

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 155° - Numero 25

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

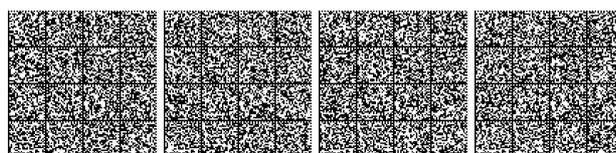
PARTE PRIMA

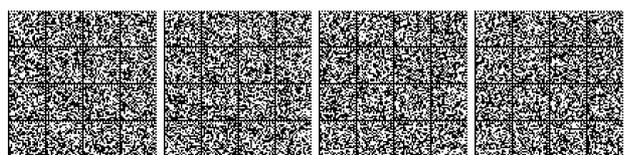
Roma - Mercoledì, 11 giugno 2014

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. **153.** Sentenza 21 maggio - 4 giugno 2014  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Lavoro - Regime sanzionatorio per violazione, da parte del datore di lavoro, della disciplina in tema di orario di lavoro.**
- Decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66 (Attuazione delle direttive 93/104/CE e 2000/34/CE concernenti taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro), art. 18-*bis*, commi 3 e 4, nel testo introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera *f*), del decreto legislativo 19 luglio 2004, n. 213 (Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66, in materia di apparato sanzionatorio dell'orario di lavoro).
- Pag. 1
- N. **154.** Sentenza 21 maggio - 4 giugno 2014  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Misure per il contenimento della spesa in materia di pubblico impiego - Dipendenti pubblici non contrattualizzati - Blocco per il triennio 2011-2013 dei meccanismi di adeguamento retributivo e degli automatismi stipendiali (classi e scatti) correlati all'anzianità di servizio.**
- 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 21, secondo e terzo periodo.
- Pag. 8
- N. **155.** Sentenza 21 maggio - 4 giugno 2014  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Lavoro - Termine di decadenza per l'impugnazione del licenziamento di cui al riformato art. 6 della legge n. 604/1966 - Applicabilità anche ai contratti a termine "già conclusi" alla data di entrata in vigore della legge censurata.**
- Legge 4 novembre 2010, n. 183 (Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro), art. 32, comma 4, lettera *b*).
- Pag. 13
- N. **156.** Sentenza 21 maggio - 4 giugno 2014  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Previdenza - Contributo di solidarietà sulle prestazioni integrative dell'assicurazione generale obbligatoria - Norma di interpretazione autentica che individua, quali destinatari della imposizione contributiva, sia ex-dipendenti già collocati a riposo che lavoratori ancora in servizio.**
- Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria) - convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111 - art. 18, comma 19.
- Pag. 27



## N. 157. Sentenza 21 maggio - 4 giugno 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Spese processuali - Liquidazione dei compensi professionali nelle cause davanti al giudice di pace, di valore non superiore ad euro 1.100, con facoltà delle parti di stare in giudizio personalmente - Divieto di superare il valore della domanda.**

- Codice di procedura civile, art. 91, ultimo comma, come introdotto dall'art. 13, comma 1, lettera b), del decreto-legge 22 dicembre 2011, n. 212 (Disposizioni urgenti in materia di composizione delle crisi da sovraindebitamento e disciplina del processo), convertito, con modificazioni, dalla legge 17 febbraio 2012, n. 10.

..... Pag. 31

## N. 158. Ordinanza 21 maggio - 4 giugno 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Previdenza - Processi previdenziali nei quali sia parte l'INPS, pendenti nel primo grado di giudizio alla data del 31 dicembre 2010, il cui valore non superi euro 500 - Estinzione di diritto, con riconoscimento della pretesa economica a favore del ricorrente.**

- Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria) - convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111 - art. 38, comma 1, lettera a).

..... Pag. 35

## N. 159. Sentenza 21 maggio - 6 giugno 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Giustizia amministrativa - Riordino del processo amministrativo - Competenza territoriale funzionale inderogabile del T.A.R. Lazio, sede di Roma, per le controversie relative all'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.**

- Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), artt. 13, 14, 15, 16 e 135, comma 1, lettera p).

..... Pag. 40

## N. 160. Ordinanza 21 maggio - 6 giugno 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Lavoro - Norme in materia di sostegno al reddito dei lavoratori in regime di ammortizzatori sociali - Copertura degli oneri.**

- Legge della Regione autonoma Sardegna 1° febbraio 2013, n. 2 (Autorizzazione all'intervento finanziario della SFIRS Spa per l'infrastrutturazione, il risparmio e l'efficientamento energetico dell'area industriale di Portovesme - Sulcis, incremento della dotazione finanziaria relativa agli interventi per il Parco geominerario e norme urgenti in materia di sostegno al reddito dei lavoratori in regime di ammortizzatori sociali), artt. 8, comma 1, e 9, comma 2.

..... Pag. 49

## N. 161. Ordinanza 21 maggio - 6 giugno 2014

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

**Immunità parlamentare - Procedimento civile a carico di deputato - Conflitto sollevato dalla Corte di appello di Bologna nei confronti della Camera dei deputati.**

- Deliberazione del 19 settembre 2013 (doc. IV-quater, n. 1).

..... Pag. 52



## ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 33. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in Cancelleria il 30 aprile 2014 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

**Commercio - Norme della Regione Lombardia - Riconoscimento del “made in Lombardia” finalizzato alla certificazione della provenienza del prodotto - Ricorso del Governo - Denunciata violazione di obblighi internazionali derivanti dalla normativa comunitaria.**

- Legge della Regione Lombardia 19 febbraio 2014, n. 11, art. 3, comma 1, lett. g).
- Costituzione, art. 117, primo comma.

**Commercio - Norme della Regione Lombardia - Promozione della costituzione, in forma sperimentale, di un circuito di moneta complementare - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di moneta.**

- Legge della Regione Lombardia 19 febbraio 2014, n. 11, art. 4, comma 1.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e).

**Impresa ed imprenditore - Norme della Regione Lombardia - Introduzione di un *iter* semplificato per lo svolgimento di attività economiche relative alla comunicazione unica regionale resa al SUAP, sotto forma di dichiarazione sostitutiva di certificazione o dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dei beni culturali, nella parte in cui la normativa impugnata omette di escludere l'applicazione della comunicazione unica regionale ai casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali.**

- Legge della Regione Lombardia 19 febbraio 2014, n. 11, art. 6, commi 1, 2 e 13.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. m) e s).

**Impresa ed imprenditore - Norme della Regione Lombardia - Accordi per la competitività disciplinati dall'articolo 2, comma 1, lett. a) - Prevista efficacia sostitutiva di tutti i provvedimenti amministrativi, comunque denominati, necessari all'esercizio dell'attività di impresa - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, del paesaggio e dei beni culturali.**

- Legge della Regione Lombardia 19 febbraio 2014, n. 11, art. 6, commi 4.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s).

**Impresa ed imprenditore - Norme della Regione Lombardia - Comunicazione unica regionale resa al SUAP - Previsione della salvezza di quanto previsto dagli articoli 75 e 76 del d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, riguardo alle dichiarazioni mendaci - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con l'art. 19, comma 6, l. n. 241/1990 - Conseguente violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento penale.**

- Legge della Regione Lombardia 19 febbraio 2014, n. 11, art. 6, comma 5.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. l).

**Impresa ed imprenditore - Norme della Regione Lombardia - Comunicazione unica regionale resa al SUAP - Previsione che in caso di mancata partecipazione dei soggetti invitati alla conferenza dei servizi, ovvero di mancata presentazione di osservazioni entro la data di svolgimento della conferenza stessa, i pareri, le autorizzazioni e gli altri provvedimenti relativi si intendono positivamente espressi - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, del paesaggio e dei beni culturali, per l'ampliamento dell'istituto del silenzio-assenso.**

- Legge della Regione Lombardia 19 febbraio 2014, n. 11, art. 7, comma 6, lett. b).
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s).



**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Lombardia - Previsione che i termini previsti dal comma 6, lett. b), ai fini dell'indizione della conferenza dei servizi, decorrono dalla comunicazione dell'esito favorevole delle procedure previste in materia di VIA, VAS, verifica di VIA, verifica di VAS, delle procedure edilizie di cui agli articoli 38 e 42 della L.R. 12/2005, delle procedure previste per le aziende a rischio d'incidente rilevante (ARIR) di cui all'art. 8 del d.lgs. n. 334/1999 e delle procedure di autorizzazione integrata ambientale di cui al d.lgs. n. 152/2006 - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, del paesaggio e dei beni culturali, nella parte in cui la norma impugnata omette di escludere l'applicazione del silenzio-assenso nelle materie stesse.**

- Legge della Regione Lombardia 19 febbraio 2014, n. 11, art. 7, comma 7.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s)..... Pag. 54

N. **91.** Ordinanza della Corte dei conti del 10 dicembre 2013

**Previdenza - Pensione privilegiata - Termine di decadenza per l'inoltro della domanda di pensione privilegiata - Decorrenza del termine quinquennale dalla data di cessazione del servizio, anziché dal momento della manifestazione della malattia - Violazione del principio di uguaglianza per l'ingiustificato diverso trattamento rispetto alla disciplina prevista dall'art. 169 del d.P.R. n. 1092/1973, a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 323 del 2008 - Incidenza sulla garanzia previdenziale.**

- Legge 8 agosto 1991, n. 274, art. 14, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, e 38, comma secondo. .... Pag. 61

N. **92.** Ordinanza del Tribunale di Palermo del 20 giugno 2013.

**Locazione di immobili urbani - Contratti di locazione ad uso abitativo, comunque stipulati, non registrati entro il termine stabilito dalla legge - Disciplina applicabile a decorrere dalla (tardiva) registrazione - Determinazione della durata legale del contratto in quattro anni, con rinnovo automatico alla scadenza, e fissazione del canone annuo in misura pari al triplo della rendita catastale (con adeguamento ISTAT) in sostituzione del maggior importo eventualmente convenuto dalle parti - Previsioni introdotte [contestualmente al regime della cedolare secca sugli affitti] da decreto legislativo in materia di federalismo fiscale - Denunciata esorbitanza dai principi e criteri direttivi della legge n. 42 del 2009 e contrasto con le finalità proprie di essi - Inosservanza di disposizioni dello Statuto dei diritti del contribuente assunte come principi generali dell'ordinamento tributario - Eccesso di delega - Compressione delle facoltà insite nel diritto di proprietà, per effetto della riduzione del canone locatizio ben al di sotto dei valori di mercato - Disparità di trattamento tra contratti di locazione di immobili ad uso abitativo e ad uso commerciale, nonché fra conduttore e locatore coobbligati all'adempimento fiscale omesso o ritardato - Irragionevole applicabilità delle previsioni censurate anche nel caso in cui il contratto registrato indichi un importo inferiore a quello effettivo - Equiparazione in tale ipotesi dell'evasione parziale dei tributi a quella totale, con riduzione dell'entrata tributaria, nocuo per l'erario e vantaggio solo per il conduttore.**

- Decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, art. 3, commi 8 e 9.
- Costituzione, artt. 3, 23, 42, 53, 70, 76 e 97; legge 5 maggio 2009, n. 42, artt. 2, comma 2, in particolare, lett. c) e d), 11, 12, 13, 21 e 26; legge 27 luglio 2000, n. 212, artt. 6, comma 2, e 10. .... Pag. 66



## N. 93. Ordinanza del Tribunale di Trento del 5 febbraio 2014

**Assistenza - Norme della Provincia autonoma di Trento - Disciplina degli interventi assistenziali in favore degli invalidi civili, dei ciechi civili e dei sordomuti - Previsione che le prestazioni assistenziali, di cui all'art. 3, sono estensibili, ove si tratti di soggetti residenti in Provincia di Trento e in possesso dei requisiti previsti dagli artt. 5, 6 e 7, ai rifugiati stranieri, agli apolidi e agli stranieri considerati dal d.lgs. n. 113/1999, titolari della carta di soggiorno ed ai loro figli minori - Lesione di diritto fondamentale della persona - Violazione del principio di uguaglianza per la diversa disciplina di situazioni omogenee, a seguito delle sentenze della Corte costituzionale nn. 306/2008 e 187/2010 - Violazione di norma di diritto internazionale generalmente riconosciuta - Violazione del diritto alla salute - Lesione del diritto all'istruzione - Violazione del principio di tutela dei lavoratori - Incidenza sulla garanzia assistenziale.**

- Legge della Provincia di Trento 15 giugno 1998, n. 7, art. 4, comma 3, come modificato dall'art. 49 della legge della Provincia di Trento 27 agosto 1999, n. 3 e dall'art. 87 della legge della Provincia Trento 19 febbraio 2002, n. 1.
- Costituzione, artt. 2, 3, 10, 11, 32, 34, 35 e 38. .... Pag. 69

## N. 94. Ordinanza del Consiglio di Stato del 17 febbraio 2014

**Procedimento civile - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Obbligo di corresponsione dell'indennizzo nei limiti delle risorse disponibili - Contrasto delle disposizioni interne con la normativa CEDU così come interpretata dalla consolidata giurisprudenza della Corte EDU - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla CEDU.**

- Legge 24 marzo 2001, n. 89, art. 3, comma 1.
- Costituzione, art. 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. .... Pag. 73

## N. 95. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia del 9 ottobre 2013

**Elezioni - Norme per le elezioni del Consiglio regionale della Regione Lombardia - Previsione dell'attribuzione di un premio di maggioranza alle liste che sono collegate al candidato eletto alla carica di Presidente della Regione - Irragionevolezza - Incidenza sul principio di uguaglianza del voto - Lesione del principio di elettorato passivo - Indebita dipendenza della funzione del Consiglio regionale dai risultati elettorali del candidato eletto alla carica di Presidente della Regione.**

- Legge della Regione Lombardia 31 ottobre 2012, n. 17, art. 1, comma 24
  - Costituzione, artt. 3, 48, comma secondo, 51, 121, comma secondo, e 122.
- Elezioni - Norme per le elezioni del Consiglio regionale della Regione Lombardia - Previsione di una soglia di sbarramento per le liste che sono collegate al candidato eletto alla carica di Presidente della Regione - Irragionevolezza - Incidenza sul principio di uguaglianza del voto - Lesione del principio di elettorato passivo - Indebita dipendenza della funzione del Consiglio regionale dai risultati elettorali del candidato eletto alla carica di Presidente della Regione.**
- Legge della Regione Lombardia 31 ottobre 2012, n. 17, art. 1, comma 30, lett. d).
  - Costituzione, artt. 3, 48, comma secondo, 51, 121, comma secondo, e 122. .... Pag. 83





# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 153

*Sentenza 21 maggio - 4 giugno 2014*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Lavoro - Regime sanzionatorio per violazione, da parte del datore di lavoro, della disciplina in tema di orario di lavoro.**

- Decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66 (Attuazione delle direttive 93/104/CE e 2000/34/CE concernenti taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro), art. 18-*bis*, commi 3 e 4, nel testo introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera *f*), del decreto legislativo 19 luglio 2004, n. 213 (Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66, in materia di apparato sanzionatorio dell'orario di lavoro).

## 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. 18-*bis*, commi 3 e 4, del decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66 (Attuazione delle direttive 93/104/CE e 2000/34/CE concernenti taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro), promosso dal Tribunale di Brescia, nel procedimento vertente tra F.D. ed altra e il Ministero del lavoro e delle politiche sociali - Direzione provinciale del lavoro di Brescia, con ordinanza del 21 marzo 2012, iscritta al n. 170 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 36, prima serie speciale, dell'anno 2012.

Visti l'atto di costituzione di Airst s.p.a. (già Airst s.r.l.), nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 15 aprile 2014 il Giudice relatore Sergio Mattarella;

uditi l'avvocato Andrea Bortoluzzi per l'Airst s.p.a. (già Airst s.r.l.) e l'avvocato dello Stato Filippo Bucalo per il Presidente del Consiglio dei ministri.



*Ritenuto in fatto*

1.- Nel corso di un giudizio di opposizione ad ordinanza ingiunzione emessa dalla Direzione provinciale del lavoro per l'irrogazione di sanzioni amministrative in materia di lavoro, il Tribunale ordinario di Brescia, in funzione di giudice del lavoro, con ordinanza del 21 marzo 2012 ha sollevato, in riferimento all'articolo 76 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 18-bis, commi 3 e 4, del decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66 (Attuazione delle direttive 93/104/CE e 2000/34/CE concernenti taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro).

1.1.- Il giudice remittente precisa, in punto di fatto, che l'ordinanza ingiunzione oggetto di opposizione è stata emessa per le seguenti violazioni: art. 4, commi 2, 3 e 4, del d.lgs. n. 66 del 2003, per superamento della durata massima dell'orario di lavoro settimanale; art. 5, comma 3, del medesimo decreto, per svolgimento di lavoro straordinario oltre il limite di 250 ore annuali; art. 7, comma 1, del medesimo decreto, per mancata fruizione del riposo giornaliero di undici ore ogni ventiquattro nel periodo dal 1° ottobre 2007 al 26 aprile 2008; art. 9, comma 1, del medesimo decreto, per mancata concessione del riposo settimanale di almeno ventiquattro ore nel medesimo periodo appena riportato.

Rileva poi il Tribunale che la parte privata ricorrente ha eccepito l'illegittimità costituzionale del regime sanzionatorio applicabile nella specie, e che l'accoglimento della questione determinerebbe l'applicazione di un regime «diverso e migliore», in base alla normativa in precedenza vigente.

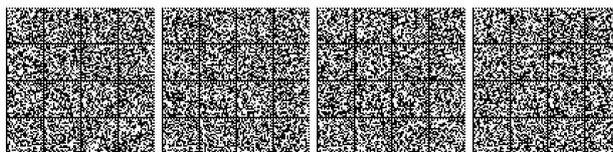
In particolare, per le violazioni degli artt. 7 e 9 del d.lgs. n. 66 del 2003, se si applicasse nella specie l'art. 9 del regio decreto-legge 15 marzo 1923, n. 692 (Limitazione dell'orario di lavoro per gli operai ed impiegati delle aziende industriali o commerciali di qualunque natura), convertito, con modificazioni, dalla legge 17 aprile 1925, n. 473 la sanzione sarebbe compresa tra 25 e 154 euro ovvero, qualora si tratti di più di cinque lavoratori, tra i 154 e i 1.032 euro; la disciplina introdotta nel 2003, invece, individua limiti compresi tra euro 104 ed euro 630 per ciascun lavoratore e non più per singola violazione, mentre la violazione dell'art. 4 del d.lgs. n. 66 del 2003 prevede una sanzione oscillante tra 130 e 780 euro per ogni lavoratore e per ciascun periodo.

1.2.- Tanto premesso, il giudice *a quo* osserva che il d.lgs. n. 66 del 2003 è stato emanato sulla base della delega contenuta nella legge 1° marzo 2002, n. 39 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2001), la quale prevedeva, fra l'altro, nel suo art. 2, comma 1, lettera c), il criterio direttivo per cui le sanzioni amministrative dovevano essere regolate secondo la previsione per cui in ogni caso «saranno previste sanzioni identiche a quelle eventualmente già comminate dalle leggi vigenti per le violazioni che siano omogenee e di pari offensività rispetto alle infrazioni alle disposizioni dei decreti legislativi». Sulla base di simile previsione, il remittente pone a confronto le regole previste in materia di orario di lavoro nella disciplina previgente e quelle contenute nel d.lgs. n. 66 del 2003, allo scopo di verificare se si possa parlare di violazioni «omogenee e di pari offensività», pervenendo alla conclusione affermativa.

Ed infatti, la regolazione dell'orario di lavoro di cui all'art. 4 del decreto n. 66 del 2003 trova un'evidente rispondenza alle previsioni di cui agli artt. 1 e 5 del r.d.l. n. 692 del 1923 (orario di lavoro massimo di otto ore, pari a quarantotto ore settimanali, con non più di due ore al giorno di straordinario); queste ultime norme prevedevano un regime dell'orario di lavoro la cui violazione implicava l'irrogazione delle sanzioni di cui all'art. 9 del r.d.l. n. 692 del 1923. Allo stesso modo, l'art. 4 del decreto n. 66 del 2003 «non si differenzia dalla disciplina previgente se non limitatamente al computo complessivo inderogabile settimanale», per cui la violazione del medesimo dovrebbe comportare l'applicazione della sanzione di cui al menzionato art. 9 del r.d.l. menzionato.

Considerazioni analoghe possono essere svolte - secondo il Tribunale - a proposito della disciplina sul riposo giornaliero di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 66 del 2003, nonché per quella del riposo settimanale di cui all'art. 9 del medesimo decreto. Rimanendo ferma, rispetto alla regolazione precedente, la regola del riposo settimanale di ventiquattro ore, si aggiungono modeste differenze rispetto alla disciplina contenuta nella legge 22 febbraio 1934, n. 370 (Riposo domenicale e settimanale).

La conclusione cui perviene il Tribunale di Brescia è nel senso che, pure in assenza di una «perfetta identità» tra le fattispecie di cui al decreto n. 66 del 2003 e quelle di cui alle leggi previgenti sopra richiamate, «sotto il profilo della omogeneità si tratta di discipline regolanti entrambe il rispetto di minimi irrinunciabili nel rapporto tra tempo lavorativo e riposo». Analogamente, sotto il profilo delle sanzioni, la disciplina vigente e quella pregressa sono animate dal medesimo fine, che è quello di «salvaguardare le condizioni del singolo lavoratore, senza che possa farsi derivare una diversa conclusione in relazione al differenziato regime della disciplina previgente nel caso di violazioni relative ad un numero di lavoratori superiori ai cinque». Sicché, secondo il Tribunale, l'unicità della materia e la semplice differenziata modulazione dei sistemi di conteggio dei limiti massimi consentono di ritenere che la nuova disciplina sia omogenea rispetto alla precedente.



Ciò comporta la necessità della rimessione alla Corte costituzionale, attesa la violazione dell'art. 76 della Costituzione.

2.- Nel giudizio si è costituita la parte privata Airest s.p.a., ricorrente avverso l'ordinanza ingiunzione, chiedendo l'accoglimento della prospettata questione.

2.1.- La parte, dopo aver ricordato le circostanze di fatto del giudizio *a quo* e le violazioni contestate degli artt. 4, 5, 7 e 9 del d.lgs. n. 66 del 2003, osserva che il provvedimento di ingiunzione prevedeva una sanzione complessiva pari ad euro 23.610, sanzione pagata con riserva di ripetizione.

Ciò premesso, la parte provvede ad una ricostruzione del quadro normativo nel quale si inserisce l'odierna questione. Con la citata legge n. 39 del 2002 è stata concessa una delega dal Parlamento al Governo per l'attuazione di direttive comunitarie, tra le quali quelle in materia di orario di lavoro; l'art. 2, comma 1, lettera *c*), della legge ha previsto come criterio direttivo quello per cui le sanzioni amministrative dovevano essere identiche a quelle comminate dalle leggi vigenti per le violazioni omogenee e di pari offensività. In attuazione della delega, gli artt. 4, 7 e 9, comma 1, del d.lgs. n. 66 del 2003, regolando la materia dell'orario di lavoro e dei riposi giornalieri e settimanali, nella loro originaria formulazione non prevedevano specifiche sanzioni per la violazione di dette norme; ed anche le direzioni provinciali del lavoro avevano inteso tale silenzio come indice del fatto che dovessero continuare a trovare applicazione le sanzioni previste per precetti di analogo contenuto nella legislazione previgente. In particolare, per la violazione delle regole sul riposo giornaliero si applicava la sanzione di cui all'art. 9 del r.d.l. n. 692 del 1923; per la violazione della disciplina del riposo settimanale si applicava la sanzione dell'art. 27 della legge n. 370 del 1934; per la violazione della disciplina sull'orario di lavoro settimanale si applicava l'art. 9 del r.d.l. n. 692 del 1923.

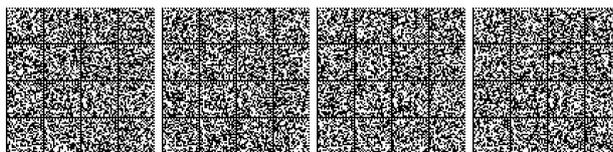
La situazione, però, è radicalmente mutata con l'entrata in vigore del decreto legislativo 19 luglio 2004, n. 213 (Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66, in materia di apparato sanzionatorio dell'orario di lavoro), il quale, introducendo l'art. 18-*bis* del d.lgs. n. 66 del 2003, ha fissato specifiche sanzioni per la violazione delle disposizioni di cui agli artt. 4, commi 2, 3 e 4, 7, comma 1, e 9, comma 1, del decreto stesso; sanzioni molto più elevate rispetto a quelle previste dalle citate leggi precedenti, le quali sono rimaste applicabili, al massimo, per le violazioni compiute fino al 31 agosto 2004 e non oltre. La legittimità costituzionale di tale modifica legislativa costituisce l'oggetto del presente giudizio.

2.2.- Secondo la parte costituita, la rilevanza della presente questione è palese. Il giudizio *a quo*, infatti, verte soltanto sull'ammontare delle sanzioni dovute; e l'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale determinerebbe o il venire meno di ogni sanzione per le violazioni contestate nel giudizio in corso, oppure l'applicazione delle più lievi sanzioni di cui alla normativa pregressa.

2.3.- La parte privata passa quindi all'esame della non manifesta infondatezza della questione.

Il criterio direttivo di cui al citato art. 2 della legge delega dovrebbe far comprendere che il legislatore, nel momento in cui si è richiamato alle sanzioni previste dalle leggi vigenti, non poteva che intendere le leggi vigenti al momento della sua entrata in vigore. Com'è stato confermato anche da numerosi interpreti, l'espressione "in ogni caso" usata dal legislatore delegante deve essere interpretata nel senso di non ammettere deroghe, imponendo l'attuazione del principio anche se «essa avesse comportato la previsione di una sanzione amministrativa di importo non compreso tra euro 103 ed euro 103.291», in ciò superando il diverso criterio direttivo contenuto nella medesima disposizione della legge delega. In altre parole, in presenza di violazioni «omogenee e di pari offensività», il criterio fissato nella delega sarebbe, secondo la parte, quello per cui non potrebbe essere prevista l'irrogazione di sanzioni diverse da quelle già previste in precedenza. Da tanto consegue che non sarebbe possibile «negare l'omogeneità e la pari offensività delle violazioni di norme, che immutate nel principio e nella struttura, prevedano limiti quantitativi diversi al cui superamento consegue la sanzione oppure ipotesi derogatorie diverse».

Premessa questa ricostruzione, la società costituita passa a confrontare le norme sanzionatorie contenute nel d.lgs. n. 66 del 2003 con quelle previste nel sistema previgente e, sulla base di richiami giurisprudenziali e di dottrina, perviene alle seguenti conclusioni: 1) che la disposizione dell'art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 66 del 2003 in tema di riposo settimanale ha in sostanza riprodotto l'art. 1, comma 1, della legge n. 370 del 1934, pur senza negare che vi sono alcune diversità lessicali le quali non mutano la sostanza del precetto, tanto che le direzioni provinciali del lavoro avevano applicato sempre l'art. 27 della legge n. 370 del 1934 fino all'entrata in vigore del d.lgs. n. 213 del 2004; 2) che l'art. 7 del d.lgs. n. 66 del 2003 «ha di fatto riproposto un principio omogeneo a quello deducibile, nel vigore del sistema previgente, dal combinato disposto degli artt. 1 e 5 del r.d.l. n. 692 del 1923»; 3) che l'art. 4 del d.lgs. n. 66 del 2003 in tema di durata media dell'orario di lavoro ha pure riproposto un principio deducibile, nel vigore del sistema previgente, dal combinato disposto degli artt. 1 e 5 del r.d.l. n. 692 del 1923.



La parte privata, pertanto, conclude nel senso che le sanzioni amministrative introdotte dall'art. 18-bis del d.lgs. n. 66 del 2003 sono di misura ben superiore rispetto a quelle esistenti nel pregresso sistema, con ciò determinando l'evidente violazione della disposizione contenuta nella legge delega e, quindi, dell'art. 76 Cost.

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

3.1.- L'inammissibilità deriverebbe dal fatto che l'ordinanza di rimessione non consente di apprezzare la rilevanza della questione, poiché il Tribunale non indica analiticamente le sanzioni comminate nella specie, né quelle che sarebbero applicabili in caso di declaratoria di illegittimità costituzionale.

3.2.- Nel merito, la questione sarebbe comunque priva di fondamento.

Osserva l'Avvocatura dello Stato che il tema centrale dell'odierno giudizio consiste nello stabilire l'esatta portata della nozione di "omogeneità" delle violazioni cui si riporta la norma di delega. Soltanto ove tale requisito fosse dimostrato, infatti, si potrebbe prefigurare una fondatezza della prospettata questione. Ma tale omogeneità non sussiste, secondo la parte intervenuta.

L'ordinamento italiano, infatti, dovendo dare attuazione alle direttive dell'Unione europea, non ha scelto di modificare o integrare le disposizioni precedenti, quanto di procedere all'integrale riscrittura della disciplina dell'orario di lavoro. Nel sistema attuale, essa prevede la fissazione di un orario medio complessivo settimanale, comprensivo del lavoro straordinario, pari a quarantotto ore; un periodo minimo di riposo giornaliero di undici ore ogni ventiquattro e un periodo di riposo settimanale pari a ventiquattro ore ogni sette giorni. La durata massima della settimana lavorativa, però, viene demandata alla contrattazione collettiva. Nel sistema precedente, invece, gli artt. 1 e 5 del r.d.l. n. 692 del 1923 fissavano la durata massima del lavoro ordinario, di quello straordinario e della settimana lavorativa.

La previsione di una durata media complessiva della settimana lavorativa, da rispettare sull'arco temporale di riferimento di quattro mesi, consente la concentrazione del lavoro in periodi di tempo ridotti, mentre il r.d.l. n. 692 del 1923 non conteneva analoghe disposizioni. Sotto questo profilo sarebbe evidente il carattere fortemente innovativo dell'odierno sistema, sia in ordine all'orario settimanale che a quello giornaliero. Quanto al lavoro giornaliero, il limite delle undici ore ogni ventiquattro non esisteva nel sistema pregresso; ed anche per il riposo settimanale l'art. 9 del d.lgs. n. 66 del 2003 innova rispetto alla disciplina di cui alla legge n. 370 del 1934.

In conclusione - secondo l'Avvocatura dello Stato - la nuova disciplina si fonda su presupposti totalmente diversi da quelli del passato, sicché la mancanza di omogeneità esclude la possibilità di violazione del precetto contenuto nella legge delega.

#### *Considerato in diritto*

1.- Il Tribunale ordinario di Brescia, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato, in riferimento all'articolo 76 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 18-bis, commi 3 e 4, del decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66 (Attuazione delle direttive 93/104/CE e 2000/34/CE concernenti taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro). Tali disposizioni - le quali prevedono, rispettivamente, che la violazione delle disposizioni di cui agli artt. 4, commi 2, 3 e 4, e 10, comma 1, del decreto stesso sia punita con la sanzione amministrativa da 130 a 780 euro per ogni lavoratore e per ciascun periodo (comma 3), e che la violazione delle disposizioni di cui agli artt. 7, comma 1, e 9, comma 1, del decreto stesso sia punita con la sanzione amministrativa da 105 a 630 euro (comma 4) - si porrebbero in contrasto con l'art. 2, comma 1, lettera c), della legge delega 1° marzo 2002, n. 39 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2001), il quale ha previsto come criterio direttivo in materia di sanzioni amministrative che, nel passaggio dal precedente al nuovo regime, in ogni caso «saranno previste sanzioni identiche a quelle eventualmente già comminate dalle leggi vigenti per le violazioni che siano omogenee e di pari offensività rispetto alle infrazioni alle disposizioni dei decreti legislativi». E poiché - secondo la ricostruzione operata dal Tribunale - le precedenti disposizioni in materia prevedevano l'irrogazione di sanzioni più miti, ciò si tradurrebbe nella conseguente illegittimità costituzionale per violazione della legge delega.

2.- Va innanzitutto rigettata l'eccezione preliminare sollevata dall'Avvocatura dello Stato secondo la quale la questione sarebbe inammissibile perché l'ordinanza di rimessione non avrebbe dato conto in modo adeguato della rilevanza della medesima. L'eccezione non è fondata, perché il Tribunale di Brescia ha illustrato sia la fattispecie concreta posta al suo esame sia le sanzioni amministrative che sono state irrogate sulla base delle censurate disposizioni, indicando anche quali erano - secondo la sua prospettazione - le sanzioni che si sarebbero dovute applicare in base al sistema



previgente, il che comporta che sia da ritenere dimostrata in modo sufficiente la rilevanza dell'odierna questione di legittimità costituzionale.

3.- Ai fini del corretto inquadramento della questione è opportuna una breve premessa di carattere ricostruttivo.

Il decreto legislativo n. 66 del 2003 ha dato attuazione, anche se con notevole ritardo, a due direttive comunitarie, n. 93/104/CE e n. 2000/34/CE in materia di organizzazione dell'orario di lavoro. In sede di emanazione del decreto si decise, per ragioni che non interessano nella sede odierna, di non intervenire sul regime sanzionatorio relativo alle violazioni in materia di orario di lavoro. Di tanto costituisce specchio evidente la previsione dell'art. 19, comma 2, del d.lgs. n. 66 del 2003 che, nella sua versione originaria, prevedeva l'abrogazione, dalla data di entrata in vigore, di tutte le disposizioni legislative e regolamentari in materia, «salve le disposizioni espressamente richiamate e le disposizioni aventi carattere sanzionatorio»; il che prova che il legislatore delegato era ben consapevole della necessità di mantenere in vita le sanzioni amministrative previgenti.

