il 1° febbraio 2011, il sig. Paoletti, premesso di avere lavorato sino al 31 luglio 1995 alle dipendenze di ATAC s.p.a., di avere presentato domanda di pensionamento anticipato ai sensi dell’art. 4 comma 1 decreto-legge 25 novembre 1995 (convertito in legge n. 11 del 5 gennaio 1996) e di avere visto la propria domanda



accolta, ha esposto che l'INPS ha provveduto a liquidare la sua pensione con decorrenza 1° agosto 1995 calcolando la pensione sulla base dei contributi previdenziali effettivamente versati dal ricorrente al momento della cessazione del rapporto, considerando la maggiorazione fino a trentacinque anni solo ai fini del raggiungimento dell'anzianità assicurativa e non anche ai fini della misura della pensione.

2. Il ricorrente ha dunque convenuto in giudizio l'ente previdenziale al fine di sentire accertare il proprio diritto alla riliquidazione della pensione ET n. 453773 sulla base di un'anzianità di 35 anni di contribuzione in applicazione del disposto dell'art 4 comma 1 del decreto-legge n. 501/1995, convertito in legge n. 11/1996 e, per l'effetto, sentire condannare l'INPS al pagamento in suo favore della somma di euro 15.816,77 per i ratei arretrati sino al 30 settembre 2010 nonché dei ratei maturandi fino all'effettivo soddisfo, oltre interessi legali dalle singole scadenze al saldo.

3. L'INPS, costituitosi in giudizio, resisteva alla domanda, sollevando due eccezioni preliminari: la mancanza del ricorso amministrativo e quindi l'improcedibilità della domanda nonché la decadenza ai sensi dell'art. 47 d.P.R. n. 39/1970, così come modificato dall'art. 38 lettera d) del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, conv. in legge n. 111 del 2011, entrato in vigore nelle more del giudizio; nel merito l'INPS domandava il rigetto della domanda in ragione del fatto che il ricorrente non avrebbe allegato e provato che il pensionamento per cui è causa non sarebbe avvenuto per eccedenze strutturali, ed eccepiva in ogni caso la prescrizione quinquennale o decennale del diritto affermato dal ricorrente.

4. Con note autorizzate dal Tribunale e depositate in data 8 febbraio 2012, il ricorrente ha affermato la contrarietà dell'art. 38 comma 1 lettere c) e d) del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 alle norme della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, così come interpretate dalla Corte di Strasburgo nella sentenza Agrati e altri c. Italia; in particolare il ricorrente ha lamentato la violazione del principio del giusto processo sancito dall'art. 6 della CEDU nonché la irragionevolezza dell'intervento normativo, attesa la violazione del principio di legittimo affidamento riposto dal ricorrente su una determinata situazione giuridica e segnatamente sulla inapplicabilità della decadenza di cui all'art. 47 d.P.R. n. 39/70 nelle ipotesi di domanda avente ad oggetto la riliquidazione della prestazione previdenziale già parzialmente riconosciuta dall'INPS. Il ricorrente domandava dunque al Tribunale di disapplicare lo *ius superveniens* in contrasto con la CEDU ovvero di sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 47 d.P.R. n. 39/1970, così come modificato dal decreto-legge n. 98/2011.

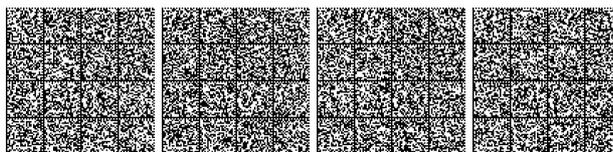
5. Tanto premesso sui fatti di causa, ritiene il Tribunale che l'eccezione di improcedibilità della domanda sollevata dall'INPS in ragione della mancata proposizione del ricorso amministrativo — eccezione peraltro già implicitamente rigettata da questo Tribunale, in diversa composizione monocratica, nel corso della prima udienza di discussione — non sia suscettibile di accoglimento. Si osserva al riguardo che il ricorrente ha presentato domanda di liquidazione della pensione ai sensi dell'art. 4 comma 1 del decreto-legge n. 501/95 e che l'INPS è sin dal 1995 a conoscenza dell'esistenza dei presupposti del diritto del ricorrente alla prestazione previdenziale, non essendo intervenuto alcun mutamento della normativa applicabile; di talché, visti i principi affermati dalla giurisprudenza più recente formatasi in materia (v. per tutte Cass. n. 20892 del 5 ottobre 2007), deve ritenersi che il ricorrente non fosse tenuto a presentare una nuova domanda amministrativa ovvero a proporre un ricorso amministrativo ai fini della procedibilità della domanda giudiziale.

6. L'infondatezza dell'eccezione preliminare di improcedibilità della domanda impone l'esame dell'ulteriore eccezione preliminare sollevata dall'ente previdenziale resistente, e segnatamente la questione relativa alla decadenza triennale di cui all'art. 47 d.P.R. n. 39/70, rispetto alla quale la parte ricorrente ha sollevato questione di legittimità costituzionale.

7. La questione di legittimità costituzionale sollevata da parte ricorrente è rilevante e non manifestamente infondata.
Sulla rilevanza della questione

8. In ordine alla rilevanza, si osserva che la definizione del presente giudizio dipende dalla applicabilità alla fattispecie in esame della decadenza di cui all'art. 47 d.P.R. n. 39/70, così come modificato dalla novella del 2011; laddove tale norma fosse ritenuta senz'altro applicabile, infatti, considerato che l'INPS ha riconosciuto parzialmente la prestazione previdenziale nel 1995, l'eccezione preliminare di inammissibilità della domanda per intervenuta decadenza dovrebbe essere accolta, con una definizione in rito della causa.

9. Invero, per effetto dell'entrata in vigore dell'art. 38 comma 1 lett. d) del decreto-legge n. 98/2011, all'art. 47 del d.P.R. 30 aprile 1970, n. 639 è stato aggiunto il seguente comma: «Le decadenze previste dai commi che precedono si applicano anche alle azioni giudiziarie aventi ad oggetto l'adempimento di prestazioni riconosciute solo in parte o il pagamento di accessori del credito. In tal caso il termine di decadenza decorre dal riconoscimento parziale della prestazione ovvero dal pagamento della sorte». Tale disposizione, per espressa previsione legislativa, si applica anche ai



giudizi, come quello presente, pendenti in primo grado alla data di entrata in vigore della novella normativa (v. art. 38 comma quarto del decreto-legge n. 98/2011, secondo cui «le disposizioni di cui al comma 1, lettera c). e d), si applicano anche ai giudizi pendenti in primo grado alla data di entrata in vigore del presente decreto»).

10. Il chiaro tenore letterale delle disposizioni sopra richiamate e la previsione espressa dell'applicabilità della norma anche ai giudizi in corso pendenti in primo grado, preclude la possibilità di un'interpretazione diversa da quella propria del significato letterale delle parole; come evidenziato anche di recente dalla Corte di Cassazione, la novella legislativa detta infatti chiaramente una disciplina innovativa con efficacia retroattiva limitata ai giudizi pendenti in primo grado alla data di entrata in vigore delle nuove disposizioni (v. Cass. n. 6959 dell'8 maggio 2012).

11. Considerato che il contrasto, evidenziato dalla parte ricorrente, tra la norma interna e l'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo non è superabile in via esegetica e ritenuto che, in ragione della natura della CEDU, non sussista il potere-dovere del giudice di disapplicare in via giudiziale il disposto dell'art. 38 comma 2 lettera d) n. 1 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito in legge n. 111/2011, l'unica soluzione percorribile è quella del controllo di costituzionalità.

Sulla non manifesta infondatezza della questione

12. Rispetto alla non manifesta infondatezza della questione si osserva quanto segue.

13. Come già evidenziato dal Tribunale di Roma con ordinanza dell'8 febbraio 2012 (pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* n. 26/2012) l'art. 38 comma 4 del decreto-legge n. 98/2011 convertito in legge dall'art. 1 legge n. 111/2011, prevedendo l'applicabilità delle disposizioni di cui al comma 1 lettera d) del medesimo art. 38 anche ai giudizi pendenti in primo grado alla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 98/2011, lungi dal prevedere una norma di interpretazione autentica, introduce nell'ordinamento giuridico una norma dalla portata chiaramente innovativa e con effetti retroattivi (limitatamente ai giudizi pendenti in primo grado, con esclusione dei giudizi pendenti in gradi successivi) in contrasto con l'art. 3 della Costituzione per violazione dei canoni di ragionevolezza e di eguaglianza.

14. Si osserva al riguardo, richiamando le considerazioni già svolte dal Tribunale di Roma nell'ordinanza sopra citata, che la disposizione in parola è fonte di irragionevole disparità di trattamento tra ipotesi analoghe poiché identiche fattispecie e dunque identici diritti ad ottenere la riliquidazione, a partire da una medesima data, di una prestazione pensionistica, sarebbero soggetti o meno al nuovo termine decadenziale per il solo fatto che in alcuni casi alla data del 6 luglio 2011 la controversia pendesse in primo grado e, in altri casi, pendesse invece in un diverso grado di giudizio.

15. Inoltre, come peraltro già evidenziato dal Tribunale di Roma, la norma censurata, introducendo un termine di decadenza con effetti retroattivi, si pone in contrasto con la giurisprudenza della Corte costituzionale secondo cui non può configurarsi un'ipotesi di estinzione del diritto o del potere per mancato esercizio da parte del titolare in assenza di una previa determinazione del termine entro il quale il diritto o il potere debba essere esercitato (v. Corte Cost. n. 191/2005).

16. Lo *ius superveniens*, incidendo su una materia (la decadenza in materia di prestazioni previdenziali parzialmente riconosciute) che aveva ormai cessato di essere oggetto di contrasto giurisprudenziale dopo l'ultimo intervento delle sezioni unite della Corte di cassazione con sentenza n. 12720 del 29 maggio 2009, oltre a introdurre una disciplina irragionevole e perciò contrastante con il disposto dell'art. 3 della Costituzione, si pone in contrasto con l'art. 6 § 1 della CEDU secondo cui «ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente (...) da un Tribunale (...), il quale deciderà (...) delle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile», così come interpretato dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, violando così il disposto dell'art. 117 Cost., per i seguenti motivi.

17. Le sezioni unite della Corte di cassazione con la sentenza n. 12720/2009 sopra richiamata hanno affermato chiaramente che «la decadenza di cui all'art. 47 del d.P.R. 30 aprile 1970, n. 639 — come interpretato dall'art. 6 del di. 29 marzo 1991, n. 103, convertito, con modificazioni, nella legge 1 giugno 1991, n. 166 — non può trovare applicazione in tutti quei casi in cui la domanda giudiziale sia rivolta ad ottenere non già il riconoscimento del diritto alla prestazione previdenziale in sé considerata, ma solo l'adeguamento di detta prestazione già riconosciuta in un importo inferiore a quello dovuto, come avviene nei casi in cui l'Istituto previdenziale sia incorso in errori di calcolo o in errate interpretazioni della normativa legale o ne abbia disconosciuto una componente, nei quali casi la pretesa non soggiace ad altro limite che non sia quello della ordinaria prescrizione decennale».

18. Tale interpretazione della norma è stata ribadita dalle successive pronunce di merito e di legittimità (v. Cass. n. 948 del 20 gennaio 2010; Cass. n. 1580 del 26 gennaio 2010); la richiesta della Sezione lavoro di rimeditazione di tale orientamento, con ordinanza interlocutoria n. 1069/2011, non ha avuto seguito atteso che le sezioni unite della Corte di cassazione hanno restituito gli atti alla sezione lavoro in ragione del sopravvenuto art. 38 commi 1 lettera d) e 4 del decreto -legge n. 98/2011.

19. Pertanto, alla data di entrata in vigore della norma censurata, la giurisprudenza di merito e di legittimità aveva già riconosciuto il diritto di quanti agissero per l'adeguamento della prestazione previdenziale già riconosciuta dall'ente previdenziale a non vedersi opporre alcuna decadenza ai sensi dell'art. 47 cit., incontrando la domanda il solo limite



della ordinaria prescrizione decennale. senza l'intervento legislativo di cui al decreto legge n. 98/2011 gli aspiranti ad una riliquidazione della pensione potevano dunque avere un legittimo affidamento — quasi una certezza — di ottenere una pronuncia nel merito, al riparo dalle strette maglie della decadenza triennale.

20. L'intervento normativo del 2011, nell'introdurre in via retroattiva la decadenza di cui all'art. 47 cit., influenza dunque direttamente l'esito dei giudizi in corso contro l'INPS, determinando una violazione del principio c.d. della parità delle armi, affermato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo in numerose pronunce (v. sentenza Agrati e altri c. Italia del 7 giugno 2011 § 58, dove si legge che «se, in linea di principio, nulla vieta al potere legislativo di regolamentare in materia civile, con nuove disposizioni dalla portata retroattiva, diritti risultanti da leggi in vigore, il principio della preminenza del diritto e il concetto di processo equo sanciti dall'art. 6 ostano, salvo che per imperative ragioni di interesse generale, all'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia al fine di influenzare l'esito giudiziario di una controversia» e che «l'esigenza della parità delle armi tutelata dall'art. 6 CEDU implica l'obbligo di offrire a ciascuna parte una ragionevole possibilità di presentare la propria causa senza trovarsi in una situazione di netto svantaggio rispetto alla controparte»; v. anche, nello stesso senso, la sentenza Anna De Rosa e altri c. Italia dell'11 dicembre 2012, dove si legge che, benché non sia precluso al legislatore di disciplinare, mediante nuove disposizioni retroattive, diritti derivanti da leggi in vigore, il principio di certezza del diritto e la nozione di processo equo contenuti nell'art. 6 impediscono, tranne che per impellenti motivi di interesse generale, ogni ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia al fine di influire sulla conclusione giudiziaria di una lite).

21. Tale ingerenza del legislatore nell'amministrazione della giustizia, avente l'effetto di influenzare la risoluzione delle controversie rendendo la domanda giudiziale inammissibile ai sensi dell'art. 47 cit., in contrasto con la giurisprudenza di legittimità formatasi sul punto, deve ritenersi contraria al disposto dell'art. 6 § 1 della CEDU non risultando dettata da «ragioni imperative di interesse generale», nel senso inteso dalla Corte di Strasburgo (v. sentenza Agrati c. Italia, cit. para 62 ss.).

22. Premesso infatti che secondo una giurisprudenza consolidata della Corte europea dei diritti dell'uomo il solo interesse economico dello Stato (nella specie, il risparmio di spesa per l'INPS) non giustifica un intervento normativo retroattivo (v. sentenza Agrati e altri c. Italia, cit., para 64 ss.), si osserva che nel caso di specie non sussiste un valido interesse pubblico che giustifichi la deroga al principio generale di irretroattività della norma e quindi all'affidamento riposto dai consociati su una determinata situazione giuridica.

23. Le obiettive esigenze pubblicistiche di definitività e certezza delle determinazioni concernenti erogazioni di spesa gravanti sui bilanci pubblici cui rispondono le norme sulla decadenza in materia previdenziale (v. sul punto Cass. n. 18528/2011 nonché Cass. n. 27674/2005) ben avrebbero potuto infatti essere soddisfatte mediante una disposizione non retroattiva, tale da non ledere l'affidamento sull'esito della lite legittimamente riposto da quanti al momento dell'entrata in vigore della novella legislativa avevano già promosso l'azione giudiziaria. Pertanto, poiché la norma censurata, regolamentando definitivamente ed *ex tunc* le controversie pendenti in primo grado tra gli aspiranti alla rideterminazione della pensione e l'INPS, non può ritenersi giustificata da ragioni imperative di interesse pubblico generale, si realizza una violazione del diritto ad un processo equo previsto dall'art. 6 § 1 della CEDU e, con ciò, dell'art. 117 primo comma Cost.

P. Q. M.

Visto l'art. 23, legge n. 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento agli artt. 3 e 117 primo comma della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 38 comma quarto del decreto legge n. 98 del 2011, convertito in legge dall'art. 1 della legge n. 111/2011, nella parte in cui estende l'applicabilità della disposizione di cui al comma 1, lettera d) n. 1 del medesimo art. 38 ai giudizi pendenti in primo grado alla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 98 del 2011;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso;

Manda alla Cancelleria per la notifica della presente ordinanza alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché per la sua comunicazione ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Livorno, 28 gennaio 2014

Il Giudice: CALÒ



IL GIUDICE

Vista l'ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale, emessa il 28 gennaio 2014, nel procedimento NRG n. 185/2011;

Rilevato che in detta ordinanza il Tribunale in alcuni punti è incorso in un errore materiale, indicando erroneamente il d.P.R. n. 39/1970, anziché, come in altri punti correttamente indicato, il d.P.R. n. 639/1970;

Dato atto che si tratta di mero errore materiale, come si evince dal richiamo all'art. 38 del decreto-legge n. 6 luglio 2011, n. 98, convertito in legge n. 111/2011;

P. Q. M.

Dispone la correzione dell'errore materiale dell'ordinanza emessa il 28 gennaio 2014 nel procedimento NRG n. 185/2011, nel senso che laddove è scritto «d.P.R. n. 39/1970» debba leggersi «d.P.R. n. 639/1970».

Manda alla Cancelleria di annotare la disposta correzione sull'originale dell'ordinanza nonché di effettuare le comunicazioni di competenza.

Livorno, 29 gennaio 2014

Il Giudice: CALÒ

14C00109

N. 75

Ordinanza del 5 dicembre 2013 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Molise sul ricorso proposto da Vaccone Giovanni in proprio e n. q. di Presidente e legale rappresentante del «Comitato SS. Rosario Venafro» c/ Commissario ad acta per l'attuazione del Piano di rientro dai disavanzi del settore sanitario della Regione Molise ed altri.

Bilancio e contabilità pubblica - Piani di rientro dai disavanzi del settore sanitario - Attribuzione al commissario ad acta per l'attuazione di detti piani di poteri di sostituzione di natura legislativa o con forza di legge - Violazione del principio di tipicità delle fonti primarie - Lesione del principio autonomistico - Violazione del principio rappresentativo - Violazione della disciplina costituzionale dell'intervento sostitutivo degli organi regionali.

- Legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 83.
- Costituzione, artt. 1, comma secondo, 5, 114, comma secondo, 117, commi terzo e sesto, 120, comma secondo, 121, comma secondo, 70, primo comma, 77, commi primo e secondo.

In via subordinata:

Bilancio e contabilità pubblica - Disavanzi di gestione delle Regioni e piani di rientro dal disavanzo nel settore sanitario - Legittimazione all'adozione di atti sostitutivi normativi del commissario ad acta anziché del Governo nella sua collegialità.

- Legge 5 giugno 2003, n. 131, art. 8, comma 1; legge 30 dicembre 2004, n. 311, art. 1, comma 174; d.l. 1° ottobre 2007, n. 159, art. 4, convertito in legge 29 novembre 2007, n. 222; legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, commi 79, 83 e 84.
- Costituzione, art. 92, primo comma.



IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL MOLISE

(SEZIONE PRIMA)

Ha pronunciato la presente Ordinanza sul ricorso numero di registro generale 200 del 2011, integrato da motivi aggiunti, proposto da Giovanni Vaccone, in proprio e in qualità di Presidente e legale rappresentante del «Comitato SS. Rosario Venafro», rappresentato e difeso dall'avv. Alfredo Ricci, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Tonino Mariano in Campobasso, via S. Giovanni, n. 36;

Contro Commissario ad Acta nonché Sub-Commissario ad Acta per l'attuazione del Piano di Rientro dai disavanzi del Settore Sanitario della Regione Molise, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero della Salute, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Presidenza del Consiglio dei Ministri - Ministro per i rapporti con le Regioni e la Coesione Territoriale, Conferenza Permanente per i rapporti tra lo Stato le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano, Regione Molise in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliata in Campobasso, via Garibaldi, 124;

Asrem Molise in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Vincenzo Colalillo presso il cui studio in Campobasso, via Umberto I, n. 43 elegge domicilio;

Per l'annullamento del provvedimento del Direttore Generale dell'Asrem n. 189 del 22 febbraio 2011, concernente il riassetto organizzativo dell'attività della Medicina di Urgenza e della Chirurgia d'Accettazione e d'Urgenza presso il presidio ospedaliero «SS. Rosario» di Venafro;

del provvedimento del Direttore Generale dell'Asrem n. 190 del 22 febbraio 2011, concernente il riassetto organizzativo dell'area della Radiodiagnostica presso i presidi ospedalieri regionali;

del provvedimento del Direttore Generale dell'Asrem n. 193 del 22 febbraio 2011, concernente il riassetto organizzativo delle attività di Laboratorio Analisi;

del decreto del Commissario ad Acta n. 79 del 17 novembre 2010 (pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione Molise in data 30 novembre 2010), con cui si è istituita la RSA nell'edificio precedentemente destinato a Ospedale «SS. Rosario» di Venafro;

di tutti gli atti antecedenti, consequenziali e, comunque, connessi, ivi compresi:

1. il decreto del Commissario ad Acta n. 17 del 10 maggio 2010, con cui è stato approvato il programma operativo relativo all'anno 2010;

2. il decreto del Commissario ad Acta n. 19 del 10 maggio 2010, con cui è stato approvato il piano di riassetto della rete ospedaliera regionale;

3. il decreto del Commissario ad Acta n. 68 del 24 settembre 2010, con cui è stata disposta l'anticipazione degli effetti del decreto n. 19/2010 al 1° novembre 2010;

4. il decreto del Commissario ad Acta n. 26 del 15 giugno 2010, con cui sono stati approvati gli indirizzi e i criteri per l'approvazione dell'atto aziendale da parte dell'Asrem;

5. il decreto del Commissario ad Acta n. 44 del 2 luglio 2010, con cui è stato approvato l'atto aziendale dell'Asrem;

6. il decreto del Commissario ad Acta n. 46 del 2 luglio 2010, con cui sono stati approvati ulteriori obiettivi e indirizzi al direttore generale dell'Asrem;

7. i provvedimenti del Commissario ad Acta e/o del Direttore Generale Asrem (compreso quello di eventuale nomina di responsabili del procedimento) e/o della Regione Molise (ove esistenti, mai comunicati al ricorrente e da questi non conosciuti), con cui siano stati disposti ulteriori interventi di attuazione del Piano di Rientro, del Patto per la Salute del 3 dicembre 2009, del Programma Operativo 2010 (di cui al decreto commissariale n. 17/2010), del Piano di riassetto della rete ospedaliera (di cui al decreto commissariale n. 19/2010), dell'atto aziendale Asrem e/o di ulteriori atti di programmazione, con particolare riferimento a quelli che abbiano riguardato la «riorganizzazione» dell'Ospedale «SS. Rosario» di Venafro;

8. tutti i pareri, i nulla osta, le autorizzazioni, le relazioni e i documenti istruttori, comunque denominati, ove esistenti, di estremi non conosciuti, relativi sia agli atti innanzi espressamente indicati sia ad eventuali ulteriori atti;

in via subordinata, per quanto occorrer possa e per quanto di ragione, del Piano di Rientro dal disavanzo del settore sanitario della Regione Molise e relativi allegati, sottoscritto in data 27 marzo 2007 e approvato con delibera di Giunta Regionale n. 367/2007 (parimenti impugnata), nonché delle delibere del Consiglio dei ministri del 28 luglio 2009 e del 9 settembre 2009 (con cui sono stati nominati, rispettivamente, il Commissario ad Acta e il Sub-Commissario



rio ad Acta), unitamente a tutti gli atti antecedenti, consequenziali e, comunque, connessi, ivi compresi l'Intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005, il Patto per la Salute del 28 settembre 2006 e il Nuovo Patto per la Salute del 3 dicembre 2009, censurati nei limiti di interesse evidenziati nel prosieguo del presente atto.

Nonché per l'annullamento chiesto con i motivi aggiunti del 5 settembre 2011:

del decreto del Commissario ad Acta n. 20 del 30 giugno 2011 (mai comunicato al ricorrente), con cui si sono adottati ulteriori provvedimenti in materia di riorganizzazione della rete ospedaliera regionale, con particolare riferimento alle misure riguardanti (direttamente o indirettamente) l'Ospedale «SS. Rosario» di Venafro, unitamente a tutti gli atti antecedenti, consequenziali e, comunque connessi, ivi compresi i provvedimenti del Commissario ad Acta e/o del Sub Commissario ad Acta e/o dell'Asrem e/o delle altre Amministrazioni resistenti nell'instaurato giudizio, con cui siano stati disposti ulteriori interventi di attuazione del Piano di Rientro, del Patto per la Salute del 3 dicembre 2009, del Programma Operativo 2010 (di cui al decreto commissariale n. 17/2010), del Piano di riassetto della rete ospedaliera (di cui al decreto commissariale n. 19/2010, modificato ed integrato con decreto commissariale n. 20/2011), dell'atto aziendale Asrem e/o di modifica e/o di integrazione dei medesimi provvedimenti nonché di ulteriori atti di programmazione e/o di organizzazione della rete ospedaliera regionale e/o di gestione della stessa; con particolare riferimento a quelli che abbiano riguardato la "riorganizzazione" dell'ospedale «SS. Rosario» di Venafro, unitamente a tutti gli atti, relazioni, documenti istruttori, pareri, comunque denominati, di estremi non conosciuti; nonché per l'annullamento, chiesto con i motivi aggiunti, del 26 settembre 2012:

dei decreti del commissario ad Acta n. 71/2011, n. 80/2011, n. 84/2011, n. 94/2011, n. 100/2011, n. 104/2011 con cui sono stati adottati ulteriori provvedimenti in materia di riorganizzazione della rete ospedaliera regionale, con particolare riferimento alle misure riguardanti l'ospedale «SS. Rosario» di Venafro;

per quanto di ragione, delle delibere del Consiglio dei ministri del 20 gennaio 2012 di conferma della nomina del Presidente della Regione Molise quale commissario ad Acta e del 7 giugno 2012 di nomina del sub commissario ad Acta.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti ed i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Commissario ad Acta nonché del Sub-Commissario ad Acta per l'attuazione del Piano di Rientro dai disavanzi del Settore Sanitario della Regione Molise, della Presidenza del Consiglio dei ministri, del Ministero della salute, del Ministero dell'economia e delle finanze, della Presidenza del Consiglio dei ministri - Ministro per i rapporti con le Regioni e la Coesione Territoriale, della Conferenza Permanente per i rapporti tra lo Stato le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano, della Regione Molise;

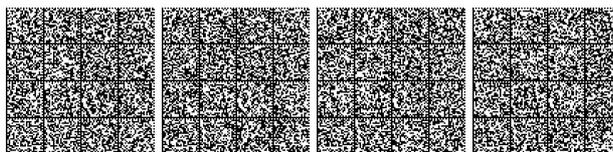
Relatore nell'udienza pubblica del giorno 17 gennaio 2013 il dott. Luca Monteferrante e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Il ricorrente, in qualità di Presidente e legale rappresentante del «Comitato SS. Rosario Venafro» con sede legale in Venafro alla Strada Comunale Romana, n. 1, nonché, in proprio, quale cittadino residente in Venafro ed in qualità di dipendente della Asrem in servizio presso l'ospedale «SS. Rosario» di Venafro, con ricorso straordinario al Capo dello Stato notificato in data 30 marzo 2011 ha impugnato gli atti indicati in epigrafe con i quali è stata sostanzialmente decisa la chiusura dell'ospedale «SS. Rosario» di Venafro e la sua riconversione in residenza sanitaria assistenziale.

Su istanza della Azienda sanitaria regionale del Molise il ricorso è stato successivamente ritualmente trasposto innanzi al TAR Molise dal ricorrente con atto di costituzione notificato in data 31 maggio 2011.

Il ricorso introduttivo è stato successivamente integrato mediante notifica di motivi aggiunti con i quali sono stati impugnati ulteriori decreti commissariali afferenti alla medesima sequenza procedimentale.

L'esponente, richiamata l'antica storia dell'ospedale «SS. Rosario», la sua vocazione di ospedale di area vasta, a motivo della sua posizione geografica e del bacino demografico al cui servizio è posto, nonché l'elevata qualità delle prestazioni erogate anche in favore di una significativa utenza extraregionale, lamenta la illogicità della decisione di disporre la sostanziale chiusura, trattandosi di struttura virtuosa, capace di coprire i costi di gestione anche grazie alla significativa mobilità attiva proveniente dalle limitrofe regioni della Campania e del Lazio, con conseguente sproporzionata ed irragionevole lesione del diritto alla salute, tenuto conto che le misure adottate perseguono il solo fine della riduzione dei costi delle prestazioni sanitarie, senza incidere sugli assetti organizzativi inefficienti e sugli sprechi. Rammenta che, non avendo la Regione Molise rispettato gli obiettivi organizzativi e di spesa fissati con l'Intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005, si vedeva costretta a sottoscrivere il 27 marzo 2007 l'accordo di approvazione del piano di rientro recante l'individuazione degli interventi per il perseguimento dell'equilibrio economico ai sensi dell'art. 1,



comma 180, della legge del 30 dicembre 2004, n. 311 con allegato il piano operativo triennale 2007/2009 (c.d. piano di rientro) che, tra le altre misure, prevedeva l'adozione di provvedimenti di razionalizzazione della rete ospedaliera nel rispetto, tuttavia, dei livelli essenziali di assistenza.

Con delibera del Consiglio Regionale, n. 190 del 9 luglio 2008 la Regione Molise approvava il Piano Sanitario Regionale per il triennio 2008/2010 prevedendo una mera riduzione dei posti letto dell'ospedale «SS. Rosario».

Poiché, nonostante le misure di razionalizzazione previste dal piano di rientro del 2007, l'entità del deficit continuava ad aumentare, con delibera del Consiglio dei ministri del 28 luglio 2009 il Presidente della Regione Molise veniva nominato commissario ad Acta per l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi del settore sanitario e veniva assistito da un sub - commissario nominato con delibera del Consiglio dei ministri del 9 ottobre 2009.

Con la delibera di nomina del commissario ad Acta il Consiglio dei ministri indicava, tra gli obiettivi dell'azione di risanamento, il riassetto della rete ospedaliera e territoriale mediante adeguati interventi per la dismissione/riconversione/riorganizzazione solo di quei presidi non in grado di assicurare adeguati profili di efficienza ed efficacia.

Il nuovo Patto per la Salute sottoscritto il 3 dicembre 2009 confermava la necessità di misure di riduzione dei posti letto ma sempre nel rispetto dei LEA.

In data 10 maggio 2010 con decreto n. 17 il commissario ad Acta approvava il programma operativo per l'anno 2010: nell'ambito delle previsioni programmatiche concernenti la riorganizzazione della rete ospedaliera, il predetto decreto, accanto al taglio di ben trecento posti letto, prevedeva la dismissione dell'ospedale «SS. Rosario» e la sua conversione in RSA.

Tale decisione, assunta in base ai parametri di cui al Patto per la salute del 3 dicembre 2009 ed in assenza di istruttoria sull'effettivo bisogno di salute, veniva ribadita con decreto n. 19 del 17 maggio 2010 di approvazione del Piano di riassetto della rete ospedaliera, con il decreto n. 26 del 15 giugno 2010 recante gli indirizzi al direttore generale della Asrem e con decreto n. 44 del 2 luglio 2010 di approvazione dell'atto aziendale che disponeva sostanzialmente l'accorpamento dell'ospedale «SS. Rosario» all'ospedale «Veneziale» di Isernia.

Le predette misure non venivano attuate sino a quando il nuovo disegno organizzativo riceveva deciso impulso ad opera del decreto del commissario ad Acta n. 79 del 17 novembre 2010 che istituiva la RSA di assistenza agli anziani presso il «SS. Rosario» e disponeva la progressiva soppressione del reparto di Chirurgia, la progressiva riduzione dei posti letti assegnati al reparto di Medicina, la sostituzione del Pronto Soccorso con un punto di primo soccorso, senza posti letto e rianimazione, la riduzione delle prestazioni radiologiche e del laboratorio analisi.

In punto di diritto il ricorrente lamenta che:

1. gli atti adottati dal commissario ad Acta, in quanto ispirati ad una mera logica contabile di risparmio di spesa, senza incidere sulla qualità ed efficienza delle prestazioni erogate, sarebbero illegittimi in quanto lesivi del diritto alla salute dei cittadini residenti tutelato dall'art. 32 Cost. e adottati in difetto di motivazione e di istruttoria e, comunque, in contrasto con gli obiettivi posti con il Piano di rientro e col provvedimento di nomina del commissario ad Acta, che non prevedevano la chiusura degli ospedali ma la mera «razionalizzazione» della rete ospedaliera, nel rispetto dei LEA e comunque nel quadro di un variegato piano di misure orientato ad un recupero di efficacia ed efficienze delle prestazioni, che imponeva di incidere, in via prioritaria, sulle principali cause del disavanzo sanitario e cioè sulla spesa farmaceutica, sul costo del personale, della dirigenza, delle consulenze esterne, dei rapporti con le strutture convenzionate e, solo in via residuale, sulla rete ospedaliera.

2. Rispetto alle precedenti scelte incentrate su tagli orizzontali dei posti letto nell'ambito delle diverse strutture sanitarie, il commissario ad Acta, con il programma operativo 2010, approvato con il decreto n. 17/2010, avrebbe consapevolmente operato tagli verticali, tramite la chiusura diretta di presidi ospedalieri, in assenza tuttavia di valutazioni, in concreto, circa l'idoneità di tali misure organizzative a contemperare le esigenze di bilancio con l'effettività della tutela del diritto alla salute garantito anche dagli artt. 2, 3 e 8 della CEDU.

In particolare, quanto al difetto di istruttoria, con la drastica riduzione dei posti letto (da 90 a 30 di cui 10 in day hospital) e delle prestazioni erogate presso il «SS. Rosario» la popolazione sarà costretta a rivolgersi all'ospedale di Isernia i cui posti letto tuttavia non vengono correlativamente potenziati: tale scelta si baserebbe su meri dati matematici in assenza di un'analisi della domanda di cure sanitarie e determinerebbe un grave pregiudizio per la salute dei cittadini, in presenza di probabili situazioni di sovraffollamento dell'ospedale di Isernia, implicanti ritardi ed inefficienze nell'assistenza e soprattutto nella gestione delle urgenze; si porrebbe anche in contrasto con le previsioni del Patto per la Salute del 2 dicembre 2009 e con il Piano di rientro che prevedono misure di riorganizzazione della rete ospedaliera nel rispetto dei criteri di efficienza ed efficacia delle prestazioni e comunque dei LEA.

3. Le rilevate carenze organizzative del servizio ed istruttorie non potrebbero neppure ritenersi compensate con la previsione di servizi sanitari territoriali alternativi all'ospedale di cui non v'è menzione negli atti impugnati.



4. Immotivata sarebbe anche la decisione di chiudere il «SS. Rosario» di Venafro anziché il «Veneziale» di Isernia: il primo, infatti, a differenza del secondo, opererebbe presso una struttura antisismica, e presenterebbe un significativo indice di mobilità attiva, anche grazie alla sua posizione geografica, sicché la sua chiusura comporterebbe anche un pregiudizio per le finanze regionali a causa della perdita delle entrate generate dalla mobilità attiva con evidente contraddittorietà con le premesse (risparmio di spesa) da cui la disposta chiusura muove.

5. Il commissario ad Acta avrebbe debordato dalle proprie competenze atteso che il Piano di rientro e la delibera del Consiglio dei ministri di nomina gli attribuivano il potere di adottare misure di riorganizzazione della rete ospedaliera al fine di migliorare l'efficienza e l'efficacia dei servizi ma non per penalizzare il livello di assistenza e ledere il diritto alla salute dei cittadini.

6. Gli atti del commissario ad Acta avrebbero anche invaso la competenza regionale in materia di programmazione sanitaria ponendosi in contrasto con le previsioni del piano sanitario regionale approvato con delibera del Consiglio regionale n. 190/2008, e successivamente con l'art. 11 della legge regionale n. 34/2008 che non prevedono la chiusura dell'ospedale di Venafro né di alcuno dei reparti ivi attivi ma solo una riduzione dei posti letto; inoltre poiché il commissario è organo amministrativo e i suoi atti hanno natura di atti amministrativi, giammai questi ultimi avrebbero potuto porsi in contrasto con una previsione di legge regionale, né la delibera di nomina gli avrebbe potuto conferire una anomala potestà legislativa; infine egli avrebbe violato anche il piano di rientro che non consentiva di derogare alle previsioni del piano sanitario regionale in materia di rete ospedaliera.