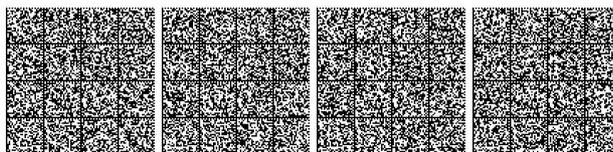
Un ulteriore e successivo intervento, rappresentato dal decreto legislativo 19 luglio 2004, n. 213 (Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66, in materia di apparato sanzionatorio dell'orario di lavoro), avvalendosi dello strumento della delega correttiva - prevista, nel caso specifico, dall'art. 1, comma 4, della legge delega n. 39 del 2002 - aggiunse nel corpo del d.lgs. n. 66 del 2003, oltre ad altre modifiche, anche il nuovo art. 18-*bis*, oggetto del presente giudizio.

La materia, peraltro, non ha trovato una propria stabile sistemazione con l'introduzione dell'art. 18-*bis* oggi censurato, perché successivamente il legislatore è intervenuto più volte proprio su tale articolo, che è stato oggetto di ulteriori modifiche contenute prima nell'art. 41 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. Successivamente, nell'art. 7 della legge 4 novembre 2010, n. 183 (Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro). Da ultimo, nell'art. 14, comma 1, lettera c), del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 145 (Interventi urgenti di avvio del piano "Destinazione Italia", per il contenimento delle tariffe elettriche e del gas, per l'internazionalizzazione, lo sviluppo e la digitalizzazione delle imprese, nonché misure per la realizzazione di opere pubbliche ed EXPO 2015), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 21 febbraio 2014, n. 9.

È necessario precisare che, avendo il giudice *a quo* chiarito che le sanzioni amministrative inflitte nel giudizio davanti a lui pendente riguardano il periodo di tempo che va dall'ottobre 2007 al giugno 2008, lo scrutinio della Corte sarà limitato, in conformità al principio della domanda, al testo originario dell'art. 18-*bis*, che è quello cui si riferisce il Tribunale di Brescia, senza riguardare in alcun modo il testo risultante dalle modifiche successive di detta norma.

4.- Lo scrutinio della Corte, quindi, riguarda la prospettata violazione dei principi della legge delega derivante dalla previsione di sanzioni amministrative più elevate rispetto a quelle di cui al sistema previgente; in particolare, la Corte è chiamata a stabilire se le sanzioni introdotte dalla norma impugnata possano o meno considerarsi diverse - e, in questo caso, maggiori - rispetto «a quelle eventualmente già comminate dalle leggi vigenti per le violazioni che siano omogenee e di pari offensività». La sussistenza del carattere della omogeneità costituisce, evidentemente, un aspetto decisivo, perché il riconoscimento dell'eventuale non omogeneità delle nuove sanzioni rispetto alle precedenti escluderebbe in radice la sussistenza di una violazione della legge delega; e proprio su questo punto, infatti, si è concentrata la linea difensiva dell'Avvocatura dello Stato. Una volta verificata l'esistenza di tale elemento, si dovrà procedere al confronto delle sanzioni.

4.1.- È appena il caso di rammentare - trattandosi di una questione di legittimità costituzionale prospettata esclusivamente in termini di violazione della delega legislativa - che costituisce giurisprudenza pacifica di questa Corte il principio secondo cui, ove sia necessario verificare la conformità della norma delegata alla norma delegante, è richiesto lo svolgimento di un duplice processo ermeneutico, condotto in parallelo: l'uno, concernente la norma che determina l'oggetto, i principi e i criteri direttivi della delega; l'altro, relativo alla norma delegata, da interpretare nel significato compatibile con questi ultimi. Nel determinare il contenuto della delega si deve tenere conto del complessivo contesto normativo nel quale si inseriscono la legge delega e i relativi principi e criteri direttivi, nonché delle finalità che la ispirano, che costituiscono non solo la base e il limite delle norme delegate, ma anche gli strumenti per l'interpretazione della loro portata. Deve, altresì, considerarsi che la delega legislativa non esclude ogni discrezionalità del legislatore delegato; questa può essere più o meno ampia, in relazione al grado di specificità dei criteri fissati nella legge delega. Pertanto, per valutare se il legislatore abbia ecceduto tali margini di discrezionalità, occorre individuare la *ratio* della delega per verificare se la norma delegata sia stata con questa coerente (fra le altre, sentenze n. 272 del 2012 e n. 184 del 2013).



In riferimento, poi, ai cosiddetti decreti legislativi integrativi e correttivi, questa Corte, nel riconoscerne l'ammissibilità da un punto di vista costituzionale, ha tuttavia precisato che ciò che conta è «che si intervenga solo in funzione di correzione o integrazione delle norme delegate già emanate, e non già in funzione di un esercizio tardivo, per la prima volta, della delega "principale"; e che si rispettino pienamente i medesimi principi e criteri direttivi già imposti per l'esercizio della medesima delega "principale"» (sentenza n. 206 del 2001). Il che significa, nel caso di specie, che il medesimo criterio direttivo sopra richiamato, ancorché dettato per l'esercizio della delega principale, deve ovviamente valere anche in sede di emanazione del decreto integrativo e correttivo, ossia quello che contiene la norma oggi in esame.

5.- E' necessario, quindi, procedere al confronto, in relazione alle sanzioni amministrative in concreto erogate nel giudizio *a quo*, tra le previsioni dei censurati commi 3 e 4 dell'art. 18-*bis* del d.lgs. n. 66 del 2003 e le sanzioni di cui al sistema precedente.

5.1.- Come correttamente risulta dall'ordinanza di rimessione, il sistema sanzionatorio relativo alle violazioni in tema di orario di lavoro e di riposo domenicale e festivo era contenuto, fino all'entrata in vigore della norma oggi in esame, in una normativa molto risalente nel tempo, ossia il regio decreto-legge 15 marzo 1923, n. 692 (Limitazioni dell'orario di lavoro per gli operai ed impiegati delle aziende industriali o commerciali di qualunque natura), e la legge 22 febbraio 1934, n. 370 (Riposo domenicale e settimanale).

In particolare, gli artt. 1 e 5 del r.d.l. n. 692 del 1923 prevedevano una durata massima della normale giornata di lavoro pari ad otto ore al giorno per 48 ore settimanali di lavoro effettivo, con possibilità di incremento, a titolo di lavoro straordinario, per non più di due ore al giorno per dodici ore settimanali. La relativa sanzione era contenuta nel successivo art. 9 il quale - nel testo risultante dalle modifiche di cui all'art. 3, comma 1, del decreto legislativo 19 dicembre 1994, n. 758 (Modificazioni alla disciplina sanzionatoria in materia di lavoro) - prevedeva una sanzione amministrativa da lire cinquantamila a lire trecentomila (ossia da 25 a 155 euro), con incremento qualora essa si riferisse a più di cinque lavoratori ovvero si fosse verificata nel corso dell'anno solare per più di cinquanta giorni.

In materia di riposo settimanale, l'art. 1 della legge n. 370 del 1934 prevedeva l'obbligo di un riposo di 24 ore consecutive per ogni settimana, di regola fissato per la domenica (art. 3); le relative sanzioni erano contenute nel successivo art. 27, secondo cui la contravvenzione a tale previsione era punita con la sanzione amministrativa da lire cinquantamila a lire trecentomila, suscettibile di aumento qualora la stessa fosse riferita a più di cinque lavoratori.

Tali disposizioni, com'è evidente, rispondevano ad una realtà economica e lavorativa assai più semplice di quella odierna, ma tuttavia dimostrano come fin da allora la legge fosse attenta a questo profilo, ritenendo che la violazione della disciplina in tema di orario di lavoro fosse un indice di sfruttamento dei lavoratori, da punire con il necessario rigore.

5.2.- Rispetto a tale risalente normativa, il d.lgs. n. 66 del 2003 introduce alcune significative modifiche.

Ai fini che interessano l'odierna questione, è da porre in evidenza, ad esempio, che l'art. 3, nel prevedere un orario normale di 40 ore settimanali, consente ai contratti collettivi di stabilire una durata minore; l'art. 4, nell'attribuire ai contratti collettivi il potere di stabilire la durata massima settimanale dell'orario di lavoro, dispone che la durata media non possa superare, per ogni periodo di sette giorni, le 48 ore, comprese quelle dello straordinario; e il successivo comma 3 stabilisce che la durata media vada calcolata con riferimento ad un periodo non superiore a quattro mesi.

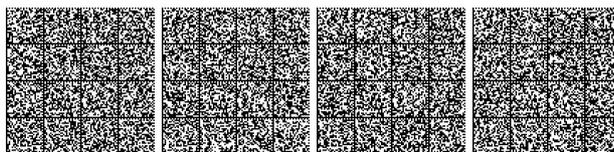
Quanto al lavoro straordinario, l'art. 5 del d.lgs. n. 66 del 2003, pur rimandando ai contratti collettivi la regolamentazione delle relative prestazioni, fissa un massimo di 250 ore annuali.

In relazione, infine, al riposo giornaliero e settimanale, l'art. 7 determina il riposo giornaliero in undici ore di riposo consecutivo ogni ventiquattro ore, mentre l'art. 9 dispone che il lavoratore ha diritto ogni sette giorni a un periodo di riposo di almeno 24 ore consecutive, di regola in coincidenza con la domenica.

Per ciò che riguarda, invece, il sistema delle sanzioni, il comma 3 dell'art. 18-*bis* oggi censurato stabilisce la sanzione amministrativa da 130 a 780 euro, per ogni lavoratore e per ciascun periodo di violazione, per le violazioni di cui agli artt. 4, commi 2, 3 e 4, e 10, comma 1, del decreto (fra i quali rientra la disciplina sull'orario di lavoro); mentre il comma 4 dell'art. 18-*bis* oggi censurato stabilisce la sanzione amministrativa da 105 a 630 euro per le violazioni di cui agli artt. 7, comma 1, e 9, comma 1, del medesimo decreto, ossia le norme che regolano il riposo giornaliero e settimanale.

6.- La questione è fondata.

Dalla ricostruzione operata fin qui risulta in modo evidente che il sistema delineato dal d.lgs. n. 66 del 2003, pur in parte diverso da quello passato, presenta una definizione dei limiti di lavoro e delle relative violazioni omogenea rispetto a quella precedente.



Il fatto, ad esempio, che gli artt. 1 e 5 del r.d.l. n. 692 del 1923 non contenessero una norma esplicita sulla durata dell'orario di lavoro settimanale, ma solo la previsione di un orario giornaliero normale e straordinario, dava conto anche, sia pure indirettamente, dell'orario settimanale; si può riconoscere che, prima dell'entrata in vigore dell'art. 7 del d.lgs. n. 66 del 2003, non c'era una norma esplicita sul riposo giornaliero, ma è altrettanto vero che lo stesso derivava (per sottrazione) dalla durata della giornata togliendo le ore massime di lavoro. Sembra innegabile, in altre parole, che, nonostante le indubie diversità, vi sia una sostanziale coincidenza nella logica di fondo che anima i due diversi sistemi: entrambi sanzionano l'eccesso di lavoro e lo sfruttamento del lavoratore che ne consegue, ponendo limiti all'orario di lavoro giornaliero e settimanale ed imponendo periodi di necessario riposo. Ed è appena il caso di rilevare che, nel lungo tempo che separa la legislazione degli anni venti e trenta dello scorso secolo dall'intervento del legislatore del 2003, si colloca anche l'entrata in vigore della Costituzione, il cui art. 36 demanda alla legge ordinaria il compito di stabilire la durata massima della giornata lavorativa e riconosce al lavoratore il diritto al riposo settimanale ed alle ferie annuali retribuite.

Ai fini, quindi, del rispetto dei criteri fissati nella legge delega, deve affermarsi che le sanzioni amministrative previste dal r.d.l. n. 692 del 1923 e dalla legge n. 370 del 1934 corrispondono a violazioni da ritenere omogenee rispetto a quelle regolate dal d.lgs. n. 66 del 2003 e che, pertanto, la normativa sanzionatoria oggi in esame era tenuta al rispetto della previsione della delega nel senso della necessaria identità rispetto alle sanzioni precedenti; le quali, come si è già detto, erano state ritoccate al rialzo dal d.lgs. n. 758 del 1994.

Risulta in modo evidente, invece, proprio sulla base del confronto sopra compiuto, che le sanzioni amministrative di cui all'art. 18-*bis* del d.lgs. n. 66 del 2003 sono più alte di quelle irrogate nel sistema precedente; e, trattandosi di un'operazione di puro confronto aritmetico, non sussistono dubbi interpretativi.

Ne discende la fondatezza della questione di legittimità costituzionale, perché effettivamente sussiste la violazione del criterio direttivo contenuto nell'art. 2, comma 1, lettera c), della legge di delega n. 39 del 2002, sicché se ne impongono l'accoglimento e la conseguente declaratoria di illegittimità costituzionale delle censurate disposizioni, per violazione dell'art. 76 Cost.

È appena il caso di rilevare, d'altronde, che le conclusioni cui la Corte giunge trovano ulteriore conforto dalla consultazione degli atti parlamentari, dai quali si evince che il legislatore delegato ha riformato il sistema sanzionatorio nella erronea convinzione di poter intervenire liberamente per l'assenza di norme sanzionatorie precedenti (in particolare, la seduta del 28 aprile 2004 della undicesima Commissione della Camera dei deputati).

7.- Alla luce di quanto già osservato incidentalmente al precedente punto 3, l'accoglimento dell'odierna questione si limita al petitum richiesto e non esplica alcuna efficacia sulle successive modifiche legislative relative alla medesima disposizione oggi in esame.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 18-bis, commi 3 e 4, del decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66 (Attuazione delle direttive 93/104/CE e 2000/34/CE concernenti taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro), nel testo introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera f), del decreto legislativo 19 luglio 2004, n. 213 (Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66, in materia di apparato sanzionatorio dell'orario di lavoro).*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 maggio 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Sergio MATTARELLA, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 4 giugno 2014.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI



N. 154

*Sentenza 21 maggio - 4 giugno 2014*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Misure per il contenimento della spesa in materia di pubblico impiego - Dipendenti pubblici non contrattualizzati - Blocco per il triennio 2011-2013 dei meccanismi di adeguamento retributivo e degli automatismi stipendiali (classi e scatti) correlati all'anzianità di servizio.**

– 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 21, secondo e terzo periodo.

–

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Gaetano SILVESTRI;

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

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 21, secondo e terzo periodo, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, promosso dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio nel procedimento vertente tra Amadori Massimo ed altri e il Ministero dell'economia e delle finanze con ordinanza del 24 luglio 2013, iscritta al n. 244 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 46, prima serie speciale, dell'anno 2013.

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

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

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza depositata il 24 luglio 2013 (r.o. n. 244 del 2013), il Tribunale amministrativo regionale del Lazio ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 21, secondo e terzo periodo, del decreto-legge 31 marzo 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, in riferimento agli artt. 2, 3, 36, 53 e 97 della Costituzione.

1.1.- Il TAR Lazio espone che i ricorrenti sono ufficiali della Guardia di finanza i quali, con decorrenze giuridiche diverse, hanno acquisito il grado di maggiore o maturato i 13 anni di servizio senza demerito dalla nomina a ufficiale, nel periodo oggetto di applicazione del decreto-legge n. 78 del 2010, introduttivo per il personale cosiddetto non contrattualizzato disciplinato all'art. 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento



del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), tra cui il personale della Guardia di finanza, il blocco per il triennio 2011-2013: *a)* dei meccanismi di adeguamento retributivo previsti dall'art. 24 della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo), per gli anni 2011, 2012 e 2013; *b)* degli automatismi stipendiali (classi e scatti) correlati all'anzianità di servizio, relativi allo stesso periodo; *c)* di ogni effetto economico delle progressioni in carriera, comunque denominate, conseguite nel periodo 2011-2013. Essi hanno agito per l'accertamento del diritto al pieno trattamento retributivo, per il triennio 2011-2013, delle prestazioni di lavoro straordinario svolte, secondo gli importi corrisposti a favore degli ufficiali che hanno conseguito lo stesso grado o la medesima anzianità di servizio in un periodo anteriore al 1° gennaio 2011.

1.2.- Il giudice rimettente ritiene che la norma censurata trovi applicazione in ordine alla retribuzione del lavoro straordinario, nella parte in cui stabilisce che «Per le categorie di personale di cui all'articolo 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni, che fruiscono di un meccanismo di progressione automatica degli stipendi, gli anni 2011, 2012 e 2013 non sono utili ai fini della maturazione delle classi e degli scatti di stipendio previsti dai rispettivi ordinamenti» (secondo periodo), e che, per lo stesso personale, «le progressioni di carriera comunque denominate eventualmente disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per i predetti anni, ai fini esclusivamente giuridici» (terzo periodo).

Non reputa, infatti, convincente la tesi dei ricorrenti secondo cui la retribuzione del lavoro straordinario non formerebbe oggetto delle disposizioni di blocco introdotte dall'art. 9, comma 21, del d.l. n. 78 del 2010 e che, conseguentemente, dovrebbe essere calcolata secondo gli importi spettanti ai pari grado promossi al grado di maggiore prima del 1° gennaio 2011 o che, comunque, prima di tale data, abbiano raggiunto i 13 anni di servizio dalla nomina a ufficiale senza demerito.

In particolare, il TAR osserva che l'art. 43, comma 14, della legge 1° aprile 1981, n. 121 (Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza) dispone che il compenso per lavoro straordinario, per gli ufficiali dirigenti e cosiddetti omogeneizzati, è di regola determinato in misura proporzionale ad alcune voci del trattamento retributivo fondamentale.

1.3.- Il TAR sostiene la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 21, secondo e terzo periodo, del d.l. n. 78 del 2010, nella parte in cui impedisce ai suddetti ufficiali di conseguire la remunerazione del lavoro straordinario nella misura corrispondente alla qualifica conseguita o all'anzianità raggiunta nel corso del triennio oggetto delle misure di contenimento della spesa pubblica.

1.3.1.- Viene prospettata la violazione degli artt. 2, 3 e 36 Cost.

La disciplina censurata determinerebbe, in contrasto con gli artt. 2 e 3 Cost., un'irragionevole disparità di trattamento all'interno del Corpo della Guardia di finanza: infatti, a parità di grado (e con mansioni conseguentemente corrispondenti), gli appartenenti al Corpo percepirebbero o meno lo stesso trattamento economico accessorio in relazione ad un elemento del tutto aleatorio, costituito dall'anno in cui la relativa promozione è stata conseguita ovvero la prescritta anzianità è stata maturata.

Sarebbe violato, altresì, l'art. 36 Cost., in quanto, in base ad esso, il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro, dovendosi presumere che tale sia la retribuzione tabellare prevista per il grado rivestito.

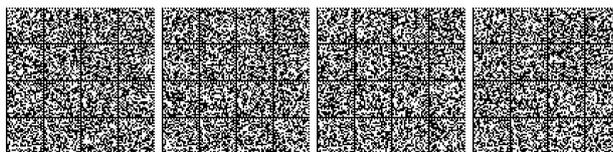
Il giudice rimettente sostiene che, pur non essendovi dubbio che anche la riduzione del passivo del bilancio statale è un valore avente piena copertura costituzionale (viepiù oggi, dopo il recepimento nell'art. 81 Cost. del principio del pareggio di bilancio), tale obiettivo non può tuttavia essere realizzato a scapito dei principi di uguaglianza formale e sostanziale, ovvero degli altri valori tutelati dalla Costituzione, tra cui quelli definiti dall'art. 36 Cost.

1.3.2.- A parere del TAR Lazio sarebbe, altresì, lesa l'art. 97 Cost.

La circostanza per cui il trattamento economico tra colleghi si differenzia non già in virtù delle mansioni svolte e delle conseguenti responsabilità bensì in relazione ad un elemento casuale - rappresentato dal momento in cui la qualifica è stata acquisita o l'anzianità maturata -, non potrebbe che interferire negativamente sui rapporti tra i colleghi stessi, così riverberandosi sull'organizzazione degli uffici ed incidendo negativamente sul loro buon andamento.

1.3.3.- Il giudice rimettente, infine, qualificando il blocco disciplinato dalle disposizioni impugnate come imposizione di natura tributaria, prospetta la violazione degli artt. 2, 3 e 53 Cost.

L'art. 9, comma 21, del d.l. n. 78 del 2010 introdurrebbe una prestazione patrimoniale, poiché verrebbe trattenuta una parte dei compensi maturati con il grado superiore o la maggiore anzianità. La disposizione censurata imporrebbe agli interessati un peculiare concorso alle spese pubbliche, ovvero, in altri termini, istituirebbe un tributo anomalo, in contrasto con i richiamati parametri costituzionali.



Sarebbe leso il principio di capacità contributiva, poiché il sacrificio sarebbe richiesto non in relazione ad uno specifico indice di ricchezza, ma al dato, economicamente insignificante, del momento in cui la qualifica è stata acquisita o l'anzianità maturata, senza alcuna considerazione del principio di progressività.

Inoltre, il tributo colpirebbe solo una parte dei dipendenti che hanno raggiunto una determinata qualifica o maturato una certa anzianità, e, comunque, soltanto i redditi dei pubblici dipendenti, senza invece gravare, a parità di capacità contributiva, su analoghe categorie di lavoratori o di redditi.

Il giudice rimettente evidenzia che l'eccezionalità della situazione economica che lo Stato deve affrontare è suscettibile, senza dubbio, di consentire al legislatore anche il ricorso a strumenti eccezionali; tuttavia resta compito dello Stato garantire anche in queste condizioni il rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale.

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate non fondate.

L'Avvocatura rileva che la norma censurata ha un precedente nell'art. 7 del decreto-legge 19 settembre 1992, n. 384 (Misure urgenti in materia di previdenza, di sanità e di pubblico impiego, nonché disposizioni fiscali), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 14 novembre 1992, n. 438, che ha superato il vaglio di legittimità costituzionale.

A sostegno della non ravvisabilità della asserita violazione degli artt. 3 e 97 Cost., in particolare, viene valorizzato che la norma impugnata ha toccato tutti i dipendenti del settore pubblico, secondo le coordinate perimetrare dalla Corte, e cioè in misura non eccedente «l'obiettivo di realizzare un raffreddamento della dinamica retributiva e non in danno di una sola categoria di pubblici dipendenti» (sentenza n. 223 del 2012). Viene infine rimarcato come la delicata situazione delle finanze pubbliche nazionali, anche nella prospettiva europea, deponga per la legittimità dei sacrifici imposti alle diverse categorie, proprio in applicazione del principio di solidarietà espresso dall'art. 2 Cost., che non potrebbe, quindi, ritenersi violato.

#### *Considerato in diritto*

1.- Con ordinanza del 24 luglio 2013, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio ha sollevato questione di costituzionalità dell'art. 9, comma 21, secondo e terzo periodo, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, in riferimento agli artt. 2, 3, 36, 53 e 97 della Costituzione.

2.- La norma censurata, nella parte in cui stabilisce, rispettivamente, che «Per le categorie di personale di cui all'articolo 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni, che fruiscono di un meccanismo di progressione automatica degli stipendi, gli anni 2011, 2012 e 2013 non sono utili ai fini della maturazione delle classi e degli scatti di stipendio previsti dai rispettivi ordinamenti», e che, per il medesimo personale, «le progressioni di carriera comunque denominate eventualmente disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per i predetti anni, ai fini esclusivamente giuridici», impedisce agli ufficiali della Guardia di finanza, che, nel corso del triennio oggetto delle misure di contenimento della spesa pubblica, abbiano acquisito il grado di maggiore o maturato i 13 anni di servizio senza demerito dalla nomina di ufficiale, di conseguire la remunerazione del lavoro straordinario nella misura corrispondente rispettivamente alla qualifica conseguita o all'anzianità raggiunta.

A parere del giudice *a quo*, ciò comporterebbe la violazione degli artt. 2, 3 e 36 Cost., da un lato, per l'irragionevole disparità di trattamento del personale della Guardia di finanza, atteso che, a parità di grado e con mansioni corrispondenti, gli appartenenti al Corpo percepirebbero diversi trattamenti economici accessori per il lavoro straordinario in relazione ad un elemento cronologico del tutto aleatorio; dall'altro lato, per la lesione del diritto del lavoratore ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro prestato, tale dovendo presumersi quella corrispondente alla retribuzione tabellare prevista per il grado rivestito o l'anzianità raggiunta.

Inoltre, sarebbero lesi gli artt. 2, 3 e 53 Cost., in quanto verrebbe imposto un peculiare concorso alle spese pubbliche, colpendo solo i redditi di pubblici dipendenti e, tra essi, solo quelli di coloro che hanno raggiunto una determinata qualifica o maturato una certa anzianità dopo il 1o gennaio 2011. Sarebbe, inoltre, istituito un tributo anomalo, nel cui ambito il sacrificio è richiesto non in relazione ad uno specifico indice di ricchezza, ma a un dato temporale economicamente insignificante, e ciò senza alcuna considerazione del principio di progressività.

La norma censurata, infine, si porrebbe in contrasto con l'art. 97 Cost., in quanto, determinando la differenziazione del trattamento economico non in virtù delle mansioni espletate ma in relazione ad un elemento casuale, interferirebbe sui rapporti tra i colleghi riverberandosi negativamente sul buon andamento degli uffici.

3.- Va premesso che correttamente il giudice rimettente, non aderendo alla prospettazione dei ricorrenti circa l'esclusione dei compensi per il lavoro straordinario dal blocco del trattamento retributivo, ritiene che le disposizioni in questione siano invece applicabili.



Difatti, per coloro che hanno acquisito il grado superiore, va applicato il terzo periodo del comma 21 dell'art. 9 del d.l. n. 78 del 2010. Tale disposizione sterilizza, appunto, gli effetti economici delle progressioni di carriera senza operare alcuna distinzione tra voci fondamentali e voci accessorie del trattamento retributivo.

Per gli ufficiali cosiddetti "omogeneizzati", nei cui confronti gli artt. 43, commi 22 e 23, e 43-ter della legge 10 aprile 1981, n. 121 (Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza) dispongono un riconoscimento di natura economica e non una progressione di carriera, il blocco deriva dal secondo periodo del comma 21 del citato art. 9, il quale prevede che, per coloro che fruiscono di un meccanismo di progressione automatica degli stipendi, gli anni 2011, 2012 e 2013 non sono utili ai fini della maturazione di «classi e scatti» di stipendio previsti dai rispettivi ordinamenti. Non è illogico ritenere che con tale binomio il legislatore abbia voluto includere tutti i miglioramenti stipendiali, pur se non formalmente definiti come «classi» e «scatti», poiché la natura ancillare del compenso per lavoro straordinario rispetto allo stipendio giustifica che, in mancanza di un'espressa differenziazione, al primo si applichi la medesima disciplina del secondo.

Ciò è particolarmente evidente nel caso in esame, in cui, ai sensi della disciplina di settore, per il personale non dirigente la misura oraria del compenso per il lavoro straordinario è legata ai parametri stipendiali che, a norma dell'art. 2 del decreto legislativo 30 maggio 2003, n. 193 (Sistema dei parametri stipendiali per il personale non dirigente delle Forze di polizia e delle Forze armate, a norma dell'art. 7 della legge 29 marzo 2001, n. 86), articolano il trattamento economico del personale della Guardia di finanza; mentre, per il personale dirigente, l'art. 2170 del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare) dispone che il compenso per il lavoro straordinario sia determinato in misura proporzionale alla retribuzione mensile.

Più in generale, la riconducibilità di questa voce non marginale del trattamento economico al blocco previsto dal secondo periodo del comma 21 è suggerita anche dalla *ratio* cui è ispirato il d.l. n. 78 del 2010, che è volto ad introdurre un meccanismo di raffreddamento della dinamica retributiva nel suo complesso e senza distinzione alcuna.

4.- Tanto premesso sulla ricostruzione del quadro normativo operata dal giudice *a quo*, può procedersi all'esame dei gruppi di censure prospettate dal giudice rimettente.

5.- La questione di costituzionalità dell'art. 9, comma 21, secondo e terzo periodo, sollevata con riferimento alla violazione degli artt. 2, 3 e 36 Cost., non è fondata.

5.1.- Per le censure relative agli artt. 2 e 3 Cost., valgono, anche nel caso di specie, le considerazioni di questa Corte, che ha ritenuto l'intervento in esame giustificato, nel suo complesso, dalle notorie esigenze di contenimento della spesa pubblica, in presenza del carattere eccezionale, transeunte, non arbitrario, consentaneo allo scopo prefissato nonché temporalmente limitato dei sacrifici richiesti (sentenza n. 310 del 2013).

Le disposizioni censurate rientrano infatti nel perimetro delineato dalla sentenza n. 304 del 2013, con riferimento a questa normativa, secondo cui «la misura adottata è giustificata dall'esigenza di assicurare la coerente attuazione della finalità di temporanea "crystallizzazione" del trattamento economico dei dipendenti pubblici per inderogabili esigenze di contenimento della spesa pubblica, realizzata con modalità per certi versi simili a quelle già giudicate da questa Corte non irrazionali ed arbitrarie (sentenze n. 496 e n. 296 del 1993; ordinanza n. 263 del 2002), anche in considerazione della limitazione temporale del sacrificio imposto ai dipendenti (ordinanza n. 299 del 1999)».

5.2.- Questa Corte ha inoltre negato che sia ravvisabile una lesione dell'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, posto che «il legislatore può anche emanare disposizioni che modifichino in senso sfavorevole la disciplina dei rapporti di durata, anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti, sempre che tali disposizioni "non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto" (sentenze n. 166 del 2012, n. 302 del 2010, n. 236 e n. 206 del 2009)» (sentenza n. 310 del 2013).

5.3.- Con specifico riferimento alla disparità di trattamento con i colleghi che hanno raggiunto il grado superiore o maturato l'anzianità prima del 2011, viene in rilievo uno degli elementi cui è connessa la disciplina economica del rapporto. Infatti coloro che si sono visti riconoscere il migliore trattamento retributivo hanno raggiunto il grado superiore o maturato la maggiore anzianità di servizio prima rispetto ai ricorrenti nel giudizio *a quo*, per i quali tali condizioni si sono verificate a partire dal 1º gennaio 2011.

Come già affermato da questa Corte, ciò costituisce un elemento che di per sé può giustificare un diverso trattamento retributivo (sentenza n. 304 del 2013).

In particolare, si è ritenuto che non esiste un principio di omogeneità di retribuzione a parità di anzianità, ed anzi «è ammessa una disomogeneità delle retribuzioni anche a parità di qualifica e di anzianità», naturalmente in situazioni determinate (sentenza n. 304 del 2013). E in una tale prospettiva non può considerarsi irragionevole un esercizio della discrezionalità legislativa che privilegi esigenze fondamentali di politica economica, a fronte di altri valori pur costituzionalmente rilevanti (da ultimo, sentenze n. 310 e n. 304 del 2013).

5.3.1.- Quanto alla disparità di trattamento tra dipendenti pubblici e privati, come chiarito dalla citata sentenza n. 310 del 2013, «non può non rilevarsi che le profonde diversità dello stato giuridico (si pensi alla minore stabilità del rapporto) e di trattamento economico escludano ogni possibilità di comparazione».



5.4.- Con riferimento all'art. 36 Cost., poi, questa Corte è ferma nel sostenere che il giudizio sulla conformità a tale parametro costituzionale non può essere svolto per singoli istituti, né giorno per giorno, ma occorre valutare l'insieme delle voci che compongono il trattamento complessivo del lavoratore in un arco temporale di una qualche significativa ampiezza (sentenze n. 310 e n. 304 del 2013, n. 366 e n. 287 del 2006, n. 470 del 2002 e n. 164 del 1994).

6.- La questione di costituzionalità per violazione degli artt. 2, 3 e 53 Cost., in relazione alla presunta natura tributaria della misura in esame, è parimenti non fondata.

I criteri elaborati da questa Corte in ordine alle prestazioni patrimoniali portano ad escludere che tale natura sia ravvisabile nella misura oggetto della norma impugnata. Si è precisato, infatti, che gli elementi indefettibili della fattispecie tributaria sono tre: una disciplina legale diretta in via prevalente a procurare una definitiva decurtazione patrimoniale a carico del soggetto passivo; una decurtazione che non comporti una modifica di un rapporto sinallagmatico; una destinazione delle risorse derivanti, connesse ad un presupposto economicamente rilevante, a «sovvenire» le pubbliche spese. Nessuno di questi elementi è rinvenibile nella fattispecie.

In particolare, con la recente sentenza n. 304 del 2013, sempre con riferimento alle disposizione in esame, si è ritenuto che: «La norma censurata [...] non ha natura tributaria in quanto non prevede una decurtazione o un prelievo a carico del dipendente pubblico. Pertanto, in assenza di una decurtazione patrimoniale o di un prelievo della stessa natura a carico del soggetto passivo, viene meno in radice il presupposto per affermare la natura tributaria della disposizione. Inoltre, viene a mancare anche il requisito relativo all'acquisizione delle risorse al bilancio dello Stato, in quanto la disposizione non realizza un'acquisizione che, anche in via indiretta, venga a fornire copertura a pubbliche spese, ma determina un risparmio di spesa».