Si sono costituiti in giudizio la Asrem, la Presidenza del Consiglio dei ministri, il Presidente della Regione Molise in qualità di commissario ad Acta per l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi del settore sanitario, la Regione Molise, il Ministero dell'economia e delle finanze, il Ministero della sanità, per resistere al ricorso ed ai motivi aggiunti contestando nel merito la fondatezza delle censure articolate ed eccependo preliminarmente il difetto di legittimazione del ricorrente, la tardività dell'impugnazione di taluni decreti ed il difetto di integrità del contraddittorio.

Le amministrazioni intimate evidenziano, nel merito, la gravissima situazione di deficit finanziario in cui versa la sanità molisana, l'incapacità della Regione a far fronte agli impegni assunti con il piano di rientro sottoscritto il 27 marzo 2007, la necessità dell'intervento governativo sostitutivo ai sensi dell'art. 120, comma 2, Cost. e la piena coerenza e legittimità dei provvedimenti adottati dalla struttura commissariale rispetto alle previsioni del piano di rientro ed agli obiettivi posti dalla delibera del Consiglio dei ministri del 28 luglio 2009 di nomina del commissario ad Acta e di conferimento dei correlativi poteri sostitutivi anche di carattere normativo.

Con ordinanza n. 124/2011 il TAR Molise ha disposto la sospensione degli effetti dei provvedimenti impugnati con il ricorso principale.

La causa è stata, infine, trattenuta in decisione alla pubblica udienza del 17 gennaio 2013.

Occorre premettere in fatto che, stante il mancato adempimento del piano di rientro sottoscritto dalla Regione Molise il 27 marzo 2007, con delibera del Consiglio dei ministri del 28 luglio 2009 il Presidente della Regione Molise è stato nominato commissario ad Acta per l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi del settore sanitario della Regione Molise ed è stato incaricato di dare attuazione e realizzazione ad una serie di interventi tra i quali, al punto 2), si menziona il «riassetto della rete ospedaliera e territoriale con adeguati interventi per la dismissione/riconversione/riorganizzazione dei presidi non in grado di assicurare profili di efficienza ed efficacia, analisi del fabbisogno e verifica dell'appropriatezza».

In esecuzione dell'incarico conferito, il Presidente della Regione Molise, nella cennata qualità di commissario ad Acta, ha adottato il decreto n. 19 del 10 maggio 2010 recante «ristrutturazione della rete ospedaliera ai sensi di quanto disposto dalla lettera f) Adempimenti LEA e dall'art. 6 del Patto per la Salute 2010-2012 stipulato in data 3 dicembre 2009. Deliberazione del Consiglio dei ministri 28 luglio 2009 Punto 2) riassetto della rete ospedaliera, secondo un'analisi del fabbisogno e la verifica dell'appropriatezza delle prestazioni sanitarie. Provvedimenti».

Ha successivamente adottato ulteriori decreti commissariali attuativi, indicati in epigrafe, cui seguivano gli atti di esecuzione di competenza della Asrem che hanno sostanzialmente comportato l'accorpamento di tutti i reparti al presidio ospedaliero «Veneziale» di Isernia, la riconversione dell'ospedale «SS. Rosario» in residenza sanitaria assistenziale, costituendola sede di Presidio Territoriale di Assistenza (PTA), con previsione di un «punto di primo soccorso» (e non, si badi bene, di «pronto soccorso»).

Il ricorrente ha variamente contestato la legittimità di tali decreti commissariali censurandone il difetto di istruttoria, la carenza di motivazione, la violazione dell'art. 32 Cost., la violazione delle previsioni del piano di rientro e del patto per la salute (nella parte in cui non prevedono la chiusura dei presidi ospedalieri bensì la mera riorganizzazione della rete ospedaliera al fine di rendere più efficiente ed efficace l'erogazione dei servizi), la lesione delle competenze regionali in materia di programmazione sanitaria.



Reputa il collegio che occorra prendere le mosse dall'ultimo motivo di censura articolato dal ricorrente e relativo alla prospettata illegittimità dei decreti commissariali impugnati per avere gli stessi invaso la competenza legislativa regionale in materia di programmazione sanitaria, disciplinata, nella specie, dall'art. 11 della legge regionale n. 34 del 26 novembre 2008 (che ha approvato, ai sensi dell'art. 6, comma 2, lett. b) dello Statuto regionale, il Piano sanitario regionale 2008/2010 di cui alla delibera del Consiglio regionale della Regione Molise n. 190/2008) e ciò attraverso un intervento sostitutivo di tipo legislativo non contemplato dall'art. 120, comma 2, della Costituzione e dal sistema delle fonti in generale.

A tal riguardo la difesa erariale replica alla dedotta violazione della legge regionale n. 34 del 26 novembre 2008 invocando il disposto di cui all'art. 2, comma 83, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 a mente del quale «...il Consiglio dei ministri, su proposta del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della salute, e sentito il Ministro per i rapporti con le regioni, in attuazione dell'art. 120 della Costituzione, nomina il presidente della regione commissario ad Acta per l'intera durata del piano di rientro. Il commissario adotta tutte le misure indicate nel piano, nonché gli ulteriori atti e provvedimenti normativi, amministrativi, organizzativi e gestionali da esso implicati in quanto presupposti o comunque correlati e necessari alla completa attuazione del piano».

Assume, in sostanza, la difesa erariale che, in forza del richiamato disposto normativo, il commissario ad Acta sarebbe espressamente legittimato ad adottare atti normativi innovativi della legislazione regionale purché presupposti o comunque correlati e necessari alla attuazione del piano.

Il collegio, sul punto, ritiene di sollevare d'ufficio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 83, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 nella parte in cui, attribuendo al commissario ad Acta, che è organo amministrativo, il potere di adottare gli «ulteriori atti e provvedimenti normativi» necessari alla completa attuazione del piano, lo facoltizza ad esercitare un potere sostitutivo di tipo legislativo non previsto nonché a modificare, con disposizioni di dettaglio, atti legislativi promulgati dalla Regione in materia di competenza concorrente, in violazione del disposto di cui agli artt. 120, comma 2, 114, comma 2, 117, commi 3 e 6, 121, comma 2, 70, comma 1, 77, commi 1 e 2, 1, comma 2 della Costituzione, laddove invece la natura legislativa dell'atto modificato avrebbe imposto, stante il principio di tipicità delle fonti primarie, l'esercizio della potestà legislativa del governo nella forma del decreto legge.

Quanto alla rilevanza della questione essa discende dalla circostanza per cui la norma sospetta di incostituzionalità rappresenta la base legale, espressamente menzionata nella parte giustificativa dei provvedimenti impugnati, che legittimerebbe, anche secondo la difesa erariale, in pretesa applicazione dell'art. 120, comma 2, Cost., il commissario ad Acta a modificare il piano sanitario regionale approvato con legge regionale nella parte in cui non contempla la chiusura né la riconversione dell'ospedale «SS. Rosario» di Venafro bensì una riduzione dei posti letti, in linea del resto con i contenuti del piano di rientro sottoscritto il 27 marzo 2007 che prescrive l'adozione di meri «provvedimenti che razionalizzano la rete ospedaliera».

In assenza della menzionata disposizione di legge, al potere esercitato dal commissario ad Acta dovrebbe riconoscersi natura esclusivamente amministrativa (così Corte Cost. n. 361/2010) e, come tale, non potrebbe introdurre modifiche o deroghe ad una fonte legislativa che recepisce il piano sanitario regionale sicché le doglianze del ricorrente sarebbero destinate a trovare favorevole accoglimento e gli atti impugnati dovrebbero essere annullati in quanto adottati in violazione di legge, se non proprio in carenza assoluta di potere, come dedotto dal ricorrente.

Non rileva in questa sede l'attitudine della delibera del Consiglio dei ministri del 28 luglio 2009 a fungere da base legale del potere normativo del commissario ad Acta; siffatta delibera - con la quale, in presenza del perdurante inadempimento della Regione Molise, è stato nominato il commissario ad Acta e sono stati, al contempo, indicati gli obiettivi prioritari da realizzare per dare attuazione al piano di rientro - riveste natura di atto amministrativo e quindi la sua legittimità, anch'essa contestata nel presente giudizio, sarà scrutinata secondo le regole proprie del giudizio amministrativo ma allo stato, ed ai fini del giudizio di rilevanza, una tale attitudine deve essere esclusa in modo radicale non potendo un atto amministrativo costituire la base legale di un potere normativo, peraltro delegato, con attitudine derogatoria di norme regionali. In questo senso la delibera del Consiglio dei ministri deve ritenersi, con riferimento al regime dei poteri commissariali, meramente ricognitiva delle disposizioni di legge che ne disciplinano lo statuto e, segnatamente, per quanto riguarda il settore dei disavanzi del settore sanitario, dell'articolo 2, comma 83, della legge 23 dicembre 2009, n. 191.

Sempre in punto di rilevanza della questione, osserva il collegio che le questioni preliminari, sollevate dalle amministrazioni intimato, non appaiono, allo stato degli atti, idonee a risolvere la controversia in rito sicché si impone l'esame del merito delle censure donde la sicura rilevanza della contestazione della competenza del commissario ad Acta ad adottare atti sostitutivi normativi derogatori di disposizioni legislative regionali.



Sulla legittimazione dei comitati ad impugnare atti organizzativi di disciplina dei servizi pubblici sono note le progressive aperture della giurisprudenza e le condizioni poste ai fini della loro legittimazione, che il collegio ritiene sussistenti nel caso di specie, secondo quanto di recente precisato anche in merito alla legittimazione di singoli cittadini utenti del servizio sanitario (*cf.* specificamente in tema TAR Abruzzo L'Aquila, 17 maggio 2011, n. 262 e 9 giugno 2011, n. 335); sono poi state evocate in giudizio e si sono comunque ritualmente costituite tutte le amministrazioni che hanno, a vario titolo, adottato gli atti ed i decreti impugnati (Commissario ad Acta per l'attuazione del piano di rientro dei disavanzi del settore sanitario, Presidenza del Consiglio dei ministri, Regione Molise, Asrem, Ministero dell'economia e delle finanze, Ministero della sanità) sicché il contraddittorio deve ritenersi integro; l'impugnazione risulta inoltre tempestiva in quanto non vale nella specie il particolare regime di pubblicazione degli atti regionali (come eccepito dalla Asrem), previsto dallo statuto e dalla legislazione regionale, venendo primariamente in contestazione atti adottati da un organo amministrativo statale, il commissario ad Acta, per cui vigono le regole generali in materia di conoscenza degli atti e di decorrenza del termine di impugnazione che, nella specie, risultano rispettate, non essendo stata dimostrata - dalla parte che ha sollevato l'eccezione - la data di intervenuta conoscenza dei decreti impugnati e, conseguentemente, l'infruttuoso decorso del termine di impugnazione.

Tanto premesso in punto di rilevanza della questione, il collegio reputa inoltre che la questione sia non manifestamente infondata.

Occorre premettere che non ricorrono nel caso di specie i presupposti per una interpretazione costituzionalmente conforme in quanto il dato letterale del disposto normativo è inequivoco nel riconoscere in capo all'organo amministrativo straordinario una atipica potestà normativa avente forza di legge e quindi capacità di abrogare norme di pari rango con essa incompatibili, seppure di fonte regionale.

La norma in questione, infatti, attribuisce, in via generale, un ampio potere di adozione delle misure attuative del piano di rientro e di tutti gli altri «atti e provvedimenti normativi, amministrativi, organizzativi e gestionali».

In particolare, il duplice riferimento ad «atti e provvedimenti normativi» implica il contestuale riconoscimento in capo al commissario ad Acta del potere regolamentare («provvedimenti normativi» e cioè atti formalmente amministrativi ma a contenuto normativo) e legislativo («atti normativi»), accanto all'attribuzione del distinto e concorrente potere di adottare atti amministrativi ed organizzativi nonché misure gestionali (relative cioè ai rapporti di lavoro) secondo la *ratio* di disposizione di chiusura finalizzata a conferire al commissario tutti i poteri, nessuno escluso, necessari ad assicurare, comunque, la piena attuazione del piano di rientro; poiché dunque la disposizione è strutturata come norma di chiusura del sistema dei poteri commissariali, deve concludersi, anche dal punto di vista dell'interpretazione teleologica, che la voluntas legis sia quella di riconoscere al commissario ad Acta anche la facoltà di esercizio del potere legislativo o, in ogni caso, di un atipico potere normativo derogatorio delle norme di legge regionale.

Del resto la previsione legislativa in commento, si pone in dichiarata attuazione dell'art. 120, comma 2, Cost. e rappresenta una evoluzione del regime dell'intervento sostitutivo già disciplinato dall'art. 8, comma 1 della legge n. 131 del 2003, al fine di completarne lo statuto proprio in relazione alla facoltà di esercizio anche del potere normativo, invero già espressamente prevista dall'art. 8, comma 1, legge n. 131 del 2003 ma con esclusivo riferimento ai poteri del Governo e non del commissario ad Acta.

Che non vi sia spazio per una interpretazione conforme a Costituzione è confermato anche dalla giurisprudenza amministrativa che ha espressamente riconosciuto in capo al commissario ad Acta la titolarità di poteri normativi con efficacia derogatoria di norme di fonte legislativa, senza tuttavia ravvisare motivi di contrasto con la Costituzione (*cf.* TAR Calabria, Catanzaro, 11 gennaio 2012, n. 10).

L'impossibilità di una interpretazione costituzionalmente conforme è confermata dal fatto che lo stesso legislatore è stato costretto ad intervenire successivamente per chiarire la portata della disposizione in parola e ricondurla nell'alveo della legalità costituzionale.

L'art. 17, comma 4 lett. a) della legge n. 111 del 2011 di conversione del decreto legge n. 98/2011 ha infatti dovuto novellare il disposto di cui all'articolo 2, comma 80, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, inserendo, dopo il secondo periodo, la seguente disposizione: «A tale scopo, qualora, in corso di attuazione del piano o dei programmi operativi di cui al comma 88, gli ordinari organi di attuazione del piano o il commissario ad Acta rinvenissero ostacoli derivanti da provvedimenti legislativi regionali, li trasmettono al Consiglio regionale, indicandone puntualmente i motivi di contrasto con il Piano di rientro o con i programmi operativi. Il Consiglio regionale, entro i successivi sessanta giorni, apporta le necessarie modifiche alle leggi regionali in contrasto, o le sospende, o le abroga. Qualora il Consiglio regionale non provveda ad apportare le necessarie modifiche legislative entro i termini indicati, ovvero vi provveda in modo parziale o comunque tale da non rimuovere gli ostacoli all'attuazione del piano o dei programmi operativi, il Consiglio dei Ministri adotta, ai sensi dell'articolo 120 della Costituzione, le necessarie misure, anche normative, per il superamento dei predetti ostacoli.».



La disposizione, introducendo un articolato procedimento idoneo a salvaguardare l'autonomia regionale, ha portata chiaramente innovativa e non meramente interpretativa e conferma la necessità di introdurre opportuni correttivi al previgente tenore della disposizione - di cui si è avvalso nel caso di specie il commissario ad Acta - al fine di precludere che il potere sostitutivo normativo attribuitogli potesse essere esercitato in contrasto con la legislazione regionale previgente con conseguente illegittima invasione dell'autonomia regionale.

Ne discende che lo *ius superveniens* conferma e corrobora la rilevanza della questione perché ribadisce la natura anche legislativa del potere sostitutivo, opportunamente procedimentalizzandolo al fine di renderlo compatibile con i principi sull'autonomia regionale.

Nel merito della questione, il collegio non ignora che la Corte Costituzionale si è già occupata dei rapporti tra potere sostitutivo ex art. 120, comma 2, Cost. e legislazione regionale: lo ha fatto tuttavia per escludere la legittimità costituzionale di norme di legge regionale che abbiano per effetto quello di svuotare, limitare, menomare o, anche solo, di interferire con le competenze e prerogative commissariali (tra le tante *cf.* Corte Cost. sentenza n. 2 del 2010 e, da ultimo, a 78 del 2013, n. 79 del 2013 a 104 del 2013); si tratta cioè di norme regionali sopravvenute alla gestione commissariale e lo scrutinio di costituzionalità, su impulso del Governo centrale, aveva ad oggetto la loro attitudine ad ostacolare la funzione sostitutiva esercitata in attuazione dell'art. 120, comma 2, Cost.

Non consta invece che la Corte Costituzionale si sia pronunciata per affermare la conformità a Costituzione di atti del commissario ad Acta che abbiano per effetto quello di abrogare o derogare a disposizioni legislative regionali previgenti, come accade nel caso di specie, se non con sentenza 17 dicembre 2010, n. 361 con la quale una tale possibilità è stata recisamente esclusa in quanto ritenuta non conforme a Costituzione.

È proprio in relazione alle motivazioni contenute nella predetta sentenza che il collegio ritiene la questione non manifestamente infondata in relazione agli artt. 120, comma 2, 5, 114, comma 2, 117, comma 3 e 6, 121, comma 2, 70, 77, commi 1 e 2, e 1, comma 2, della Costituzione, ciò peraltro in linea con quanto incidentalmente osservato dalla stessa Corte Costituzionale già con sentenza n. 141 del 2010 dove, al punto 2.2. in diritto, aveva espresso dubbi circa la «legittimità costituzionale della scelta legislativa di affidare ad un decreto del Presidente della Regione la capacità di incidere su un atto legislativo adottato dal Consiglio regionale» (nella specie il commissario ad Acta per l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo nel settore sanitario, aveva ritenuto, con proprio decreto, di poter differire l'entrata in vigore di una legge regionale che si assumeva contenere previsioni in contrasto con gli obiettivi di risanamento indicati nel piano di rientro sottoscritto dalla Regione).