7.- Infine, anche la questione di costituzionalità per violazione dell'art. 97 Cost. non è fondata.

La censura, incentrata sulla presunta distorsione delle dinamiche dei rapporti tra colleghi e sulle possibili ripercussioni negative sull'andamento degli uffici, si sostanzia infatti in considerazioni metagiuridiche e meramente ipotetiche.

Comunque, nella più volte ricordata sentenza n. 304 del 2013, si è affermata la non fondatezza della censura relativa al comma 21, formulata in riferimento all'art. 97 Cost., in una prospettiva simile a quella qui in esame, in quanto «il principio di buon andamento dell'amministrazione non può essere richiamato per conseguire miglioramenti retributivi (ordinanza n. 205 del 1998; sentenza n. 273 del 1997)» (ordinanza n. 263 del 2002)».

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 21, secondo e terzo periodo, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, sollevata, in riferimento agli artt. 2, 3, 36, 53 e 97 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 maggio 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

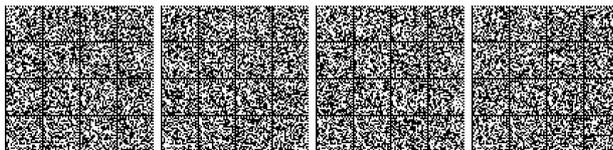
Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 4 giugno 2014.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI



N. 155

*Sentenza 21 maggio - 4 giugno 2014*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Lavoro - Termine di decadenza per l'impugnazione del licenziamento di cui al riformato art. 6 della legge n. 604/1966 - Applicabilità anche ai contratti a termine "già conclusi" alla data di entrata in vigore della legge censurata.**

- Legge 4 novembre 2010, n. 183 (Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro), art. 32, comma 4, lettera *b*).
- 

#### 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. 32, comma 4, lettera *b*), della legge 4 novembre 2010, n. 183 (Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro), promossi dal Tribunale ordinario di Roma con due ordinanze del 24 ottobre 2012, iscritte ai numeri 301 e 302 del registro ordinanze 2012 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 3, prima serie speciale, dell'anno 2013.

Visti gli atti di costituzione di C.G. e di Poste Italiane s.p.a., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 15 aprile 2014 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo;

uditi gli avvocati Sergio Galleano e Vincenzo de Michele per C.G., Giampiero Proia e Luigi Fiorillo per Poste Italiane s.p.a. e l'avvocato dello Stato Enrico De Giovanni per il Presidente del Consiglio dei ministri.

#### *Ritenuto in fatto*

1.- Il Tribunale ordinario di Roma, in funzione di giudice del lavoro, con ordinanza del 24 ottobre 2012 (r.o. n. 301 del 2012) ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, comma 4, lettera *b*), della legge 4 novembre 2010, n. 183 (Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi



all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro), nella parte in cui prevede l'applicazione del termine di decadenza di cui al riformato art. 6, primo comma, della legge 15 luglio 1966, n. 604 (Norme sui licenziamenti individuali) ai contratti di lavoro a tempo determinato già conclusi alla data di entrata in vigore della citata legge n. 183 del 2010 e con decorrenza dalla medesima data.

2.- Il rimettente, chiamato a pronunciare su una causa promossa da C.I. nei confronti di Poste Italiane spa, premette che, con ricorso depositato il 24 gennaio 2012, il ricorrente ha chiesto che fosse accertata la nullità del termine finale di durata apposto al contratto di lavoro stipulato con la detta società, ai sensi dell'art. 2, comma 1-*bis*, del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368 (Attuazione della direttiva 1999/70/CE relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso dall'UNICE, dal CEEP e dal CES), come modificato dall'art. 1, comma 558, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006), contratto avente durata dal 9 luglio 2008 al 31 ottobre 2008, con inquadramento al livello E, con mansioni di portalettere; la conversione del contratto in rapporto di lavoro a tempo indeterminato fin dalla data di stipulazione; la condanna della resistente alla riammissione in servizio del lavoratore e al pagamento, anche a titolo risarcitorio, delle retribuzioni a far data dalla scadenza del termine, oltre agli accessori di legge.

Il Tribunale, inoltre, riferisce che Poste Italiane s.p.a., costituitasi in giudizio con memoria del 28 maggio 2012, ha eccepito in via preliminare la decadenza dall'azione di nullità per mancata impugnazione del contratto nel termine previsto dall'art. 32 della legge n. 183 del 2010 e la risoluzione del contratto stesso per mutuo consenso; nel merito, la società ha contestato la fondatezza delle pretese azionate dal ricorrente, chiedendone il rigetto.

Il giudicante espone che, all'udienza del 12 giugno 2012, ritenuta la causa matura per la decisione, ha fissato l'udienza di discussione anche sui «dubbi in merito alla legittimità costituzionale della norma dell'art. 32, comma 4, lettera *b*), L. 183/2010 - nella parte in cui prevede l'applicazione del termine di decadenza di cui al riformato art. 6 della L. 604/1966 anche ai contratti a termine "già conclusi" alla data di entrata in vigore della medesima legge - in relazione al disposto dell'art. 3 della Costituzione».

Ciò premesso, il rimettente, dopo aver riportato l'art. 32, comma 4, della legge n. 183 del 2010, nonché il richiamo, in esso contenuto, all'art. 6 della legge n. 604 del 1966, rileva che, nel caso di specie, benché il contratto stipulato tra le parti fosse cessato in data 31 ottobre 2008, cioè ben prima dell'entrata in vigore della normativa ora citata (24 novembre 2010), il ricorrente aveva contestato per la prima volta la legittimità dell'apposizione del termine di durata con lettera spedita il 25 ottobre 2011, quindi ben oltre la scadenza del termine decadenziale introdotto dal menzionato art. 32.

Tuttavia, il rimettente dà atto che, ai sensi del comma 1-*bis*, di detta norma, introdotto dall'art. 1, comma 2, della legge 26 febbraio 2011, n. 10, intervenuta a convertire, con modificazioni, il decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie), «In sede di prima applicazione, le disposizioni di cui all'articolo 6, primo comma, della legge 15 luglio 1966, n. 604, come modificato dal comma 1 del presente articolo, relative al termine di sessanta giorni per l'impugnazione del licenziamento, acquistano efficacia a decorrere dal 31 dicembre 2011».

Però il menzionato differimento del termine al 31 dicembre 2011 sarebbe stato previsto quando lo stesso, decorrente dal 24 novembre 2010 e della durata di sessanta giorni, era ormai irrimediabilmente scaduto, con conseguente intangibilità di ogni fattispecie decadenziale medio tempore verificatasi. A conforto di questa tesi sono richiamate alcune sentenze della Corte di cassazione e alcune fattispecie nelle quali il legislatore, pur introducendo disposizioni di sospensione o proroga di termini di prescrizione o di decadenza, lo avrebbe fatto prima della scadenza dei termini stessi e mai dopo.

Comunque - prosegue il rimettente - che si aderisca o meno all'opzione interpretativa in ordine alla applicabilità a tutte le ipotesi indicate nel citato art. 32 del differimento dell'efficacia del termine decadenziale di impugnazione introdotto dalla legge n. 10 del 2011, nonché in merito alla non applicabilità dello stesso a tutte le scadenze a tale data già maturate, non vi sarebbe ragione di dubitare che, nel caso di specie, essendo cessato il contratto a termine in data 31 ottobre 2008, ed avendo il ricorrente formalizzato la propria impugnazione con lettera del 25 ottobre 2011, quest'ultimo sia incorso nella decadenza contemplata dalla menzionata norma, come eccepito dalla parte convenuta.

In questo quadro, «la previsione dell'applicazione del citato termine decadenziale d'impugnazione ai soli contratti di lavoro a tempo determinato "già conclusi" (*rectius*: cessati o scaduti) alla data di entrata in vigore della L. 183/2010, e non anche a tutte le altre ipotesi previste dall'art. 32, commi 3 e 4, della medesima legge e già verificatesi a quella stessa data», sarebbe in contrasto con i principi di parità di trattamento e di ragionevolezza sanciti dall'art. 3 Cost.

Infatti, quanto al principio di ragionevolezza, non vi sarebbe dubbio che il legislatore possa, nell'esercizio della discrezionalità che gli è propria, disciplinare in maniera diversa fattispecie differenti, quali sarebbero certamente, ai



fini che ne occupano, quelle: 1) relative alla scadenza del termine apposto al contratto di lavoro (citata per ben quattro volte nell'art. 32, nella formulazione precedente alle modifiche da ultimo introdotte dall'art. 1, comma 12, della legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita), applicabile *ratione temporis* al caso di specie e, in particolare, al comma 3, lettere *a*) e *d*), e al comma 4, lettere *a*) e *b*); 2) concernenti il recesso del committente nei rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, anche nella modalità a progetto (comma 3, lettera *b*); 3) relative al trasferimento del lavoratore, ai sensi dell'art. 2103 del codice civile (comma 3, lettera *c*); 4) attinenti alla cessione del contratto di lavoro, ai sensi dell'art. 2112 cod. civ. (comma 4, lettera *c*), nonché 5) aventi ad oggetto ogni altro caso in cui, compresa l'ipotesi prevista dall'art. 27 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 (Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro), si chieda la costituzione o l'accertamento di un rapporto di lavoro in capo ad un soggetto diverso dal titolare del contratto (comma 4, lettera *d*). Tuttavia, sarebbe del pari indubbio che, qualora sia lo stesso legislatore a disciplinare in maniera identica fattispecie diverse in relazione ad un determinato aspetto (qual è quello del termine d'impugnazione che in questa sede interessa), debba farlo in maniera coerente e, per l'appunto, ragionevole ed uguale per tutte.

Nel caso in esame, per non incorrere nella violazione del principio di ragionevolezza, il legislatore avrebbe potuto prevedere o che per tutte le ipotesi previste dall'art. 32, commi 3 e 4, il termine di decadenza di 60 giorni si applicasse anche ai rapporti «già conclusi» (nel caso dei contratti a termine, di collaborazione, di somministrazione), o agli atti già compiuti (nel caso di trasferimento dei lavoratori e di cessione dei contratti di lavoro) alla data di entrata in vigore della legge, ovvero che, sempre per tutte le medesime ipotesi, il predetto termine si applicasse soltanto ai rapporti non ancora conclusi o agli atti non ancora compiuti a quella stessa data.

Prevedendo che soltanto per i contratti di lavoro a tempo determinato il termine di decadenza si applichi anche ai rapporti già conclusi alla data di entrata in vigore della legge, il legislatore avrebbe introdotto anche una evidente disparità di trattamento tra i lavoratori intenzionati a contestare in giudizio l'apposizione del termine a tali contratti (costretti ad impugnarli nel termine di 60 giorni a far data dal 24 novembre 2010), e quelli intenzionati a promuovere analoga iniziativa giudiziaria in relazione alle diverse ipotesi previste dallo stesso art. 32, commi 3 e 4, «già concluse» o comunque verificatesi alla medesima data (i quali potranno continuare ad agire in giudizio senza dover rispettare alcun termine di decadenza).

Tale disparità di trattamento, inoltre, sarebbe evidente anche dal punto di vista datoriale, non ravvisandosi ragione per tutelare in maniera differente, all'interno della medesima norma, l'interesse dei datori di lavoro, che abbiano stipulato contratti a tempo determinato, di conoscere, in tempi rapidi e certi, se e quanti dei propri ex dipendenti abbiano intenzione di contestarne in giudizio la legittimità, rispetto all'analogo interesse di quegli imprenditori che abbiano invece stipulato contratti di collaborazione coordinata e continuativa, di collaborazione a progetto o di somministrazione, ovvero che abbiano disposto il trasferimento di un lavoratore da una unità produttiva ad un'altra, ovvero ancora che abbiano ceduto un contratto di lavoro, di conoscere con altrettanta rapidità e certezza l'esistenza di analoghe intenzioni impugnatorie da parte dei propri ex collaboratori, dipendenti o ex dipendenti.

Non si potrebbe pervenire a conclusione diversa valorizzando la circostanza (peraltro meramente fattuale e non giuridica) che, ormai da anni, importanti realtà imprenditoriali italiane (e, in particolare, Poste Italiane *s.p.a.*) abbiano fatto ampio ricorso all'assunzione di lavoratori con contratti a tempo determinato, dando così vita ad un "fenomeno sociale" di portata tale da legittimare una sorta di intervento straordinario del legislatore, diretto a far emergere, una volta per tutte, il contenzioso latente relativo a tale tipologia contrattuale. Al riguardo, premesso che tutte le norme recanti limiti all'accesso del cittadino alla giustizia (qual è quella in esame, che non soltanto introduce un termine di decadenza dalla facoltà di agire in giudizio, ma ne prevede l'applicazione anche alle fattispecie già verificatesi al momento dell'entrata in vigore della legge) hanno natura eccezionale, sarebbe sufficiente porre in evidenza - sempre sotto il profilo della parità di trattamento - sia la dubbia legittimità di un intervento legislativo palesemente rivolto a favorire, in difetto di «motivi imperiosi di carattere generale», la posizione di uno dei due contraenti (nella specie, della parte datoriale), sia l'assoluta ingiustificabilità dello stesso, considerata la posizione di quei lavoratori che, assunti con contratti a tempo determinato da piccoli o medi imprenditori e non direttamente coinvolti nel citato "fenomeno sociale", si sono visti applicare anche alle fattispecie già verificatesi (a differenza dei lavoratori assunti con le altre tipologie contrattuali o destinatari degli altri provvedimenti datoriali indicati nell'art. 32, commi 3 e 4), un termine decadenziale mai esistito prima.

Alla luce di tali rilievi, la norma censurata si porrebbe in contrasto con l'art. 3 Cost. e con i principi di ragionevolezza e di parità di trattamento in essa sanciti.

In questo quadro, ad avviso del Tribunale, la questione di legittimità costituzionale, così promossa, sarebbe non manifestamente infondata e rilevante ai fini della decisione, perché, qualora la norma in esame trovasse applicazione,



nel caso di specie si dovrebbe dichiarare la decadenza del ricorrente dalla facoltà di agire in giudizio per ottenere l'accertamento della nullità del termine apposto al contratto di lavoro stipulato con la società convenuta.

3.- Con atto depositato il 4 febbraio 2013 si è costituita la società Poste Italiane spa., chiedendo che la questione di legittimità costituzionale sia dichiarata inammissibile o non fondata.

Quanto alla asserita irragionevolezza della norma censurata, la società osserva che il rimettente porrebbe sul medesimo piano fattispecie ed istituti del tutto diversi. In particolare, il giudice *a quo* non riconoscerebbe la specificità delle fattispecie di illegittima apposizione del termine al rapporto di impiego, che si differenzerebbe in modo netto rispetto alle altre ipotesi di patologia del negozio giuridico prese in considerazione dalla norma impugnata e che, ragionevolmente, giustificerebbe l'operatività del regime decadenziale.

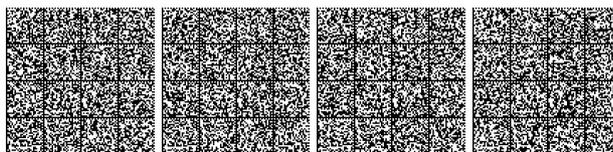
Infatti, diversamente dagli altri istituti considerati dall'art. 32, commi 3 e 4, il giudizio in ordine alla legittima apposizione del termine al rapporto d'impiego si sostanzierebbe in un'azione di accertamento della nullità parziale di una clausola del contratto di lavoro, nella quale sarebbe disciplinato il relativo termine, mentre la detta azione sarebbe imprescrittibile. Pertanto, il legislatore del 2010, al fine di garantire il principio del legittimo affidamento, avrebbe introdotto, anche con riferimento al passato, un termine decadenziale che permettesse di portare a definizione certa tutto il possibile contenzioso in materia di contratti a tempo determinato, imponendo ai lavoratori, effettivamente interessati all'accertamento della illegittimità dei termini apposti ai rispettivi rapporti d'impiego, l'onere di procedere alla tempestiva impugnazione - prima stragiudiziale poi giudiziale - entro i termini indicati dalla norma impugnata. In tal modo, il legislatore avrebbe inteso ragionevolmente sanzionare con una preclusione decadenziale la relativa inerzia.

La difesa della società afferma che, ponendosi in un'ottica sistematica, la previsione in esame risponderebbe alle medesime finalità che hanno ispirato l'adozione del regime sanzionatorio oggetto dei commi 5, 6 e 7, del medesimo art. 32 della legge n. 183 del 2010, ritenute legittime da questa Corte con la sentenza n. 303 del 2011.

Ad avviso della resistente, la ricostruzione - secondo la giurisprudenza maggioritaria - dell'illegittima apposizione del termine al rapporto d'impiego, alla stregua di causa di nullità parziale del contratto di lavoro, avrebbe ingenerato una "discutibile" prassi giudiziaria, per cui un rilevante numero di lavoratori avrebbe proposto l'actio nullitatis a distanza di molti anni dal momento della contestazione della illegittimità del termine e dalla (normalmente coincidente) messa a disposizione del datore di lavoro delle proprie prestazioni; sicché in sede giudiziaria la domanda avrebbe assunto come petitum non tanto la conversione del contratto in rapporto a tempo indeterminato, quanto il pagamento di tutte le retribuzioni maturate dalla decorrenza della mora accipiendi dell'imprenditore convenuto in giudizio e connesse alla ricostituzione del rapporto d'impiego, realizzata posponendo ad libitum la data di presentazione del ricorso giudiziale.

In tal modo si sarebbe realizzato un effetto distorsivo della garanzia attribuita ai lavoratori interessati fino all'entrata in vigore della normativa ora al vaglio di questa Corte, in quanto gli stessi lavoratori avrebbero potuto contestare in via stragiudiziale la legittimità del termine in epoca immediatamente successiva alla cessazione degli effetti del contratto, per poi rivendicare in sede giudiziaria, dopo anni di intenzionale inerzia, non tanto e non solo la ricostituzione del rapporto, quanto il complesso di somme corrispondenti alle retribuzioni, agli interessi legali e alla rivalutazione monetaria, maturati a far data dalla messa a disposizione delle prestazioni al datore di lavoro. Tale sistema avrebbe consentito «palesi forme di abuso del diritto», caratterizzate da un illegittimo "sviamento" delle tutele apprestate dall'ordinamento, in quanto l'entità della indennità risarcitoria, costituente l'effetto indiretto della declaratoria di nullità del termine apposto al rapporto di lavoro, e, cioè, la liquidazione di una indennità pari al complesso delle retribuzioni e degli accessori di legge maturati dalla mora accipiendi alla data della riammissione in servizio, «diveniva una variabile arbitrariamente determinata dal lavoratore, che - fondandosi (indebitamente) sull'imprescrittibilità dell'actio nullitatis - poteva intenzionalmente posporre l'avvio dell'accertamento giurisdizionale in modo da incrementare le spettanze derivanti dall'eventuale condanna dell'imprenditore».

Proprio al fine di contemperare gli interessi dei lavoratori e quelli del datore di lavoro il legislatore avrebbe delineato, da un lato, ai commi 5, 6 e 7 dell'art. 32 della legge n. 183 del 2010, un regime che riconosce a favore del lavoratore - che abbia ottenuto il riconoscimento della illegittimità del termine apposto al proprio rapporto d'impiego - la declaratoria giudiziale di conversione a tempo indeterminato dello stesso contratto e la previsione di una indennità onnicomprensiva determinata, avuto riguardo ai criteri di cui all'art. 8 della legge n. 604 del 1966, entro un minimo di 2,5 ed un massimo di 12 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto; per altro verso, con la disposizione oggetto di scrutinio, il legislatore avrebbe introdotto un termine di decadenza del tutto finalizzato a fornire certezza in ordine a tutte le fattispecie di contratti a tempo determinato conclusesi anche a distanza di lustri o decenni dall'entrata in vigore della norma scrutinata e che, in punto di diritto, stante il principio dell'imprescrittibilità dell'azione di nullità relativa alla clausola con la quale si è apposto il termine al rapporto d'impiego, sarebbero ancora ipoteticamente suscettibili



di accertamento positivo in sede giudiziale, con evidente e irragionevole violazione dei principi di affidamento e di certezza delle situazioni giuridiche consolidate, che la disposizione impugnata sarebbe appunto finalizzata a preservare.

Alla luce di tali argomentazioni, sarebbe errato affermare che la detta disposizione troverebbe come *tertium comparationis* i rapporti ed atti cui fanno riferimento le altre norme di cui al comma 4 dell'art. 32 della legge n. 183 del 2010.

Infatti, si tratterebbe di fattispecie che, sotto il profilo patologico, non godrebbero del rimedio dell'azione di nullità dalla quale derivi una potenziale e perenne (e, nel caso in esame, irragionevole) incertezza in ordine alla contestazione della legittimità del rapporto, e che, sotto il profilo economico-sociale, non avrebbero "registrato", prima dell'entrata in vigore della legge, un'estensione in termini di contenzioso con effetti "distorcivi" simili a quello che, invece, avrebbe motivato l'adozione del regime processuale e di tutela sostanziale oggetto, rispettivamente, del comma 4, lettera *b*) e dei commi 5, 6 e 7, dell'art. 32 della legge citata.

Pertanto, ad avviso della difesa della società, andrebbe affermata l'assoluta legittimità e ragionevolezza della norma censurata e, di converso, l'inammissibilità e l'infondatezza della questione oggetto del presente giudizio.

La questione sarebbe non fondata anche con riguardo alla asserita disparità di trattamento.

Infatti, come affermato dallo stesso rimettente, si tratterebbe di fattispecie diverse che il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, può disciplinare in modo diverso.

Né tale difformità delle fattispecie - già idonea a minare il fondamento stesso della prospettata questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento all'art. 3 Cost. - può essere superata dal rilievo che le stesse sarebbero sottoposte, in relazione ad un determinato aspetto, cioè al termine d'impugnazione, ad una disciplina identica, trattandosi di un profilo del tutto irrilevante per valutare l'eventuale violazione del principio di uguaglianza.

Ad avviso di Poste Italiane s.p.a., «l'istituto della decadenza, così come quello della prescrizione, attenendo ad un aspetto estraneo alla fattispecie giuridica sostanziale, essendo inerente al diritto di azione, non vale a far venire meno la differenziazione sostanziale e fattuale delle fattispecie alle quali detta decadenza è riferita».

Pertanto, la circostanza che il legislatore abbia previsto, ai fini dell'esercizio dell'azione, un medesimo termine di decadenza per tutte le fattispecie di cui all'art. 32, commi 3 e 4, della legge n. 183 del 2010, non potrebbe valere a rendere omogenee fattispecie che sono e restano sostanzialmente diverse.

Al riguardo, la società ricorda che - come statuito dalla giurisprudenza di questa Corte - il principio di uguaglianza sostanziale, di cui all'art. 3 Cost., comporta un generale divieto di discriminazione rinvenibile soltanto qualora si trattino in maniera diversa situazioni uguali sotto il profilo sostanziale, perché se situazioni uguali esigono uguale disciplina, situazioni sostanzialmente diverse possono richiedere discipline differenti.

Risulterebbe evidente, dunque, che nella specie la diversità delle situazioni, considerate dai commi 3 e 4 dell'art. 32 della legge n. 183 del 2010, escluderebbe la configurabilità della denunciata violazione del principio di uguaglianza, rientrando nell'alveo della insindacabile discrezionalità legislativa la scelta di differenziare anche il regime delle decadenze previsto dalla norma censurata. Ne conseguirebbe che la difformità delle dette situazioni e della relativa disciplina ben potrebbe giustificare, anche in relazione al regime della decadenza, l'adozione di scelte diversificate, adottate previa discrezionale valutazione delle peculiari esigenze protettive postulate da ciascuna fattispecie.

La società prosegue osservando che la posizione rivestita dai lavoratori, intenzionati a contestare in giudizio l'apposizione del termine al contratto, non sarebbe in alcun modo equiparabile e/o confrontabile con la posizione di coloro che si trovino nelle altre condizioni prese in considerazione dai commi 3 e 4 del citato art. 32 della legge n. 183 del 2010.

Infatti, i lavoratori a termine sarebbero destinatari di una complessa e articolata disciplina di dettaglio, dettata *ad hoc* dal legislatore, che li porrebbe, sotto il profilo della certezza dei rapporti giuridici, in una posizione peculiare e tale da giustificare per essi la necessità di prevedere l'onere d'impugnare, a pena di decadenza, il termine apposto anche ai contratti relativi ai rapporti già conclusi. Al riguardo, l'esponente ricorda che l'azione diretta a far accertare la nullità del termine apposto al contratto di lavoro è imprescrittibile. Rispetto a detta situazione, l'esigenza di certezza dei rapporti giuridici - perseguita dall'art. 32, commi 3 e 4, della citata legge n. 183 del 2010 - giustificherebbe ed imporrebbe l'applicazione di un termine di decadenza anche in relazione ai rapporti già conclusi alla data di entrata in vigore della legge stessa. E ciò soprattutto qualora si consideri che quest'ultima, soltanto per l'ipotesi di illegittima apposizione del termine al contratto di lavoro, ha normativamente previsto anche per i rapporti già conclusi, la conversione *ex lege* del rapporto a termine in rapporto a tempo indeterminato, stabilendo una tutela risarcitoria predeterminata e disancorata dai criteri civilistici di commisurazione e prova del danno risarcibile. Detta disciplina renderebbe ancora più giustificata la previsione di un termine di decadenza anche per i rapporti già conclusi, essendo diretta ad evitare disparità di trattamento tra lavoratori assunti con contratto a termine, in tal caso posti in situazioni sostanzialmente uguali, ancorando la



diversità di disciplina ad un dato meramente fattuale, costituito dalla circostanza che il rapporto fosse o meno concluso alla data di entrata in vigore della legge n. 183 del 2010.

Inoltre, la società pone in evidenza l'aspetto peculiare della disciplina propria del contratto di lavoro a tempo determinato, costituito dalla possibilità, prevista in modo espresso dalla legge, di prorogare e rinnovare le assunzioni a termine, pur nel limite massimo di 36 mesi. Rispetto a tale situazione, risulterebbe essenziale l'esigenza di assicurare, per tale fattispecie e non per le altre prese in esame dalla norma censurata, la certezza dei rapporti giuridici pregressi. Pertanto, la differenziazione del regime di decadenza tra la fattispecie del contratto a termine e esigenze proprie del rapporto di lavoro a tempo determinato.

Né potrebbe essere assunto come valido *tertium comparationis* il regime sanzionatorio previsto in caso di illegittima fornitura di lavoro temporaneo o di somministrazione irregolare, in quanto l'art. 27, comma 1, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 (Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30), nel prevedere la sola possibilità per il lavoratore di agire in giudizio al fine di ottenere la costituzione di un rapporto alle dipendenze dell'utilizzatore, escluderebbe che dalla irregolarità della somministrazione derivi una presunzione iuris et de iure, per cui in tale fattispecie debba essere comunque dichiarata la sussistenza di un rapporto di lavoro con l'utilizzatore.

Ad avviso della società, dunque, la conformità al principio di parità di trattamento della diversificazione della disciplina in esame sarebbe insita nella difformità delle fattispecie, peraltro riconosciuta dal rimettente, e nella insindacabile discrezionalità del legislatore che, nel momento in cui ha previsto la sanzione della conversione, ben poteva operare una peculiare e discrezionale valutazione circa l'opportunità di una disciplina diversificata della decadenza.

In tale contesto, ad avviso di Poste Italiane s.p.a., risulterebbe evidente come, a sostegno della illegittimità costituzionale della norma, non potrebbe utilmente essere invocata una disparità di trattamento «dal punto di vista datoriale».

La maggior tutela asseritamente riconosciuta al datore di lavoro, che abbia stipulato contratti a termine, rientrerebbe nella complessa disciplina di dettaglio dettata in materia di assunzioni a tempo indeterminato e sarebbe "compensata" dalla doppia sanzione (conversione più risarcimento comunque dovuto), normativamente prevista soltanto a carico di tali datori di lavoro.

Inoltre, la pretesa violazione del principio di uguaglianza non potrebbe nemmeno risiedere nel fatto che la norma avrebbe costretto i lavoratori a termine ad impugnare entro 60 giorni anche i contratti già conclusi, consentendo alle altre categorie di lavoratori «di continuare ad agire in giudizio senza dover rispettare alcun termine decadenziale».

Al riguardo Poste Italiane s.p.a. osserva come dalla normativa denunciata non derivi alcun vulnus per il diritto dei lavoratori a termine di agire in giudizio per ottenere la declaratoria di illegittimità del contratto, diritto comunque garantito venendo in rilievo non già l'an, bensì il quomodo dell'accesso alla tutela giurisdizionale (è richiamata la sentenza n. 500 del 1995).

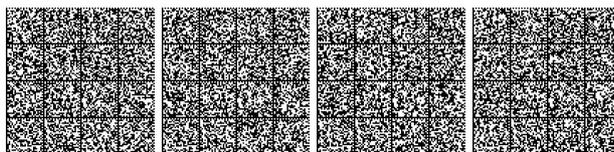
Inoltre, l'adozione di mezzi differenziati d'impugnazione non potrebbe porsi come illegittima discriminazione, né impedirebbe la garanzia dell'azione in giudizio per ottenere protezione dei propri diritti e interessi, «la quale non richiede necessariamente l'uniformità degli strumenti a tal fine apprestati dal legislatore» (sono richiamate le sentenze n. 500 del 1995 e n. 238 del 1994).

4.- Con atto depositato il 5 febbraio 2013, è intervenuto nel presente giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o non fondata.

In punto di rilevanza, la difesa dello Stato evidenzia come parte della giurisprudenza e della dottrina ritenga che il comma 1-bis dell'art. 32 della legge n. 183 del 2010 (comma introdotto dall'art. 1, comma 1, della legge n. 10 del 2011, che ha convertito il d.l. n. 225 del 2010) abbia durata retroattiva. Ne conseguirebbe che il differimento al 31 dicembre 2011 del termine di 60 giorni per l'impugnazione del licenziamento, in detto comma 1-bis, varrebbe anche per tutte le fattispecie assoggettate *ex novo* all'onere di impugnazione di cui all'art. 32, per le quali alla data di entrata in vigore dello stesso comma 1-bis, ovvero al 26 febbraio 2011, il termine d'impugnazione introdotto dall'art. 32 era già spirato. Aderendo a tale opzione interpretativa del citato comma 1-bis, la questione risulterebbe irrilevante, in quanto alla fattispecie dedotta in giudizio l'onere d'impugnazione non si applicherebbe.

Nel merito, la questione sarebbe non fondata.

Al riguardo, la difesa statale rileva che il giudice rimettente avrebbe posto a confronto fattispecie diverse, sicché rientrerebbe nel legittimo esercizio della discrezionalità legislativa la scelta d'introdurre l'onere di impugnazione con effetti retroattivi soltanto per la cessazione del contratto a termine.



Tale scelta del legislatore, ad avviso della difesa dello Stato, sembrerebbe saldarsi con l'orientamento della giurisprudenza di merito, anteriore all'entrata in vigore dell'art. 32 della legge n. 183 del 2010, accolto anche da un orientamento minoritario della giurisprudenza di legittimità, secondo il quale la mancata contestazione della cessazione del rapporto a termine entro un tempo ragionevole si sarebbe dovuto intendere come volontà del lavoratore di non contestare la legittimità del termine finale apposto al contratto. Tale orientamento avrebbe suggerito, già prima dell'entrata in vigore del citato art. 32, di attivarsi tempestivamente al fine di contestare la legittimità del termine e avrebbe reso in qualche misura diverse, al cospetto dell'introduzione per legge dell'onere d'impugnazione, la posizione dei lavoratori a termine di fronte a quella di tutti gli altri.

Infine, la scelta del legislatore avrebbe risposto all'esigenza di omogeneizzare il trattamento dei lavoratori nel caso d'illegittima apposizione del termine: il nuovo trattamento, introdotto dall'art. 32 della legge n. 183 del 2010, si applicherebbe a tutti i contratti a termine, cioè sia a quelli alla data di entrata in vigore della legge, sia a quelli in corso di esecuzione, sia, infine, a quelli instaurati successivamente.

5.- Il Tribunale ordinario di Roma, in funzione di giudice del lavoro, con ordinanza depositata il 24 ottobre 2012 (r.o. n. 302 del 2012) ha sollevato, in riferimento all'art. 3 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, comma 4, lettera *b*), della legge n. 183 del 2010, nella parte in cui prevede l'applicazione del termine di decadenza, stabilito dal riformato art. 6, primo comma, della legge n. 604 del 1966, anche ai contratti di lavoro a tempo determinato già conclusi alla data di entrata in vigore della citata legge e con decorrenza dalla medesima data.

6.- Il rimettente, chiamato alla trattazione di una causa promossa da C.G. nei confronti di Poste Italiane s.p.a., premette che, con ricorso depositato il 29 febbraio 2012, il ricorrente ha chiesto che fosse accertata la nullità del termine finale di durata apposto al contratto di lavoro stipulato, ai sensi dell'art. 2, comma 1-*bis*, del decreto legislativo n. 368 del 2001, come modificato dall'art. 1, comma 558, della legge n. 266 del 2005, con Poste Italiane spa, con durata dal 1° aprile 2009 al 30 giugno 2009; la conversione del contratto in rapporto di lavoro a tempo indeterminato fin dalla data della stipulazione; la condanna della resistente alla riammissione in servizio del lavoratore ed al pagamento, anche a titolo risarcitorio, delle retribuzioni a far data dalla scadenza del termine, oltre agli accessori di legge.

Il giudice *a quo* riferisce, inoltre, che Poste Italiane spa, costituitasi in giudizio con memoria del 1° giugno 2012, ha eccepito in via preliminare la decadenza dall'azione di nullità per mancata impugnazione del contratto nel termine previsto dall'art. 32 della legge n. 183 del 2010 e la risoluzione del contratto per mutuo consenso; nel merito ha contestato la fondatezza delle pretese, chiedendone il rigetto.

Il Tribunale osserva che, in data 12 giugno 2012, ha fissato l'udienza di discussione, anche sui dubbi in merito alla legittimità costituzionale dell'art. 32, comma 4, lettera *b*), della legge n. 183 del 2010 - nella parte in cui prevede l'applicazione del termine di decadenza stabilito dal riformato art. 6 della legge n. 604 del 1966 anche ai contratti a termine già conclusi alla data di entrata in vigore della medesima legge - in relazione al disposto dell'art. 3 Cost.

Ciò premesso, il rimettente svolge le medesime argomentazioni formulate nell'ordinanza di rimessione n. 301 del 2012.

In particolare, con riferimento alla fattispecie oggetto del giudizio *a quo*, osserva che - a prescindere dall'adesione o meno all'opzione interpretativa circa l'applicabilità a tutte le ipotesi indicate nel citato art. 32 in ordine al differimento dell'efficacia del termine di decadenza al 31 dicembre 2011, e circa la non applicabilità dello stesso a tutte le scadenze a tale data già maturate - non vi sarebbe ragione di dubitare che, nel caso di specie, essendo il contratto a termine cessato il 30 giugno 2009, ed avendo il ricorrente formalizzato la propria impugnazione con lettera del 9 novembre 2011, esso sia incorso nella decadenza prevista dalla norma in esame, come eccepito dalla convenuta.

In questo quadro, la questione sarebbe rilevante ai fini della decisione, in quanto, qualora si applicasse la norma oggetto di scrutinio al caso di specie, non si potrebbe che dichiarare la decadenza del ricorrente dal diritto di agire in giudizio per ottenere l'accertamento della nullità del termine apposto al contratto di lavoro stipulato con la società resistente.

7.- Con atto depositato il 5 febbraio 2013 si è costituita nel presente giudizio Poste Italiane spa, chiedendo che la questione di legittimità costituzionale sia dichiarata inammissibile o non fondata, alla luce delle stesse argomentazioni svolte nella memoria di costituzione depositata nel giudizio originato dall'ordinanza di rimessione n. 301 del 2012.

8.- Con atto depositato il 5 febbraio 2013 è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o non fondata, sulla base delle medesime argomentazioni esposte nell'atto d'intervento nel giudizio di legittimità costituzionale originato dall'ordinanza di rimessione n. 301 del 2012.

9.- Con atto depositato nella stessa data si è costituito C.G., chiedendo alla Corte di dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 32, comma 4, lettera *b*), della legge n. 183 del 2010.



Dopo aver riferito sulle circostanze inerenti alla causa intrapresa con il ricorso depositato il 29 febbraio 2012 e sulle domande con esso proposte, la parte privata ricorrente dà atto della costituzione della convenuta società e, a sostegno delle ragioni dedotte a fondamento dell'ordinanza di rimessione, osserva quanto segue.

In primo luogo, pone in rilievo la palese discriminazione creata dalla disposizione in esame in relazione a situazioni tra loro identiche, trattate in modo uguale dallo stesso legislatore, il quale le avrebbe equiparate nel medesimo testo legislativo, per quel che concerne «la necessità dell'esternalizzazione dell'opposizione del lavoratore all'atto datoriale, giustificata dalla necessità della certezza dei rapporti nella realtà economica». Si tratterebbe, dunque, di una norma comportante indebite differenziazioni tra situazioni riconosciute come uguali, ovvero delle assimilazioni indebite di situazioni diverse.

La difesa della parte privata prosegue osservando che questa Corte avrebbe cercato di definire «i criteri in base ai quali operare il giudizio di eguaglianza delle leggi»: correttezza della classificazione effettuata dal legislatore in relazione ai soggetti considerati; previsione di un trattamento omogeneo, ragionevolmente commisurato alle caratteristiche essenziali della classe di persone cui quel trattamento è riferito; proporzionalità del trattamento giuridico previsto rispetto alla classificazione operata dal legislatore, tenendo conto del fine obiettivo insito nella disciplina normativa considerata e che va esaminata in relazione agli effetti pratici prodotti. Sulla scorta di tali generali principi sarebbe evidente l'indebita differenziazione operata dalla legge n. 183 del 2010, «laddove ritiene - ingiustificatamente - a fronte di situazioni ritenute nel medesimo provvedimento legislativo tra loro analoghe, al punto di applicare una disciplina identica, con riferimento alle decadenze disposte, di differenziare l'applicazione della decadenza stessa anche ai rapporti in corso per una sola di queste, senza che sia ravvisabile una seria ragione che giustifichi questa scelta legislativa, oggettivamente punitiva per i soggetti che hanno stipulato rapporti a termine».

Si tratterebbe, peraltro, di una valutazione non limitata alla mera analisi strutturale del disposto della norma dettata dall'art. 32 della legge n. 183 del 2010, ma estesa alla *ratio* del provvedimento legislativo.

Come già notato, esso avrebbe la finalità di far emergere in breve tempo i possibili contenziosi in materia di contratti di lavoro, «evitando che il tessuto dei rapporti socio-economici che si susseguono nel mondo del lavoro sia esposto all'incertezza delle azioni giudiziarie per un tempo indefinito, ritenuto incompatibile con il più rapido avvicinarsi delle modifiche nel mondo del lavoro che ha caratterizzato l'evoluzione socio economica degli ultimi decenni.

Tuttavia, tale finalità sussisterebbe per tutti i tipi di rapporti sui quali è intervenuto il citato art. 32, ovviamente disponendo che la nuova disciplina si applicasse ai rapporti che andavano a costituirsi successivamente all'entrata in vigore della legge. Soltanto per i contratti a termine - e senza giustificazione alcuna - il legislatore avrebbe disposto che la decadenza si applicasse anche ai rapporti in corso e, soprattutto, a quelli già conclusi, con l'effetto di penalizzare una specifica categoria, cioè i lavoratori assunti a termine.

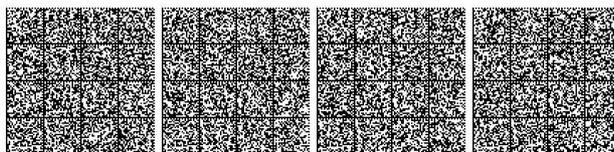
Né potrebbe assumere rilievo, come bene ricorda il rimettente, la circostanza (peraltro, avente natura fattuale e non giuridica) relativa al massiccio contenzioso riguardante l'altra parte in causa, vale a dire Poste Italiane spa.

Questa Corte, nella sentenza n. 303 del 2011, avrebbe affermato che il legislatore, con la legge n. 183 del 2010, avrebbe operato sul piano generale e astratto delle fonti e che la «innovativa disciplina», di cui si tratta, avente carattere generale, non favorirebbe «selettivamente lo Stato o altro ente pubblico», del resto neppur figuranti tra i destinatari delle disposizioni censurate.

Ne deriverebbe che la disciplina applicativa della decadenza ai rapporti a termine già conclusi, diversamente da tutte le altre fattispecie regolate temporalmente per il futuro quanto all'obbligo d'impugnazione, non avrebbe alcuna ragione specifica legata al particolare settore di cui si tratta, «con la inevitabile valutazione di contrarietà alla disciplina di cui all'art. 3 Cost., per violazione del principio di uguaglianza».

Il pregiudizio per la parte lavoratrice sarebbe ancora più grave, con maggiore disparità di trattamento, qualora si consideri che, sempre secondo questa Corte, la conversione del contratto di lavoro a termine in un contratto di lavoro a tempo indeterminato costituisce la protezione più intensa che possa essere riconosciuta ad un lavoratore precario.

Detta protezione ricorrerebbe anche nelle diverse fattispecie sulle quali interviene la norma in esame, accomunate dalla stessa disciplina, perché anche per gli interinali sarebbe prevista la possibilità di agire allo scopo di ottenere la costituzione di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato con l'utilizzatore (ex art. 27, comma 1, della legge n. 276 del 2003), così come per i collaboratori coordinati e continuativi (i cosiddetti co.co.co.) la declaratoria di subordinazione del rapporto di lavoro in essere con il committente comporterebbe la costituzione del rapporto stesso, con ogni obbligo conseguente.



Analoghe considerazioni andrebbero svolte per le restanti ipotesi regolate dall'art. 32, perché anche alle altre fattispecie, accomunate alle decadenze stabilite dalla norma qui in esame, si applicherebbero i principi generali, sicché alla nullità del trasferimento ai sensi dell'art. 2103 cod. civ., o alla cessione del contratto ai sensi dell'art. 2112 cod. civ. seguirebbe la possibilità per il giudice del ripristino dello status quo ante.

Pertanto, la decisione del legislatore di applicare la decadenza, attraverso l'obbligo d'impugnazione, dei contratti già conclusi soltanto per i lavoratori impiegati con contratto a tempo indeterminato, a differenza delle altre fattispecie in cui la nuova disciplina decadenziale si applica solo per il futuro, renderebbe ancora più stridente la denunciata disparità di trattamento.

Senza contare il grave danno che ne deriverebbe per le parti lavoratrici, avuto riguardo al consistente numero di contratti a termine stipulati dalla parte datoriale in causa, che rischierebbero di essere resi inoppugnabili da parte di una vasta schiera di lavoratori precari, nella gran parte dei casi non in condizioni di accedere a corrette informazioni circa gli effetti della intervenuta decadenza; e, ancora, senza contare le situazioni di timore della perdita di future occasioni di lavoro, ancorché precario, che l'avvento della crisi economica ha spesso reso l'unica possibilità di accedere ad una fonte di guadagno.

Infine, la parte privata C.G. riporta quanto affermato da questa Corte nella sentenza n. 303 del 2011, in relazione al carattere eterogeneo delle situazioni giuridiche ivi considerate. Richiamata la *ratio legis* dell'art. 32, per quanto concerne l'introduzione, a carico del lavoratore, di un termine per l'impugnazione dell'atto datoriale lesivo, o per l'opposizione ad esso (necessità di certezza nei rapporti socio economici), C.G. ribadisce l'eguaglianza delle dette situazioni che, semmai, si differenzerebbero negli effetti dell'inadempimento, nel senso che, per le più gravi, rimarrebbe il precedente regime risarcitorio, nella sostanza integrale, del danno subito dal lavoratore, mentre per quella ritenuta più lieve il legislatore avrebbe optato per una tecnica risarcitoria di tipo forfetario ed onnicomprensivo, come esposto nella citata sentenza n. 303 del 2011.

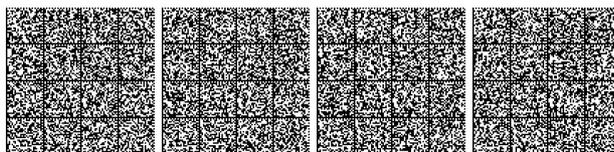
La decisione di disciplinare e di imporre l'impugnazione entro il termine breve introdotto dalla legge, anche e per i soli rapporti a termine già conclusi, non potrebbe certo rinvenirsi nella ritenuta maggiore "tenuità" della fattispecie costituita dalla illegittima apposizione del termine, essendo anzi quest'ultima caratteristica un ulteriore elemento di stridente irrazionalità della norma.

10.- In prossimità dell'udienza di discussione Poste Italiane spa, C.G. ed il Presidente del Consiglio dei ministri hanno depositato memorie con le quali hanno ulteriormente argomentato a sostegno delle rispettive tesi.

#### *Considerato in diritto*

1.- Il Tribunale ordinario di Roma, in funzione di giudice del lavoro, con ordinanza del 24 ottobre 2012 (r.o. n. 301 del 2012) ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, comma 4, lettera *b*), della legge 4 novembre 2010, n. 183 (Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro), nella parte in cui prevede l'applicazione del termine di decadenza di cui al riformato art. 6, primo comma, della legge 15 luglio 1966, n. 604 (Norme sui licenziamenti individuali) ai contratti di lavoro a tempo determinato già conclusi alla data di entrata in vigore della citata legge n. 183 del 2010 e con decorrenza dalla medesima data.

Il rimettente, chiamato a pronunciare su una causa promossa da C.I. nei confronti di Poste Italiane s.p.a., premette che, con ricorso depositato il 24 gennaio 2012, il ricorrente ha chiesto che fosse accertata la nullità del termine finale di durata apposto al contratto di lavoro stipulato con la detta società, ai sensi dell'art. 2, comma 1-*bis*, del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368 (Attuazione della direttiva 1999/70/CE relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso dall'UNICE, dal CEEP e dal CES), come modificato dall'art. 1, comma 558, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006), contratto avente durata dal 9 luglio 2008 al 31 ottobre 2008, con inquadramento al livello E, con mansioni di portalettere; la conversione del contratto in rapporto di lavoro a tempo indeterminato fin dalla data di stipulazione; la condanna della resistente alla riammissione in servizio del lavoratore e al pagamento, anche a titolo risarcitorio, delle retribuzioni a far data dalla scadenza del termine, oltre agli accessori di legge.



Il Tribunale, inoltre, riferisce che la società, costituitasi in giudizio, ha eccepito la decadenza del lavoratore dall'azione di nullità per mancata impugnazione del contratto nel termine previsto dall'art. 32 della legge n. 183 del 2010 e la risoluzione dello stesso per mutuo consenso; aggiunge che, nel merito, la detta società ha contestato la fondatezza delle pretese azionate dal ricorrente, chiedendone il rigetto.

Nel giudizio di legittimità costituzionale, con atto depositato il 5 febbraio 2013, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o non fondata.

Con atto depositato il 4 febbraio 2013 si è costituita Poste Italiane spa, rassegnando conclusioni analoghe a quelle assunte dall'interveniente.

2.- Il Tribunale ordinario di Roma, in funzione di giudice del lavoro, con ordinanza del pari depositata il 24 ottobre 2012 (r.o. n. 302 del 2012), ha sollevato, in riferimento all'art. 3 Cost., questione di legittimità costituzionale dello stesso art. 32, comma 4, lettera *b*), della legge n. 183 del 2010, formulando censure identiche a quelle contenute nella prima ordinanza.

Il giudice *a quo*, chiamato a pronunciare in una causa promossa da C.G. nei confronti di Poste Italiane spa, osserva che il detto C.G. ha agito in giudizio, con ricorso depositato il 29 febbraio 2012, chiedendo che si accertasse la nullità del termine finale di durata, apposto al contratto di lavoro stipulato con la menzionata società, ai sensi dell'art. 2, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 368 del 2001, come modificato dall'art. 1, comma 558, della legge n. 266 del 2005. (per il periodo 1° aprile 2009 - 30 giugno 2009). Il ricorrente ha chiesto anche la conversione del contratto in rapporto di lavoro a tempo indeterminato fin dalla data della stipula e la condanna della resistente a riammettere il lavoratore in servizio, nonché al pagamento, a titolo risarcitorio, delle retribuzioni a far data dalla scadenza del termine, oltre agli accessori di legge.

Il rimettente riferisce che, nel giudizio così instaurato, si è costituita Poste Italiane spa, eccependo, in via preliminare, la decadenza del lavoratore dall'azione di nullità per mancata impugnazione del contratto nel termine previsto dall'art. 32 della legge n. 183 del 2010 e la risoluzione dello stesso per mutuo consenso; nel merito, ha contestato la fondatezza delle pretese, chiedendone il rigetto.

Nel giudizio di legittimità costituzionale è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, con atto depositato il 5 febbraio 2013, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o non fondata.

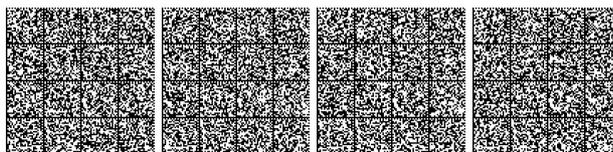
Si è costituita, altresì, Poste Italiane spa, formulando analoghe conclusioni.

Infine, si è costituito il signor C.G., chiedendo che questa Corte dichiari l'illegittimità costituzionale della norma censurata.

2.1.- Il rimettente solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, comma 4, lettera *b*), della legge n. 183 del 2010, nella parte in cui prevede l'applicazione del termine di decadenza di 60 giorni, stabilito dal riformato art. 6, primo comma, della legge n. 604 del 1966, ai contratti di lavoro a tempo determinato già conclusi (*recte*: cessati o scaduti) alla data di entrata in vigore della legge ora menzionata, in riferimento all'art. 3 Cost.

In particolare, il parametro costituzionale sarebbe violato sotto il profilo del principio di ragionevolezza, in quanto, prevedendo soltanto per i contratti di lavoro a termine "già conclusi" alla data di entrata in vigore della legge n. 183 del 2010 il termine di decadenza di 60 giorni, e non anche per le altre ipotesi contemplate dall'art. 32, commi 3 e 4, della legge medesima, "già verificatesi" a tale data, il legislatore avrebbe disciplinato «in maniera identica fattispecie diverse in relazione ad un determinato aspetto (quale è quello, che in questa sede interessa, del termine di impugnazione)», il che dovrebbe esser fatto «in maniera intrinsecamente coerente e, per l'appunto, ragionevole ed uguale per tutte».

Lo stesso parametro sarebbe, altresì, violato in relazione al principio di uguaglianza, in quanto la norma censurata introdurrebbe una evidente disparità di trattamento: *a*) tra lavoratori intenzionati a contestare in giudizio l'apposizione del termine ai propri contratti - costretti ad impugnarli nel termine di 60 giorni a far data dal 24 novembre 2010 - e lavoratori intenzionati a promuovere un'analoga iniziativa giudiziaria in relazione alle diverse ipotesi contemplate dal citato art. 32, commi 3 e 4, già concluse o comunque verificatesi alla medesima data di entrata in vigore della legge, i quali potrebbero continuare ad agire in giudizio senza dover rispettare alcun termine di decadenza; *b*) tra datori di lavoro, perché tutelerebbe in modo differente l'interesse di tali soggetti, che abbiano stipulato contratti a tempo determinato, di conoscere in tempi rapidi e certi se e quanti dei propri ex dipendenti abbiano l'intenzione di contestarne in giudizio la legittimità e l'analogo interesse di quei datori che abbiano, invece, stipulato contratti di collaborazione coordinata e continuativa, di collaborazione a progetto o di somministrazione, ovvero che abbiano disposto il trasferimento di un lavoratore da una unità produttiva a un'altra, o che abbiano ceduto un contratto di lavoro, di conoscere con altrettante



rapidità e certezza l'esistenza di analoghe intenzioni impugnatorie da parte dei propri ex collaboratori o ex dipendenti; c) tra datori di lavoro e lavoratori, in quanto favorirebbe, in assenza di «motivi imperiosi di carattere generale», la posizione di uno dei due contraenti, nella specie della parte datoriale.

3.- Le due ordinanze di rimessione censurano la stessa norma, in riferimento al medesimo parametro e con argomentazioni nella sostanza identiche. Pertanto, i due giudizi di legittimità costituzionale, con esse promossi, devono essere riuniti per essere decisi con unica sentenza.

4.- Va premesso che la legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita) ha apportato alcune modifiche all'art. 32 della legge n. 183 del 2010. In particolare, l'art. 1, comma 11, lettera a) della detta legge n. 92 del 2012 ha sostituito la lettera a) del comma 3 del citato art. 32 nei seguenti termini:

«a) ai licenziamenti che presuppongono la risoluzione di questioni relative alla qualificazione del rapporto di lavoro ovvero alla nullità del termine apposto al contratto di lavoro, ai sensi degli articoli 1, 2 e 4 del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368, e successive modificazioni. Laddove si faccia questione della nullità del termine apposto al contratto, il termine di cui al primo comma del predetto art. 6, che decorre dalla cessazione del medesimo contratto, è fissato in centoventi giorni, mentre il termine di cui al primo periodo del secondo comma del medesimo articolo 6 è fissato in centottanta giorni;

b) La lettera d) è abrogata».

L'art. 1, comma 12, della legge n. 92 del 2012, poi, stabilisce che «Le disposizioni di cui al comma 3, lettera a), dell'articolo 32 della legge 4 novembre 2010, n. 183, come sostituito dal comma 11 del presente articolo, si applicano in relazione alle cessazioni di contratti a tempo determinato verificatesi a decorrere dal 1° gennaio 2013».

È agevole constatare che, la norma impugnata (art. 32, comma 4, lettera b della legge n. 183 del 2010) non è sostanzialmente incisa dalle menzionate modifiche normative, né queste assumono rilevanza rispetto al tenore delle censure formulate dal rimettente. Pertanto, la questione di legittimità costituzionale in esame può essere scrutinata in riferimento al comma 4, lettera b), del citato art. 32, nel testo modificato dalla legge n. 92 del 2012 (sentenze n. 219 del 2013, n. 193 e n. 30 del 2012).

5.- Sempre in premessa, si deve ricordare che, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), quest'ultima, «quando accoglie una istanza o un ricorso relativo a questione di legittimità costituzionale di una legge o di un atto avente forza di legge, dichiara, “nei limiti dell'impugnazione”, quali sono le disposizioni legislative illegittime». Il perimetro dello scrutinio di legittimità costituzionale, dunque, è definito per l'appunto da tali limiti, che si evidenziano sulla base dei parametri evocati dall'ordinanza di rimessione.

Nel caso di specie, il parametro costituzionale, in riferimento al quale la questione è stata promossa, è l'art. 3 Cost. Pertanto, l'indagine deve essere condotta con riguardo esclusivo a detta norma, che individua il *thema decidendum*, alla luce delle censure svolte nell'ordinanza di rimessione.

6.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, intervenuto nei giudizi di legittimità costituzionale, ha eccepito l'inammissibilità della questione per difetto di rilevanza, osservando che «parte della giurisprudenza e della dottrina ritiene, diversamente da quanto opina il giudice *a quo*, che il comma 1-bis dell'articolo 32 (introdotto dall'articolo 1, comma 1, della legge 26 febbraio 2011, n. 10, di conversione del decreto legge 29 dicembre 2010 n. 225), che recita “1-bis. In sede di prima applicazione, le disposizioni di cui all'articolo 6, primo comma, della legge 15 luglio 1966, n. 604, come modificato dal comma 1 del presente articolo, relative al termine di sessanta giorni per l'impugnazione del licenziamento, acquistano efficacia a decorrere dal 31 dicembre 2011”, abbia portata retroattiva.

Con la conseguenza che il differimento varrebbe anche per tutte quelle fattispecie assoggettate *ex novo* all'onere di impugnazione dall'articolo 32 (licenziamenti, recessi, trasferimenti, ecc.), per le quali, alla data di entrata in vigore del comma 1-bis (26 febbraio 2011), il termine di impugnazione introdotto dall'art. 32 fosse già spirato».

La difesa dello Stato aggiunge che, aderendo a questa interpretazione del comma 1-bis, la questione di legittimità costituzionale in esame risulterebbe irrilevante, in quanto l'onere d'impugnazione non sarebbe applicabile alla fattispecie dedotta in giudizio.

6.1-- Anche la parte privata C.G. (ma sotto tutt'altra prospettiva), nella memoria depositata il 24 marzo 2014, ha eccepito, in via principale, l'inammissibilità della questione, in applicazione dello *ius superveniens*, costituito dalla sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, emessa il 12 dicembre 2013 nella causa C-361/12 (Carratù contro Poste Italiane *spa*), concludendo, in via subordinata, per la fondatezza. Ad avviso della parte suddetta, la citata sentenza avrebbe risolto la questione sollevata dal Tribunale di Roma, rendendola per l'appunto inammissibile, «in quanto



la equiparazione della tutela assicurata ai lavoratori a tempo determinato rispetto ai lavoratori a tempo indeterminato comparabili rende direttamente inapplicabile anche la disposizione sottoposta al vaglio di costituzionalità, a prescindere dallo slittamento o meno al 31 dicembre 2011 e della sua concreta applicabilità anche ai contratti a tempo determinato della entrata in vigore del doppio termine decadenziale di impugnativa».

Orbene, la tesi della parte privata C.G., qui riassunta, non può essere condivisa.

In primo luogo, essa introduce un tema estraneo all'ordinanza di rimessione, ponendosi, quindi, in contrasto con la costante giurisprudenza di questa Corte, secondo la quale sono inammissibili le deduzioni delle parti private volte ad estendere il *thema decidendum* fissato negli atti di promovimento (*ex plurimis*: sentenze n. 275 del 2013, n. 271 del 2011, n. 236 del 2009, n. 86 del 2008, n. 244 del 2005). Peraltro, pur volendo prescindere da tale profilo, si deve considerare che la norma qui censurata è l'art. 32, comma 4, lettera *b*), della legge n. 183 del 2010, nella parte in cui prevede l'applicazione del termine di decadenza, di cui al riformato art. 6, primo comma, della legge n. 604 del 1966 anche ai contratti di lavoro a tempo determinato già conclusi alla data di entrata in vigore della citata legge e con decorrenza dalla data medesima. La menzionata sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea non ha adottato alcuna pronuncia, neppure indiretta o implicita, in ordine alla norma ora indicata. Infatti, le sue statuizioni sono le seguenti: 1) La clausola 4, punto 1, dell'accordo-quadro sul lavoro a tempo determinato, inserito in allegato alla direttiva 1999/70/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, deve essere interpretata nel senso che può essere fatta valere direttamente nei confronti di un ente pubblico, quale Poste Italiane spa; 2) la clausola 4, punto 1, del medesimo accordo-quadro sul lavoro a tempo determinato deve essere interpretata nel senso che la nozione di "condizioni di lavoro" include l'indennità che un datore di lavoro è tenuto a versare ad un lavoratore, a causa dell'illecita apposizione di un termine al contratto di lavoro; 3) sebbene il menzionato accordo-quadro non osti a che gli Stati membri introducano un trattamento più favorevole rispetto a quello previsto dall'accordo stesso per i lavoratori a tempo determinato, la clausola 4, punto 1, di detto accordo-quadro deve essere interpretata nel senso che non impone di trattare in maniera identica l'indennità corrisposta in caso di illecita apposizione di un termine ad un contratto di lavoro e quella versata in caso di illecita interruzione di un contratto di lavoro a tempo indeterminato.

Come si vede, si tratta di pronunzie non incidenti sul tema qui in discussione, sicché non potrebbero essere invocate a sostegno di una presunta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale.

Quanto all'eccezione sollevata dalla difesa dello Stato, si deve osservare che il rimettente ha tenuto conto del comma 1-*bis* del citato art. 32, ne ha esaminato l'ambito applicativo dando atto delle diverse opinioni giurisprudenziali e dottrinali formatesi al riguardo, ha ritenuto che il differimento dell'efficacia del termine di decadenza, differimento da tale disposizione previsto, fosse stato introdotto quando ormai il termine stesso, decorrente dal 24 novembre 2010 e avente la durata di sessanta giorni, era scaduto, con conseguente intangibilità di ogni fattispecie di decadenza medio tempore verificatasi, stante il principio generale di non prorogabilità dei termini dopo la loro scadenza, ed è pervenuto alla conclusione che le parti ricorrenti fossero incorse nella decadenza stabilita dalla norma in esame, che, quindi, avrebbe dovuto trovare applicazione nella fattispecie.

Pertanto, si deve ritenere che il giudice *a quo* abbia motivato in modo non implausibile sulla rilevanza della questione.

Detta valutazione deve, infatti, tenere conto anche della non uniformità di indirizzi giurisprudenziali formati in ordine all'ambito di operatività del comma 1-*bis* dell'art. 32 della legge n. 183 del 2010 (*ex plurimis*: sentenze n. 275 del 2013, n. 280 del 2012, n. 115 del 2011, n. 140 del 2009).

In definitiva, entrambe le eccezioni di inammissibilità devono essere respinte.

7.- Nel merito, la questione di legittimità costituzionale non è fondata.

Il comma 4 dell'art. 32 della legge n. 183 del 2010 così stabilisce (per la parte che qui interessa): «Le disposizioni di cui all'articolo 6 della legge 15 luglio 1966, n. 604, come modificato dal comma 1 del presente articolo, si applicano anche: *a*) [...]; *b*) ai contratti di lavoro a termine, stipulati anche in applicazione di disposizioni di legge previgenti al decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368, e già conclusi alla data di entrata in vigore della presente legge, con decorrenza dalla medesima data di entrata in vigore della presente legge; *c*) [...]; *d*) [...]».

A sua volta, l'art. 32, comma 1, della legge n. 183 del 2010, così dispone: «1. Il primo e il secondo comma dell'articolo 6 della legge 15 luglio 1966, n. 604, sono sostituiti dai seguenti:

«Il licenziamento deve essere impugnato a pena di decadenza entro sessanta giorni dalla ricezione della sua comunicazione in forma scritta, ovvero dalla comunicazione, anch'essa in forma scritta, dei motivi, ove non contestuale, con qualsiasi atto scritto, anche extragiudiziale, idoneo a rendere nota la volontà del lavoratore anche attraverso l'intervento dell'organizzazione sindacale diretto ad impugnare il licenziamento stesso.



L'impugnazione è inefficace se non è seguita, entro il successivo termine di duecentosettanta giorni, dal deposito del ricorso nella cancelleria del tribunale in funzione di giudice del lavoro o dalla comunicazione alla controparte della richiesta di tentativo di conciliazione o arbitrato, ferma restando la possibilità di produrre nuovi documenti formatisi dopo il deposito del ricorso. Qualora la conciliazione o l'arbitrato richiesti siano rifiutati o non sia raggiunto l'accordo necessario al relativo espletamento, il ricorso al giudice deve essere depositato a pena di decadenza entro sessanta giorni dal rifiuto o dal mancato accordo».

In questo quadro normativo, il *thema decidendum*, alla luce delle censure svolte, concerne in via esclusiva le modalità con le quali il legislatore ha disciplinato la previsione del termine di decadenza, di cui all'art. 6 della legge n. 604 del 1966, non anche la stessa previsione di detto termine o la congruità del medesimo. Infatti, il rimettente ritiene che la scelta del legislatore, compiuta attraverso la norma impugnata, consistente nell'aver previsto il termine di decadenza di sessanta giorni per contestare la legittimità del termine apposto al contratto di lavoro, anche quando si tratti di contratti già conclusi (essendo ormai maturato il termine finale), sarebbe irragionevole perché non stabilita anche per altre forme contrattuali o atti datoriali, come: 1) il recesso del committente nei rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, anche nelle modalità a progetto di cui all'art. 409, numero 3), del codice di procedura civile; 2) il trasferimento del lavoratore, ai sensi dell'art. 2103 del codice civile, con termine decorrente dalla data di ricezione della comunicazione di trasferimento; 3) la cessione del contratto di lavoro ai sensi dell'art. 2112 cod. civ., cioè in caso di trasferimento d'azienda; 4) ogni altro caso in cui, compresa l'ipotesi prevista dall'art. 27 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 (Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30), cioè l'ipotesi di somministrazione di lavoro irregolare, si chieda la costituzione o l'accertamento di un rapporto di lavoro in capo a un soggetto diverso dal titolare del contratto.

Il rimettente non dubita «che il legislatore ben possa, nell'esercizio della discrezionalità che gli è propria, disciplinare in maniera diversa fattispecie diverse», quali sono quelle ora indicate rispetto alla norma censurata. Tuttavia, del pari non si potrebbe porre in dubbio che, «nel caso sia però lo stesso legislatore a disciplinare in maniera identica fattispecie diverse in relazione ad un determinato aspetto (quale è quello che in questa sede interessa del termine di impugnazione), debba necessariamente farlo in maniera intrinsecamente coerente e, per l'appunto, ragionevole ed uguale per tutte».

Ad avviso del giudicante il legislatore, per non incorrere in violazione del principio di ragionevolezza, avrebbe potuto prevedere o che per tutte le ipotesi dettate dall'art. 32, commi 3 e 4, il termine di decadenza di 60 giorni si applicasse anche ai rapporti "già conclusi" o agli atti già compiuti alla data di entrata in vigore della legge, oppure che, sempre per tutte le ipotesi enunciate, il predetto termine si applicasse soltanto ai rapporti "non ancora conclusi", oppure agli atti non ancora compiuti a quella stessa data.

Questa tesi non può essere condivisa.

Si deve premettere che questa Corte, con giurisprudenza costante, ha affermato il principio secondo cui, in tema di disciplina del processo e di conformazione degli istituti processuali, il legislatore dispone di ampia discrezionalità, con il solo limite della manifesta irragionevolezza (*ex plurimis*: sentenze n. 10 del 2013, n. 17 del 2011, n. 82 e 50 del 2010, n. 221 del 2008). L'indagine da compiere, dunque, postula necessariamente tale verifica, che in realtà il rimettente non ha compiuto.