È noto che nella precedente sentenza n. 2/2010 la Corte Costituzionale aveva manifestato delle aperture in ordine alla possibilità di esercizio di poteri sostitutivi normativi ma tali aperture devono ritenersi superate dalle ampie argomentazioni contenute nella successiva sentenza n. 361/2010 richiamata e che, come detto, il collegio condivide, in linea peraltro con la dottrina costituzionalistica maggioritaria.

Venendo al merito del prospettato contrasto, il collegio osserva innanzitutto che l'art. 2, comma 83, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 viola l'art. 120, comma 2 della Costituzione in quanto prevede un intervento sostitutivo di tipo legislativo, o comunque normativo, che, secondo l'orientamento dominante, non è contemplato dalla norma costituzionale, autorizzando quest'ultima l'adozione di atti sostitutivi di natura esclusivamente amministrativa: il Governo infatti, cui l'art. 120, comma 2, attribuisce il potere di intervento sostitutivo, è ordinariamente privo della competenza normativa primaria, potendo adottare atti sostanzialmente legislativi nei soli casi e nel rispetto dei presupposti previsti dall'art. 77 Cost che, comunque, non ne ammette la delega in favore di un commissario ad Acta.

In ogni caso la possibilità di un intervento sostitutivo di natura legislativa dovrebbe risultare in termini espressi, trattandosi di deroga all'ordinario sistema di riparto della funzione legislativa tra organi costituzionali: una tale deroga espressa non è, tuttavia, menzionata nell'art. 120, comma 2, Cost. sicché il potere sostitutivo ivi disciplinato deve ritenersi riferito allo sola funzione amministrativa.

Per fronteggiare situazioni in cui si rende necessaria la sostituzione di leggi regionali, come noto, è stata prospettata la tesi secondo cui nell'esercizio del potere sostitutivo di cui all'art. 120, comma 2 Cost., non sarebbe precluso il ricorso allo strumento del decreto legge, ai sensi dell'art. 77, comma 2 Cost, secondo quanto ritenuto da autorevole dottrina già prima della modifica del Titolo V della Costituzione.

È questa la tesi prospettata, seppur in un obiter dictum, anche dalla menzionata sentenza della Corte Costituzionale n. 361 del 2010 secondò cui la previsione di cui all'art. 120, comma 2 Cost. si presta ad essere interpretata «come tale da legittimare il potere del Governo di adottare atti con forza di legge in sostituzione di leggi regionali... eccezionalmente derogando al riparto costituzionale delle competenze legislative fra Stato e Regioni, tramite l'esercizio in via temporanea dei propri poteri di cui all'art. 77 Cost.».

Proprio il principio di autonomia statutaria, legislativa e regolamentare, di cui agli artt. 5, 114, comma 2, 117, comma 3 e 6, Cost. e la riserva in capo al Consiglio regionale della funzione legislativa nelle materie di competenza



concorrente e residuale, prevista dall'art. 121, comma 2, della Costituzione, impongono che la sostituzione di leggi regionali da parte dello Stato avvenga solo in forza degli straordinari poteri della decretazione d'urgenza, quale norma di chiusura del sistema idonea a derogare a tutte le disposizioni costituzionali sul riparto delle competenze tra Stato e Regioni, imputando direttamente ed esclusivamente al Governo, nella sua collegialità, e quindi al massimo livello della responsabilità di indirizzo politico ed amministrativo, il concreto esercizio del potere di intervento sostitutivo.

Del resto che il potere sostitutivo normativo debba essere esercitato dal Governo è confermato dallo stesso art. 8, comma 1 della legge n. 3 del 2001.

Ne discende che l'art. 2, comma 83, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 si pone in contrasto anche con gli artt. 5, 114, comma 2, 117, comma 3 e 6 e 121, comma 2 Cost. in quanto, attribuendo al commissario ad Acta un potere sostitutivo di tipo legislativo o comunque in senso lato normativo, viola, al contempo, l'autonomia statutaria della Regione Molise, ex art. 114, comma 2, Cost. che all'art. 6, comma 2, lett. b, attribuisce al Consiglio Regionale il potere di approvare con legge il piano sanitario regionale (quale atto organizzativo fondamentale «di un servizio pubblico di interesse della regione»); viola l'autonomia legislativa e regolamentare regionale facoltizzando il commissario ad Acta ad adottare disposizioni di dettaglio (quali sono quelle derogatorie del piano sanitario regionale), nella materia concorrente della «tutela della salute», riservata, ex art. 117, comma 3 e 6 Cost., alla disciplina legislativa di dettaglio nonché regolamentare della Regione; viola l'art. 121, comma 2, Cost. che riserva al Consiglio regionale l'esercizio della potestà legislativa nelle materie di competenza regionale concorrente e residuale; viola, nel suo complesso, il principio autonomistico di cui all'art. 5 Cost. attribuendo ad un organo amministrativo monocratico e straordinario il potere di comprimere l'autonomia statutaria, legislativa, regolamentare della Regione che, al contrario, potrebbe essere limitata solo dal potere straordinario di decretazione d'urgenza del Governo.

Occorre ancora evidenziare che nella specie la limitazione dell'autonomia regionale, nei vari aspetti evidenziati, non può ritenersi consentita in conseguenza della sottoscrizione nel 2007, ai sensi dell'art. 1, comma 180, della legge n. 311/2004, di uno specifico accordo cui accede il piano di rientro, la cui attuazione, in presenza del perdurante inadempiamento regionale, viene rimessa al commissario ad Acta.

Ci si riferisce all'art. 1, comma 796, lettera b), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 che dichiara tali accordi vincolanti per le regioni precisando che le determinazioni ivi previste comportano effetti di variazione dei provvedimenti normativi ed amministrativi già adottati dalla Regione in materia di programmazione sanitaria; siffatto carattere vincolante è ribadito anche dall'art. 2, comma 95, della legge n. 191/2009.

Nella specie, infatti, il piano di rientro sottoscritto il 27 marzo 2007, successivamente recepito dal piano sanitario regionale approvato nel 2008, non prevedeva la chiusura di ospedali ma solo la razionalizzazione della rete ospedaliera (art. 1.3.b.iii): tale razionalizzazione doveva avvenire mediante tagli orizzontali e cioè la riduzione dei posti letto da distribuire tra i vari presidi ospedalieri e non attraverso tagli verticali da operare mediante la chiusura di ospedali, secondo la nuova impostazione impressa unilateralmente dal commissario ad Acta, a partire dal proprio decreto n. 17 del 10 maggio 2010 (dove si legge, a p. 15 dell'annesso programma operativo, che «In sintesi la rete ospedaliera sarà organizzata su 1370 posti letto rispetto agli attuali 1670 ed i presidi pubblici saranno ridotti da sei (6) a tre (3)»).

Ne discende che l'art. 2, comma 83 della legge 23 dicembre 2009, n. 191, nella parte in cui prevede che «Il commissario adotta tutte le misure indicate nel piano, nonché gli ulteriori atti e provvedimenti normativi, amministrativi, organizzativi e gestionali da esso implicati in quanto presupposti o comunque correlati e necessari alla completa attuazione del piano», si pone comunque in contrasto con i richiamati parametri costituzionali di riconoscimento e salvaguardia della autonomia regionale, nella misura in cui autorizza il commissario ad Acta alla adozione di atti normativi, implicanti scelte organizzative non espressamente previste dal piano di rientro (riduzione del numero dei presidi ospedalieri), anche se funzionali alla sua attuazione (riduzione del numero dei posti letto e contenimento dei costi), che modificano tuttavia in modo radicale le scelte fondamentali compiute dal Consiglio regionale in materia di organizzazione del servizio sanitario regionale nell'esercizio della potestà legislativa.

La norma in questione si pone in contrasto anche con gli artt. 70, comma 1, 77, commi 1 e 2, e 121, comma 2 Cost. che riservano la funzione legislativa dello Stato alle Camere, consentendone l'esercizio da parte del Governo solo nelle forme del decreto legislativo e del decreto legge, e quella delle Regioni al Consiglio regionale.

Il sistema delle fonti primarie è, infatti, tipico e «chiuso» ed è legato in modo indissolubile al principio rappresentativo: nella specie, attraverso il riconoscimento in capo al commissario ad Acta di un potere normativo atipico, con forza di legge e, come tale, idoneo ad innovare la legislazione regionale, l'art. 2, comma 83, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 introduce una fonte primaria di produzione normativa la cui istituzione è tuttavia riservata alle fonti costituzionali; nella specie nessuna fonte costituzionale, né l'art. 70, comma 1, né l'art. 77, commi 1 e 2, né l'art. 121,



comma 2, e neppure, come si è visto, l'art. 120, comma 2, autorizzano direttamente il commissario ad Acta all'adozione di atti normativi primari sicché il fumus della prospettata violazione deve ritenersi sussistente anche in relazione a siffatti parametri costituzionali.

Poiché, infine, come evidenziato, il sistema delle fonti primarie è strettamente collegato al principio di rappresentanza, i parametri costituzionali da ultimo richiamati devono essere letti in combinato disposto anche con l'art. 1, comma 2, Cost. in quanto la «forma» di esercizio del potere legislativo e, in senso lato, normativo, prevista dalla norma oggetto di scrutinio, non essendo ancorata ad alcuna previsione costituzionale, non può ritenersi espressione della sovranità popolare cui ogni potere deve invece essere necessariamente ricondotto: nella specie l'assetto della rete ospedaliera della Regione Molise, che qualifica l'effettività del diritto fondamentale alla salute ex art. 32 Cost., viene sostanzialmente deciso da un organo amministrativo monocratico straordinario, nell'esercizio di un potere normativo atipico, non previsto in Costituzione, che tuttavia riveste attitudine a modificare una legge regionale che è invece espressione massima del principio della rappresentanza politica.

In via subordinata, e ferme le richiamate considerazioni in punto di rilevanza della questione già esplicitate e qui richiamate sulla competenza e sul fondamento dei poteri commissariali, per l'ipotesi in cui dovesse riconoscersi in capo al commissario ad Acta anche il potere di adottare atti sostitutivi di natura legislativa, o comunque normativa, finanche extra ordinem e con attitudine a derogare o abrogare norme di legge regionale, come accade nella fattispecie all'attenzione di questo Tribunale, il collegio dubita della compatibilità con l'art. 120, comma 2, Cost. - nella parte in cui individua nel «Governo» l'organo incaricato della sostituzione -, dell'art. 8, comma 1, della legge n. 131 del 2003, dell'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004, dell'art. 4 del decreto legge n. 159 del 2007 convertito dalla legge n. 222/2007 e dell'art. 2, commi 79, 83 e 84 della legge n. 191 del 2009, tutti variamente richiamati nelle premesse giustificative dei decreti commissariali impugnati, nella parte in cui consentono di attribuire ad un commissario ad Acta e cioè ad un organo amministrativo monocratico straordinario, l'esercizio della funzione sostitutiva in parola, con particolare riferimento all'ipotesi in cui, venendo in rilievo la necessità di abrogare, modificare, derogare o in altro modo sostituire norme di legge regionali, espressione di una autonomia costituzionale rafforzata (rispetto agli enti locali), si rende invece necessario, per rispettare il dettato costituzionale e rendere al contempo possibile un vulnus temporaneo all'autonomia regionale, l'intervento del Governo, nella sua collegialità, ai sensi dell'art. 92, comma 1, Cost., in quanto organo costituzionale responsabile, al più alto livello istituzionale, dell'indirizzo politico amministrativo generale.

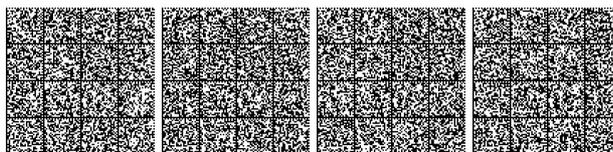
Ne discende, conclusivamente, che deve essere sollevata, in quanto rilevante e non manifestamente infondata, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 83, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 nella parte in cui, attribuendo al commissario ad Acta per l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi del settore sanitario, un potere di sostituzione di natura legislativa o comunque normativa, con forza di legge, in violazione del principio di tipicità delle fonti normative primarie, del principio rappresentativo, del principio autonomistico e della disciplina costituzionale dell'intervento sostitutivo degli organi regionali, si pone in contrasto con gli artt. 5, 114, comma 2, 117, commi 3 e 6, 121, comma 2, 120, comma 2, 70, comma 1 e 77, commi 1 e 2 e 1, comma 2, della Costituzione.

In via subordinata dev'essere altresì sollevata, in quanto rilevante e non manifestamente infondata, la questione di legittimità costituzionale degli artt. 8, comma 1, della legge n. 131 del 2003, dell'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004, dell'art. 4 del decreto legge n. 159 del 2007 convertito dalla legge n. 222/2007 e dell'art. 2, commi 79, 83 e 84 della legge n. 191 del 2009, in quanto legittimanti l'adozione di atti sostitutivi normativi da parte del commissario ad Acta, per contrasto con l'art. 120, comma 2, Cost., nella parte in cui attribuisce il potere di intervento sostitutivo in capo al «Governo», nella sua collegialità, ai sensi dell'art. 92, comma 1, Cost.

P . Q . M .

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Molise (Sezione Prima) non definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, così dispone:

1. dichiara rilevante e non manifestamente infondata, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 83, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 nella parte in cui, attribuendo al commissario ad Acta per l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi del settore sanitario, un potere di sostituzione di natura legislativa o comunque normativa con forza di legge, in violazione del principio di tipicità delle fonti normative primarie, del principio rappresentativo, del principio autonomistico e della disciplina costituzionale dell'intervento sostitutivo degli organi regionali, si pone in contrasto con gli artt. 5, 114, comma 2, 117, commi 3 e 6, 121, comma 2, 120, comma 2, 70, comma 1, 77, commi 1 e 2 e 1, comma 2, della Costituzione;



2. *in via subordinata, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, la questione di legittimità costituzionale degli artt. 8, comma 1, della legge n. 131 del 2003, dell'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004, dell'art. 4 del decreto legge n. 159 del 2007 convertito dalla legge n. 222/2007 e dell'art. 2, commi 79, 83 e 84 della legge n. 191 del 2009, in quanto legittimanti l'adozione di atti sostitutivi normativi da parte del commissario ad Acta, per contrasto con l'art. 120, comma 2, Cost, nella parte in cui attribuisce il potere di intervento sostitutivo in capo al «Governo», nella sua collegialità, ai sensi dell'art. 92, comma 1, Cost.;*

3. *dispone la sospensione del presente giudizio ed ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale;*

4. *ordina che, a cura della Segreteria, la presente ordinanza sia comunicata alle parti costituite, al Presidente del Consiglio dei ministri nonché ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.*

Così deciso in Campobasso nella camera di consiglio del giorno 17 gennaio 2013 con l'intervento dei magistrati:

Goffredo Zaccardi, Presidente

Orazio Ciliberti, Consigliere

Luca Monteferrante, Consigliere, Estensore

Il Presidente: ZACCARDI

L'Estensore: MONTEFERRANTE

14C00110

N. 76

Ordinanza del Tribunale di Roma nel procedimento civile promosso da FLP - Federazione lavoratori pubblici e funzioni pubbliche ed altri contro Presidenza del Consiglio dei ministri del 27 novembre 2013

Bilancio e contabilità pubblica - Trattamento economico complessivo dei dipendenti pubblici di qualifiche dirigenziali e trattamento accessorio - Previsione che lo stesso, per gli anni 2011, 2012 e 2013, non superi 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 di anno, fino 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 - Lesione del principio solidaristico - Violazione del principio di uguaglianza - Lesione del principio di tutela del lavoro, della retribuzione proporzionata ed adeguata, della contrattazione collettiva e della capacità contributiva.

- Decreto-legge 31 maggio, 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, commi 1 e 17.
- Costituzione, artt. 2, 3, 35, 36, 39 e 53.

Bilancio e contabilità pubblica - Dipendenti pubblici - Previsione della proroga fino al 31 dicembre 2014 delle vigenti disposizioni che limitano la crescita dei trattamenti economici anche accessori del personale delle pubbliche amministrazioni previsti dalle disposizioni medesime - Violazione del principio di uguaglianza - Lesione del principio di tutela del lavoro, della retribuzione proporzionata ed adeguata, della contrattazione collettiva e della capacità contributiva.

- Decreto-legge 31 maggio, 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 16, comma 1, lett. b).
- Costituzione, artt. 2, 3, 35, 36, 39 e 53.