Orbene, il nuovo regime introdotto dall'art. 32 della legge n. 183 del 2010 si applica, nel suo complesso, a tutti i contratti a termine, cioè a quelli già scaduti alla data di entrata in vigore della legge, a quelli in corso di esecuzione e a quelli instaurati successivamente. La *ratio* di tale disciplina si rinviene in una pluralità di esigenze: quella di garantire la speditezza dei processi mediante l'introduzione di termini di decadenza in precedenza non previsti; quella di contrastare la prassi di azioni giudiziarie proposte anche a distanza di tempo assai rilevante dalla scadenza del termine apposto al contratto (va notato, al riguardo, che la controversia circa il carattere - legittimo o illegittimo - dell'apposizione del termine si risolve in una azione di accertamento della nullità parziale di una clausola del contratto, come tale imprescrittibile: art. 1422 cod. civ.); quella di pervenire ad una riduzione del contenzioso giudiziario nella materia in questione.

Sussistono, dunque, profili concreti che impongono di ritenere non irragionevoli le scelte compiute dal legislatore.

L'applicazione retroattiva del più rigoroso e gravoso regime della decadenza alla sola categoria dei contratti a termine già conclusi prima della entrata in vigore della legge n. 183 del 2010, lasciando immutato per il passato il più favorevole regime previsto per le altre ipotesi disciplinate dalla norma, non si pone in contrasto con il principio di ragionevolezza.

Essa, del resto, trova conforto anche nella natura peculiare della fattispecie regolata dalla norma oggetto di censura, certamente diversa, per ammissione dello stesso rimettente, dalle altre ipotesi menzionate nell'ordinanza di rimesione ed assistita dal carattere imprescrittibile che consente di procrastinare sine die la definizione del rapporto.



7.1.- Considerazioni almeno in parte analoghe possono valere anche per superare le censure concernenti l'asserita disparità di trattamento derivante dalla normativa impugnata.

Al riguardo, si deve ricordare l'orientamento della giurisprudenza di questa Corte, secondo cui la violazione del principio di uguaglianza sussiste qualora situazioni sostanzialmente identiche siano disciplinate in modo ingiustificatamente diverso e non quando alla diversità di disciplina corrispondano situazioni non assimilabili (*ex plurimis*: sentenza n. 108 del 2006, n. 340 e n. 136 del 2004). Le fattispecie poste a confronto, come affermato dallo stesso giudice rimettente, sono diverse, né possono essere rese omogenee dalla previsione di un identico termine di decadenza, il quale ha come precipua finalità l'accelerazione dei tempi del processo.

Sul punto questa Corte si è già pronunciata, osservando: «Quanto alle ulteriori disparità di trattamento [...], esse risentono dell'obiettiva eterogeneità delle situazioni. Ed infatti, il contratto di lavoro subordinato con una clausola viziata (quella, appunto, appositiva del termine) non può essere assimilato ad altre figure illecite come quella, obiettivamente più grave, dell'utilizzazione fraudolenta della collaborazione continuativa e coordinata. Difforme è, altresì, la situazione cui dà luogo la cessione illegittima del rapporto di lavoro, laddove, nelle more del giudizio volto ad accertarla, il rapporto corre con il cessionario e la garanzia retributiva rimane assicurata. Altro ancora, infine, è la somministrazione irregolare di manodopera, quando un imprenditore fornisce personale ad un altro al di fuori delle ipotesi consentite dalla legge» (sentenza n. 303 del 2011, punto 3.3.3 del Considerato in diritto).

Conclusivamente, le differenti conseguenze, censurate dal rimettente e derivanti dalla applicazione della norma censurata con riferimento alla posizione dei lavoratori e dei datori di lavoro, secondo le previsioni dell'art. 32 della legge n. 183 del 2010, non integrano il denunciato contrasto con l'art. 3 Cost.

Pertanto, la questione di legittimità costituzionale, sollevata dalle ordinanze di rimessione indicate in epigrafe, deve essere dichiarata non fondata.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi,*

*dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, comma 4, lettera b), della legge 4 novembre 2010, n. 183 (Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro), sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Roma, in funzione di giudice del lavoro, con le ordinanze indicate in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 maggio 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

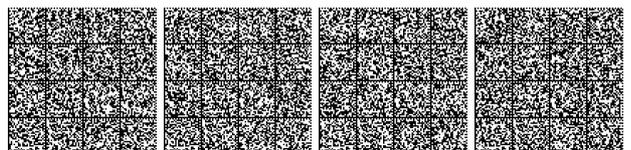
Alessandro CRISCUOLO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 4 giugno 2014.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI



## N. 156

*Sentenza 21 maggio - 4 giugno 2014*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Previdenza - Contributo di solidarietà sulle prestazioni integrative dell'assicurazione generale obbligatoria - Norma di interpretazione autentica che individua, quali destinatari della imposizione contributiva, sia dipendenti già collocati a riposo che lavoratori ancora in servizio.**

- Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria) - convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111 - art. 18, comma 19.

## 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

## SENTENZA

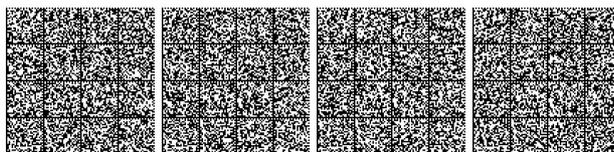
nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 19, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111, promossi dal Tribunale ordinario di Alessandria, con ordinanza del 15 febbraio 2012, e dalla Corte d'appello di Torino, con ordinanza del 19 aprile 2012, iscritte, rispettivamente, ai nn. 157 e 160 del registro ordinanze 2012 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 34 e 35, prima serie speciale, dell'anno 2012.

Visti gli atti di costituzione dell'INPS, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri; udito nell'udienza pubblica del 6 maggio 2014 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

uditi l'avvocato Elisabetta Lanzetta per l'INPS e l'avvocato dello Stato Luca Ventrella per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1.- Nel corso di una controversia previdenziale - avente ad oggetto la restituzione delle somme trattenute dall'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) sulle retribuzioni dei ricorrenti, in costanza del rapporto di lavoro, a titolo di contributo di solidarietà ai sensi dell'art. 64, comma 5, della legge 17 maggio 1999, n. 144 (Misure in materia di investimenti, delega al Governo per il riordino degli incentivi all'occupazione e della normativa che disciplina l'INAIL, nonché disposizioni per il riordino degli enti previdenziali) - l'adito Tribunale ordinario di Alessandria ha sollevato (r.o. n. 157 del 2012) questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 19, 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.



A tenore del quale le disposizioni di cui al richiamato art. 64 della legge n. 111 del 2011, la cui applicazione è invocata nel giudizio *a quo*, «si interpretano nel senso che il contributo di solidarietà sulle prestazioni integrative dell'assicurazione generale obbligatoria è dovuto sia dagli ex-dipendenti già collocati a riposo che dai lavoratori ancora in servizio» e «In questo ultimo caso il contributo è calcolato sul maturato di pensione integrativa alla data del 30 settembre 1999 ed è trattenuto sulla retribuzione percepita in costanza di attività lavorativa».

Premette il rimettente che la Corte di legittimità aveva, con più sentenze, diversamente interpretato il citato art. 64, nel senso - favorevole alla tesi dei ricorrenti - che il contributo di solidarietà, ivi previsto, fosse dovuto solo sulle prestazioni pensionistiche già erogate e non anche sulle retribuzioni dei lavoratori ancora in servizio.

Da qui la rilevanza della questione e la sua motivata non manifesta infondatezza, in riferimento agli artt. 3, 24 e 117 (*rectius*: 111) della Costituzione, rispettivamente, per lesione dell'affidamento riposto dai cittadini nella certezza del diritto, vulnus al diritto alla difesa ed ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia.

2.- Identica questione è stata sollevata dalla Corte d'appello di Torino (r.o. n. 160 del 2012), che ha evocato a parametri anche gli artt. 102 (in connessione all'art. 111) e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà individuali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, per il profilo della violazione dei principi del giusto processo.

3.- In entrambi i giudizi si è costituito l'INPS per contestare la fondatezza della questione. Ed analoga conclusione ha formulato l'Avvocatura generale dello Stato, per l'intervenuto Presidente del Consiglio dei ministri.

#### *Considerato in diritto*

1.- Questa Corte è chiamata a stabilire se l'art. 18, comma 19, del decreto legislativo 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 - nel prevedere che le disposizioni di cui all'art. 64, comma 5, della legge 1999, n. 144 (Misure in materia di investimenti, delega al Governo per il riordino degli incentivi all'occupazione e della normativa che disciplina l'INAIL, nonché disposizioni per il riordino degli enti previdenziali) «si interpretano nel senso che il contributo di solidarietà sulle prestazioni integrative dell'assicurazione generale obbligatoria è dovuto sia dagli ex-dipendenti già collocati a riposo che dai lavoratori ancora in servizio» e che «In questo ultimo caso il contributo è calcolato sul maturato di pensione integrativa alla data del 30 settembre 1999 ed è trattenuto sulla retribuzione percepita in costanza di attività lavorativa» - violi:

- l'art. 3 della Costituzione, per lesione del principio dell'affidamento riposto dai cittadini nella certezza del diritto, riferita, nella specie, alla pregressa esegesi del richiamato art. 64, accolta dalla Corte di cassazione, nel senso che il contributo di solidarietà sulle prestazioni integrative fosse dovuto solo dagli ex dipendenti già collocati a riposo;

- l'art. 24 Cost., per il vulnus conseguentemente arrecato al diritto di difesa dei ricorrenti, nei giudizi promossi contro l'INPS;

- gli artt. 102 e 111 Cost., per la lesione della sfera di funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario;

- l'art. 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà individuali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, in ragione del prospettato contrasto con il principio del giusto processo, di leggi che, come quella censurata, si inseriscano nell'amministrazione della giustizia allo scopo di influenzare la risoluzione di controversie in corso.

2.- La questione non è fondata.

2.1.- La norma oggetto di interpretazione autentica da parte della disposizione in questa sede censurata si inserisce nel quadro di un intervento di riordino degli enti previdenziali, attuato, appunto, con l'art. 64 della legge n. 144 del 1999.

Il punto centrale di tale intervento è costituito dalla soppressione (sub comma 2 del citato art. 64) dei fondi per la previdenza integrativa dell'assicurazione generale obbligatoria per i dipendenti degli enti di cui alla legge 20 marzo 1975, n. 70 (Disposizioni sul riordinamento degli enti pubblici e del rapporto di lavoro del personale dipendente) - ossia gli enti pubblici come INPS ed INAIL, facenti parte del cosiddetto Parastato - a decorrere dal 1° ottobre 1999, con contestuale cessazione delle corrispondenti aliquote contributive previste per il finanziamento dei fondi medesimi.



A tutti gli iscritti a detti fondi è stato, comunque, riconosciuto (sub comma 3 del medesimo art. 64) il diritto all'importo della pensione integrativa "maturata" alla data su indicata, con la previsione, altresì, di un meccanismo di rivalutazione annuale (sulla base degli indici ISTAT) dell'importo stesso a favore dei dipendenti (in servizio) che quella pensione integrativa avrebbero conseguito solo in prosieguo, al momento dell'acquisizione della pensione obbligatoria.

Ed al fine di attivare un meccanismo utile a garantire un sistema tendenzialmente autosufficiente, così da non gravare sulla generalità degli assicurati, la stessa legge n. 144 del 1999 ha, quindi, introdotto un «contributo di solidarietà»: dovuto - per testuale disposto dal comma 5 del predetto art. 64 - «sulle prestazioni integrative dell'assicurazione generale obbligatoria erogate o maturate presso i fondi [...]».

2.1.1.- La questione esegetica relativa alla determinazione della platea dei soggetti tenuti a corrispondere il contributo in questione è stata, in prevalenza, risolta dai giudici di merito nel senso della riferibilità di tale obbligo contributivo non solo ai trattamenti integrativi in atto, ma anche alle somme maturate (sempre a titolo di trattamento pensionistico integrativo), da dipendenti in servizio, sulla base degli accantonamenti effettuati fino al 30 settembre 1999.

Dal che la conclusione - per quei giudici - che il contributo di solidarietà dovesse essere, appunto, versato anche da tali dipendenti, attraverso trattenute sulla retribuzione. E ciò in considerazione, oltre che dal riferimento fatto dalla legge al "maturato", anche della peculiarità del sistema per cui anche le pensioni "maturate" al 1° ottobre 1999 dai dipendenti in servizio, ma non liquidate, si rivalutavano, come detto, annualmente in base agli indici ISTAT (in deroga al principio generale per cui si rivaluta solo la pensione liquidata).

2.1.2.- La giurisprudenza di legittimità - che, sia pure ad altri fini, ma sempre a proposito della portata precettiva dell'art. 64 della legge n. 144 del 1999, aveva affermato che, con questa norma, il legislatore aveva inteso riconoscere indistintamente a tutti gli iscritti ai fondi integrativi, compresi quindi i dipendenti in servizio, il diritto alla corresponsione del trattamento integrativo nell'importo "maturato" al 1° ottobre 1999, solo posticipando, per essi, il momento in cui l'importo così determinato divenisse esigibile (Corte di cassazione, sentenza 9 settembre 2008, n. 23094) - si orientava poi, però, nel senso di ritenere che il contributo di che trattasi non dovesse, invece, gravare sulle retribuzioni dei dipendenti in servizio. E ciò sulla base della considerazione che il diritto alla prestazione integrativa - sulla quale la legge impone il contributo - si perfezioni non soltanto per effetto delle anzianità contributive maturate alla data del 1° ottobre 1999, ma nella ricorrenza anche di tutti gli altri presupposti costitutivi, contemplati dalla legge e dalle disposizioni regolamentari, tra cui l'intervenuta cessazione dal servizio (sentenza della sezione lavoro della Corte di cassazione n. 12735 del 2009 e successive conformi, della stessa sezione).

2.1.3.- È a questo punto che il legislatore interviene con la norma di (dichiarata) interpretazione autentica (del riferito art. 64, comma 5, della l. n. 144 del 1999), di cui, appunto, all'art. 18, comma 19, del d.l. n. 98 del 2011, convertito dalla legge n. 111 del 2011, che i rimettenti sospettano, per il profilo della sua retroattività, in contrasto con i parametri sopra indicati.

2.2.- Al fine della delibazione della questione così sollevata, è opportuno premettere che questa Corte - con riguardo al divieto di retroattività della legge che, pur costituendo valore fondamentale di civiltà giuridica, non riceve nell'ordinamento la tutela privilegiata riservata dall'art. 25 Cost. esclusivamente alla materia penale (per tutte, sentenze n. 15 del 2012, n. 236 del 2011, n. 393 del 2006) - ha già avuto occasione di precisare come al legislatore non sia, quindi, precluso di emanare, nel rispetto di tale previsione, norme retroattive (sia innovative che di interpretazione autentica), «purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nella esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti "motivi imperativi di interesse generale" ai sensi della giurisprudenza della Corte EDU» (sentenza n. 264 del 2012).

Mentre, con più specifico riguardo alle norme di interpretazione autentica, si è pure già puntualizzato come l'intervento, in tal senso, del legislatore possa trovare giustificazione quando questo - risolvendosi nella enucleazione di una delle possibili opzioni ermeneutiche dell'originario testo normativo - sia volto a superare una situazione di oggettiva incertezza di tale testo, evidenziata, appunto dai suoi diversi indirizzi interpretativi, e non incida su situazioni giuridiche definitivamente acquisite, non ravvisabili in mancanza di una consolidata giurisprudenza dei giudici nazionali (sentenza n. 257 del 2011).

2.3.- Venendo ora all'esame del censurato art. 18, comma 19, del d.l. n. 98 del 2011, non è dubbio che quella in esso contenuta sia una disposizione non solo dichiaratamente di interpretazione autentica, ma anche effettivamente tale, una volta che - come riconosciuto dalla stessa Corte di cassazione - nella norma interpretata, «l'espressione "prestazioni integrative maturate" può legittimamente essere letta, ai fini della imposizione del contributo di solidarietà, anche come alternativa a "prestazioni integrative erogate", ove si consideri sia la disgiuntiva "o" posta tra di esse, come pure la circostanza che quando il legislatore ha voluto limitare la contribuzione di solidarietà ai soli trattamenti pensionistici già in godimento lo ha precisato in modo chiaro, usando il termine "corrisposti" (equivalente di erogati) e senza alcun richiamo a quelli semplicemente maturati» (sentenze n. 11092, n. 11087, n. 1497, n. 237 del 2012 e n. 22973 del 2011).



È innegabile altresì - ed anche su tal punto concorda la Corte di legittimità - che esistesse, nella specie, in ordine all'applicazione della norma interpretata, «una situazione di oggettiva incertezza, tradottasi in un conclamato contrasto di giurisprudenza destinato, per altro, a riproporsi in un gran numero di giudizi» (sentenza n. 7099 del 2014), stante l'assenza di un intervento risolutore delle sezioni unite, che potesse consolidare una delle due opzioni interpretative in termini di diritto vivente.

Con la conseguenza che lo *ius superveniens* non è suscettibile, in questo caso, di incidere su posizioni giuridiche acquisite, né su un affidamento che non poteva essere riposto su una disciplina di così controversa esegesi ed applicazione.

Per contro, va riconosciuta la rispondenza della impugnata disposizione interpretativa ad obiettivi d'indubbio interesse generale, e di rilievo costituzionale, quali, in primo luogo, quello della certezza del diritto e, parallelamente, quelli del ripristino dell'uguaglianza e della solidarietà, all'interno di un sistema di previdenza nel quale l'incremento del "maturato", per effetto della rivalutazione, sarebbe stato, altrimenti, conseguito dai dipendenti in servizio senza contribuzione alcuna, mentre la rivalutazione delle prestazioni erogate ai pensionati trovava copertura nel contributo in questione, con conseguente ingiustificata disparità di trattamento (tra iscritti ai fondi soppressi) e squilibrio finanziario nella gestione della previdenza integrativa.

2.4.- In conclusione - alla luce dei richiamati principi, enunciati da questa Corte in tema di leggi di interpretazione autentica e di limiti alla correlativa adozione - deve essere, pertanto, escluso che la disposizione censurata contrasti con alcuno dei parametri evocati dai rimettenti.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 19, 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, sollevata dal Tribunale ordinario di Alessandria, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione, e dalla Corte di appello di Torino, in riferimento agli artt. 3, 24, 102, 111 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà individuali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, con le ordinanze in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 maggio 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

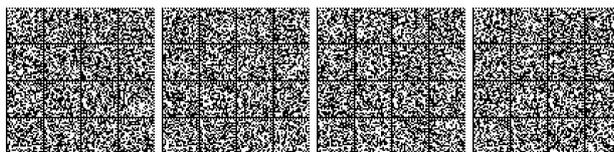
Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 4 giugno 2014.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI



N. 157

*Sentenza 21 maggio - 4 giugno 2014*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Spese processuali - Liquidazione dei compensi professionali nelle cause davanti al giudice di pace, di valore non superiore ad euro 1.100, con facoltà delle parti di stare in giudizio personalmente - Divieto di superare il valore della domanda.**

- Codice di procedura civile, art. 91, ultimo comma, come introdotto dall'art. 13, comma 1, lettera *b*), del decreto-legge 22 dicembre 2011, n. 212 (Disposizioni urgenti in materia di composizione delle crisi da sovraindebitamento e disciplina del processo), convertito, con modificazioni, dalla legge 17 febbraio 2012, n. 10.
- 

### 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

### SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 91, ultimo comma, del codice di procedura civile, come introdotto dall'art. 13, comma 1, lettera *b*), del decreto-legge 22 dicembre 2011, n. 212 (Disposizioni urgenti in materia di composizione delle crisi da sovraindebitamento e disciplina del processo), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 17 febbraio 2012, n. 10, promossi dal Giudice di pace di Mercato San Severino con ordinanza del 25 marzo 2013, dal Tribunale ordinario di Padova - sezione distaccata di Este, con ordinanza del 28 febbraio 2013, e dal Giudice di pace di Pisa, con ordinanza del 22 giugno 2012, rispettivamente iscritte ai nn. 194, 261 e 277 del registro ordinanze 2013 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 38 e 49, prima serie speciale, dell'anno 2013 e n. 1, prima serie speciale, dell'anno 2014.

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

udito nella camera di consiglio del 7 maggio 2014 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Il Giudice di pace di Mercato San Severino, il Tribunale ordinario di Padova - sezione distaccata di Este ed il Giudice di pace di Pisa, con le tre ordinanze in epigrafe - emesse nel corso di altrettanti giudizi civili, del valore, rispettivamente, di euro 29,31, euro 153,96 ed euro 88,00 - premessane la rilevanza, hanno sollevato questione sostanzialmente identica, di legittimità costituzionale dell'art. 91, ultimo comma, del codice di procedura civile, come introdotto dall'art. 13, comma 1, lettera *b*), del decreto-legge 22 dicembre 2011, n. 212 (Disposizioni urgenti in materia di composizione delle crisi da sovraindebitamento e disciplina del processo), convertito, con modificazioni, dall'art. 1,



comma 1, della legge 17 febbraio 2012, n. 10, a tenore del quale la liquidazione delle spese e competenze legali della parte vittoriosa nelle cause previste dall'art. 82, comma 1, cod. proc. civ. - e cioè in quelle instaurabili dinanzi al giudice di pace, il cui valore non ecceda la somma di euro 1.100,00 e per le quali è ammessa la facoltà delle parti di stare in giudizio personalmente - non può superare, nel caso in cui la parte stessa sia stata assistita e rappresentata da un difensore, il valore della domanda.

I rimettenti convergono nel ritenere violati gli artt. 24 - in ragione del *vulnus*, che ne deriverebbe, al diritto di difesa, per il profilo della effettività della tutela giurisdizionale, che dovrebbe essere tale da soddisfare in concreto la pretesa fatta valere anche con riferimento alla congruità delle spese da liquidare in favore della parte vittoriosa - e 3 della Costituzione, per irragionevolezza del vincolo imposto al giudice dal denunciato art. 91, ultimo comma, cod. proc. civ., in ordine alla liquidazione (complessiva) delle spese giudiziali con riferimento alle cause indicate nel citato art. 82, comma 1, cod. proc. civ., con sostanziale disparità di trattamento rispetto al caso previsto dall'art. 417, comma 1, cod. proc. civ., che - ancorché riferito alle controversie di lavoro, nel disciplinare l'ipotesi in cui la parte è ammessa alla costituzione personale in cause di valore non eccedente l'importo (anche inferiore) di euro 129,11 - resterebbe non soggetto ad analogo limite di valore ai fini della liquidazione delle spese.

Ulteriore profilo di violazione degli artt. 3, secondo comma, e 24, commi primo e secondo, Cost. è ravvisato, inoltre, dal Tribunale ordinario di Padova - sezione distaccata di Este, in ragione della disparità di trattamento, nell'esercizio del diritto di difesa, che, nelle cause previste dall'art. 82, comma 1, cod. proc. civ., potrebbe, a suo avviso, determinarsi nell'ipotesi in cui, tra le due parti del processo che decidessero entrambe di difendersi personalmente, l'una risultasse provvista delle necessarie competenze tecniche per l'esercizio del relativo diritto e l'altra no, ovvero l'una potesse permettersi di sostenerne comunque (e a prescindere) il relativo onere economico e l'altra no.

2.- In tutti e tre i giudizi - che per la sostanziale identità di oggetto, possono riunirsi - è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri per il tramite dell'Avvocatura generale dello Stato.

Nel contestare la fondatezza della questione, la difesa dello Stato ha sostenuto che la norma denunciata troverebbe la sua ragione giustificatrice - oltre che nella finalità di contenere entro certi limiti il costo dell'accesso alla giustizia - in un contesto ordinamentale in cui la contrattazione economica tra l'utente ed il professionista legale è da ritenersi pienamente liberalizzata, onde, in sede di conferimento dell'incarico, il compenso spettante al difensore ben potrebbe essere concordato nei limiti dettati dall'ultimo comma dell'art. 91 cod. proc. civ.

Ha sottolineato, inoltre, l'Avvocatura, come l'intervento limitativo delle spese liquidabili nelle controversie cosiddette bagatellari, si conformi alla normativa comunitaria, con particolare riferimento al Reg. (CE) 1 luglio 2007, n. 861/2007 (Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un procedimento europeo per le controversie di modesta entità), con previsione di liquidabilità delle sole spese legali (ove la parte non si avvalga della facoltà di difesa personale) «che siano proporzionate al valore della controversia» (punto 29 del considerando).

### *Considerato in diritto*

1.- Al duplice scopo (come emerge dai lavori parlamentari) tendenzialmente deflattivo del contenzioso - con riferimento al flusso delle cause cosiddette bagatellari, più delle altre esposte all'esercizio abusivo del diritto di azione - e di tutela delle parti soccombenti - a fronte del rischio di subire, in tal genere di cause, un aggravio di spese legali di importo superiore al valore della controversia - il legislatore del 2011, con l'art. 13, comma 1, lettera *b*), del decreto-legge 22 dicembre 2011, n. 212 (Disposizioni urgenti in materia di composizione delle crisi da sovraindebitamento e disciplina del processo), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 17 febbraio 2012, n. 10, ha aggiunto un ultimo comma all'art. 91 del codice di procedura civile. Con il quale ha disposto che la liquidazione delle spese e competenze legali della parte vittoriosa nelle cause previste dall'art. 82, comma 1, cod. proc. civ. - cioè in quelle instaurabili dinanzi al giudice di pace, il cui valore non superi la somma di euro 1.100,00 e per le quali è ammessa la facoltà delle parti di stare in giudizio personalmente - non possa superare, nel caso in cui la parte stessa sia stata assistita e rappresentata da un difensore, il valore della domanda.

2.- I giudici rimettenti, con argomentazioni sostanzialmente coincidenti, dubitano che tale introdotta disciplina:

- per un verso, contrasti con l'art. 24 Cost., per l'ostacolo, che ne deriverebbe, al diritto alla tutela giurisdizionale, nelle cause nelle quali la parte (pur non avendone l'obbligo) scelga di farsi difendere da un avvocato ed il valore della domanda, per la sua esiguità [nei giudizi a quibus, rispettivamente, di euro 29,31, euro 153,96 ed euro 88,00], finisca



paradossalmente con il comportare una sostanziale soccombenza della parte vittoriosa, la quale, per effetto del limite imposto dalla disposizione censurata, si troverebbe tenuta a corrispondere, in proprio, al suo difensore, il residuo importo delle spese legali, in misura sicuramente maggiore del valore del diritto sostanziale giudizialmente accertato;

- e, per altro verso, violi l'art. 3 Cost., sotto il duplice profilo di una disciplina delle spese legali, nelle controversie di cui all'art. 82 cod. proc. civ., irragionevolmente deteriore rispetto a quella delle controversie di lavoro, di valore non superiore ad euro 129,11, di cui all'art. 417, comma 1, cod. proc. civ., alle quali non è riferito il limite all'importo delle spese di lite (corrispondentemente) liquidabili, di cui all'impugnato art. 91, ultimo comma, dello stesso codice; e di una ulteriore disparità di trattamento (profilo, questo, prospettato dal solo Tribunale ordinario di Padova) che potrebbe determinarsi tra le due parti del processo, che decidessero entrambe di difendersi personalmente, ove solo l'una, e non l'altra, risultasse provvista delle competenze tecniche necessarie per l'esercizio del relativo diritto.

3.- La difesa dello Stato ha contestato, viceversa, il vulnus ai citati parametri costituzionali, per i profili prospettati dai rimettenti, ed ha sottolineato la rispondenza della disposizione impugnata agli indirizzi della normativa comunitaria in tema di «procedimento europeo per le controversie di modesta entità» (Regolamento CE n. 861 del 2007), in relazione al quale è del pari raccomandata una proporzione tra spese legali e valore della controversia.

4.- La questione non è fondata.

4.1.- È pur vero che l'assistenza del difensore costituisce il normale presidio per l'esercizio effettivo del diritto di difesa garantito dall'art. 24 Cost. (per tutte, sentenze n. 106 del 2010, n. 63 del 1972). Ma la tutela di tale diritto non esclude che le modalità del suo esercizio possano essere regolate secondo le speciali caratteristiche della struttura dei singoli procedimenti. E ciò nel quadro dell'ampia discrezionalità di cui gode il legislatore nel dettare norme processuali (*ex plurimis* sentenze n. 270 del 2012, n. 446 del 2007, n. 158 del 2003, n. 59 del 1999). Nel novero delle quali - come già precisato - può rientrare sia una scelta di non obbligatorietà dell'assistenza di difensore abilitato in relazione alla tenuità del valore della lite o alla natura della controversia (sentenza n. 158 del 2003), sia l'opzione per una deroga all'istituto della condanna del soccombente alla rifusione delle spese di lite in favore della parte vittoriosa, in presenza di elementi che la giustificano (sentenze n. 270 del 2012 e n. 196 del 1982), non essendo, quindi, indefettibilmente coesistente alla tutela giurisdizionale la ripetizione di dette spese (sentenza n. 117 del 1999).

4.2.- Alla luce di tali principi, è innegabile, pertanto, la riconducibilità della disciplina delle spese di lite, recata dalla disposizione impugnata, all'esercizio della discrezionalità delle scelte legislative in tema di norme processuali.

E ciò in termini di assoluta ragionevolezza, ove si consideri che:

- le cause, sub art. 82, primo comma, cod. proc. civ. - cui si riferisce il limite in relazione all'importo delle spese legali liquidabili, introdotto dall'impugnato art. 92, ultimo comma, dello stesso codice sono, come di recente precisato dalla Corte di legittimità, esclusivamente quelle devolute alla giurisdizione equitativa del giudice di pace (art. 113, primo comma, cod. proc. civ.), e tra queste non rientrano le controversie (che potrebbero, in taluni casi, presentare qualche elemento di complessità correlato a questioni di principio) in tema di opposizione, sia a verbale di accertamento sia ad ordinanza-ingiunzione, per violazione di disposizioni del codice della strada, posto che gli artt. 6, comma 12, e 7, comma 10, del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), come già il previgente art. 23, undicesimo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale) espressamente escludono, in relazione a dette opposizioni, l'applicabilità dell'art. 113 cod. proc. civ. (Corte di cassazione, seconda sezione civile, sentenze 30 aprile 2014, n. 9556 e n. 9557);

- la difficoltà cui - nelle controversie al livello minimo di valore prospettato dai rimettenti - potrebbe andare incontro la parte, nel reperire (ove intenda avvalersene) un difensore che adegui l'importo del proprio onorario a quello del valore della lite (in un sistema, per altro, in cui l'esercizio della professione forense è pienamente liberalizzato) si risolve, comunque, in un inconveniente di fatto, al pari di quello riconducibile alla decisione della parte di avvalersi di un difensore cui corrispondere, in proprio, un compenso di importo superiore a quello liquidabile dal giudice, ovvero ancora alla prospettata eventualità di una non eguale capacità tecnica tra parti in lite che abbiano entrambe deciso di difendersi personalmente: inconvenienti, questi, che, come tali sono, tutti, non direttamente riferibili alla previsione della norma censurata, ma ricollegabili, invece, a circostanze contingenti attinenti alla sua concreta applicazione (sentenza n. 270 del 2012), non involgenti, per ciò, un problema di costituzionalità (sentenza n. 295 del 1995);

- il margine di compromissione del principio di effettività della tutela giurisdizionale - che si vuole correlato ad un effetto dissuasivo del ricorso alla difesa tecnica nelle controversie di che trattasi, cui darebbe luogo la normativa denunciata (compromissione, per altro, relativa, ove si consideri che, in dette controversie, il giudice di pace generalmente poi deciderà, come detto, secondo equità) - riflette una legittima opzione del legislatore, nel quadro di un bilanciamento



di valori di pari rilievo costituzionale. Nel contesto del quale, il diritto di difesa (art. 24 Cost.) risulta in questo caso cedevole a fronte del valore del giusto processo (art. 111 Cost.), per il profilo della ragionevole durata delle liti, che trova innegabile ostacolo nella mole abnorme del contenzioso e che può trovare rimedio nella contrazione di quello bagatellare, che costituisce il dichiarato obiettivo della disposizione impugnata.

Il che esclude i prospettati profili di contrasto di detta disposizione con il precetto di cui all'art. 24 Cost.

4.3.- Neppure è poi ravvisabile il contrasto, della norma denunciata, con l'art. 3 Cost., come prospettato dai rimettenti.

In ragione della tendenziale snellezza e semplicità delle cause di competenza del giudice di pace decidibili secondo equità, deve, infatti, escludersene la comparabilità con le cause di lavoro, attinenti a diritti maggiormente rilevanti sul piano sociale ed appartenenti, peraltro, alla competenza funzionale del Tribunale ordinario. E ciò a prescindere dalla considerazione che l'eventualità dell'instaurazione in concreto di controversie in materia di lavoro per un valore non eccedente l'importo (che il legislatore non ha inteso adeguare) di euro 129,11 (per le quali è ammessa la costituzione personale delle parti) è sostanzialmente irrealistica, e senza, altresì, trascurare che anche in tale evenienza, il giudice - nel liquidare le spese all'esito del giudizio - potrebbe esercitare il potere di compensazione ai sensi dell'art. 92, comma 2, cod. proc. civ. o, comunque, non riconoscere le spese ritenute eccessive o superflue.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 91, ultimo comma, del codice di procedura civile, introdotto dall'art. 13, comma 1, lettera b), del decreto-legge 22 dicembre 2011, n. 212 (Disposizioni urgenti in materia di composizione delle crisi da sovraindebitamento e disciplina del processo), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 17 febbraio 2012, n. 10, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione dal Giudice di pace di Mercato San Severino, dal Tribunale ordinario di Padova - sezione distaccata di Este, e dal Giudice di pace di Pisa, con le rispettive ordinanze in epigrafe indicate.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 maggio 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

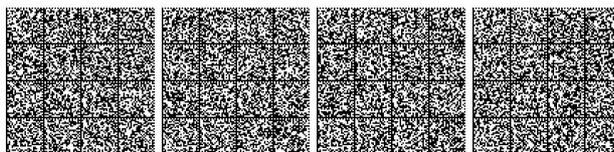
Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 4 giugno 2014.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI



N. 158

*Ordinanza 21 maggio - 4 giugno 2014*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Previdenza - Processi previdenziali nei quali sia parte l'INPS, pendenti nel primo grado di giudizio alla data del 31 dicembre 2010, il cui valore non superi euro 500 - Estinzione di diritto, con riconoscimento della pretesa economica a favore del ricorrente.**

– Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria) - convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111 - art. 38, comma 1, lettera a).

–

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Gaetano SILVESTRI;

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

ha pronunciato la seguente

### ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 1, lettera a), del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111, promosso dal Tribunale ordinario di Lucera nel procedimento vertente tra Cipriano Nicola e l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) con ordinanza del 4 aprile 2012, iscritta al n. 127 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 26, prima serie speciale, dell'anno 2012.

Visti gli atti di costituzione di Cipriano Nicola e dell'INPS nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 15 aprile 2014 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

uditi gli avvocati Vincenzo De Michele per Cipriano Nicola, Antonietta Coretti per l'INPS e l'avvocato dello Stato Filippo Bucalo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che nel corso di un procedimento civile, relativo al ricalcolo dell'indennità di disoccupazione liquidata dall'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), il Tribunale ordinario di Lucera ha sollevato - in riferimento agli artt. 3, 24, 38, primo e secondo comma, 97, 102 e 111 della Costituzione, ritenendo di interpretarlo alla luce dell'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, nonché all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 6 e 14 della predetta Convenzione - questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 1, lettera a), del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111;

che la norma impugnata - «Al fine di realizzare una maggiore economicità dell'azione amministrativa e favorire la piena operatività e trasparenza dei pagamenti, nonché deflazionare il contenzioso in materia previdenziale, di contenere la durata dei processi in materia previdenziale, nei termini di durata ragionevole dei processi, previsti ai sensi della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata ai sensi della legge 4 agosto 1955, n. 848» - prevede che «i processi in materia previdenziale nei quali sia parte l'INPS, pendenti nel primo grado di giudizio alla data del 31 dicembre 2010, per i quali, a tale data, non sia intervenuta sentenza, il cui



valore non superi complessivamente euro 500,00, si estinguono di diritto, con riconoscimento della pretesa economica a favore del ricorrente. L'estinzione è dichiarata con decreto dal giudice, anche d'ufficio. Per le spese del processo si applica l'articolo 310, quarto comma, del codice di procedura civile»;

che il rimettente rappresenta che la controversia di cui è investito, avente ad oggetto la domanda di un operaio agricolo a tempo determinato che chiede il ricalcolo dell'indennità di disoccupazione liquidata dall'INPS, ha un valore quantificato in euro 443,12 e deve essere necessariamente definita con una pronuncia processuale di estinzione, e che la decisione della domanda, nel merito, dipende dall'accoglimento della prospettata questione di legittimità costituzionale;

che il giudice *a quo* sostiene che la norma impugnata violerebbe l'art. 3 Cost. sotto il profilo dell'irragionevolezza dell'intervento del legislatore, in quanto se per le controversie che presuppongono un'attività processuale complessa l'estinzione *ope legis* e il riconoscimento della pretesa possono ritenersi coerenti con la dichiarata finalità deflattiva della legge, i medesimi effetti sarebbero del tutto illogici in caso di domanda manifestamente inammissibile, improponibile o infondata, laddove «l'impegno dell'autorità giudiziaria chiamata a pronunciarsi per definire il giudizio non è maggiore o diverso da quello che richiede la norma in questione per dichiararne l'estinzione». La disposizione censurata concretizzerebbe, altresì, un'ingiustificata disparità di trattamento poiché l'indiscriminata estinzione di tutti i processi di valore non superiore a 500,00 euro comporterebbe l'effetto del pagamento della prestazione tanto nei confronti di chi si era legittimamente rivolto all'autorità giudiziaria per ottenere il riconoscimento di una giusta pretesa, quanto a favore di chi non ne aveva diritto. Sarebbe, infine, immotivata l'opzione legislativa avente un ambito di applicabilità circoscritto alle sole controversie in cui è parte l'INPS, restando estranei alla disciplina tutti gli altri enti previdenziali;

che, ad avviso del Tribunale ordinario di Lucera, la norma violerebbe l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione ai principi della CEDU come interpretati dalla Corte di Strasburgo, ponendosi in contrasto con l'art. 14 sul divieto di discriminazioni basati sull'origine sociale o sulla ricchezza dell'individuo, in quanto la maggioranza dei giudizi destinati all'estinzione sono stati introdotti da braccianti agricoli precari che grazie alla norma impugnata otterrebbero il riconoscimento di prestazioni non riconosciute a tutti gli altri lavoratori dipendenti, e con l'art. 6, che sancisce la preminenza dell'equo processo, poiché non sarebbero ravvisabili, nel caso in esame, «motivi imperativi di interesse generale» idonei a giustificare l'intervento legislativo incidente sui giudizi in corso;

che il giudice *a quo* prospetta anche la violazione l'art. 102 Cost., sostenendo che la norma censurata avrebbe indebitamente invaso la sfera di competenza dell'ordine giudiziario, imponendo l'estinzione dei processi in corso ed impedendo l'esercizio della funzione giurisdizionale anche in relazione alle domande palesemente inammissibili, improponibili o infondate;

che il rimettente profila, altresì, il contrasto della norma con l'art. 111 Cost., ritenendo di interpretarlo alla luce dell'art. 6 della CEDU - poiché l'imposizione di una determinata soluzione soltanto in relazione ad una categoria di controversie lederebbe ancora una volta il principio del giusto processo sotto il profilo della parità delle parti - e con l'art. 24 Cost., in quanto il riconoscimento automatico della pretesa anche nelle ipotesi di domanda palesemente inammissibile, improponibile o infondata, sarebbe lesiva del diritto di difesa dell'INPS, imponendone, di fatto, la soccombenza, anche nei casi in cui l'esito del giudizio sarebbe stato diverso;

che la disposizione censurata violerebbe, infine, l'art. 97 Cost., in relazione sia all'art. 38, primo comma, Cost., in quanto non sarebbe conforme ai principi di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione una previsione che impone il pagamento di prestazioni di natura pubblicistica anche nei casi in cui il beneficiario non ne abbia diritto, sia all'art. 38, secondo comma, Cost., poiché il compito del legislatore di prevedere mezzi adeguati in caso di impossibilità allo svolgimento dell'attività lavorativa non dovrebbe prescindere dalla verifica dei presupposti dell'intervento previdenziale, né operare a favore di coloro che potrebbero non trovarsi nella situazione giuridicamente protetta;

che si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha eccepito l'inammissibilità del ricorso per generica motivazione dell'ordinanza sotto il profilo della rilevanza della questione nel giudizio *a quo*, e, nel merito, ne ha invocato il rigetto rimarcando la ragionevolezza della scelta legislativa tesa a deflazionare il contenzioso previdenziale in base ai minori costi correlati al riconoscimento delle pretese all'infuori di ogni distinzione tra le situazioni soggettive fatte valere in via giudiziaria;

che è intervenuto in giudizio l'INPS, che ha concluso per l'infondatezza della questione, rappresentando come la disciplina censurata realizzi «un equo bilanciamento fra l'interesse soddisfatto con il riconoscimento delle pretese economiche di valore non superiore ad euro cinquecento in favore dei ricorrenti di giudizi instaurati nei confronti dell'INPS e pendenti in primo grado alla data del 31.12.2000 e l'interesse a non gravare sia la posizione dell'ente che quella dello Stato più in generale per il caso in cui detti giudizi dovessero ostacolare oltremodo la ragionevole durata dei processi presso quelle strutture giudiziarie oberate da tale tipo di contenzioso» e rimarcando come il legislatore abbia voluto attuare «l'estinzione in massa» di un contenzioso avente determinate caratteristiche, senza realizzare alcuna illecita interferenza nell'amministrazione della giustizia e circoscrivendo il proprio intervento in relazione al dato fattuale dell'esistenza di un rilevante numero di cause di esiguo valore proprio nei confronti di esso Istituto;



che è intervenuta la parte ricorrente nel giudizio *a quo*, che ha inquadrato le origini del contenzioso in materia di ricalcolo delle prestazioni di disoccupazione agricola ed ha insistito per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 38, comma 1, lettera *a*), del d.l. n. 98 del 2011;

Considerato che il Tribunale ordinario di Lucera dubita - in riferimento agli artt. 3, 24, 38, primo e secondo comma, 97, 102 e 111 della Costituzione, ritenendo di interpretarlo alla luce dell'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, nonché all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 6 e 14 della predetta Convenzione - della legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 1, lettera *a*), del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111;

che, secondo il rimettente, l'estinzione del giudizio e il riconoscimento della pretesa *ope legis* sarebbero, alla luce dell'art. 3 Cost., effetti irragionevoli in ipotesi di domande manifestamente inammissibili, improponibili o infondate, operando anche a favore di coloro che non avrebbero diritto alla prestazione previdenziale ed essendo immotivatamente circoscritti alle sole controversie in cui è parte l'INPS;

che, sempre ad avviso del giudice *a quo*, la norma censurata si porrebbe in contrasto con ulteriori parametri costituzionali, e segnatamente con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 14 della CEDU, riconoscendo prestazioni solo a favore della categoria di lavoratori che sono parte nei giudizi destinati all'estinzione, ed all'art. 6 della CEDU, per l'ipotizzata assenza dei «motivi imperativi di interesse generale» idonei a giustificare l'intervento legislativo incidente sui giudizi in corso; con l'art. 102 Cost., poiché avrebbe indebitamente invaso la sfera di competenza dell'ordine giudiziario; con l'art. 111 Cost., che dovrebbe essere interpretato alla luce dell'art. 6 della CEDU, in quanto lesiva del principio del giusto processo sotto il profilo della parità delle parti, e con l'art. 24 Cost., in quanto lesiva del diritto di difesa dell'INPS, imponendone la soccombenza anche nei casi in cui l'esito del giudizio sarebbe stato diverso; con l'art. 97 Cost., in relazione all'art. 38, primo e secondo comma, Cost., non essendo, ad avviso del Tribunale ordinario di Lucera, conforme ai principi di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione l'imposizione del pagamento di prestazioni di natura pubblicistica prescindendo dalla verifica dei relativi presupposti, e finanche nei casi in cui il beneficiario non ne abbia diritto;

che l'eccezione di inammissibilità sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri non può essere accolta, in quanto l'ordinanza di rimessione è sorretta da un adeguato impianto argomentativo circa la rilevanza e la non implausibilità delle ragioni indicate a sostegno della non manifesta infondatezza della questione (per tutte, sentenze n. 273 e n. 225 del 2013);

che devono essere dichiarate inammissibili le argomentazioni e le censure svolte dalla difesa della parte ricorrente nel giudizio *a quo*, con riferimento ai profili non evocati dal giudice rimettente (sentenza n. 349 del 2007);

che la disposizione impugnata si colloca in un quadro normativo connotato dalla finalità - espressamente dichiarata dal legislatore statale - di «realizzare una maggiore economicità dell'azione amministrativa e favorire la piena operatività e trasparenza dei pagamenti, nonché deflazionare il contenzioso in materia previdenziale, di contenere la durata dei processi in materia previdenziale, nei termini di durata ragionevole dei processi, previsti ai sensi della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata ai sensi della legge 4 agosto 1955, n. 848», e si è limitata ad introdurre «una misura di carattere processuale con chiari intenti di deflazione del contenzioso» (sentenza n. 173 del 2010);

che, in particolare, la realizzazione di economie di spesa nel settore previdenziale - descritta con chiarezza nella relazione tecnica che ha accompagnato l'approvazione della norma - è stata ritenuta da questa Corte idonea a giustificare, nell'ottica del bilanciamento dei valori costituzionali, soluzioni atte a «rendere sostenibile l'equilibrio del sistema previdenziale a garanzia di coloro che usufruiscono delle sue prestazioni» (sentenza n. 264 del 2012);

che, sotto connesso profilo, questa Corte ha ribadito, a proposito delle disposizioni in materia di perequazione dei trattamenti pensionistici, che la discrezionalità del legislatore si snoda «attraverso un bilanciamento dei valori contrapposti che tenga conto, accanto alle esigenze di vita dei beneficiari, anche delle concrete disponibilità finanziarie e delle esigenze di bilancio» (sentenza n. 316 del 2010);

che la disposizione in esame costituisce, dunque, lo strumento per attuare l'opzione normativa che il legislatore si era prefisso, e produce, come effetto primario, l'«estinzione di massa» di una determinata categoria di giudizi, senza operare alcuna trasformazione della disciplina applicabile ai rapporti controversi: essa, pertanto, «non tocca la potestà di giudicare ma opera sul piano generale ed astratto delle fonti, costruendo il modello normativo cui la decisione del giudice deve riferirsi» (sentenza n. 303 del 2011 e, nello stesso senso, sentenze n. 94 del 2009 e n. 170 del 2008);

che, una volta inquadrato lo specifico contesto nel quale è intervenuta la norma qui censurata, deve essere dichiarata la manifesta infondatezza della questione in riferimento alla violazione dell'art. 3 Cost. dedotta sotto i profili dell'irragionevolezza e della disparità di trattamento, in quanto la prospettazione del rimettente si fonda sull'erroneo approccio che il «riconoscimento della pretesa economica a favore del ricorrente» venga ad incidere sulla disciplina sostanziale dei rapporti su cui essa è destinata ad operare, finalità che, come si è detto, è del tutto estranea alla *ratio legis*;



che la ragionevolezza dell'opzione del legislatore neppure può ritenersi vulnerata dalla circostanza che in virtù della norma censurata i braccianti agricoli precari otterrebbero il riconoscimento di una pretesa esclusa per tutti gli altri lavoratori dipendenti, trattandosi di un mero inconveniente di fatto, che secondo la giurisprudenza di questa Corte non è idoneo ad introdurre il giudizio di legittimità di una norma (sentenza n. 117 del 2012 e ordinanza n. 362 del 2008), in quanto non è dalla disposizione in scrutinio che derivano, in via diretta ed immediata, le discriminazioni ipotizzate dal rimettente (sentenza n. 303 del 2011);

che la questione è manifestamente infondata anche per quanto concerne la prospettata violazione dell'art. 24 Cost., sull'assunto che il riconoscimento automatico della pretesa nelle ipotesi di domanda palesemente inammissibile, improponibile o infondata sarebbe lesiva del diritto di difesa dell'INPS, destinato alla soccombenza anche nei casi in cui l'esito del giudizio sarebbe stato diverso. Va infatti ribadito che il legislatore statale ha inteso attuare la deflazione del contenzioso previdenziale ricorrendo allo strumento della generalizzata estinzione di «diritto» dei giudizi di contenuto valore, prescindendo dalla qualifica delle parti e dalla probabile fondatezza delle pretese azionate in giudizio, e ponendosi, come si è detto, in posizione di «estraneità rispetto alla trama normativa» (sentenza n. 173 del 2010);

che, per effetto di tutte le considerazioni svolte, deve escludersi la violazione dell'art. 111 Cost. - che il rimettente ritiene debba essere interpretato alla luce dell'art. 6 della CEDU - ipotizzata dal giudice *a quo* sul rilievo che la disposizione contenuta nell'art. 38, comma 1, lettera *a*), del d.l. n. 98 del 2011, imponendo una determinata soluzione in relazione ad una categoria di controversie circoscritta sul piano soggettivo e oggettivo, violerebbe il principio del giusto processo sotto il profilo della parità delle parti, dovendosi, ancora una volta, rimarcare che l'incidenza della disciplina censurata sui giudizi in corso si colloca su un piano diverso da quella che è l'applicazione giudiziale di una norma sostanziale alla singola fattispecie, evenienza che non ricorre nel caso in esame;

che, a sostegno della manifesta infondatezza della questione in riferimento a tutti i profili appena esaminati, non può essere sottaciuto che la soluzione contemplata dalla norma impugnata è di segno certamente positivo (ordinanza n. 52 del 2001) sia per l'INPS - sulla scorta dei previsti benefici economici della chiusura *ex lege* delle cause pendenti al 31 dicembre 2010 -, sia per le parti ricorrenti, titolari di situazioni giuridiche che non possono considerarsi acquisite né consolidate, avuto riguardo alla pendenza del giudizio in primo grado ed alle incertezze derivanti dalle contrastanti pronunce della giurisprudenza e dal mutato orientamento dell'Istituto nell'adozione dei criteri di calcolo delle prestazioni agricole (sentenze n. 257 del 2011, n. 55 del 1997 e n. 103 del 1995);

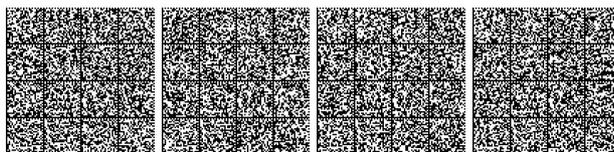
che deve essere parimenti escluso il contrasto della norma censurata con l'art. 102 Cost., avendo questa Corte costantemente affermato che le attribuzioni costituzionali dell'autorità giudiziaria non possono ritenersi violate quando - come è evidente dalla chiara formulazione della finalità della disciplina in esame - il legislatore non risolve, con la forma della legge, specifiche controversie (sentenza n. 94 del 2009), né detta la soluzione delle concrete fattispecie in giudizio (sentenza n. 419 del 2000), ma opera, come si è detto, sul piano delle fonti, delimitando la fattispecie normativa che è presupposto della potestas judicandi (così la già richiamata sentenza n. 303 del 2011 e, nello stesso senso, le sentenze n. 170 del 2008 e n. 432 del 1997, nonché l'ordinanza n. 263 del 2002). Ne consegue che, anche sotto il profilo in esame, la questione è manifestamente infondata;

che, per ciò che concerne la lesione dell'art. 97 Cost., la disposizione richiamata dal rimettente è, di per sé, inconferente rispetto al dedotto profilo di incostituzionalità, in quanto, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, il principio di buon andamento è applicabile esclusivamente all'attività della pubblica amministrazione, mentre in questa sede è in discussione lo svolgimento della funzione legislativa in relazione ad un settore che non concerne l'ordinamento degli uffici giudiziari ma l'esercizio della funzione giurisdizionale (sentenze n. 94 del 2009, n. 372 e n. 241 del 2008, n. 182 del 1996);

che quanto precede conduce alla manifesta infondatezza delle censure con cui il rimettente lamenta il contrasto della norma con l'art. 38, primo e secondo comma, Cost., dovendosi rimarcare la natura processuale e non sostanziale della misura dettata con finalità esclusivamente deflattiva, e rammentare che, in ogni caso, l'art. 38, Cost. non esclude neppure «la possibilità di un intervento legislativo che, per una inderogabile esigenza di contenimento della spesa pubblica, riduca un trattamento previdenziale prima spettante in base alla legge, fermo restando il controllo di ragionevolezza sulle singole norme riduttive» (sentenze n. 119 del 2012 e n. 257 del 2011);

che la questione è manifestamente infondata anche con riferimento alla dedotta violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione ai principi dettati dagli artt. 6 e 14 della CEDU, come interpretati dalla Corte di Strasburgo;

che, in particolare, quanto al citato art. 6, la denunciata assenza dei «motivi imperativi di interesse generale» idonei a giustificare un intervento legislativo incidente sui processi in corso è innanzitutto smentita dalla esplicita indicazione dei criteri di calcolo delle economie e dei risparmi effettivi posta in luce dal legislatore statale nel corso dei lavori di approvazione dell'art. 38 del d.l. n. 98 del 2011: tale circostanza, in linea di principio, consente di ritenere che la disposizione censurata ben si armonizza con la definizione di «interesse finanziario» dello Stato offerta dalla Corte di Strasburgo (*ex plurimis*: sentenze 25 novembre 2010, Lilly France c. Francia, e 21 giugno 2007, Scanner de l'Ouest Lyonnais ed altri c. Francia);



che, nel merito, la palese infondatezza della censura discende dalla più volte evidenziata impossibilità di ravvisare, nel caso in esame, «interferenze» del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia, in ragione dell'inidoneità della norma impugnata ad influire sullo jus dicere in relazione alla soluzione giudiziaria delle controversie sulle quali essa incide e che tale rilievo induce ad escludere che la disciplina in scrutinio debba essere assoggettata, in concreto, al vaglio dei «motivi imperativi di interesse generale» nei termini prospettati dal rimettente;

che, diversamente, la disposizione censurata non sfugge al giudizio di compatibilità con l'art. 14 della CEDU;

che deve premettersi, a tale proposito, che la Corte di Strasburgo ha sottolineato l'ampio margine di apprezzamento di cui godono gli Stati membri nel dettare la disciplina per accedere a specifici trattamenti assistenziali, in considerazione della conoscenza diretta delle peculiarità dei rispettivi contesti sociali e dei relativi bisogni, e stante la posizione privilegiata di cui gli Stati stessi godono per stabilire quanto sia di pubblica utilità in materia economica e sociale (sentenza della Grande Camera, 16 marzo 2010, Carson e altri c. Regno Unito; nello stesso senso, sentenza della Grande Camera, 29 aprile 2008, Burden c. Regno Unito);

che la Corte EDU ha precisato che l'articolo 1 del Protocollo n. 1 non limita la libertà degli Stati di decidere se attuare o meno un sistema di sicurezza sociale o di scegliere il tipo o il livello dei benefici concessi sulla base di tale regime, e che una differenziazione di trattamento è discriminatoria, ai sensi dell'articolo 14, se non ha una giustificazione obiettiva e ragionevole, vale a dire se non vi è ragionevole rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito (sentenza della Grande Camera, 6 luglio 2005, Stec e altri c. Regno Unito);

che, in tale quadro, non è condivisibile l'assunto del rimettente che prospetta la violazione dell'art. 14 della CEDU in base alla circostanza che la gran parte dei giudizi destinati all'estinzione sono stati introdotti da braccianti agricoli precari i quali, in virtù della norma censurata, riceverebbero prestazioni non riconosciute alle altre categorie di lavoratori, non potendosi far discendere la lesione del principio di non discriminazione da situazioni individuali o dalle condizioni soggettive del singolo ricorrente o dei destinatari del provvedimento censurato (così la sentenza sopra citata del 16 marzo 2010 e, nello stesso senso, le altre pronunce sopra richiamate);

che, pertanto, anche per l'ultimo dei profili in esame la questione è manifestamente infondata;

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

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 1, lettera a), 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, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 6 e 14 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, nonché agli artt. 102 e 111 Cost., per violazione dell'art. 6 della predetta Convenzione, e agli artt. 24, 97 e 38, primo e secondo comma, Cost., dal Tribunale ordinario di Lucera, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 maggio 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

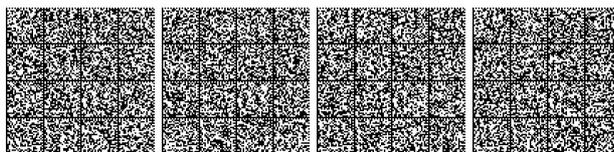
Paolo Maria NAPOLITANO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 4 giugno 2014.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI



N. 159

*Sentenza 21 maggio - 6 giugno 2014*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Giustizia amministrativa - Riordino del processo amministrativo - Competenza territoriale funzionale inderogabile del T.A.R. Lazio, sede di Roma, per le controversie relative all' Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.**

– Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), artt. 13, 14, 15, 16 e 135, comma 1, lettera p).

–

## 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 degli artt. 13, 14, 15, 16 e 135, comma 1, lettera p), del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Calabria - sezione staccata di Reggio Calabria, nel procedimento vertente tra Z.C. e Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, con ordinanza dell'11 aprile 2013, iscritta al n. 164 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 28, prima serie speciale, dell'anno 2013.

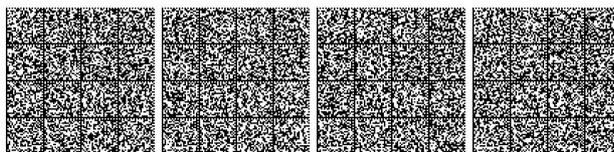
Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

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

*Ritenuto in fatto*

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, sezione staccata di Reggio Calabria, ha sollevato (r.o. n. 164 del 2013) questione di legittimità costituzionale degli artt. 14 e 135, comma 1, lettera p), del codice del processo amministrativo di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), per violazione degli artt. 3, 24, 25, 111 e 125 della Costituzione, nonché, in subordine, degli artt. 13 - nella parte in cui qualifica come inderogabile la competenza territoriale -, 14, 15 e 16 del medesimo decreto legislativo, per violazione dell'art. 76 Cost.

In particolare, il rimettente ha precisato che, in un giudizio di impugnazione di un provvedimento con cui il direttore dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati, con sede in Reggio Calabria, ha ordinato il rilascio di un appartamento oggetto di confisca disposta in via definitiva, l'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'incompetenza dell'adito TAR Calabria, rilevando che la controversia, ai sensi dell'art. 135, comma 1, lettera p), del d.lgs. n. 104 del 2010, rientra nella competenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma.



Il giudice *a quo* ha riconosciuto, in sede cautelare, che la controversia rientra nel novero degli affari ricompresi nella competenza funzionale inderogabile del TAR Lazio ai sensi degli artt. 14 e 135, comma 1, lettera *p*), del d.lgs. n. 104 del 2010, ma ha ritenuto di sollevare d'ufficio la questione di legittimità costituzionale delle disposizioni sopra riportate.

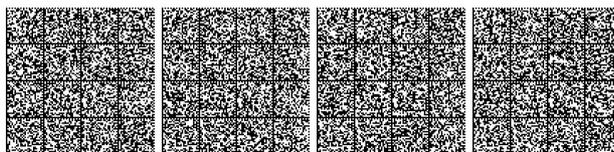
1.1.- Il TAR Calabria ha motivato la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale con riferimento ai parametri di cui agli artt. 3, 25 e 125, nonché 24 e 111 Cost. Il giudice rimettente ha ricostruito il quadro normativo anteriore all'entrata in vigore del codice del processo amministrativo, ricordando che la legge 6 dicembre 1971, n. 1034 (Istituzione dei tribunali amministrativi regionali) non conteneva una disciplina generale sulla competenza funzionale inderogabile del TAR Lazio, limitandosi a prevedere una competenza residuale del TAR con sede a Roma per gli atti statali, e segnalando che il codice del processo amministrativo ha innovativamente optato per il regime della inderogabilità della competenza territoriale. Il giudice rimettente ha poi ricordato che l'introduzione di ipotesi di competenza funzionale a favore del TAR Lazio ha preso avvio negli anni Novanta, a partire dalla legge 12 aprile 1990, n. 74 (Modifica alle norme sul sistema elettorale e sul funzionamento del Consiglio superiore della magistratura), che la ha delineata per il ricorso, in primo grado, avverso i provvedimenti del Consiglio superiore della magistratura riguardanti i magistrati, così configurando una significativa deroga al principio della territorialità. Su questa disciplina era stata sollevata questione di legittimità costituzionale in base agli artt. 3, 24 e 125 Cost., che è stata rigettata con la sentenza n. 189 del 1992 della Corte costituzionale, sulla base della «particolare posizione che il Consiglio superiore della magistratura occupa nell'ordinamento costituzionale della Repubblica» e dello status «rivestito dai magistrati ordinari, particolare e differenziato, rispetto alla categoria degli altri pubblici dipendenti», oltre che dell'«esigenza largamente avvertita circa l'uniformità della giurisprudenza fin dalle pronunce di primo grado». Il TAR Calabria ha quindi fatto presente che, sul modello di questa disciplina, numerose e varieghe tipologie di controversie sono state successivamente attribuite alla competenza funzionale del TAR Lazio, sino a giungere alla positivizzazione di un'autonoma categoria concettuale nell'art. 14 del codice del processo amministrativo (rubricato «competenza funzionale inderogabile»), che rinvia al successivo art. 135, composto da ben diciotto punti, così determinando un ulteriore incremento delle liti davanti al TAR Lazio.

Il giudice rimettente ha perciò dubitato della legittimità costituzionale della disciplina del codice del processo amministrativo nella parte riguardante il sindacato sugli atti dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (art. 135, comma 1, lettera *p*, del d.lgs. n. 104 del 2010), sottolineando come l'Agenzia abbia - per effetto di una scelta politica, giudicata peculiare e innovativa, volta a radicare la presenza delle istituzioni in una zona periferica dal punto di vista geografico, ma centrale e nodale dal punto di vista delle attività di contrasto alle organizzazioni criminali - la sua sede principale in Reggio Calabria.

Ne discenderebbe, ad avviso del giudice rimettente, una lesione del canone, desumibile dall'art. 3 Cost., di ragionevolezza e di coerenza dell'ordinamento giuridico, stante la mancanza di una ragione giustificatrice, idonea a sorreggere la deroga ai criteri ordinari ex art. 13 del codice del processo amministrativo, ai sensi del quale, per effetto degli indici di collegamento territoriale, la competenza spetterebbe in primis allo stesso giudice rimettente, ossia al TAR Calabria, sezione staccata di Reggio Calabria.

Nel caso di specie, infatti, ad avviso del giudice rimettente non vi sarebbe una situazione di straordinaria emergenza, come quella alla base delle misure dettate per il settore dei rifiuti nella Regione Campania - dove pure l'art. 3, commi 2-bis, 2-ter e 2-quater del decreto-legge 30 novembre 2005, n. 245 (Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dei rifiuti nella regione Campania ed ulteriori disposizioni in materia di protezione civile), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 27 gennaio 2006, n. 21, ha configurato una competenza funzionale del TAR Lazio -, in base alla quale la Corte costituzionale, nella sentenza n. 237 del 2007, ha riconosciuto la legittimità costituzionale di tale eccezionale spostamento: l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata - i cui tratti essenziali sono stati richiamati dalla sentenza n. 34 del 2012 della Corte costituzionale - non godrebbe di una particolare posizione nell'ordinamento costituzionale della Repubblica o nell'organizzazione dei pubblici poteri, né i destinatari dei provvedimenti in questione presenterebbero un peculiare status. E neppure, infine, la costituzione dell'Agenzia potrebbe essere intesa come una misura eccezionale, visto che la cosiddetta «emergenza mafiosa» non costituirebbe un problema di carattere temporaneo.

Ad avviso del giudice rimettente, non sarebbe utilizzabile, nella specie, neanche l'argomento relativo all'uniformità della giurisprudenza sin dalle pronunce di primo grado, che in un ordinamento di civil law non si presterebbe ad essere invocato ex se, quale deroga autonoma al criterio di precostituzione del giudice. Esso, infatti, si scontrerebbe con la realtà di un TAR Lazio la cui struttura è stata nel frattempo decisamente ampliata (essendo oggi composto da



ben dodici sezioni), anche a seguito dell'aumento delle sue competenze, per cui paradossalmente esso sarebbe il meno idoneo a svolgere una funzione nomofilattica, che è comunque attribuita al giudice di appello e in special modo all'adunanza plenaria del Consiglio di Stato (art. 99 del codice del processo amministrativo).

Le disposizioni del codice del processo amministrativo prima richiamate sarebbero, inoltre, secondo il TAR Calabria, contrastanti con l'art. 125 Cost., il quale sancisce il principio del decentramento a livello regionale della giurisdizione amministrativa, nell'ottica - che si ricaverebbe anche dai lavori dell'Assemblea Costituente - della necessaria prossimità del giudice ai fatti di cui è chiamato a conoscere. È alla luce di tale principio che il TAR Calabria ha ritenuto debba essere letto, per la giustizia amministrativa, la regola del «giudice naturale» affermata dall'art. 25 Cost.: la competenza dei giudici amministrativi dovrebbe, perciò, non solo essere predeterminata dalla legge, ma dovrebbe rispettare il principio di naturalità, come desumibile dal combinato disposto degli artt. 25 e 125 Cost., nel senso di una maggiore idoneità del giudice individuato su base regionale a fornire una adeguata risposta di giustizia. Per la giustizia amministrativa la deroga al criterio della competenza territoriale in favore di un unico altro tribunale altererebbe perciò profondamente l'equilibrio del controllo sugli atti amministrativi, che è stato pensato dai costituenti - diversamente dalla giustizia ordinaria, ex art. 102, secondo comma, Cost. - in maniera svincolata dalla specializzazione per singole materie.