IL TRIBUNALE DI ROMA

Il Tribunale, nella persona del giudice designato dott. Ileana Fedele alla udienza del 27/11/2013 ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa lavoro di I grado iscritta al n. 34438/2012 R.G. promossa da F.L.P. - Federazione Lavoratori Pubblici e Funzioni Pubbliche - e FIALP - Federazione Italiana Lavoratori Pubblici - in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore* con il patrocinio degli avv.ti Michele Mirengi, Stefano Viti e Michele Lioi, con elezione di domicilio presso il loro studio, sito in piazza della Libertà 20, Roma, giusta procura a margine del ricorso, ricorrente;

Contro Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente del Consiglio *pro tempore*, e A.R.A.N. - Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni - in persona del Presidente *pro tempore* con il patrocinio dell'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata *ex lege* presso i suoi uffici, siti in via dei Portoghesi n. 12, Roma, resistenti;

Con l'intervento di Fabrizio Albertacci più altri con il patrocinio degli avv.ti Michele Mirengi, Stefano Viti e Michele Lioi, con elezione di domicilio presso il loro studio, sito in piazza della Libertà 20, Roma, giusta procura in calce all'atto di intervento, intervenuti;

All'esito della camera di consiglio,

Visti gli atti,

Premesso in fatto che:

1. con ricorso depositato in data 26 ottobre 2012 la F.L.P. - Federazione Lavoratori Pubblici e Funzioni Pubbliche - e FIALP - Federazione Italiana Lavoratori Pubblici, nella qualità di firmatarie di contratti collettivi negoziati e stipulati con l'A.R.A.N. rispettivamente per il personale della Presidenza del Consiglio dei ministri e del compatto Ministeri e per il personale degli enti pubblici non economici, hanno chiesto l'accertamento del proprio diritto a dare corso alle procedure contrattuali e negoziali relative al triennio 2010/2012 per il personale di cui all'art. 2, comma 2, d.lgs. n. 165/2001, previo promovimento della questione di costituzionalità dell'art. 9, commi 1 e 17, d.l. n. 78/2010, convertito nella legge n. 122/2010 e dell'art. 16, comma 1, d.l. n. 98/2011, convertito nella legge n. 111/2011 nella parte in cui dispongono congelamento dei trattamenti economici percepiti dai dipendenti ed il blocco della contrattazione collettiva per il triennio 2011-2013, con possibilità di proroga anche per l'anno 2014. A sostegno del ricorso sindacati, precisato il proprio interesse a censurare la legittimità delle disposizioni impugnate per ottenere la ri-espansione del diritto alla contrattazione, nell'esercizio delle prerogative istituzionali ex art. 39 Cost., hanno argomentato in diritto circa la ravvisabilità di diversi profili di contrasto fra la normativa in commento ed i parametri di cui agli artt. 3, 36 e 39 Cost.;

2. si è costituita tempestivamente la Presidenza del Consiglio dei ministri e l'A.R.A.N. - Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni, con il patrocinio dell'Avvocatura Generale dello Stato contestando la ritualità e la fondatezza del ricorso. In particolare, la difesa erariale ha eccepito in via pregiudiziale l'inammissibilità della questione di costituzionalità in quanto carente del requisito dell'incidentalità, per essere piuttosto coincidente con l'oggetto del giudizio, e, nel merito, l'insussistenza dei denunciati profili di costituzionalità rispetto ai parametri indicati;

3. nel giudizio sono intervenuti *ad adiuvandum* diversi dipendenti di amministrazioni pubbliche, con atto depositato in data 8 marzo 2013, insistendo per l'accoglimento del ricorso principale;

4. su richiesta della parte ricorrente, la discussione è stata differita onde poter seguire l'*iter* di approvazione del regolamento di cui all'art. 16, comma 1, d.l. n. 98/2011, convertito nella legge n. 111/2011, comportante la proroga fino al 31 dicembre 2014 delle predette disposizioni che limitano la crescita dei trattamenti economici del personale delle pubbliche amministrazioni;

Considerato in diritto che:

1. l'art. 9, comma 1, d.l. n. 78/2010, siccome convertito nella legge n. 122/2010 stabilisce: "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'art. 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, non può superare, in ogni caso, il trattamento ordinariamente spettante per l'anno 2010";



2. il successivo comma 17 del medesimo articolo prevede poi che “Non si dà luogo, senza possibilità di recupero, alle procedure contrattuali e negoziali relative al triennio 2010-2012 del personale di cui all’art. 2, comma 2, e art. 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni. È fatta salva l’erogazione dell’indennità di vacanza contrattuale nelle misure previste a decorrere dall’anno 2010 in applicazione dell’art. 2, comma 35, della legge 22 dicembre 2008, n. 203.”;

3. inoltre, l’art. 16, comma 1, d.l. n. 98/2011, convertito nella legge n. 111/2011, “Al fine di assicurare il consolidamento delle misure di razionalizzazione e contenimento della spesa in materia di pubblico impiego adottate nell’ambito della manovra di finanza pubblica per gli anni 2011-2013, nonché ulteriori risparmi in termini di indebitamento netto, non inferiori a 30 milioni di euro per l’anno 2013 e ad euro 740 milioni di euro per l’anno 2014, ad euro 340 milioni di euro per l’anno 2015 ed a 370 milioni di euro annui a decorrere dall’anno 2016 con uno o più regolamenti da emanare ai sensi dell’art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta dei Ministri per la pubblica amministrazione e l’innovazione e dell’economia e delle finanze, può essere disposta:

(*Omissis*).

b) la proroga fino al 31 dicembre 2014 delle vigenti disposizioni che limitano la crescita dei trattamenti economici anche accessori del personale delle pubbliche amministrazioni previste dalle disposizioni medesime”;

4. esercitando la facoltà di cui alla disposizione da ultimo citata, con d.P.R. del 4 settembre 2013, n. 122, pubblicato nella *G.U.* del 25 ottobre 2013 n. 251, è stato emanato il “Regolamento in materia di proroga del blocco della contrattazione e degli automatismi stipendiali per i pubblici dipendenti”, con il quale, limitatamente a quanto qui interessa, è stata disposta la proroga fino al 31 dicembre 2014 delle disposizioni recate dall’art. 9, comma 1, del d.l. n. 78/2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122/2010, nonché consentita per gli anni 2013-2014 la negoziazione per la sola parte normativa e senza possibilità di recupero per la parte economica. Nel medesimo regolamento si precisa, altresì, che “non si dà luogo, senza possibilità di recupero, al riconoscimento degli incrementi contrattuali eventualmente previsti a decorrere dall’anno 2011” e si aggiunge che “in deroga alle previsioni di cui all’art. 47-*bis*, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, ed all’art. 2, comma 35, della legge 22 dicembre 2008, n. 203, per gli anni 2013 e 2014 non si dà luogo, senza possibilità di recupero, al riconoscimento di incrementi a titolo di indennità di vacanza contrattuale che continua ad essere corrisposta, nei predetti anni, nelle misure di cui all’art. 9, commi 17, secondo periodo, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78”;

5. l’eccezione di inammissibilità della questione di costituzionalità per difetto del carattere di incidentalità, sollevata dalla difesa erariale, non è fondata ove si ponga mente all’oggetto del presente giudizio, costituito dalla domanda di accertamento del diritto a dare corso alle procedure di negoziazione per il rinnovo della contrattazione collettiva per il triennio 2010/2012, con conseguente condanna dell’A.R.A.N. a dare corso alle trattative per il rinnovo dei corrispondenti contratti; da quanto esposto, risulta che la controversia ha ad oggetto un preciso e concreto bene della vita, vale a dire l’esplicazione di un diritto di rilevanza costituzionale (ex art. 39 Cost.), onde lo scrutinio della legittimità costituzionale delle disposizioni censurate si configura alla stregua di una questione pregiudiziale, che deve essere risolta per pervenire all’accertamento del diritto rivendicato dalla parte ricorrente. In questo senso, non si ataglia alla presente fattispecie il precedente richiamato nella memoria di costituzione delle parti resistenti a conforto del difetto di incidentalità, in quanto riferibile ad un caso in cui era stato chiesto l’annullamento di un atto sospettato di incostituzionalità e non già un autonomo bene della vita (onde il *petitum* del giudizio principale si identificava con l’oggetto della questione in esso sollevata: Corte cost. ord. 16 gennaio 2009 n. 2). Peraltro, vi è pure da osservare che, a voler portare ad estreme conseguenze la questione relativa al difetto di incidentalità, risulterebbe di fatto impossibile ottenere tutela le volte in cui l’accertamento di un diritto imponga il vaglio di costituzionalità di una legge che tale diritto condizioni direttamente; onde non può che concludersi, anche sotto un profilo di ragionevolezza dell’interpretazione del requisito in questione, che risulti preclusiva dell’accesso alla Corte costituzionale unicamente una questione che, lungi dall’essere strumentale al conseguimento dell’oggetto del giudizio, costituisca essa stessa l’oggetto del giudizio *a quo*.

Tale interpretazione, infine, risulta avallata da recenti pronunce (in particolare Corte cost. ord. 8 ottobre 2012, n. 223), nelle quali, tipicamente, è stata affrontata nel merito una questione sollevata nell’ambito di un giudizio relativo all’accertamento di un diritto che si assumeva direttamente leso da disposizioni sospettate di incostituzionalità;

6. superata la questione pregiudiziale e venendo al merito, le disposizioni censurate, siccome sopra riportate, e valutate nell’ambito complessivo del contesto in cui sono inserite, fanno emergere quale non manifestamente infondato, *in parte qua*, un dubbio di legittimità costituzionale, sotto molteplici e concorrenti parametri, anche ulteriori rispetto a quelli prospettati dalla parte ricorrente. In particolare, sussistono, ad avviso del giudicante, i presupposti per sollevare la questione di legittimità costituzionale con riguardo ai seguenti profili;

7. violazione degli artt. 35 e 39 Cost. nonché dell’art. 36 Cost.: la sospensione della possibilità di negoziare, anche solo in ordine ad incrementi retributivi, viene a determinare, indirettamente, un’anomala interruzione dell’efficacia



delle disposizioni vigenti in materia (artt. 40, comma 1°, art. 43, comma 1°, e art. 45, comma 1°, d.lgs. n. 165/2001) e, quindi, del valore dell'autonomia negoziale riservata alle parti nell'ambito della contrattazione collettiva, interruzione determinata a causa della esclusiva ed affatto peculiare posizione dello Stato-datore di lavoro. Peraltro, in un regime normativo nel quale la retribuzione è determinata da accordi di categoria, il rispetto del principio costituzionale della proporzionalità tra il lavoro svolto e la sua remunerazione è affidato proprio allo strumento del contratto collettivo (tanto che i minimi retributivi previsti dalla contrattazione collettiva sono assunti dalla giurisprudenza, quale diritto vivente, quale parametro di riferimento della giusta retribuzione spettante al lavoratore ex art. 36 Cost., anche indipendentemente dall'iscrizione o meno del datore di lavoro ad un'associazione sindacale stipulante: *ex multis* Cass. 15.10.2010, n. 21274); conseguentemente, l'inibizione prolungata della contrattazione in ordine all'adeguamento dei trattamenti retributivi può sollevare il legittimo dubbio di una conseguente violazione del principio di proporzionalità e sufficienza della retribuzione. Né tale situazione risulta sanata per effetto della parziale riespansione del diritto alla negoziazione previsto dal citato regolamento n. 122/2013: infatti, da un lato l'ammissibilità delle procedure contrattuali è stata limitata agli anni 2013/2014, rimanendo comunque compromessa, dunque, quella per gli anni 2010-2012; dall'altro - ed è l'aspetto che maggiormente rileva - la negoziazione è stata circoscritta alla parte normativa e senza possibilità di recupero per la parte economica. Pertanto, non solo rimane inibita la contrattazione sui trattamenti retributivi, con gli effetti già sopra delineati, ma viene ulteriormente ribadita l'esclusione del recupero, con ciò evidenziando il carattere definitivo della limitazione imposta a prescindere dalla attuale situazione emergenziale posta a fondamento della decretazione d'urgenza;

8. violazione dell'art. 3 Cost., anche in relazione all'art. 2 Cost.: la disposizione in contestazione solleva ulteriori ed autonomi dubbi di non manifesta infondatezza per violazione dei principi di uguaglianza, ragionevolezza legislativa e di solidarietà sociale, di cui agli artt. 3 e 2 Cost. Infatti, a fronte delle esigenze contingenti che hanno sollecitato l'agire del legislatore d'urgenza, come rese evidenti dal preambolo del d.l. n. 78/2010, convertito con modificazioni dalla legge n. 122/2010 ("straordinaria necessità ed urgenza di emanate disposizioni per il contenimento della spesa pubblica e per il contrasto all'evasione fiscale, alle finalità di stabilizzazione finanziaria e del rilancio della competitività economica"), le misure di risanamento sono state adottate agendo sulle retribuzioni dei soli pubblici dipendenti, ciò che prospetta la contemporanea violazione del principio di uguaglianza tra i cittadini e del dovere di solidarietà politica, sociale ed economica di cui rispettivamente agli artt. 3 e 2 Cost. In effetti, ove l'esigenza inderogabile di riduzione della spesa derivasse dalla richiamata "eccezionalità della situazione economica internazionale", ne discenderebbe la necessità di accollare tale onere sulla collettività considerata nel suo insieme e non già solo su di una parte dei cittadini (i pubblici dipendenti). Tale approccio appare, pertanto, in contrasto anche con l'art. 2 Cost. e con i principi di solidarietà sociale, politica ed economica ivi indicati, cui corrispondono ben precisi "doveri inderogabili", che devono essere rapportati all'intera comunità;

9. non si ignora come in passato la Corte costituzionale abbia già positivamente vagliato la legittimità di disposizioni analoghe a quelle contestate nel presente giudizio (si intende riferirsi all'art. 7 del d.l. n. 384 del 1992, convertito in legge n. 438 del 1992, secondo cui "per l'anno 1993 non trovano applicazione le norme che comunque comportano incrementi retributivi in conseguenza sia di automatismi stipendiali, sia dell'attribuzione di trattamenti economici, per progressione automatica di carriera"). È noto, tuttavia, come le relative pronunce, pur salvaguardando la misura adottata, abbiano nel contempo definito le condizioni ed i limiti di azione per il legislatore in simili circostanze: infatti, la Corte, dato che atto che la normativa in questione era stata emanata «in un momento delicato della vita nazionale», avente «la finalità di realizzare, con immediatezza, un contenimento della spesa pubblica», ne ha riconosciuto la legittimità, atteso che il blocco «esauriva i suoi effetti nell'anno considerato, limitandosi a impedire erogazioni per esigenze di riequilibrio del bilancio» (Corte Cost. sentenza 18 luglio 1997 n. 245); la norma scrutinata, pertanto, nell'imporre sacrifici anche onerosi, poteva ritenersi non lesiva del principio di cui all'art. 3 della Costituzione, sotto il duplice aspetto della non contrarietà sia al principio di uguaglianza sostanziale sia a quello della non irragionevolezza, a condizione che i suddetti sacrifici fossero eccezionali, transeunti, non arbitrari e consentanei allo scopo prefisso (v. anche Corte Cost. 7 luglio 1999, n. 299; sull'eccezionalità e temporaneità di norme restrittive in ordine all'autonomia negoziale e ai sacrifici imposti ai lavoratori v. pure Corte Cost. 9 giugno 1988 n. 697);

10. viceversa, nel caso in esame, le misure restrittive sono state disposte per un triennio, prorogabili per un ulteriore anno, sino a dicembre 2014, in tal modo difettando nella sostanza quel requisito dell'eccezionalità e temporaneità della disciplina, che aveva consentito alla stessa Corte di rigettare in passato le consimili questioni di costituzionalità prospettate. Infatti, la sospensione della negoziazione sugli incrementi retributivi disposta per un triennio determina un vero e proprio "congelamento" della fisiologica dinamica retributiva, non comparabile agli effetti prodotti dal citato art. 7 d.l. n. 384/1992, effettivamente di natura transitoria ed emergenziale in quanto circoscritti ad anno. E ciò è tanto più vero ove si consideri che la facoltà di prorogare per un ulteriore anno le limitazioni alla contrattazione ed ai trattamenti economici - prevista dall'art. 16 del d.l. n. 98 del 2011, convertito nella legge n. 111 del 2011 - è stata effettivamente esercitata con l'emanazione del più volte citato regolamento n. 122/2013, così rendendo di fatto stabile una disposizione



a carattere eccezionale e, addirittura, disponendo *ex novo* la sospensione dell'indennità di vacanza contrattuale per gli anni 2013-2014, indennità che era stata, invece, salvaguardata per gli anni 2010-2012. Il tutto, peraltro, con espressa esclusione del recupero per la parte economica, in tal modo sancendo la definitiva ablazione del diritto (consistente nella perdita della possibilità di negoziare sul punto), anche in un contesto diverso dell'intervento emergenziale definito dal legislatore, venendo a determinare i denunciati effetti permanenti del blocco dell'adeguamento delle retribuzioni;

11. del resto, la stessa Corte di legittimità delle leggi - proprio con riferimento a disposizioni inserite nel medesimo contesto normativo in esame - ha ritenuto superati i limiti tracciati in passato per la legittimità di interventi consimili, giungendo a dichiarare l'incostituzionalità delle norme censurate (Corte Cost. 8 ottobre 2012, n. 223). Non rilevano, viceversa, come precedenti ostativi le pronunce n. 173/2012 e n. 215/2012, citati dalla difesa erariale, in quanto in tali giudizi, promossi in via principale da alcune Regioni, la Corte si è limitata a ritenere inammissibile la censura svolta con riferimento all'art. 36 Cost., "risolvendosi nella evocazione di parametri non attinenti al riparto di competenza legislativa tra Stato e Regioni"; quanto, poi, al diverso parametro costituito dall'art. 39 Cost., invocato in quel giudizio rispetto all'art. 9, comma 4, d.l. n. 78/2010 (secondo cui "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, in ogni caso, determinare aumenti retributivi superiori al 3,2 per cento"), occorre precisare che la Corte, nel ritenere la legittimità della disposizione ("Il fatto che il trattamento economico sia materia di contrattazione collettiva non esclude che quest'ultima si debba svolgere entro limiti generali di compatibilità con le finanze pubbliche legittimamente fissati dal legislatore; come, di fatto, avviene sempre, poiché è la legge che ogni volta individua le risorse destinate a finanziare i rinnovi contrattuali nell'impiego pubblico") ha comunque precisato che "l'art. 9, comma 4, del decreto-legge n. 78 del 2010, fissando esclusivamente un limite agli aumenti che possono essere disposti dai contratti collettivi relativi ad un determinato biennio, non fa altro che definire, appunto, il confine entro il quale può liberamente svolgersi l'attività negoziale delle parti", in tal modo indirettamente confermando come la contrattazione collettiva in materia, seppure limitata, debba comunque potersi esplicare entro un determinato ambito di manovra, spazio che, invece, la disposizione di cui al successivo comma 17 in esame esclude completamente, inibendo del tutto la negoziazione per gli anni 2010-2012 e limitandola alla sola parte normativa per gli anni 2013-2014;

12. quanto alla rilevanza della questione, essa sussiste certamente atteso che il vaglio di costituzionalità delle norme in esame costituisce unico ed immediato paradigma normativo di riferimento per l'eventuale riconoscimento dell'azionato diritto della parte ricorrente ad avviare la contrattazione con riferimento al periodo 2010-2012;

13. pertanto, alla luce dei predetti rilievi, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, commi 1 e 17, d.l. n. 78/2010, convertito con modificazioni in legge n. 122/2010, nonché dell'art. 16, comma 1, d.l. n. 98/2011, convertito nella legge n. 111/2011, si appalesano rilevanti, in quanto le disposizioni richiamate costituiscono il paradigma normativo di riferimento per l'eventuale riconoscimento del diritto azionato da parte ricorrente, e non manifestamente infondate, alla luce delle esposte considerazioni critiche;

14. riservata ogni altra decisione all'esito del giudizio innanzi alla Corte costituzionale, alla quale va rimessa la soluzione dell'incidente di costituzionalità;

P. Q. M.

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

dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, commi 1° e 17°, del d.l. n. 78/2010, convertito con modificazioni in legge n. 122/2010, nonché dell'art. 16, comma 1°, del d.l. n. 98/2011, convertito nella legge n. 111/2011, per contrasto con gli artt. 2, 3, 35, 36, 39 e 53 della Costituzione;

sospende il giudizio e dispone la trasmissione immediata degli atti alla Corte costituzionale;

manda alla Cancelleria per la notificazione della presente ordinanza alle parti ed al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché per la comunicazione della stessa al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati.