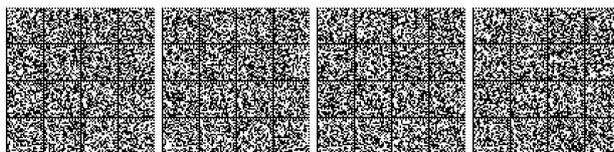
Il TAR Calabria ha invitato poi a operare una nuova riflessione sull'orientamento fatto proprio dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 189 del 1992, alla luce dei mutamenti intervenuti nel sistema delle autonomie locali, in particolare con la riforma del Titolo V Cost., e nel sistema processuale amministrativo, specie alla luce dell'art. 125 Cost., che riconoscerebbe pari, oltre che piena, dignità a tutti i tribunali amministrativi regionali.

Infine, con riguardo al contrasto con gli artt. 24 e 111 Cost., il TAR Calabria ha sostenuto che la concentrazione nel TAR Lazio delle controversie sugli atti dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata renderebbe assai più difficoltoso l'esercizio concreto del diritto di difesa e configgerebbe con il principio della ragionevole durata del processo. Infatti, quanto al diritto di difesa, si costringerebbe, da un lato, colui che intenda agire o resistere a tutela della propria posizione soggettiva ad affrontare spese aggiuntive, rispetto a quelle, già elevate, richieste comunque per l'accesso alla giustizia; e si renderebbe, dall'altro, più difficoltosa e meno tempestiva la stessa difesa dell'amministrazione resistente, avente la sua sede principale a Reggio Calabria. Quanto alla ragionevole durata del processo, l'incremento smisurato del contenzioso presso un unico TAR renderebbe inevitabilmente sempre più lungo il tempo medio di durata dei relativi processi, con gravi ricadute sull'efficienza del Paese e sulla spesa pubblica.

1.2.- Il giudice rimettente ha altresì prospettato, «in subordine», una diversa e più ampia questione di legittimità costituzionale - della quale la Corte costituzionale «d'ufficio, potrà cogliere l'eventuale "pregiudizialità logico-giuridica"» - che coinvolge l'intera disciplina della competenza contenuta nel Capo IV, Titolo I, del Libro I del codice del processo amministrativo (artt. 13, 14, 15 e 16 del d.lgs. n. 104 del 2010), sospettata di essere in contrasto con l'art. 76 Cost., in quanto eccedente rispetto alla norma di delega legislativa di cui all'art. 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile).

La questione di legittimità costituzionale della disciplina della competenza contenuta nel codice del processo amministrativo è stata giudicata rilevante dal giudice *a quo*, dal momento che la competenza funzionale, da sempre ritenuta, in via interpretativa, una competenza inderogabile, sarebbe divenuta da eccezione regola. Il legislatore delegato avrebbe così configurato, ad avviso del TAR Calabria, un sistema del tutto nuovo, nel quale la competenza, tanto territoriale quanto funzionale, è sempre inderogabile, sistema che sarebbe privo non solo di copertura costituzionale, ma altresì di qualsivoglia riscontro nella legge di delega.

Quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice rimettente, dopo aver richiamato alcuni orientamenti della giurisprudenza costituzionale riguardo alle deleghe legislative alla revisione, al riordino e al riassetto di norme preesistenti, come quella di cui al suddetto art. 44, in base ai quali l'introduzione di soluzioni sostanzialmente innovative rispetto al sistema legislativo previgente «è ammissibile soltanto nel caso in cui siano stabiliti principi e criteri direttivi idonei a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato» (sentenze n. 293 e n. 230 del 2010 della Corte costituzionale), si è specificamente soffermato sulla sentenza n. 162 del 2012, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme del codice del processo amministrativo, per violazione dell'art. 76 Cost., nella parte in cui attribuiscono alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, con cognizione estesa al merito, e alla competenza funzionale del TAR Lazio - sede di Roma, le controversie in materia di sanzioni irrogate dalla Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB). Il giudice remittente ha sostenuto, infatti, che tra i principi della delega non ve ne sarebbe alcuno idoneo ad abilitare il legislatore delegato a riformare l'istituto della competenza, così come invece avrebbe fatto il codice del processo amministrativo, nel momento in cui ha reso inderogabile la competenza per territorio.



Oltre che su elementi tratti dai lavori preparatori del codice del processo amministrativo - in particolare, il fatto che la relazione illustrativa non abbia richiamato, in proposito, la delega legislativa e la circostanza che l'inderogabilità della competenza sia stata introdotta successivamente al lavoro della commissione speciale che ha elaborato il codice - il TAR Calabria ha fatto leva sulla *ratio* complessiva della legge di delega, ispirata all'intento di assicurare una maggiore effettività della tutela, osservando come la scelta di rendere inderogabile la competenza, oltre a non trovare addentellati nel sistema previgente, avrebbe irrigidito e reso più vischiosa la risposta di giustizia.

2.- Con atto depositato in data 30 luglio 2013, il Presidente del Consiglio dei ministri è intervenuto in giudizio, eccependo l'inammissibilità e la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità sollevate dal TAR Calabria.

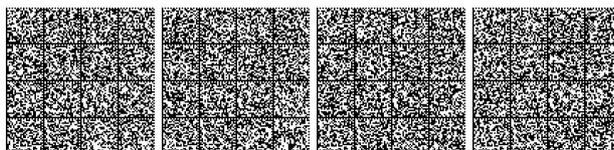
L'Avvocatura generale dello Stato ha osservato, con riguardo alla censura per irragionevolezza, ancorata all'art. 3 Cost., che l'esigenza di una «prossimità» del giudice amministrativo alla vicenda sarebbe priva di rango costituzionale e comunque inidonea a limitare la discrezionalità del legislatore al riguardo. A supporto, viene richiamata la giurisprudenza costituzionale che, con riguardo a previsioni normative relative a situazioni emergenziali (in particolare, in materia di rifiuti), ha ribadito la spettanza di un'ampia potestà discrezionale in capo al legislatore nella conformazione degli istituti processuali, con il solo limite della non irrazionale predisposizione di strumenti di tutela (sentenze n. 237 del 2007; n. 341 del 2006; n. 206 del 2004). Inoltre, sono invocati i contenuti della ordinanza 25 giugno 2012, n. 23 dell'adunanza plenaria del Consiglio di Stato, nella quale il giudice amministrativo di secondo grado, risolvendo in favore del TAR Lazio un regolamento di competenza, ha fatto leva sugli orientamenti della giurisprudenza costituzionale al fine di affermare che l'attribuzione al TAR Lazio delle controversie sui provvedimenti dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata risulta aderente a interessi generali, «nel quadro della lotta ai più complessi fenomeni criminali che impegna da tempo indivisibilmente lo Stato nelle sue varie espressioni organizzative». Da tutto ciò l'Avvocatura generale dello Stato ha ricavato che la censura di irragionevolezza della scelta legislativa dovrebbe essere respinta, in quanto essa sarebbe giustificata dalla peculiarità dell'esigenza sottesa ai provvedimenti amministrativi della suddetta Agenzia, ossia il contrasto economico ai fenomeni mafiosi, per i quali non potrebbe in alcun caso predicarsi la mera rilevanza locale.

Con riguardo alla pretesa lesione dei principi del giudice naturale precostituito per legge e del decentramento della giustizia amministrativa, di cui agli artt. 25 e 125 Cost., l'Avvocatura generale dello Stato ha richiamato - riguardo al secondo dei parametri invocati - il tradizionale principio affermato dalla giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 237 del 2007 e n. 189 del 1992), secondo cui l'attribuzione della competenza al TAR Lazio non altererebbe il sistema di giustizia amministrativa, specie quando esistano ragioni idonee a giustificare la deroga agli ordinari criteri di ripartizione della competenza tra gli organi di primo grado della giustizia amministrativa. Quanto all'art. 25 Cost., l'Avvocatura generale dello Stato ha sottolineato come il principio del giudice naturale, secondo la giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 117 del 2012 e n. 30 del 2011), lungi da ancorarsi ad un dato pre-normativo, quale la prossimità geografica del giudice alla vicenda da giudicare, deve interpretarsi unicamente come volto ad assicurare un giudice «precostituito per legge», ed è quindi osservato quando l'organo giudicante sia stato istituito dalla legge sulla base di criteri generali fissati in anticipo nel rispetto della riserva di legge.

Quanto alla pretesa violazione dei canoni del diritto di difesa e della ragionevole durata del processo di cui agli artt. 24 e 111 Cost., l'Avvocatura generale dello Stato ha ritenuto la questione manifestamente infondata, negando, sulla scorta della giurisprudenza costituzionale (da ultima, la sentenza n. 237 del 2007), che nella specie possa ravvisarsi o una condizione di sostanziale impedimento all'esercizio del diritto di azione garantito dall'art. 24 Cost. o un ostacolo all'ottenimento di giustizia.

Infine, riguardo alla censura volta a lamentare l'eccesso di delega ex art. 76 Cost., l'Avvocatura generale dello Stato ha considerato del tutto improprio il richiamo alla sentenza n. 162 del 2012 della Corte costituzionale, visto che con essa è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale, per eccesso di delega, non già della competenza territoriale interna al giudice amministrativo (nella specie, del TAR Lazio), bensì della configurazione di un'ipotesi di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. Sempre in linea generale, ha osservato come le considerazioni del TAR Calabria si appuntino su una valutazione del tutto generale delle ipotesi di competenza funzionale dei TAR, che non sarebbero rilevanti in relazione alla fattispecie in esame.

Ad ogni modo, l'Avvocatura generale dello Stato ha reputato priva di fondamento la censura, posto che la previsione dell'inderogabilità della competenza del TAR Lazio sui provvedimenti dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata deriverebbe già dalla normativa precedente al codice del processo amministrativo: viene richiamato, in tal senso, l'art. 9, comma 1, del decreto-legge 4 febbraio 2010, n. 4 (Istituzione dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), il quale nel testo originario disponeva che «Per tutte le controversie attribuite alla cognizione del giudice amministrativo derivanti dall'applicazione del presente decreto, ivi incluse quelle cautelari,



è competente il tribunale amministrativo regionale del Lazio con sede in Roma. Le questioni di competenza di cui al presente comma sono rilevabili d'ufficio». Già allora, dunque, la competenza del TAR Lazio, in quanto rilevabile d'ufficio, sarebbe stata configurata come «funzionale», secondo il modello poi adottato in via generale dal codice del processo amministrativo, il quale sul punto specifico non avrebbe operato alcun intervento autenticamente innovativo. Comunque, alla luce dei criteri di delega, tra i quali figura la concentrazione delle tutele, la scelta codicistica, limitata ad un coordinamento con il regime generale della inderogabilità delle ipotesi di competenza funzionale, dovrebbe ritenersi, ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, «obbligata» dalla legge di delega.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, sezione staccata di Reggio Calabria, in un giudizio di impugnazione del provvedimento con cui il direttore dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati, con sede in Reggio Calabria, ha ordinato il rilascio di un appartamento oggetto di confisca disposta in via definitiva, ha sollevato due questioni di legittimità costituzionale.

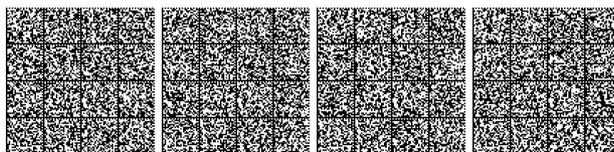
In primo luogo, ha prospettato il dubbio che gli artt. 14 e 135, comma 1, lettera *p*), del codice del processo amministrativo di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), nella parte in cui prevedono la competenza funzionale inderogabile del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma, per le controversie relative all'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, violino, anzitutto, l'art. 3 Cost., sotto il profilo della ragionevolezza, in quanto derogherebbero, in mancanza di una valida e sufficiente ragione giustificatrice, ai criteri ordinari di individuazione della competenza, legati agli indici di collegamento territoriale; indi, gli artt. 25 e 125 Cost., in quanto altererebbero l'equilibrio del controllo giurisdizionale sugli atti amministrativi e vanificherebbero l'articolazione su base regionale del sistema di giustizia amministrativa; infine, gli artt. 24 e 111 Cost., in quanto renderebbero più difficoltoso l'esercizio del diritto di difesa e confliggerebbero con il canone della ragionevole durata del processo.

Inoltre, il giudice remittente ha prospettato questione di legittimità costituzionale degli artt. 13, 14, 15 e 16 del d.lgs. n. 104 del 2010, nella parte in cui disciplinano la competenza sia territoriale, sia funzionale dei tribunali amministrativi regionali, configurando entrambe come inderogabili, per violazione dell'art. 76 Cost., in quanto eccedenti la delega legislativa di cui all'art. 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile), limitata al riordino delle norme vigenti sulla giurisdizione del giudice amministrativo.

2. - La questione di legittimità costituzionale degli artt. 13, 14, 15 e 16 del d.lgs. n. 104 del 2010 è inammissibile.

L'impugnativa delle suddette disposizioni coinvolge l'intera disciplina della competenza, territoriale e funzionale, dei tribunali amministrativi regionali, ridisegnata dal Capo IV, Titolo I, del Libro I del codice del processo amministrativo. L'elemento centrale di tale disciplina è contenuto nell'art. 13 del codice del processo amministrativo, rubricato "Competenza territoriale inderogabile", il quale stabilisce, al comma 1, che «sulle controversie riguardanti provvedimenti, atti, accordi o comportamenti di pubbliche amministrazioni è inderogabilmente competente il tribunale amministrativo regionale nella cui circoscrizione territoriale esse hanno sede. Il tribunale amministrativo regionale è comunque inderogabilmente competente sulle controversie riguardanti provvedimenti, atti, accordi o comportamenti di pubbliche amministrazioni i cui effetti diretti sono limitati all'ambito territoriale della regione in cui il tribunale ha sede». Il medesimo articolo prevede poi, al comma 2, che «per le controversie riguardanti pubblici dipendenti è inderogabilmente competente il tribunale nella cui circoscrizione territoriale è situata la sede di servizio» e, al comma 3, che «negli altri casi è inderogabilmente competente, per gli atti statali, il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sede di Roma e, per gli atti dei soggetti pubblici a carattere ultra regionale, il tribunale amministrativo regionale nella cui circoscrizione ha sede il soggetto».

La regola dell'inderogabilità territoriale è ribadita all'art. 13, comma 4, il quale, nella formulazione derivante dalla modifica apportata dall'art. 1, comma 1, lettera *a*), numero 1), del decreto legislativo 14 settembre 2012, n. 160 (Ulteriori disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, recante codice del processo amministrativo, a norma dell'articolo 44, comma 4, della legge 18 giugno 2009, n. 69) - cosiddetto «secondo correttivo» al codice del processo amministrativo -, la prevede espressamente «anche in ordine alle misure cautelari», peraltro esplicitando una regola già contenuta, sin dall'inizio, nel successivo art. 16 del codice del processo amministrativo. A completare i criteri per la determinazione della competenza territoriale dei giudici amministrativi vale il successivo art. 13, comma 4-bis, aggiunto dal d.lgs. n. 160 del 2012, ove si precisa che «la competenza territoriale relativa al



provvedimento da cui deriva l'interesse a ricorrere attrae a sé anche quella relativa agli atti presupposti dallo stesso provvedimento tranne che si tratti di atti normativi o generali, per la cui impugnazione restano fermi gli ordinari criteri di attribuzione della competenza».

Il successivo art. 14 del d.lgs. n. 104 del 2010, impugnato dal ricorrente, riguarda invece la competenza funzionale dei tribunali amministrativi regionali, anch'essa qualificata inderogabile, e specificamente identifica quella del TAR Lazio, sede di Roma, e quella del TAR Lombardia, sede di Milano.

I seguenti artt. 15 e 16 del d.lgs. n. 104 del 2010, che completano il plesso di disposizioni impuginate con la presente questione, illustrano rispettivamente le modalità con cui deve essere rilevato e accertato il difetto di competenza, nonché la procedura per il regolamento preventivo di competenza, spettante al Consiglio di Stato.

Da quanto precede, appare evidente che l'impugnazione congiunta degli artt. 13, 14, 15 e 16 del d.lgs. n. 104 del 2010 eccede di larga misura l'oggetto del giudizio *a quo*, essendo il giudice remittente chiamato esclusivamente a dare applicazione alle disposizioni concernenti la competenza funzionale del TAR Lazio in ordine alle controversie relative all'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, disciplinata dai soli artt. 14 e 135, comma 1, lettera *p*), del codice del processo amministrativo. Di conseguenza, la prospettata violazione dell'art. 76 Cost., per eccesso di delega, da parte dell'intera disciplina contenuta nel Capo IV, Titolo I, del Libro I del codice del processo amministrativo è inammissibile per difetto di rilevanza.

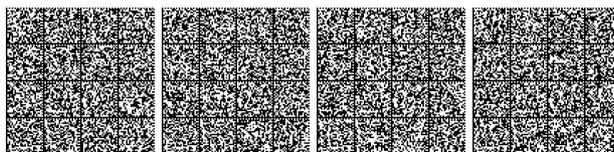
3.- La questione di legittimità costituzionale degli artt. 14 e 135, comma 1, lettera *p*), del d.lgs. n. 104 del 2010, non è fondata.

3.1.- Oggetto della prospettata questione di legittimità costituzionale è la competenza funzionale inderogabile del TAR Lazio, sede di Roma, sui provvedimenti dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati. Il giudice remittente ritiene che l'attribuzione di detta competenza al TAR Lazio determini la violazione di una pluralità di parametri costituzionali, e specificamente degli artt. 3, 24, 25, 111 e 125 Cost., e reputa che la rimozione delle disposizioni che si assumono illegittime comporti la riespansione dei criteri generali sulla distribuzione territoriale delle competenze, indicati all'art. 13 del codice del processo amministrativo, che porterebbero, in tesi, a individuare in capo al medesimo TAR Calabria, sezione staccata di Reggio Calabria, rimittente nel presente giudizio, il giudice naturale delle controversie in oggetto. Di qui la rilevanza della questione portata all'esame della Corte.

3.2.- L'impugnato art. 14 del codice del processo amministrativo stabilisce, per quanto rileva nel presente giudizio, che «sono devolute funzionalmente alla competenza inderogabile del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sede di Roma, le controversie indicate dall'articolo 135 e dalla legge». A sua volta il richiamato art. 135 del codice del processo amministrativo enumera in una lunga lista - al comma 1, lettere da *a*) a *q-quater*) - le controversie attribuite alla competenza funzionale inderogabile del TAR Lazio. Si tratta peraltro di un elenco non esaustivo, in quanto la medesima disposizione fa poi salve esplicitamente «ulteriori disposizioni di legge» attributive di competenze al TAR Lazio. Per effetto degli artt. 14 e 135 del codice del processo amministrativo si delinea, dunque, un elenco cospicuo e aperto di casi assoggettati al criterio della competenza funzionale, che comporta un considerevole incremento delle attribuzioni del TAR Lazio, con sede in Roma. L'unica ipotesi di competenza funzionale stabilita dal codice, diversa da quelle relative al TAR Lazio, è disposta a favore del TAR Lombardia, sede di Milano, al quale spetta la competenza funzionale inderogabile per le controversie relative ai poteri esercitati dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas (art. 14, comma 2, del d.lgs. n. 104 del 2010).

3.3.- Tra le questioni affidate al TAR Lazio, sede di Roma, figurano anche quelle relative ai provvedimenti dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (art. 135, comma 1, lettera *p*).

Quest'ultima disposizione, nel testo modificato dal decreto legislativo 15 novembre 2011, n. 195 (Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, recante codice del processo amministrativo a norma dell'articolo 44, comma 4, della legge 18 giugno 2009, n. 69), attribuisce al TAR Lazio, sede di Roma la competenza funzionale inderogabile sulle «controversie attribuite alla giurisdizione del giudice amministrativo derivanti dall'applicazione del Titolo II del Libro III del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, relative all'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata». Il testo originario dell'art. 135, comma 1, lettera *p*), del codice del processo amministrativo era, in proposito, di tenore non dissimile, facendo riferimento alle «controversie derivanti dall'applicazione del decreto-legge 4 febbraio 2010, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 marzo 2010, n. 50, relativo all'Istituzione dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata», decreto-legge poi abrogato dall'art. 120, comma 1, lettera *c*), del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136).



Occorre osservare che la competenza funzionale del TAR Lazio, sede di Roma, oggi in questione, era stata prevista sin dall'istituzione dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, avvenuta con decreto-legge 4 febbraio 2010, n. 4 (Istituzione dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge 31 marzo 2010, n. 50. Sul punto, dunque, il codice del processo amministrativo non ha apportato alcuna innovazione, ma ha confermato una scelta già operata dal legislatore sin dall'inizio. Infatti, l'art. 9, comma 1, del decreto-legge n. 4 del 2010 originariamente disponeva che «per tutte le controversie attribuite alla cognizione del giudice amministrativo derivanti dall'applicazione del presente decreto, ivi incluse quelle cautelari, è competente il Tribunale amministrativo regionale del Lazio con sede in Roma. Le questioni di competenza di cui al presente comma sono rilevabili d'ufficio». Successivamente, tale comma è stato sostituito dall'art. 3, comma 24, dell'Allegato 4 al d.lgs. n. 104 del 2010, a decorrere dal 16 settembre 2010, con il seguente: «avverso i provvedimenti previsti dal presente decreto la tutela giurisdizionale davanti al giudice amministrativo è disciplinata dal codice del processo amministrativo».

Ora quest'ultima disposizione è stata abrogata dall'art. 120, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 159 del 2011, che ha incluso la relativa disciplina all'interno del suo art. 114, il quale, nella sua versione originaria, stabiliva che «per tutte le controversie attribuite alla cognizione del giudice amministrativo derivanti dall'applicazione del presente titolo, ivi incluse quelle cautelari, è competente il Tribunale amministrativo regionale del Lazio con sede in Roma. Le questioni di competenza di cui al presente comma sono rilevabili d'ufficio». La versione attualmente vigente di tale comma, come sostituito dall'art. 3, comma 25-ter, dell'Allegato 4 al d.lgs. n. 104 del 2010, e modificato dall'art. 1, comma 3, lettera a), numero 8), del d.lgs. n. 195 del 2011, è del seguente tenore: «per tutte le controversie attribuite alla cognizione del giudice amministrativo derivanti dall'applicazione del presente titolo, la competenza è determinata ai sensi dell'articolo 135, comma 1, lettera p), del codice del processo amministrativo».

In sintesi, tutti i numerosi interventi legislativi susseguitisi in questa materia hanno sempre confermato la competenza funzionale del TAR Lazio sui provvedimenti dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.

3.4.- La giurisprudenza costituzionale ha ripetutamente affermato che in linea generale la disciplina degli istituti processuali è rimessa alle scelte del legislatore. Detto principio generale è stato richiamato da questa Corte anche in riferimento alla giustizia amministrativa e ai relativi criteri di distribuzione delle competenze tra i diversi organi giurisdizionali, dato che, si è detto, «spetta "al legislatore un'ampia potestà discrezionale nella conformazione degli istituti processuali, col solo limite della non irrazionale predisposizione di strumenti di tutela, pur se tra loro differenziati" (così, da ultimo, la sentenza n. 341 del 2006); discrezionalità di cui il legislatore fruisce anche "nella disciplina della competenza" (così, nuovamente, la citata sentenza n. 341 del 2006 e, nello stesso senso, tra le tante, anche la sentenza n. 206 del 2004)» (sent. n. 237 del 2007, par. 5.3).

Ciò premesso, occorre altresì ricordare che, con specifico riferimento alla competenza funzionale inderogabile del TAR Lazio, questa Corte ha affermato che, tanto in ragione del suo carattere derogatorio dell'ordinario sistema di ripartizione della competenza tra i diversi organi di primo grado della giurisdizione amministrativa, quanto per il fatto che nel corso del tempo si sono concentrati presso il tribunale amministrativo romano numerosi e cospicui settori del contenzioso nei confronti della pubblica amministrazione, si pone «un delicato problema di rapporto con l'articolazione su base regionale, ex art. 125 Cost., del sistema di giustizia amministrativa». Di qui, la necessità di adottare un «criterio rigoroso» nella verifica di legittimità costituzionale della legislazione in materia di competenza funzionale del TAR Lazio (sent. 237 del 2007 - par. 5.3.1).

In effetti, il legislatore, a partire dal 1990, ha via via aggiunto numerose e variegata tipologie di controversie alla competenza funzionale del TAR Lazio, sede di Roma, che sono state tutte recepite e in alcuni casi ampliate dal decreto legislativo n. 104 del 2010. Inoltre, secondo le previsioni del codice del processo amministrativo sopra richiamate (art. 14 del d.lgs. n. 104 del 2010), l'enumerazione delle materie rientranti nella competenza del TAR Lazio, sede di Roma, non è tassativa, essendo suscettibile di ulteriore ampliamento ad opera del legislatore, che infatti è intervenuto in tal senso anche successivamente al 2010. Pertanto, anche alla luce di tali sviluppi normativi occorre ribadire che, con riferimento all'individuazione dell'ambito di cognizione degli organi di giustizia amministrativa di primo grado, la discrezionalità del legislatore incontra un suo limite espresso nel precetto di cui all'art. 125 Cost., ai sensi del quale «nella Regione sono istituiti organi di giustizia amministrativa di primo grado, secondo l'ordinamento stabilito da legge della Repubblica». È chiaro, infatti, che là dove non sussistesse alcun limite alla previsione di ipotesi di competenza funzionale inderogabile del TAR Lazio, sede di Roma, il suddetto precetto costituzionale - al quale il legislatore ha dato ritardata, ma coerente attuazione, anche sulla scorta della giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 33 del 1968, n. 30



del 1967, n. 55 del 1966, n. 93 del 1965), con la legge 6 dicembre 1971, n. 1034 (Istituzione dei tribunali amministrativi regionali) - si esporrebbe al rischio di venire svuotato ad opera del legislatore statale, che potrebbe gradualmente vanificare l'articolazione regionale degli organi di giustizia amministrativa di primo grado.

Di conseguenza, questa Corte, in linea di continuità con quanto già precedentemente affermato riguardo alla necessità di sottoporre questo settore ad uno scrutinio rigoroso, è chiamata a valutare la proporzionalità di ogni deroga al criterio territoriale, a livello regionale, attuato prima con la richiamata legge n. 1034 del 1971 e oggi con l'art. 13 del d.lgs. n. 104 del 2010.

In particolare, la Corte deve accertare che ogni deroga al suddetto criterio sia disposta in vista di uno scopo legittimo, giustificato da un idoneo interesse pubblico (che non si esaurisca nella sola esigenza di assicurare l'uniformità della giurisprudenza sin dal primo grado, astrattamente configurabile rispetto ad ogni categoria di controversie); che la medesima deroga sia contraddistinta da una connessione razionale rispetto al fine perseguito; e che, infine, essa risulti necessaria rispetto allo scopo, in modo da non imporre un irragionevole stravolgimento degli ordinari criteri di riparto della competenza in materia di giustizia amministrativa.

3.5.- Quanto alla competenza funzionale del TAR Lazio sulle controversie relative all'Agenzia di cui si discute nel caso in esame, la scelta compiuta dal legislatore sin dall'inizio e successivamente sempre reiterata è supportata da una pluralità di adeguate giustificazioni e non appare affatto stravolgere gli ordinari criteri di riparto della competenza.

Secondo quanto questa Corte ha già avuto modo di chiarire nella sentenza n. 34 del 2012, infatti, l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata si configura come una articolazione dell'amministrazione centrale, la quale si avvale, per l'assolvimento dei suoi compiti, di altre amministrazioni dello Stato (a partire delle prefetture territorialmente competenti, ma anche dell'Agenzia del demanio e delle Agenzie fiscali: artt. 112, comma 3, e 113, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 159 del 2011). Essa ha assorbito le funzioni prima attribuite ai prefetti, agli uffici centrali e periferici dell'amministrazione finanziaria e al Commissario straordinario per i beni sequestrati e confiscati, ponendosi come snodo di raccordo tra l'autorità giudiziaria e gli organi amministrativi. Ha personalità giuridica di diritto pubblico e, pur essendo dotata di autonomia organizzativa e contabile, è posta sotto la vigilanza del Ministero dell'interno, sottoposta al controllo della Corte dei conti, inclusa nel sistema di tesoreria unica e domiciliata, per le relative controversie, presso l'Avvocatura generale dello Stato (artt. 110, comma 4, 113, comma 2, e 114, comma 3, del d.lgs. n. 159 del 2011).

La sua competenza non è delimitata dal punto di vista territoriale, essendo chiamata a svolgere compiti relativi ai beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, anche a supporto dell'autorità giudiziaria, su tutto il territorio nazionale.

Benché la sua sede principale sia ubicata a Reggio Calabria, e siano previste altre sedi secondarie a Roma, Palermo, Milano e Napoli (individuata, nel numero massimo di sei, in applicazione dell'art. 3, comma 1, del d.P.R. 15 dicembre 2011, n. 235 - Regolamento recante la disciplina sull'organizzazione e la dotazione delle risorse umane e strumentali per il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, ai sensi dell'articolo 113, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159), la sfera di azione delle diverse sedi non è circoscritta al relativo ambito regionale, ma può riguardare beni e soggetti situati su tutto il territorio nazionale.

Pertanto, i provvedimenti dell'Agenzia, non diversamente da quelli dei commissari delegati a fronteggiare emergenze di protezione civile presi in esame da questa Corte nella sentenza n. 237 del 2007, ai fini della valutazione della legittimità costituzionale della competenza del TAR Lazio ad essi relativa, possono qualificarsi come «atti dell'amministrazione centrale dello Stato (in quanto emessi da organi che operano come *longa manus* del Governo) finalizzati a soddisfare interessi che trascendono quelli delle comunità locali» (così la sentenza n. 237 del 2007), i quali attengono alla materia dell'ordine pubblico e della sicurezza (sentenza n. 34 del 2012).

Quanto agli effetti di tali provvedimenti, va considerato che essi riguardano, oltre che somme di danaro, aziende, beni mobili e immobili i quali, secondo quanto dispone il d.lgs. n. 169 del 2011, possono tra l'altro essere amministrati dall'Agenzia stessa, direttamente o tramite terzi, ed eventualmente devoluti al patrimonio dello Stato o a quello degli enti territoriali.

3.6.- Per queste ragioni, l'attribuzione alla competenza del TAR Lazio, sede di Roma, delle controversie sugli atti dell'Agenzia per i beni confiscati alla criminalità organizzata, in deroga all'articolazione regionale dell'organizzazione della giustizia amministrativa di cui all'art. 125 Cost., supera lo scrutinio di proporzionalità. Per un verso, infatti, la concentrazione in un unico tribunale dell'esame di tali controversie appare rispondere all'esigenza di evitare che i singoli atti dell'Agenzia, anche se afferenti ad un'unica vicenda giudiziaria o riguardanti beni appartenenti ad un'unica organizzazione criminale, siano impugnabili davanti a diversi TAR locali, a seconda della regione in cui è collocato il bene confiscato o della sua destinazione ad un'amministrazione centrale o locale, a detrimento della visione d'insieme.



Per altro verso, la scelta del legislatore di identificare tale unico organo giurisdizionale nel TAR Lazio, sede di Roma, appare giustificabile alla luce del fatto che, come si è detto, l'Agenzia ha carattere di amministrazione centrale dello Stato, i cui atti trascendono gli interessi delle comunità locali, e si articola in varie sedi, ciascuna delle quali espleta la propria competenza su beni dislocati su tutto il territorio nazionale.

Di qui consegue la non fondatezza delle censure prospettate dal TAR Calabria, in relazione agli artt. 14 e 135, comma 1, lettera p), del codice del processo amministrativo.

3.7.- Si può ancora aggiungere che il principio del giudice naturale precostituito per legge ex art. 25 Cost., invocato a parametro del presente giudizio, secondo la giurisprudenza costituzionale, lungi dall'ancorarsi a un dato pre-normativo, quale la prossimità geografica del giudice alla vicenda da giudicare, deve interpretarsi unicamente come volto ad assicurare l'individuazione del giudice competente in base a criteri predeterminati, in via generale, dalla legge. Tale precetto costituzionale è quindi osservato quando l'organo giudicante sia stato istituito dalla legge e la sua competenza sia definita sulla base di criteri generali fissati in anticipo, nel rispetto della riserva di legge (*ex plurimis*, sentenze n. 117 del 2012 e n. 30 del 2011).