Roma, 27 novembre 2013

Il giudice: FEDELE



n. 77

Ordinanza del 23 gennaio 2014 emessa dal Giudice designato della Corte di appello di Reggio Calabria nel procedimento civile promosso da Armeni Maria Concetta contro Ministero della giustizia

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

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

LA CORTE DI APPELLO

Nella persona del Consigliere dott.ssa Caterina Mangano, ha pronunciato la seguente ordinanza nel procedimento camerale iscritto al n. 12/2014 V.G., avente ad oggetto: equa riparazione ex l. n. 89/2001, ad istanza di Armeni Maria Concetta, nata a Milano in data 11 maggio 1952 (c.f. RMNMCN52E51F205S), ricorrente;

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

Visto il ricorso presentato in data 13 gennaio 2014 da Armeni Maria Concetta, con il quale viene richiesto l'indennizzo per l'irragionevole durata di una causa civile promossa da De Marco Giuseppe, con atto di opposizione a decreto ingiuntivo, iscritta al n. 282/1993 RG (controversia conclusa con il rigetto della domanda avanzata in sede monitoria).

Vista la documentazione allegata, osserva.

1. - La fattispecie.

Il giudizio presupposto è stato definito con sentenza della Corte di Cassazione n. 13190/2013 con la quale è stato dichiarato inammissibile il ricorso proposto dall'avv. Armeni avverso la sentenza di appello che aveva dichiarato inammissibile il gravame proposto dalla stessa nei confronti della sentenza di primo grado che aveva accolto l'opposizione a decreto ingiuntivo avanzata da De Marco Giuseppe, revocando il decreto ingiuntivo richiesto e conseguito dall'avv. Armeni n. 1060/1992.

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

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

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

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

Onde apprezzarne la portata innovativa, è bene rammentare che, con riferimento alla previgente normativa, nella giurisprudenza della Corte di Cassazione (conformemente alla giurisprudenza della Corte E.D.U.), posta la regola del riconoscimento del diritto all'equa riparazione a tutte le parti del processo <indipendentemente dal fatto che esse



siano risultate vittoriose o soccombenti e dalla consistenza economica ed importanza del giudizio» e precisata altresì l'irrelevanza della «asserita consapevolezza da parte dell'istante della scarsa probabilità di successo dell'iniziativa giudiziaria» (v. *ex aliis* Cass. 12 aprile 2010, n. 8632; 9 aprile 2010, n. 8541), si ammette bensì che dell'esito del processo presupposto possa comunque tenersi conto ma solo qualora abbia un indiretto riflesso sull'identificazione, o sulla misura, del pregiudizio morale sofferto dalla parte in conseguenza dell'eccessiva durata della causa, come accade «quando il soccombente abbia promosso una lite temeraria, o abbia artatamente resistito in giudizio al solo fine di perseguire proprio il perfezionamento della fattispecie di cui al richiamato art. 2», precisandosi inoltre che di dette situazioni, «costituenti abuso del processo» anche ai fini della commisurazione dell'indennizzo, «deve dare prova puntuale l'Amministrazione» non essendo «sufficiente, a tal fine, la deduzione che la domanda della parte sia stata dichiarata manifestamente infondata» (v. *ex multis*, da ultimo, Cass. 9 gennaio 2012, n. 35).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

Ma rilievo convergente deve darsi anche:

- alla già vista disposizione che indica l'esito del processo tra i parametri cui aver necessariamente riguardo per la commisurazione dell'indennizzo;
- alla modifica dell'art. 4 che ha reso improponibile la domanda anteriormente alla conclusione del procedimento con provvedimento definitivo;
- alla norma contenuta nel novellato art. 3 comma 3, lett. *c*) che impone al ricorrente di depositare, unitamente al ricorso, copia autentica della sentenza o ordinanza irrevocabile che ha concluso il giudizio.

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

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

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

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

2.4. - Non ignora questo decidente che indice di segno contrario è rappresentato dalla previsione, contenuta nel comma 2-*quinquies* lett. *a*) dell'art. 2 l. Pinto, secondo la quale non può essere riconosciuto alcun indennizzo in favore della parte soccombente “condannata a norma dell'articolo 96 del codice di procedura civile”.

Alla stregua di tale disposizione, affinché sia escluso l'indennizzo dovrebbe concludersi che non possa bastare la mera soccombenza, occorrendo che la parte soccombente sia stata condannata per responsabilità processuale aggravata.

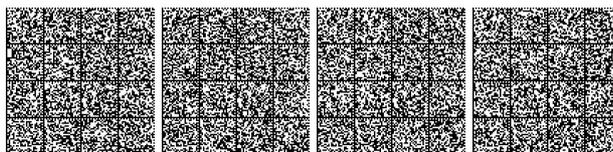
L'argomento, in effetti, è tutt'altro che debole, ma ancor più difficilmente superabile rimane l'ostacolo rappresentato dalla soglia del valore del diritto accertato chiaramente dettata come soglia alla liquidazione dalla disposizione qui censurata che, pur dedicata alla “misura dell'indennizzo” e non ai presupposti dello stesso, finisce con il pesare maggiormente della prima in sede applicativa, non vedendosi, infatti, come giustificare e come parametrare l'indennizzo in favore del soccombente in modo coerente con tale limite.

Meno cogente appare, invece, sul piano applicativo, la norma di cui all'art. 2, comma 2-*quinquies* lett. *a*), la quale, a ben vedere, si limita a identificare un gruppo di ipotesi (giudizi presupposti in cui la parte che richiede l'indennizzo sia risultata soccombente e sia stata anche condannata per responsabilità processuale aggravata) all'interno di un gruppo di ipotesi più ampio (giudizi presupposti in cui la parte che chiede l'indennizzo sia risultata interamente soccombente), riferendo solo al primo circoscritto sottoinsieme il previsto effetto dell'esclusione, *a priori*, del diritto all'indennizzo per l'irragionevole durata del processo.

In mancanza di altro indice normativo è evidente che il criterio interpretativo dell'argomento *a contrario* varrebbe da solo a dimostrare che per tutte le altre ipotesi rientranti nell'insieme più ampio, ma non nel sottoinsieme più ridotto, la mera soccombenza non possa di per sé ritenersi motivo di esclusione dall'equa riparazione.

Detto altro indice normativo però esiste, ed è rappresentato per l'appunto dalla norma qui censurata.

Questa invero ha evidentemente uno spettro di azione più ampio, capace di investire, sia pure come detto non riguardando in astratto i presupposti del diritto all'indennizzo ma incidendo piuttosto sulla concreta commisurazione



dello stesso, l'intero e più ampio gruppo di ipotesi sopra considerato e di farlo altresì, in ragione di una formulazione testuale evidentemente non ben ponderata, in termini così radicali da privare di fatto la distinzione tra le due ipotesi se non di senso, certamente di ogni pratica utilità.

Le *rationes* sottese alle due norme sono, infatti, chiaramente diverse: per la prima essendo rappresentata dalla impossibilità di ipotizzare una qualunque sofferenza morale per l'irragionevole durata del processo in presenza di un comprovato atteggiamento strumentale e abusivo della parte, per la seconda essendo invece rappresentata da una esigenza di porre un limite razionale alla valutazione del danno, pur *a priori* non escluso, e alla correlata liquidazione dell'indennizzo. Lo strumento prescelto per fissare tale ultimo limite si rivela, però, evidentemente più potente rispetto ai limitati obiettivi per i quali era stato probabilmente pensato o entro i quali può comunque ritenersi giustificato in relazione ai parametri accettati nella giurisprudenza europea, finendo come detto ad abbassare la soglia dell'indennizzo fino ad annullarlo del tutto nel caso della soccombente.

A tutto concedere non può non registrarsi un insanabile contrasto, quantomeno agli effetti pratici, tra le due norme, il che però, lungi dal poter autorizzare l'interprete a una mera disapplicazione della seconda nella parte in cui risulti in contrasto con la prima, ne rafforza piuttosto il sospetto di incostituzionalità.

Non si conoscono comunque orientamenti giurisprudenziali favorevoli a riconoscere il diritto all'equa riparazione, sotto il vigore della nuova disciplina, alla parte soccombente del processo presupposto, registrandosi piuttosto, al contrario, già diverse pronunce di rigetto (v. *ex aliis* App. Bari, decr. 25 settembre 2012, nel proc. n. 547/12 V.G.; Id., decr. 6 novembre 2012, nel proc. n. 610/12 V.G.; Id., decr. 6 novembre 2012, nel proc. n. 613/12 Id., decr. 15 gennaio 2013, nel proc. n. 641/12 V.G.; App. Caltanissetta, decr. 7 febbraio 2013).

3. - Il parametro costituzionale di riferimento. La rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale.

Il dubbio di costituzionalità della norma suindicata nasce dal contrasto della stessa con l'art. 6, § 1, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, come interpretata dalla giurisprudenza della Corte europea dei Diritti dell'Uomo, nella misura in cui tale norma, nella detta interpretazione, può e deve intendersi assurta a parametro di costituzionalità della legge interna per effetto del richiamo operato dall'art. 117 Cost.

3.1. - Al riguardo è opportuno anzitutto brevemente tratteggiare le coordinate giuridiche entro le quali questo decisore ritiene doversi muovere nel districarsi tra i rapporti tra norme interne e norme CEDU:

i) prima regola deve considerarsi quella (costantemente affermata dalla Corte di Cassazione a partire dalle pronunce delle Sezioni Unite del 26 gennaio 2004, n. 1338, n. 1339, n. 1340 e n. 1341 e quindi avallata anche dalla Corte Costituzionale a partire dalle note sentenze gemelle del 2007, nn. 348 e 349, e con numerose successive pronunce, sino, da ultimo, all'ordinanza 7 giugno 2012, n. 150) secondo cui il giudice comune ha il dovere di «applicare il diritto nazionale conformemente alla Convenzione» e di «interpretare detta legge in modo conforme alla CEDU per come essa vive nella giurisprudenza della Corte europea»; a tal fine secondo la costante giurisprudenza costituzionale, il giudice comune deve anzitutto individuare la norma della Convenzione applicabile alla fattispecie sottoposta al suo esame e, nel verificare se essa sia vulnerata dalla disposizione interna, ciò deve fare avendo riguardo alla norma CEDU quale risulta dall'interpretazione della Corte di Strasburgo (v. Corte cost. 22 luglio 2011, n. 236 contenente una completa rassegna delle pronunce che, a partire dalle sentenze 24 ottobre 2007, n. 348 e n. 349 del 2007, hanno affermato detto principio). Egli non può «sindacare l'interpretazione della Convenzione fornita dalla Corte di Strasburgo», che deve applicare nel significato attribuitole da quest'ultima, avendo tuttavia riguardo alla «sostanza di quella giurisprudenza», e dunque potendo in tal senso giovare degli specifici margini di apprezzamento riservati al giudice nazionale (Corte cost. 26 novembre 2009, n. 311; 22 luglio 2011, n. 236, cit.);

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

Siffatti principi, dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, sono stati dapprima implicitamente confermati da una serie di sentenze del 2010 e dell'inizio del 2011 (sentenze 5 gennaio 2011, n. 1; 4 giugno 2010, n. 196; 28 maggio 2010, n. 187; 15 aprile 2010, n. 138; 12 marzo 2010, n. 93) quindi, sono stati ribaditi, quanto all'inesistenza del potere del giudice comune di disapplicare la norma interna in contrasto con la norma convenzionale, dalla sentenza 11 marzo 2011, n. 80, i cui principi sono stati confermati da successive pronunce (sentenze 11 novembre 2011, n. 303; 22 luglio 2011, n. 236; 8 giugno 2011, n. 175; 7 aprile 2011, n. 113; ordinanze 8 giugno 2011, n. 180; 15 aprile 2011, n. 138) e,



di recente, hanno ricevuto il conforto della Corte di giustizia (sentenza 24 aprile 2012, n. C-571/10, Kamberaj, secondo la quale «il rinvio operato dall'articolo 6, paragrafo 3, TUE alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, non impone al giudice nazionale, in caso di conflitto tra una norma di diritto nazionale e detta Convenzione, di applicare direttamente le disposizioni di quest'ultima, disapplicando la norma di diritto nazionale in contrasto con essa»).

3.2. - Orbene, le esposte coordinate non possono che condurre, con riferimento alla questione descritta, ad investire della stessa la Corte Costituzionale, sussistendo entrambi i presupposti richiesti dall'art. 23 legge 11.3.1953 n. 87, ossia la rilevanza della questione ai fini della decisione sulla proposta domanda e la non manifesta infondatezza della stessa.

Quanto alla rilevanza è appena il caso di ribadire che la norma additata a sospetto ha una diretta incidenza nella decisione sulla proposta domanda di equa riparazione: se ne fosse, infatti, confermata la legittimità costituzionale in applicazione della stessa la domanda (come in altri casi analoghi è stato deciso nei precedenti citati) andrebbe rigettata; in caso contrario essa andrebbe accolta, salvo solo una commisurazione tendenzialmente al minimo dell'indennizzo spettante, all'interno del *range* fissato nel primo comma dell'art. 2-*bis* e salvo sempre il limite rappresentato dal valore della causa.

Quanto alla sua non manifesta infondatezza la stessa appare altresì più che fondatamente predicabile, atteso che, da un lato, non può dubitarsi dell'irriducibile contrasto della norma interna (ripetesi, art. 2-*bis* comma 3, ultimo inciso, l. 89/2001) con la giurisprudenza della Corte europea sul tema, dall'altro, si deve anche escludere la possibilità di una diversa interpretazione, costituzionalmente orientata, della norma interna.

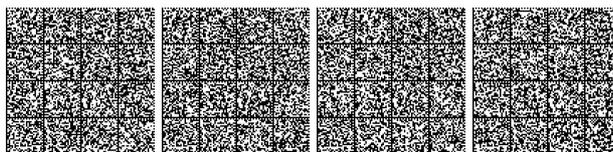
3.2.1 - Sotto il primo profilo (contrasto della norma con la giurisprudenza europea) è noto che la Corte di Strasburgo ha sempre sottolineato l'irrelevanza della soccombenza del ricorrente, in sé e per sé considerata, ai fini del diritto alla «*satisfaction équitable*» dell'art. 41 della Convenzione, in ragione del rilievo che la parte, indipendentemente dall'esito della causa, ha comunque subito una diminuzione della qualità della vita in conseguenza dei patemi d'animo sopportati durante il lungo arco temporale che ha preceduto la definitiva decisione della sua posizione processuale (v. *ex aliis* Corte europea diritti dell'uomo, 19 febbraio 1992, Paulsen-Medalen c. Svezia, in Recueil 1998, I, p. 132, che, in un caso in cui una madre protestava contro alcune restrizioni al diritto di visitare i propri figli, dati in affidamento, ha riconosciuto alla ricorrente la somma di 10.000 corone titolo di "equa soddisfazione" ai sensi dell'art. 41 della convenzione, anche se le restrizioni in questione erano state confermate nei vari gradi di giudizio).

Un siffatto principio è da sempre stato ribadito, sotto il vigore della previgente disciplina, dalla Corte di Cassazione essendosi da sempre affermato — come già visto — che il danno non patrimoniale non è escluso dall'esito negativo del processo, ovvero dall'elevata possibilità del rigetto della domanda e che, per ritenere infondata la domanda, occorre, come pure sopra già accennato, che la parte si sia resa responsabile di lite temeraria, o comunque di un vero e proprio abuso del processo (da ultimo Cass. 12 aprile 2010, n. 8632; Cass. 9 aprile 2010, n. 8541), del quale deve dare prova la parte che la eccepisce (tra le molte, Cass. 19 gennaio 2010, n. 819). Secondo la Corte di Cassazione, per negare l'esistenza del danno, può bensì assumere rilievo la "chiara, originaria e perdurante certezza sulla inconsistenza" del diritto fatto valere nel giudizio, con l'avvertenza che non "equivale a siffatta certezza originaria la mera consapevolezza della scarsa probabilità di successo della azione" (Cass. 2 aprile 2010, n. 8165; 2008, n. 24269).

Il descritto quadro internazionale, normativo e giurisprudenziale, di riferimento non può considerarsi rilevante mutato, per il profilo in esame, a seguito dell'entrata in vigore, il 1° giugno 2010, del nuovo art. 35 co. 3° lett. b) della Convenzione EDU, che consente al giudice di Strasburgo di dichiarare irricevibile il ricorso individuale ex art. 34 per il quale il ricorrente non abbia subito alcun pregiudizio rilevante, salve le ipotesi (c.d. clausole di salvaguardia) di mancato esame del caso da parte del giudice nazionale, oppure di compressione di diritti umani convenzionali.

Occorre al riguardo osservare che i contorni e i riflessi operativi di una tale condizione di ricevibilità (comunemente definita *de minimis non curat praetor* e finalizzata a ridurre il contenzioso su violazioni di minima entità) non risultano ancora chiari e consolidati.

A quanto consta, le uniche applicazioni sono state fatte: a) per escludere il diritto all'equa riparazione in relazione alla equità di un procedimento penale conclusosi con la condanna a multa per € 150,00 oltre ad € 22,00 per spese e al ritiro di un punto dalla patente di guida (sent. 19.10.2010, Rinck c. Francia); b) per escludere l'equa riparazione reclamata dall'imputato per la durata irragionevole di un processo penale conclusosi però, proprio a ragione della sua durata, con il proscioglimento dell'imputato medesimo per prescrizione del reato, che la Corte ha ritenuto idonea ad integrare una *compensatio lucri cum damno* a favore del ricorrente (Corte EDU 6 marzo 2012, Gagliano c. Italia: in tale caso tuttavia la Corte ha poi comunque condannato lo Stato italiano al pagamento di una somma di euro 500, forfettariamente determinata, oltre spese, per il danno morale subito dal ricorrente per l'eccessiva durata del procedimento *ex lege* Pinto).



In altra sentenza infine, la Corte di Strasburgo, dopo aver rilevato che “la giurisprudenza, ancora limitata, fornisce solo parzialmente i criteri che permettono di verificare se la violazione del diritto abbia raggiunto la ‘soglia minima’ di gravità per giustificare un esame da parte di un giudice internazionale”; che “la valutazione di questa soglia è, per sua natura, relativa e dipende dalle circostanze del caso di specie” (§ 33); che occorre comunque “tener conto dei seguenti elementi: la natura del diritto che si presume violato, la gravità dell’incidenza della violazione allegata nell’esercizio di un diritto e/o le eventuali conseguenze della violazione sulla situazione personale del ricorrente” (§ 34) (ma — si aggiunge nella sentenza Gagliano, cit., § 55 — anche “della percezione soggettiva del ricorrente e della posta in gioco oggettiva della controversia”), ha poi affermato il principio secondo cui, a fronte di una grave violazione del principio di durata ragionevole del processo, “l’entità della causa innanzi ai giudici nazionali può essere determinante soltanto nell’ipotesi in cui il valore sia modico o irrisorio” (sentenza 18 ottobre 2010, Giusti c. Italia, § 35).

A ben vedere nulla autorizza a ritenere che una tale clausola, essendo rapportata a parametri ulteriori e diversi dal mero esito della causa e legati piuttosto alla considerazione delle variabili circostanze del caso concreto, possa di per sé comportare una revisione dei descritti parametri talmente radicale da potersi prevedere che, in forza della stessa, possa escludersi *tout court*, sempre e in ogni caso, la riconoscibilità dell’equo indennizzo alla parte soccombente.

3.2.2. - Sotto il secondo profilo (possibilità di una interpretazione costituzionalmente orientata della norma interna tale da renderla compatibile con il parametro pattizio come interpretato dalla giurisprudenza europea), non può non ribadirsi che ogni pur dovuto tentativo in tale direzione è destinato a scontrarsi con l’insuperabile dato testuale della norma, che impedisce di liquidare un indennizzo in misura superiore al “valore del diritto accertato”.

La lettera di tale ultima disposizione non sembra in particolare consentirne una interpretazione restrittiva e correttiva nel senso di ritenere — come pure è stato sostenuto in uno dei primi commenti — che “il riferimento al diritto accertato dal giudice costituisca un limite nella determinazione del valore della causa così come avviene per individuare lo scaglione di valore della causa ai fini della liquidazione delle spese legali”: l’analisi logica della frase e l’uso della disgiuntiva “o”, rafforzato peraltro dall’inciso condizionale “se inferiore”, evidenziano inconfutabilmente che il valore del diritto accertato viene indicato, in alternativa a quello del valore della causa, come limite alla “misura dell’indennizzo” e non come criterio di determinazione del “valore della causa”.

Una diversa lettura finirebbe, dunque, col tradursi in una interpretazione *contra legem*, come detto non consentita nemmeno se si tratta di armonizzare la norma interna al parametro costituzionale rappresentato dalla CEDU, in forza del richiamo ai “vincoli derivanti ... dagli obblighi internazionali” contenuto nell’art. 117 Cost., dovendo, in tal caso, una siffatta opera di raccordo tra fonte interna e fonte internazionale in conflitto essere necessariamente rimessa alla Corte delle leggi nei termini, e con le consequenziali statuizioni, di cui al dispositivo.

4. - È infine appena il caso di precisare che, ancorché la fattispecie nel presente giudizio esaminata sia quella del rigetto integrale della domanda (soccombenza della parte ricorrente nel processo presupposto), il sollevato dubbio di costituzionalità della norma citata è destinato a porsi, nei medesimi termini, anche nell’ipotesi inversa di soccombenza della parte resistente (o convenuta) nel processo presupposto, ovviamente ove sia questa a proporre la domanda per equa riparazione.

Ed invero, sembra evidente che il riferimento al valore del diritto accertato va rapportato alla posizione che nel processo presupposto assumeva la parte che avanzi richiesta d’indennizzo ai sensi della legge n. 89/2001.

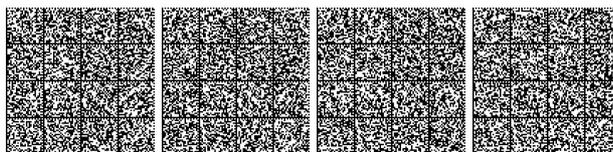
In tal senso, non deve fuorviare la considerazione che, nel caso di soccombenza del convenuto, il giudizio presupposto si sia concluso ovviamente con l’accoglimento della domanda avanzata dall’attore e quindi con il positivo accertamento del diritto da quest’ultimo fatto valere, posto che, ai fini qui in considerazione, rileva piuttosto l’altra faccia di quella statuizione che, per il convenuto, equivale al rigetto delle sue tesi difensive.

Per converso, del resto, anche nel caso, qui in esame, di soccombenza della parte attrice, ove a richiedere l’indennizzo fosse la parte convenuta, vittoriosa in quel giudizio, nei confronti della stessa non varrebbe ovviamente il limite qui censurato, posto che, in rapporto alla sua posizione, il rigetto della domanda attrice equivale al pieno riconoscimento della fondatezza del suo diritto a contrastare la pretesa avversaria.

La norma censurata evoca, infatti, a ben vedere, il valore dell’accertamento contenuto nella sentenza; e un contenuto di accertamento è sempre presente in qualsiasi sentenza: di rigetto, di condanna, costitutiva o di mero accertamento (positivo o negativo) che sia.

Un tale contenuto poi è sempre bivalente rispetto alle posizioni delle parti in lite (per definizione, ovviamente, contrapposte).

L’attore dunque che agisce in giudizio per ottenere l’accertamento di un suo diritto, chiede per l’appunto un accertamento positivo di una tale situazione giuridica; nella stessa causa ovviamente si contrappone la posizione del convenuto che, resistendo alla domanda, per ciò stesso implicitamente invoca un accertamento negativo di tale situazione, non rilevando, ai nostri fini, se ne faccia a sua volta oggetto di domanda riconvenzionale o semplicemente di mera difesa.



P.Q.M.

Visti gli artt. 134 e 137 Cost., 1 legge cost. 9.2.1948 n. 1 e 23 legge 11.3.1953 n. 87, dichiara non manifestamente infondata, e rilevante nel presente giudizio, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2-bis, comma 3, legge 24.3.2001 n. 89 (introdotto dall'art. 55 co. 1° lett. b) D.L. 22.6.2012 n. 83, convertito con legge 7.8.2012 n. 134), per contrasto con l'art. 117 della Costituzione, nella parte in cui limita la misura dell'indennizzo (liquidabile in favore della parte che abbia subito un danno per la durata irragionevole del processo presupposto) al "valore del diritto accertato" senza alcuna ulteriore specificazione o limite, comportando in tal modo l'impossibilità di liquidare in alcuna misura un'equa riparazione in favore della parte che, nel processo presupposto, sia risultata interamente soccombente;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale e la sospensione del presente procedimento fino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale;

Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata al ricorrente e al Ministero della giustizia presso l'Avvocatura Distrettuale dello Stato e, con urgenza, al Presidente del Consiglio dei ministri, e che la stessa venga altresì comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Reggio Calabria, 15 gennaio 2014

Il Giudice: MANGANO

14C00112

n. 78

*Ordinanza del 23 dicembre 2013 emessa dal G.I.P. del Tribunale di Lecce
nel procedimento penale a carico di M.F.*

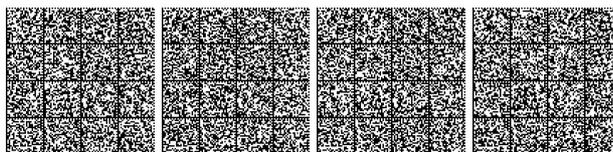
Processo penale - Misure cautelari - Criteri di scelta delle misure - Obbligatorietà della custodia cautelare in carcere quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in relazione al delitto di cui all'art. 416-bis cod. pen. (nella specie: concorso esterno in associazione di tipo mafioso), salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari - Mancata previsione della salvezza dell'ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure - Ingiustificata parificazione della posizione del partecipe alla associazione mafiosa con quella del concorrente esterno - Irragionevole assoggettamento a un medesimo regime cautelare delle diverse ipotesi concrete riconducibili ai paradigmi punitivi considerati - Contrasto con i principi di inviolabilità della libertà personale e di non colpevolezza sino alla sentenza di condanna definitiva.

- Codice di procedura penale, art. 275, comma 3, come modificato dall'art. 2, comma 1, del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 aprile 2009, n. 38.
- Costituzione, artt. 3, 13, primo comma, e 27, comma secondo.

IL TRIBUNALE DI LECCE

Il Giudice per le indagini preliminari, dott. Giovanni Gallo, letti gli atti del procedimento a carico di M.F., nato a Taranto il 24 aprile 1971;

Indagato Capo A.c. del delitto di cui agli articoli 81 cpv e 416-bis c.p., perché, pur non essendo inserito organicamente nel sodalizio denominato «clan Taurino» e, tuttavia, agendo nella consapevolezza della rilevanza causale dell'apporto da egli reso e della finalizzazione della propria attività, agli scopi dell'associazione medesima, in tempi diversi, metteva a disposizione del clan le proprie cognizioni tecniche ed i propri apparati, idonei all'individuazione, per la successiva rimozione, di eventuali microspie, apparati di localizzazione satellitare (GPS) e telecamere posizionate



dalla P.G. nell'ambito del presente procedimento penale, allo scopo di captare le conversazioni tra presenti nei luoghi ove i sodali erano soliti incontrarsi e discutere delle strategie organizzative della consorteria mafiosa, con la consapevolezza di così contribuire alla salvaguardia del sodalizio da azioni giudiziarie e, conseguentemente, così consentendo alla predetta associazione di mantenersi in vita, onde poter conseguire i propri scopi.

In Taranto nei mesi di settembre e ottobre 2011, decidendo sulla istanza con la quale il difensore di M.F. ha chiesto la sostituzione della misura in atto della custodia cautelare in carcere con quella degli arresti domiciliari;

O S S E R V A

Ritiene questo Giudice di sollevare, in riferimento agli articoli 3, 13 e 27, secondo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 275, comma 3, del codice di procedura penale nella parte in cui prescrivendo che «quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine al delitto di cui all'art. 416-bis c.p. è applicata la misura cautelare della custodia in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari, non fa salva l'ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure, e ciò in particolar modo in relazione alla figura del concorso esterno in associazione di tipo mafioso.

In primis va rilevato che la proposta questione di legittimità costituzionale è rilevante nel presente procedimento, tenuto conto che il M.F. è sottoposto alla misura carceraria da circa sei mesi e, sebbene si debba ritenere che sussistono ancora le esigenze cautelari in considerazione della attuale operatività dell'associazione di riferimento nel centro storico di Taranto e dei legami che l'indagato ha dimostrato avere con i membri del clan, la peculiarità del ruolo di concorrente esterno nell'associazione mafiosa rivestita dallo stesso impone di ritenere attualmente adeguata a salvaguardare le esigenze cautelari da tutelare la misura gradata degli arresti domiciliari. Sul punto va sottolineato che il M.F., soggetto incensurato e non appartenente al gruppo malavitoso contestato al capo A.a della rubrica, risulta dagli atti aver messo a disposizione di tale gruppo le proprie cognizioni tecniche ed i propri apparati, idonei all'individuazione, per la successiva rimozione, di eventuali microspie, apparati di localizzazione satellitare e telecamere posizionate dalla P.G. nel centro storico di Taranto. Anche se soggetto esterno alla associazione, il M.F. ha, comunque, dimostrato di avere dei contatti con i vertici del clan, in favore dei quali ha posto in essere le condotte contestate, circostanza che impone di ritenere ancora attuali le esigenze cautelari che hanno giustificato l'applicazione della misura in atto; proprio il ruolo di soggetto «esterno» alla associazione criminale rivestita dal M.F. invero, deve far ritenere attualmente la misura cautelare degli arresti domiciliari adeguata a prevenire il pericolo di reiterazione di fatti di reato del tipo di quali si procede, dovendosi escludere che una volta ristretto nella propria abitazione il M.F. possa mettere nuovamente a disposizione le proprie capacità tecniche in favore del gruppo criminale di riferimento.

Tuttavia, partendo dalla sussistenza attuale delle esigenze cautelari, l'applicazione al caso concreto dell'art. 275, comma 3 del codice di procedura penale, che prescrive che «quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine al delitto di cui all'art. 416-bis c.p. è applicata la misura cautelare della custodia in carcere», impone il mantenimento della misura cautelare in atto a carico di M.F.

Va affermato, in secondo luogo, che il presente procedimento non può essere definito indipendentemente dalla risoluzione della prospettata questione di legittimità costituzionale.

Sul punto preliminarmente, va ribadito che, così come affermato dalla Corte costituzionale, deve escludersi la praticabilità, nel caso in esame, di un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma sospettata di illegittimità costituzionale. Infatti, la Corte ha più volte affermato che «l'univoco tenore della norma segna il confine in presenza del quale il tentativo interpretativo deve cedere il passo al sindacato di legittimità costituzionale» (sentenza n. 78 del 2012) e, a proposito della presunzione assoluta dettata dall'art. 275, comma 3, cod. proc. pen., ha già ritenuto che «le parziali declaratorie di illegittimità costituzionale della norma impugnata, relative esclusivamente ai reati oggetto delle varie pronunce, non si possono estendere alle altre fattispecie criminose ivi disciplinate (sentenza n. 110 del 2012).

Fatta questa premessa va detto che la Corte costituzionale, con l'ordinanza n. 450 del 1995 ha statuito la piena compatibilità della richiamata presunzione con i principi costituzionali, rilevando che la scelta del tipo di misura non implica necessariamente l'attribuzione al giudice di un potere di apprezzamento in concreto, perché ben può essere oggetto di una valutazione in termini generali del legislatore, «nel rispetto della ragionevolezza della scelta e del corretto bilanciamento dei valori costituzionali coinvolti»; il Giudice delle leggi ha sostenuto che ricade nell'ambito della discrezionalità legislativa l'individuazione dei punti di equilibrio tra diverse esigenze, e in particolare tra quella della minore possibile restrizione della libertà personale e quella della tutela degli interessi costituzionali presidiati attraverso la previsione degli strumenti cautelari. Muovendo da tali premesse, si è ritenuto che la predeterminazione in linea generale dell'area dei delitti di criminalità organizzata di tipo mafioso, per l'operatività della presunzione di adegua-



tezza della custodia cautelare carceraria, rendesse-manifesta la non irragionevolezza dell'esercizio della discrezionalità legislativa, atteso il coefficiente di pericolosità per le condizioni di base della convivenza e della sicurezza collettiva che agli illeciti di quel genere è connaturato: non può, infatti, dirsi che sia soluzione costituzionalmente obbligata l'affidamento sempre e comunque al giudice della fissazione del punto di equilibrio e contemperamento tra il sacrificio della libertà personale e gli opposti interessi collettivi, anch'essi di rilievo costituzionale.

La deroga, costituita dalle presunzioni di sussistenza delle esigenze cautelari e di adeguatezza della misura carceraria per i delitti di mafia in senso stretto, ha in seguito superato anche il vaglio della Corte Europea dei diritti dell'uomo, la quale ha ritenuto che la disciplina derogatoria in esame appariva giustificabile alla luce «della natura specifica del fenomeno della criminalità organizzata e soprattutto di quella di stampo mafioso», e segnatamente in considerazione del fatto che la carcerazione provvisoria delle persone accusate del delitto in questione «tende a tagliare i legami esistenti tra le persone interessate e il loro ambito criminale di origine, al fine di minimizzare il rischio che esse mantengano contatti personali con le strutture delle organizzazioni criminali e possano commettere nel frattempo delitti» (sentenza 6 novembre 2003, Pantano c. Italia).

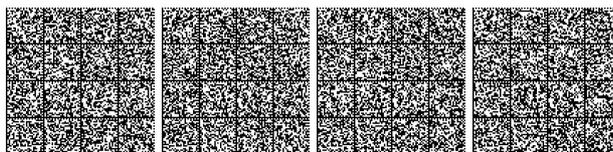
Ebbene, le conclusioni alle quali è giunta la Corte costituzionale con l'ordinanza n. 450 del 1995, che statuiva la piena compatibilità della presunzione in argomento con i principi costituzionali in relazione all'art. 416-bis, a parere di questo Giudice meritano una rimediazione alla luce della pluralità di interventi attraverso i quali la stessa Corte costituzionale ha recentemente ridisegnato i confini delle presunzioni in materia cautelare (il cui ambito applicativo era stato ampliato, ben oltre il settore della criminalità mafiosa, dall'intervento normativo sulla sicurezza pubblica, vale a dire dal decreto-legge n. 11 del 2009, convertito, con modifiche, con legge n. 38 del 2009).

In particolare la Corte costituzionale con sentenza n. 231 del 2011 ha dichiarato la illegittimità dell'art. 275, comma 3, del codice di rito, nella parte concernente il riferimento ai procedimenti per il delitto di cui all'art. 74 d.P.R. n. 309 del 1990. La Corte ha ritenuto che per tale delitto la presunzione assoluta di adeguatezza della sola custodia carceraria è stata considerata non rispondente a un dato di esperienza generalizzato, ricollegabile alla struttura stessa e alle connotazioni criminologiche della figura criminosa, pur se essa presuppone uno stabile vincolo di appartenenza a un sodalizio criminoso. Con tale sentenza è stato precisato che il delitto di associazione finalizzata al traffico di sostanze stupefacenti o psicotrope si concretizza in una forma speciale del delitto di associazione per delinquere, qualificata unicamente dalla natura dei reati-fine, che non postula necessariamente la creazione di una struttura complessa e gerarchicamente ordinata, essendo sufficiente una qualunque organizzazione, anche rudimentale, di attività personali e di mezzi economici, benché semplici ed elementari. Detta figura criminosa, ha osservato ancora la Corte costituzionale, si presta, pertanto, a qualificare penalmente fatti e situazioni in concreto i più diversi ed eterogenei, sì che non è possibile enucleare una regola di esperienza, ricollegabile ragionevolmente a tutte le connotazioni criminologiche del fenomeno, secondo cui la custodia carceraria sarebbe l'unico strumento idoneo a fronteggiare le esigenze cautelari.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 110 del 2012, è intervenuta con una ulteriore (parziale) declaratoria di incostituzionalità dell'art. 275, comma 3, cod. proc. pen., con specifico riferimento alla fattispecie di cui all'art. 416 cod. pen. realizzata allo scopo di commettere i delitti previsti dagli artt. 473 e 474 dello stesso codice, facendo così venir meno la presunzione assoluta di adeguatezza della custodia in carcere per tale reato associativo.

Nel riprendere le argomentazioni delle precedenti pronunce, la Corte ha significativamente precisato che anche per la fattispecie presa in esame può dirsi che mancano quelle connotazioni normative (forza intimidatrice del vincolo associativo e condizione di assoggettamento ed omertà) proprie dell'associazione di tipo mafioso e in grado di fornire una congrua base statistica alla presunzione assoluta di adeguatezza. Con tale decisione, la stessa Corte ha definito «particolarmente significativa» la propria sentenza n. 231 del 2011, con la quale è stata dichiarata illegittima la presunzione in argomento in riferimento ad una fattispecie associativa (art. 74 del d.P.R. n. 309 del 1990), ed ha evidenziato che nell'occasione è stato in particolare sottolineato che il delitto di associazione di tipo mafioso è «normativamente connotato — di riflesso ad un dato empirico-sociologico — come quello in cui il vincolo associativo esprime una forza di intimidazione e condizioni di assoggettamento e di omertà, che da quella derivano, per conseguire determinati fini illeciti. Caratteristica essenziale è proprio tale specificità del vincolo, che, sul piano concreto, implica ed è suscettibile di produrre, da un lato, una solida e permanente adesione tra gli associati, una rigida organizzazione gerarchica, una rete di collegamenti e un radicamento territoriale e, dall'altro, una diffusività dei risultati illeciti, a sua volta produttiva di accrescimento della forza intimidatrice del sodalizio criminoso. Sono tali peculiari connotazioni a fornire una congrua «base statistica» alla presunzione considerata, rendendo ragionevole la convinzione che, nella generalità dei casi, le esigenze cautelari derivanti dal delitto in questione non possano venire adeguatamente fronteggiate se non con la misura carceraria.

Come si vede la Suprema Corte ha valorizzato nei casi appena descritti la circostanza che oggetto delle pronunce erano delle associazioni a delinquere in relazione alle quali il vincolo di appartenenza alla organizzazione malavitosa non poteva ritenersi di per sé solo idoneo a giustificare la presunzione assoluta di adeguatezza della più affittiva misura cautelare, in assenza delle altre connotazioni specifiche del legame che caratterizza gli appartenenti ad un'associazione di tipo mafioso.



Per quel che riguarda il caso in oggetto, appare assolutamente rilevante, inoltre, la motivazione della sentenza n. 57 del 2013 con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato «l'illegittimità costituzionale dell'art. 275, comma 3, secondo periodo, del codice di procedura penale, come modificato dall'art. 2, comma 1, del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori), convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2009, n. 38, nella parte in cui — nel prevedere che, quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine ai delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'art. 416-*bis* del codice penale ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo, è applicata la custodia cautelare in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari — non fa salva, altresì, l'ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure».

Nella motivazione della sentenza si legge che «la congrua “base statistica” della presunzione in questione è collegata all'appartenenza ad associazioni di tipo mafioso» (sentenza n. 265 del 2010) e, pertanto, «una fattispecie che, anche se collocata in un contesto mafioso, non presupponga necessariamente siffatta “appartenenza” non assicura alla presunzione assoluta di adeguatezza della custodia cautelare in carcere un fondamento giustificativo costituzionalmente valido»; la Corte ha, quindi, affermato che «... la finalizzazione della condotta criminosa all'agevolazione di un'associazione mafiosa non costituisce una condotta equiparabile necessariamente, ai fini della presunzione in questione, alla partecipazione all'associazione, ed è a questa partecipazione che è collegato il dato empirico, ripetutamente constatato, della inidoneità del processo, e delle stesse misure cautelari, a recidere il vincolo associativo e a far venir meno la connessa attività collaborativa, sicché, una volta riconosciuta la perdurante pericolosità dell'indagato o dell'imputato del delitto previsto dall'art. 416-*bis* cod. pen., è legittimo presumere che solo la custodia in carcere sia idonea a contrastarla efficacemente». Ne consegue che la presunzione assoluta sulla quale fa leva il regime cautelare speciale «non risponda, con riferimento ai delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'art. 916-*bis* cod. pen. o al fine di agevolare le attività delle associazioni previste dallo stesso articolo, a dati di esperienza generalizzati, essendo “agevole” formulare ipotesi di accadimenti reali contrari alla generalizzazione posta a base della presunzione stessa. Infatti, la possibile estraneità dell'autore di tali delitti a un'associazione di tipo mafioso fa escludere che si sia sempre in presenza di un “reato che implichi o presupponga necessariamente un vincolo di appartenenza permanente a un sodalizio criminoso con accentuate caratteristiche di pericolosità — per radicamento nel territorio, intensità dei collegamenti personali e forza intimidatrice — vincolo che solo la misura più severa risulterebbe, nella generalità dei casi, in grado di interrompere» (sentenza n. 164 del 2011). Se, come si è visto, la congrua “base statistica” della presunzione in questione è collegata all'«appartenenza ad associazioni di tipo mafioso» (sentenza n. 265 del 2010), una fattispecie che, anche se collocata in un contesto mafioso, non presupponga necessariamente siffatta “appartenenza” non assicura alla presunzione assoluta di adeguatezza della custodia cautelare in carcere un fondamento giustificativo costituzionalmente valido»...

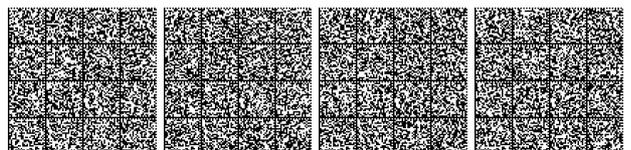
Fatte queste premesse va approfondita la figura del concorrente esterno nel delitto di cui all'art. 416-*bis* c.p.

Senza riportare la complessa evoluzione giurisprudenziale che ha condotto al riconoscimento della figura del concorso esterno nell'associazione mafiosa, appare rilevante in questa sede la pacifica affermazione secondo la quale ricorre la «partecipazione» nella associazione quando un soggetto chiede di entrare a far parte di un'organizzazione criminale condividendone le finalità e viene accettato come socio della stessa, mentre si avrebbe «concorso esterno in reato associativo» quando, non essendosi verificato ingresso riconosciuto nell'associazione, taluno apporti consapevolmente un contributo apprezzabile se non al prolungamento, quantomeno al consolidamento o al mantenimento del sodalizio stesso.

Più precisamente, la Corte di Cassazione ha affermato la configurabilità della figura del concorso esterno «in capo alla persona che, priva dell'*affectio societatis* e non inserita nella struttura organizzativa del sodalizio, fornisce un contributo concreto, specifico, consapevole e volontario, a carattere indifferentemente occasionale o continuativo, purché detto contributo abbia un'effettiva rilevanza causale ai fini della conservazione o del rafforzamento dell'associazione e l'agente se ne rappresenti, nella forma del dolo diretto, l'utilità per la realizzazione, anche parziale, del programma criminoso... Partecipe e concorrente esterno recano entrambi un contributo eziologicamente apprezzabile alla vita associativa ed in questo accostabile finalismo delle condotte consiste il dato che accomuna le figure le quali, invece, tornano a distinguersi perché il primo è stabilmente incardinato nella struttura associativa con determinati, continui compiti anche per settore di competenza, mentre il secondo difetta di questo inserimento strutturale. (vedi Cass. C s.u. 30 ottobre 2002, Carnevale).

Va rimarcata in questa sede la sostanziale differenza tra il soggetto che riveste il ruolo di partecipe nella associazione mafiosa e colui che è concorrente esterno, il quale ultimo non è inserito nella struttura organizzativa del sodalizio ma «si limita» a fornire un contributo concreto, specifico, consapevole e volontario alla conservazione o al rafforzamento dell'associazione criminale. Del resto, tornando al caso concreto, appare evidente che il ruolo rivestito da M.F. deve essere considerato del tutto distinto da quello dei partecipi all'associazione criminale; il M.F. certamente non è inserito nel gruppo associato e non ha commesso reati-fine nell'interesse dell'associazione, in quanto lo stesso si è «limitato» a disposizione del clan le proprie cognizioni tecniche ed i propri apparati con il fine di rimuovere eventuali microspie, apparati di localizzazione satellitare (GPS) e telecamere posizionate dalla P.G. nel centro storico di Taranto.

L'insieme di tali considerazioni impone di rivedere le conclusioni alle quali è giunta la Corte costituzionale con la citata ordinanza n. 450 del 1995, che ha statuito la piena compatibilità della presunzione in argomento con i principi costituzionali in relazione all'art. 416-*bis* c.p., alla luce anche della evoluzione giurisprudenziale in tema di concorso esterno in associazione mafiosa.



A parere di questo Giudice, utilizzando le parole della Corte costituzionale (sentenza n. 231 del 2011 che ha dichiarato la illegittimità dell'art. 275, comma 3, del codice di rito, nella parte concernente il riferimento ai procedimenti per il delitto di cui all'art. 74 d.P.R. n. 309 del 1990), anche nell'alveo dell'art. 416-bis c.p. è possibile «qualificare penalmente fatti e situazioni in concreto i più diversi ed eterogenei, sì che non è possibile enucleare una regola di esperienza, ricollegabile ragionevolmente a tutte le connotazioni criminologiche del fenomeno, secondo cui la custodia carceraria sarebbe l'unico strumento idoneo a fronteggiare le esigenze cautelari».

Del resto, la posizione del concorrente esterno (e in particolare quella del M.F.) appare essere con evidenza sovrapponibile per tanti motivi a quella di colui che pone in essere un reato qualificato dall'aggravante di cui all'art. 7 D.L. n. 152/91, con la finalità di agevolare l'associazione mafiosa: in entrambi i casi vi è un soggetto che, senza appartenere al gruppo mafioso, pone in essere una condotta che ha quale finalità quella di agevolare l'associazione mafiosa.

E, allora, proprio rispetto alla figura del concorrente esterno può ripetersi quanto affermato dalla Corte costituzionale proprio in tema di art. 7 D.L. n. 152/91, nella motivazione della sopra citata sentenza n. 57 del 2013: se è vero che la «la congrua “base statistica” della presunzione in questione è collegata all'appartenenza ad associazioni di tipo mafioso (sentenza n. 265 del 2010), una fattispecie che, anche se collocata in un contesto mafioso, non presupponga necessariamente siffatta “appartenenza”; non assicura alla presunzione assoluta di adeguatezza della custodia cautelare in carcere un fondamento giustificativo costituzionalmente valido»; e, ancora, si può affermare che «la possibile estraneità dell'autore di tali delitti a un'associazione di tipo mafioso fa escludere che si sia sempre in presenza di un reato che implichi o presupponga necessariamente un vincolo di appartenenza permanente a un sodalizio criminoso con accentuate caratteristiche di pericolosità — per radicamento nel territorio, intensità dei collegamenti personali e forza intimidatrice — vincolo che solo la misura più severa risulterebbe, nella generalità dei casi, in grado di interrompere».

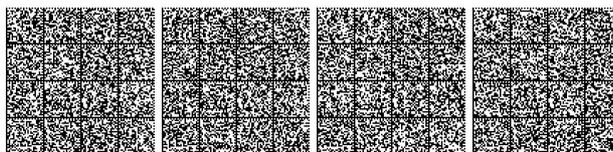
Le affermazioni della Corte costituzionale sopra riportate possono riferirsi senz'altro anche alla figura del concorrente esterno in associazione mafiosa, soggetto che, si ripete, non «appartiene» all'associazione e, pertanto, non è legato da un vincolo permanente con il gruppo criminale tale da giustificare quel giudizio di pericolosità («per radicamento nel territorio, intensità dei collegamenti personali e forza intimidatrice») che impone, secondo il ragionamento della Corte, l'applicazione necessaria della misura carceraria.

In ultimo, va segnalato che recentemente la Suprema Corte di Cassazione ha ribadito che «diversa è la valutazione che deve essere compiuta nell'ambito operativo della presunzione di cui al citato art. 275 comma 3 c.p.p. in riferimento alla posizione del concorrente esterno nel reato associativo, nel senso che gli elementi che si richiedono per superare la presunzione *iuris tantum* non possono coincidere con quelli del partecipe. In quest'ultimo caso vi è un *affectio societatis* da rescindere, che non caratterizza il rapporto che lega il semplice concorrente all'associazione, per il quale la dissociazione non può essere considerata un elemento in grado di superare la presunzione stessa. Infatti, quale che sia il tipo di relazione che lega il concorrente esterno al sodalizio, sia esso una relazione che si manifesta con condotte occasionali ovvero con contributi sintomatici di una più stretta vicinanza al gruppo, deve comunque riconoscersi che l'indagato resta estraneo all'organizzazione, per cui diversi devono essere gli elementi idonei a superare la presunzione di pericolosità. In particolare, si tratterà di elementi diretti a sostenere l'impossibilità o l'elevata improbabilità che il concorrente esterno possa ancora fornire un contributo alla cosca, ovvero volti ad evidenziare il venir meno degli interessi comuni con l'associazione o, ancora, la perdita di quegli strumenti che assicuravano di poter contribuire alla sopravvivenza del gruppo criminale».

Partendo da tale presupposto, i giudici di legittimità hanno concluso nel senso che «per il concorrente esterno i parametri per superare la presunzione non coincidono con la rescissione definitiva del vincolo associativo, ma comportano una prognosi in ordine alla ripetibilità o meno della situazione che ha dato luogo al contributo dell'*extraneus* alla vita della consorterìa» (vedi Cass. Sez. 6, Sentenza n. 32412 del 2013).

Quanto da ultimo riportato offre una ulteriore conferma della necessità di distinguere, anche ai fini della valutazione del profilo cautelare, la posizione del partecipe alla associazione criminosa rispetto a quella del concorrente esterno; anche sotto questo profilo, infatti, la posizione del concorrente esterno si rivela non equiparabile a quella dell'associato alla organizzazione criminale, in relazione al quale la presunzione delineata dall'art. 275, comma 3, cod. proc. pen. risponde, come si è detto, a dati di esperienza generalizzati. Le affermazioni sopra riportate, proprio laddove sottolineano la diversità dei parametri necessari per superare la presunzione di cui all'art. 275 comma 3 c.p.p., offrono lo spunto per far ritenere che anche nell'alveo dell'applicazione dell'art. 416-bis c.p. deve escludersi che vi sia, per tutte le fattispecie concrete verificabili, una congrua “base statistica” alla presunzione considerata, rendendo ragionevole la convinzione che, nella generalità dei casi; le esigenze cautelari derivanti dal delitto in questione non possano venire adeguatamente fronteggiate se non con la misura carceraria.

Diversamente, si finirebbe con il parificare sotto il profilo del disvalore sociale e giuridico manifestazioni delittuose da considerarsi, per le ragioni sopra descritte, in maniera differente sia con riferimento alla loro portata criminale sia con riferimento alla pericolosità dell'agente, circostanza che attiene alla violazione dell'art. 3 Cost.; verrebbe, in altri termini, sottratto al giudice il potere di adeguare la misura al caso concreto, sicché, in violazione del principio di uguaglianza, la norma si risolverebbe nel parificare con una uguale risposta cautelare situazioni che, sotto il profilo oggettivo e soggettivo devono essere considerate diversamente. Inoltre, dalla lettura combinata degli artt. 13 e 27 Cost. emerge l'esigenza di circoscrivere allo strettamente necessario le misure limitative della libertà personale, attribuendo alla custodia in carcere il connotato del rimedio estremo, laddove la norma censurata stabilirebbe un automatismo applicativo tale da rendere inoperanti i criteri di proporzionalità e di adeguatezza.



Alla stregua di tutte le argomentazioni sin qui svolte, deve conclusivamente dichiararsi rilevante la questione di legittimità costituzionale dell'art. 275, comma 3, secondo periodo, del codice di procedura penale, come modificato dall'art. 2 del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori), convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2009, n. 38, nella parte in cui — nel prevedere che, quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine al delitto di cui all'art. 416-*bis* del codice penale (reato contestato nella concreta fattispecie), è applicata la custodia cautelare in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari — non fa salva, altresì, l'ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure.

Va precisato che la norma appare essere, per i profili enunciati, viziata da illegittimità costituzionale in relazione ai seguenti articoli della Costituzione: art. 3, per l'ingiustificata parificazione della posizione del partecipe alla associazione mafiosa con quella del concorrente esterno nonché per l'irrazionale assoggettamento ad un medesimo regime cautelare delle diverse ipotesi concrete riconducibili ai paradigmi punitivi considerati; art. 13, primo comma, quale referente fondamentale del regime ordinario delle misure cautelari privative della libertà personale; art. 27, secondo comma, con riferimento all'attribuzione alla coercizione personale di tratti funzionali tipici della pena.

A norma dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, deve dichiararsi la sospensione del procedimento e deve disporsi l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, ferma restando la misura cautelare in atto. La Cancelleria provvederà alla notifica di copia della presente ordinanza alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri ed alla comunicazione della stessa ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

P. Q. M.

Letto l'art. 23 l. 11 marzo 1953, n. 87, solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 275, comma 3, secondo periodo, cod. proc. pen., in riferimento agli artt. 3, 13, primo comma, e 27, secondo comma, Cost.

Sospende il giudizio in corso e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina che la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Lecce, addì 23 dicembre 2013

Il Giudice per le indagini preliminari: GALBO

14C00113

LOREDANA COLECCHIA, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2014-GUR-022) Roma, 2014 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 1 4 0 5 2 1 *

€ 6,00