In merito all'asserita lesione del diritto di difesa e del principio della ragionevole durata del processo di cui agli artt. 24 e 111 Cost., basti notare, a completamento delle osservazioni precedenti, che l'individuazione della competenza in capo al TAR Lazio, sede di Roma, non determina alcun impedimento all'esercizio del diritto di azione garantito dall'art. 24 Cost., né frappone un ostacolo significativo al corso tempestivo della giustizia, come richiesto dall'art. 111 Cost. Tanto più che i provvedimenti emessi dall'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata possono riguardare, come si è già sottolineato, beni e soggetti ubicati su tutto il territorio nazionale.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 13, 14, 15 e 16 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), sollevata, con riferimento all'art. 76 Cost., dal Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, sezione staccata di Reggio Calabria, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 14 e 135, comma 1, lettera p), del d.lgs. n. 104 del 2010, sollevata, con riferimento agli artt. 3, 24, 25, 111 e 125 Cost., dal Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, sezione staccata di Reggio Calabria, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 maggio 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

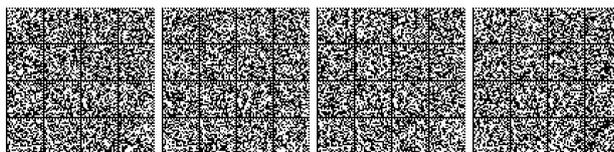
Marta CARTABIA, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 6 giugno 2014.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI



N. 160

*Ordinanza 21 maggio - 6 giugno 2014*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Lavoro - Norme in materia di sostegno al reddito dei lavoratori in regime di ammortizzatori sociali - Copertura degli oneri.**

- Legge della Regione autonoma Sardegna 1° febbraio 2013, n. 2 (Autorizzazione all'intervento finanziario della SFIRS Spa per l'infrastrutturazione, il risparmio e l'efficientamento energetico dell'area industriale di Portovesme - Sulcis, incremento della dotazione finanziaria relativa agli interventi per il Parco geominerario e norme urgenti in materia di sostegno al reddito dei lavoratori in regime di ammortizzatori sociali), artt. 8, comma 1, e 9, comma 2.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Gaetano SILVESTRI;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 8, comma 1, e 9, comma 2, della legge della Regione autonoma Sardegna 1° febbraio 2013, n. 2 (Autorizzazione all'intervento finanziario della SFIRS Spa per l'infrastrutturazione, il risparmio e l'efficientamento energetico dell'area industriale di Portovesme - Sulcis, incremento della dotazione finanziaria relativa agli interventi per il Parco geominerario e norme urgenti in materia di sostegno al reddito dei lavoratori in regime di ammortizzatori sociali), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato l'8-10 aprile 2013, depositato in cancelleria il 15 aprile 2013 ed iscritto al n. 53 del registro ricorsi 2013.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Sardegna;

udito nell'udienza pubblica del 6 maggio 2014 il Giudice relatore Marta Cartabia;

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

Ritenuto che, con ricorso notificato con il mezzo della posta l'8-10 aprile 2013 e depositato il successivo 15 aprile (reg. ric. n. 53 del 2013), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'intera legge della Regione autonoma Sardegna 1° febbraio 2013, n. 2 (Autorizzazione all'intervento finanziario della SFIRS Spa per l'infrastrutturazione, il risparmio e l'efficientamento energetico dell'area industriale di Portovesme - Sulcis, incremento della dotazione finanziaria relativa agli interventi per il Parco geominerario e norme urgenti in materia di sostegno al reddito dei lavoratori in regime di ammortizzatori sociali), per violazione degli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, della Costituzione;

che, in particolare, la censura della difesa dello Stato si appunta sugli artt. 8, comma 1, e 9, comma 2, della legge reg. n. 2 del 2013 che provvedono alla copertura degli oneri derivanti, rispettivamente, dall'art. 7, comma 1, e dall'art. 9, con risorse a valere sulle unità previsionali di base (UPB) S04.06.005 e S06.06.004 del bilancio della Regione autonoma Sardegna per l'esercizio finanziario 2013;



che tale copertura, così come prevista, risulterebbe inidonea per carenza assoluta del presupposto normativo autorizzatorio, considerato che, al momento della presentazione del ricorso, il bilancio regionale risultava non ancora approvato in via definitiva dal Consiglio regionale;

che, di conseguenza, in forza delle disposizioni di cui alla legge della Regione autonoma Sardegna 17 dicembre 2012, n. 26 (Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio della Regione per l'anno 2013 e disposizioni urgenti) si è stabilito di provvedere alla copertura degli oneri, attraverso l'esercizio provvisorio del bilancio regionale, fino al 31 marzo 2013;

che, in conclusione, il ricorrente sostiene che le disposizioni in esame si pongono in contrasto con il principio di equilibrio del bilancio di cui all'art. 81, quarto comma, Cost., nonché con quello del coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. e, pertanto, chiede che l'intera legge regionale sia dichiarata costituzionalmente illegittima;

che nel giudizio dinanzi alla Corte si è costituita la Regione autonoma Sardegna, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile e, comunque, non fondato;

che la difesa regionale, dopo aver sostenuto l'inammissibilità del ricorso per la genericità delle censure, ne argomenta l'infondatezza;

che la resistente ricorda che la copertura degli oneri previsti dalla legge attraverso il rinvio al bilancio annuale di previsione è prevista dalla legge della Regione autonoma Sardegna 2 agosto 2006, n. 11 (Norme in materia di programmazione, di bilancio e di contabilità della Regione autonoma della Sardegna. Abrogazione delle leggi regionali 7 luglio 1975, n. 27, 5 maggio 1983, n. 11 e 9 giugno 1999, n. 23);

che tale modalità di copertura risulterebbe conforme all'art. 81, quarto comma, Cost., come dimostrerebbe la consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale;

che essa risulterebbe altresì conforme al decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76 (Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni, in attuazione dell'articolo 1, comma 4, della legge 25 giugno 1999, n. 208), la cosiddetta legge generale sulla contabilità regionale;

che, in conclusione, la difesa regionale rileva che lo stanziamento delle risorse nella legge finanziaria regionale e il conseguente inserimento delle somme in esame nel bilancio di previsione del 2013 determinerebbero la cessazione della materia del contendere, ovvero l'inammissibilità o l'improcedibilità del gravame per sopravvenuta carenza di interesse;

che la medesima Regione autonoma, con memoria depositata in data 14 aprile 2014, ha ribadito tali rilievi;

che, al riguardo, la resistente, in riferimento all'impugnazione dell'art. 8, comma 1, della legge reg. n. 2 del 2013, dà conto dell'approvazione, nelle more della trattazione del giudizio, della legge della Regione autonoma Sardegna 23 maggio 2013, n. 12 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione - legge finanziaria 2013), nonché della legge della Regione autonoma Sardegna 23 maggio 2013, n. 13 (Bilancio di previsione per l'anno 2013 e bilancio pluriennale per gli anni 2013-2015);

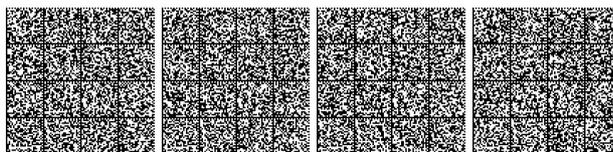
che la resistente osserva, in particolare, che l'art. 5, comma 43, della legge reg. n. 12 del 2013 ha espressamente provveduto a fornire copertura alle spese derivanti dall'art. 7 della legge reg. n. 2 del 2013, mentre la legge reg. n. 13 del 2013 ha approvato il bilancio di previsione per l'anno 2013 e il bilancio pluriennale per gli anni 2013-2015, inserendo nelle UPB S04.06.005 e S06.06.004 le poste necessarie all'integrale copertura delle spese individuate dall'art. 8, comma 1, della legge impugnata;

che la difesa regionale, in merito alla censura sull'art. 9, comma 2, della legge reg. n. 2 del 2013, afferma che gli oneri derivanti da tale disposizione sono stati oggetto di specifica copertura a seguito dell'approvazione della legge della Regione autonoma Sardegna 2 agosto 2013, n. 22 (Norme urgenti per l'attuazione dell'articolo 4 della legge regionale 29 aprile 2013, n. 10 - Disposizioni urgenti in materia di lavoro e nel settore sociale), e in particolare dell'art. 1, che ha modificato il bilancio della Regione Sardegna per gli anni 2013-2015, approvato con la citata legge reg. n. 13 del 2013, apportandovi le variazioni necessarie all'integrale copertura delle somme previste dall'art. 9, comma 2, della legge impugnata;

che la memoria regionale conclude ribadendo che, in base alla giurisprudenza costituzionale più recente (sentenze n. 40 del 2014, n. 241 e n. 26 del 2013), l'intervenuta copertura finanziaria determinerebbe la cessazione della materia del contendere.

Considerato che con il ricorso in epigrafe sono state promosse questioni di legittimità costituzionale degli artt. 8, comma 1, e 9, comma 2 della legge della Regione autonoma Sardegna 1° febbraio 2013, n. 2 (Autorizzazione all'intervento finanziario della SFIRS Spa per l'infrastrutturazione, il risparmio e l'efficientamento energetico dell'area industriale di Portovesme - Sulcis, incremento della dotazione finanziaria relativa agli interventi per il Parco geominerario e norme urgenti in materia di sostegno al reddito dei lavoratori in regime di ammortizzatori sociali) per violazione degli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, della Costituzione;

che la legge della Regione autonoma Sardegna 22 marzo 2013, n. 6 (Proroga dell'autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio della Regione per l'anno 2013), ha differito sino al 30 aprile 2013 il termine per l'esercizio provvisorio del bilancio per l'anno 2013, già autorizzato con legge della Regione autonoma Sardegna 17 dicembre 2012, n. 26 (Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio della Regione per l'anno 2013 e disposizioni urgenti);



che, in seguito, l'art. 4 della legge della Regione autonoma Sardegna 29 aprile 2013, n. 10 (Disposizioni urgenti in materia di lavoro e nel settore sociale), ha soppresso l'art. 9, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 2 del 2013 e ha destinato gli stanziamenti di cui al comma 2 del medesimo art. 9 all'attuazione di interventi contestualmente previsti dal citato art. 4 della legge reg. Sardegna n. 10 del 2013;

che, successivamente, sono state approvate le leggi della Regione autonoma Sardegna 23 maggio 2013, n. 12 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione - legge finanziaria 2013), e n. 13 (Bilancio di previsione per l'anno 2013 e bilancio pluriennale per gli anni 2013-2015);

che l'art. 5, comma 43, della legge reg. Sardegna n. 12 del 2013 ha previsto che gli oneri derivanti dall'applicazione dell'art. 7, commi 1 e 2, della legge reg. Sardegna n. 2 del 2013 trovino copertura a valere sugli stanziamenti iscritti nella UPB S04.06.005 e nella UPB S06.06.004;

che l'art. 6 della legge reg. Sardegna n. 13 del 2013 ha autorizzato gli impegni, le liquidazioni e i pagamenti delle spese, per l'anno 2013, dal 1° gennaio al 31 dicembre, secondo lo stato di previsione della spesa annesso alla legge stessa, nel quale sono nuovamente presenti l'UPB S04.06.005 (Interventi di recupero ambientale e di valorizzazione delle aree minerarie - Investimenti) e l'UPB S06.06.004 (Fondo Regionale per l'Occupazione - Spese correnti);

che l'art. 1 della legge della Regione Sardegna 2 agosto 2013, n. 22 (Norme urgenti per l'attuazione dell'articolo 4 della legge regionale 29 aprile 2013, n. 10 - Disposizioni urgenti in materia di lavoro e nel settore sociale), ha dettato ulteriori norme per l'attuazione dell'art. 4 della legge reg. Sardegna n. 10 del 2013, provvedendo alla copertura integrale dei relativi oneri per gli anni 2013, 2014 e 2015 mediante la riduzione dell'UPB S06.06.004 nel bilancio regionale per gli anni suddetti;

che, tra le vicende normative ripercorse, ha rilievo preminente ai fini della decisione la legge reg. Sardegna n. 13 del 2013, il cui art. 6 autorizza, a partire da un momento anteriore al 7 febbraio 2013 - data di pubblicazione della legge reg. Sardegna n. 2 del 2013, nonché di entrata in vigore della legge stessa, ai sensi del suo art. 10 - gli impegni, le liquidazioni e i pagamenti delle spese di cui all'apposito stato di previsione, nel quale sono incluse le UPB alle quali fa riferimento la normativa impugnata;

che perciò, a prescindere da ogni altra considerazione circa l'ammissibilità e il merito delle questioni, va dichiarata la cessazione della materia del contendere, la quale si verifica quando lo *ius superveniens* interviene sulle disposizioni impugnate in senso satisfattivo delle pretese fatte valere dal ricorrente (*ex plurimis*, sentenze n. 19 del 2013 e n. 297 del 2012);

che, più specificamente, con riguardo alle leggi di spesa di cui sia in discussione la sufficiente copertura finanziaria, deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere quando sopraggiungano misure legislative idonee ad adeguare i pertinenti stanziamenti (sentenza n. 241 del 2013), in modo tale da sanare, con riferimento all'intero arco temporale di vigenza delle stesse, la mancanza di copertura dei relativi oneri.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 8, comma 1, e 9, comma 2, della legge della Regione autonoma Sardegna 1° febbraio 2013, n. 2 (Autorizzazione all'intervento finanziario della SFIRS Spa per l'infrastrutturazione, il risparmio e l'efficientamento energetico dell'area industriale di Portovesme - Sulcis, incremento della dotazione finanziaria relativa agli interventi per il Parco geominerario e norme urgenti in materia di sostegno al reddito dei lavoratori in regime di ammortizzatori sociali), promosse 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 21 maggio 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

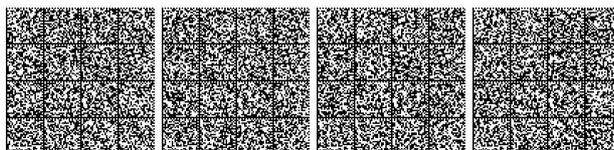
Marta CARTABIA, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 6 giugno 2014.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI



## N. 161

*Ordinanza 21 maggio - 6 giugno 2014*

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

**Immunità parlamentare - Procedimento civile a carico di deputato - Conflitto sollevato dalla Corte di appello di Bologna nei confronti della Camera dei deputati.**

– Deliberazione del 19 settembre 2013 (doc. IV-*quater*, n. 1).  
–

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Sabino CASSESE;

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

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della deliberazione della Camera dei deputati del 19 settembre 2013 relativa alla insindacabilità, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, delle opinioni espresse dall'onorevole Gianluca Pini nei confronti dell'azienda Casa Emilia-Romagna promosso dalla Corte d'appello di Bologna, sezione seconda civile, con ricorso depositato in cancelleria l'11 marzo 2014 ed iscritto al n. 2 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2014, fase di ammissibilità.

Udito nella camera di consiglio del 21 maggio 2014 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo.

Ritenuto che la Corte d'appello di Bologna, con ordinanza depositata l'11 marzo 2014, ha sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti della Camera dei deputati, in riferimento alla deliberazione del 19 settembre 2013 (doc. IV-*quater*, n. 1), con la quale l'Assemblea, approvando la relazione della Giunta per le autorizzazioni a procedere in giudizio, ha dichiarato la insindacabilità, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, delle opinioni espresse dal deputato Gianluca Pini nei confronti della azienda Casa Emilia-Romagna della Provincia di Forlì-Cesena (da ora in avanti ACER);

che la Corte ricorrente premette di essere stata investita della impugnazione proposta dall'onorevole Pini avverso la sentenza del Tribunale di Forlì con la quale era stata accolta la domanda di risarcimento dei danni avanzata dall'ACER in relazione al contenuto, ad avviso dell'ente, diffamatorio, delle dichiarazioni rilasciate dal deputato alla stampa locale nel giugno 2009;

che, secondo il collegio, nella specie, non sussistono i presupposti della prerogativa di insindacabilità deliberata dalla Camera dei deputati, poiché non risulta alcun atto tipico della funzione parlamentare riferibile all'onorevole Pini che possa far ritenere sussistente tra tale funzione e le dichiarazioni rese extra moenia il "nesso funzionale" richiesto dalla giurisprudenza di questa Corte ai fini dell'applicabilità dell'art. 68, primo comma, Cost.;

che, sempre ad avviso della Corte d'appello, l'Assemblea, omettendo di valutare la sussistenza del suddetto "nesso funzionale", avrebbe aderito alla proposta della Giunta per le autorizzazioni a procedere in giudizio in cui si fa espressamente riferimento all'auspicio di ricercare parametri di giudizio più articolati «rispetto a quello (puramente formalistico) attualmente definito dalla giurisprudenza costituzionale, al fine di consentire ai deputati di partecipare più liberamente al dibattito politico»;

che, concludendo, la Corte territoriale chiede di dichiarare «che non spettava alla Camera dei deputati deliberare che le dichiarazioni rese dall'onorevole Pini alla stampa locale nel giugno 2009, oggetto della domanda risarcitoria avanzata da ACER della Provincia di Forlì Cesena, concernono opinioni espresse da un membro del parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi dell'art. 68 Cost.».



Considerato che, in questa fase del giudizio, questa Corte è chiamata, a norma dell'art. 37, terzo e quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), a deliberare, senza contraddittorio, se il ricorso sia ammissibile in quanto vi sia «materia di un conflitto la cui risoluzione spetti alla sua competenza», sussistendone i requisiti soggettivo e oggettivo e restando impregiudicata ogni ulteriore questione anche in punto di ammissibilità;

che, a tale fine, non rileva la forma dell'ordinanza rivestita dall'atto introduttivo, bensì la sua rispondenza ai contenuti richiesti dall'art. 37 della legge n. 87 del 1953 e dall'art. 24, comma 1, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale (*ex plurimis*: sentenza n. 315 del 2006; ordinanze n. 296 e n. 151 del 2013, n. 229 del 2012, n. 402 del 2006 e n. 129 del 2005);

che, sotto il profilo del requisito soggettivo, va riconosciuta la legittimazione della Corte d'appello di Bologna a sollevare conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, in quanto organo giurisdizionale, in posizione di indipendenza costituzionalmente garantita, competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartiene nell'esercizio delle funzioni attribuitegli;

che, parimenti, deve essere riconosciuta la legittimazione della Camera dei deputati ad essere parte del presente conflitto, quale organo competente a dichiarare in modo definitivo la propria volontà in ordine all'applicazione dell'art. 68, primo comma, della Costituzione;

che, per quanto attiene al profilo oggettivo, la Corte ricorrente lamenta la lesione della propria sfera di attribuzione, costituzionalmente garantita, in conseguenza di un esercizio ritenuto illegittimo, per inesistenza dei relativi presupposti, del potere spettante alla Camera dei deputati di dichiarare l'insindacabilità delle opinioni espresse dai membri di quel ramo del Parlamento ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost.;

che, dunque, esiste la materia di un conflitto la cui risoluzione spetta alla competenza di questa Corte.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara ammissibile, ai sensi dell'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, proposto dalla Corte d'appello di Bologna nei confronti della Camera dei deputati con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dispone:

a) che la cancelleria di questa Corte dia immediata comunicazione della presente ordinanza alla ricorrente Corte d'appello di Bologna;

b) che il ricorso e la presente ordinanza, siano notificati, a cura della ricorrente, alla Camera dei deputati, in persona del suo Presidente, entro il termine di sessanta giorni dalla comunicazione di cui al punto a), per essere successivamente depositati, con prova dell'avvenuta notifica, nella cancelleria di questa Corte entro il termine di trenta giorni previsto dall'art. 24, comma 3, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 maggio 2014.

F.to:

Sabino CASSESE, *Presidente*

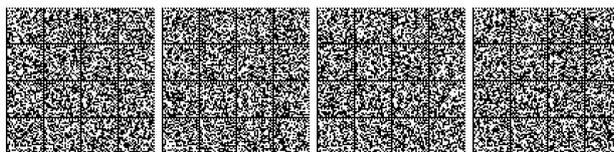
Alessandro CRISCUOLO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 6 giugno 2014.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI



## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 33

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale del Presidente del Consiglio dei ministri  
contro la Regione Lombardia del 30 aprile 2014*

**Commercio - Norme della Regione Lombardia - Riconoscimento del “made in Lombardia” finalizzato alla certificazione della provenienza del prodotto - Ricorso del Governo - Denunciata violazione di obblighi internazionali derivanti dalla normativa comunitaria.**

- Legge della Regione Lombardia 19 febbraio 2014, n. 11, art. 3, comma 1, lett. g).
- Costituzione, art. 117, primo comma.

**Commercio - Norme della Regione Lombardia - Promozione della costituzione, in forma sperimentale, di un circuito di moneta complementare - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di moneta.**

- Legge della Regione Lombardia 19 febbraio 2014, n. 11, art. 4, comma 1.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e).

**Impresa ed imprenditore - Norme della Regione Lombardia - Introduzione di un iter semplificato per lo svolgimento di attività economiche relative alla comunicazione unica regionale resa al SUAP, sotto forma di dichiarazione sostitutiva di certificazione o dichiarazione sostitutiva dell’atto di notorietà - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell’ambiente e dei beni culturali, nella parte in cui la normativa impugnata omette di escludere l’applicazione della comunicazione unica regionale ai casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali.**

- Legge della Regione Lombardia 19 febbraio 2014, n. 11, art. 6, commi 1, 2 e 13.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. m) e s).

**Impresa ed imprenditore - Norme della Regione Lombardia - Accordi per la competitività disciplinati dall’articolo 2, comma 1, lett. a) - Prevista efficacia sostitutiva di tutti i provvedimenti amministrativi, comunque denominati, necessari all’esercizio dell’attività di impresa - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell’ambiente, del paesaggio e dei beni culturali.**

- Legge della Regione Lombardia 19 febbraio 2014, n. 11, art. 6, commi 4.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s).

**Impresa ed imprenditore - Norme della Regione Lombardia - Comunicazione unica regionale resa al SUAP - Previsione della salvezza di quanto previsto dagli articoli 75 e 76 del d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, riguardo alle dichiarazioni mendaci - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con l’art. 19, comma 6, l. n. 241/1990 - Conseguente violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento penale.**

- Legge della Regione Lombardia 19 febbraio 2014, n. 11, art. 6, comma 5.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. l).

**Impresa ed imprenditore - Norme della Regione Lombardia - Comunicazione unica regionale resa al SUAP - Previsione che in caso di mancata partecipazione dei soggetti invitati alla conferenza dei servizi, ovvero di mancata presentazione di osservazioni entro la data di svolgimento della conferenza stessa, i pareri, le autorizzazioni e gli altri provvedimenti relativi si intendono positivamente espressi - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell’ambiente, del paesaggio e dei beni culturali, per l’ampliamento dell’istituto del silenzio-assenso.**

- Legge della Regione Lombardia 19 febbraio 2014, n. 11, art. 7, comma 6, lett. b).
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s).



**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Lombardia - Previsione che i termini previsti dal comma 6, lett. b), ai fini dell'indizione della conferenza dei servizi, decorrono dalla comunicazione dell'esito favorevole delle procedure previste in materia di VIA, VAS, verifica di VIA, verifica di VAS, delle procedure edilizie di cui agli articoli 38 e 42 della L.R. 12/2005, delle procedure previste per le aziende a rischio d'incidente rilevante (ARIR) di cui all'art. 8 del d.lgs. n. 334/1999 e delle procedure di autorizzazione integrata ambientale di cui al d.lgs. n. 152/2006 - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, del paesaggio e dei beni culturali, nella parte in cui la norma impugnata omette di escludere l'applicazione del silenzio-assenso nelle materie stesse.**

- Legge della Regione Lombardia 19 febbraio 2014, n. 11, art. 7, comma 7.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s).

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici è legalmente domiciliato in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

Contro la Regione Lombardia, in persona del suo Presidente p.t. per la declaratoria della illegittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 1, lettera g); dell'articolo 4, comma 1; dell'articolo 6, commi 1, 2, 4, 5 e 13; dell'articolo 7, comma 6, lettera b) e comma 7, della legge della Regione Lombardia 19.2.2014, n. 11, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia n. 8 del 20.2.2014, come da delibera del Consiglio dei ministri in data 18.4.2014.

#### FATTO

In data 20.2.2014, sul n. 8 del Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia, è stata pubblicata la legge regionale n. 11 del 19.2.2014, recante: «Impresa Lombardia: per la libertà di impresa, il lavoro e la competitività».

In particolare, al fine di promuovere la crescita e le innovazioni del sistema produttivo regionale, «nell'ambito delle potestà e delle competenze regionali di cui alla parte II, titolo V, della Costituzione», l'art. 3 individua gli strumenti a mezzo dei quali perseguire i fini indicati prevedendo, tra l'altro (comma 1, lett. g)), la istituzione del «riconoscimento del "made in Lombardia" finalizzato alla certificazione della provenienza del prodotto, da attribuirsi secondo i requisiti definiti dalla Giunta previo parere della commissione consiliare competente».

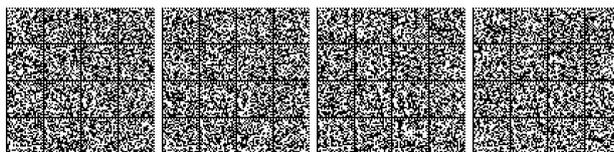
Con il successivo art. 4, con riferimento alle facilitazioni di accesso al credito, si disciplina poi la possibilità da parte della Regione di promuovere «la costituzione, in forma sperimentale, di un circuito di moneta complementare, da intendersi esclusivamente quale strumento elettronico di compensazione multimediale locale per lo scambio di beni e servizi».

Indi, all'art. 6, in un'ottica di semplificazione dei procedimenti idonea a facilitare l'attività imprenditoriale, il legislatore regionale, regolamentando la comunicazione unica e l'efficacia degli accordi per la competitività, prevede poi, ai commi 1, 2, 4, 5 e 13, che «1. I procedimenti amministrativi relativi all'avvio, svolgimento, trasformazione e cessazione di attività economiche, nonché per l'installazione, attivazione, esercizio e sicurezza di impianti e agibilità degli edifici funzionali alle attività economiche, il cui esito dipenda esclusivamente dal rispetto di requisiti e prescrizioni di leggi, regolamenti o disposizioni amministrative vigenti, sono sostituiti da una comunicazione unica regionale resa al SUAP, sotto forma di dichiarazione sostitutiva di certificazione o dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà, dal proprietario dell'immobile o avente titolo, ovvero dal legale rappresentante dell'impresa ovvero dal titolare dell'attività economica che attesti il possesso dei documenti sulla conformità o la regolarità degli interventi o delle attività. L'avvio dell'attività è contestuale alla comunicazione unica regionale alla quale non devono essere allegati documenti aggiuntivi, il cui onere di conservazione in fase di prima attuazione resta in capo al dichiarante presso l'unità locale ovvero depositato nel fascicolo informatico d'impresa conservato presso la camera di commercio a seguito della piena attuazione del principio dell'interoperatività entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge. Nel caso in cui tale comunicazione risulti formalmente incompleta l'ufficio competente, per il tramite del SUAP, richiede le integrazioni necessarie da trasmettersi a cura del richiedente entro i successivi quindici giorni, pena la decadenza della comunicazione unica regionale. 2. Entro sessanta giorni dal ricevimento della comunicazione unica regionale, le amministrazioni competenti, verificata la regolarità della stessa, effettuano i controlli almeno nella misura minima indicata dalla Giunta regionale e fissano, ove necessario, un termine non inferiore a centottanta giorni per ottemperare alle relative prescrizioni, salvo non sussistano irregolarità tali da determinare gravi pericoli per la popolazione, con riferimento alla salute pubblica, all'ambiente e alla sicurezza sui luoghi di lavoro. Qualora l'interessato non provveda nel termine assegnato, l'amministrazione competente emette il provvedimento di inibizione al proseguimento dell'attività. [...] 4. L'accordo di



cui all'articolo 2, comma 1, lettera *a*), previa comunicazione al comitato congiunto di cui all'articolo 3, comma 2, ha efficacia sostitutiva di tutti i provvedimenti autorizzativi comunque denominati necessari all'esercizio dell'attività di impresa. In sede di controllo le autorità amministrative competenti, qualora rilevino delle difformità, invitano il titolare dell'impresa a regolarizzare la sua posizione entro un congruo termine, comunque non inferiore a centottanta giorni. Qualora l'interessato non provveda nel termine assegnato, l'amministrazione competente emette il provvedimento di inibizione al proseguimento dell'attività. 5. Resta salvo quanto previsto sulle dichiarazioni mendaci ai sensi degli articoli 75 e 76 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa). [...] 13. Le disposizioni di cui al presente articolo non si applicano ai procedimenti riguardanti le medie e grandi strutture di vendita disciplinate dagli articoli 8 e 9 del 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) e dalla legge regionale 2 febbraio 2010, n. 6 (Testo unico delle leggi regionali in materia di commercio e fiere), nonché ai procedimenti in cui la necessità di un regime di autorizzazione sia giustificata dai motivi di interesse generale di cui all'articolo 8, comma 1, lettera *h*), del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno)».

L'art. 7 (Amministrazione unica), infine, nel disciplinare taluni profili del funzionamento dello Sportello Unico per le Attività Produttive-SUAP, dispone che, «1. Al fine di uniformare sul territorio regionale i livelli di servizio per le imprese dei SUAP, di facilitare l'interscambio informativo tra questi e il registro delle imprese tenuto dalle camere di commercio, nonché di dare piena attuazione all'informatizzazione dei processi amministrativi, la Giunta regionale, in accordo con il Ministero dello sviluppo economico, verifica il possesso dei requisiti previsti dall'allegato tecnico al D.P.R. n. 160/2010 presso tutti i SUAP iscritti all'elenco del relativo portale e provvede alla trasmissione dei dati di monitoraggio al Ministero dello sviluppo economico. 2. La Regione favorisce l'adeguamento dei SUAP e promuove la riqualificazione professionale, con particolare riferimento ai sistemi informatici non conformi alle specifiche inerenti le funzioni di compilazione in via telematica, creazione, invio e accettazione telematica della pratica, pagamento telematico degli oneri connessi, invio automatico della ricevuta e implementazione dell'interscambio informativo con il registro delle imprese. La Regione favorisce e promuove l'interoperabilità tra i sistemi informativi delle amministrazioni coinvolte anche mediante la stipulazione di convenzioni. 3. Al fine di dare completa attuazione alla previsione dell'articolo 19 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini) convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, la Giunta regionale, sulla base degli esiti del monitoraggio del sistema dei SUAP, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge individua i parametri organizzativi per garantire la massima efficienza, efficacia ed economicità degli sportelli unici associati per le attività produttive e definisce gli interventi per la riqualificazione professionale del personale. 4. La Giunta regionale, entro sei mesi dall'approvazione dei parametri organizzativi di cui al comma 3, verifica il rispetto dei requisiti individuati dalle disposizioni regionali, promuovendo l'adozione di appositi piani di adeguamento. I comuni che, alla scadenza del termine stabilito dal relativo piano di adeguamento, non hanno istituito il SUAP associato nel rispetto dei requisiti individuati dalle disposizioni regionali, esercitano le relative funzioni delegandole alle camere di commercio, nel rispetto dell'articolo 4, comma 11, del D.P.R. n. 160/2010. 5. La domanda di avvio del procedimento è presentata esclusivamente in via telematica al SUAP. Entro quindici giorni lavorativi dal ricevimento, il SUAP, sulla base delle verifiche effettuate in via telematica dagli uffici competenti, può richiedere all'interessato la documentazione integrativa; decorso tale termine la domanda si intende completa e correttamente presentata. 6. Verificata la completezza della documentazione, il SUAP: *a*) adotta il provvedimento conclusivo entro dieci giorni lavorativi, decorso il termine di cui al comma 5 ovvero dal ricevimento delle integrazioni, qualora non sia necessario acquisire, esclusivamente in via telematica, pareri, autorizzazioni o altri atti di assenso comunque denominati di amministrazioni diverse da quella comunale; *b*) convoca entro sette giorni dal decorso del termine di cui al comma 5, ovvero dal ricevimento delle integrazioni, la conferenza di servizi da svolgersi in seduta unica anche in via telematica entro i successivi quindici giorni lavorativi, qualora sia necessario acquisire pareri, autorizzazioni o altri atti di assenso comunque denominati, di amministrazioni diverse da quella comunale. In caso di mancata partecipazione dei soggetti invitati, ovvero in caso di mancata presentazione di osservazioni entro la data di svolgimento della conferenza stessa i pareri, le autorizzazioni e gli altri provvedimenti dovuti si intendono positivamente espressi, ferma restando la responsabilità istruttoria dei soggetti invitati alla conferenza. 7. Qualora l'intervento sia soggetto a valutazione d'impatto ambientale (VIA) o a valutazione ambientale strategica (VAS), verifica di VIA, verifica di VAS, alle procedure edilizie di cui agli articoli 38 e 42 della L.R. 12/2005, a quelle previste per le aziende a rischio d'incidente rilevante (ARIR) di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 334 (Attuazione della direttiva 96/82/CE relativa al controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose), a quelle previste per gli impianti assoggettati ad autorizzazione integrata ambientale (AIA) di cui al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152



(Norme in materia ambientale), i termini di cui alla lettera *b*), del comma 6, decorrono dalla comunicazione dell'esito favorevole delle relative procedure. 8. Qualora i progetti presentati risultino in contrasto con il piano di governo del territorio (PGT) ovvero con il piano regolatore generale (PRG), si applicano le procedure di cui all'articolo 97 della L. R. 12/2005. 9. Il procedimento è espressamente concluso con provvedimento di: *a*) accoglimento, che costituisce titolo per la realizzazione dell'intervento o per lo svolgimento dell'attività; *b*) accoglimento condizionato, quando il progetto necessita di modifiche o integrazioni risolvibili mediante indicazione specifica o rinvio al rispetto della relativa norma. Il provvedimento costituisce titolo per la realizzazione dell'intervento o per lo svolgimento dell'attività alla condizione del rispetto delle prescrizioni poste; *c*) rigetto, che può essere adottato nei soli casi di motivata impossibilità ad adeguare il progetto presentato per la presenza di vizi o carenze tecniche insanabili. 10. Decorsi dieci giorni lavorativi dal termine di cui alla lettera *a*) del comma 6, ovvero dalla seduta della conferenza di servizi di cui alla lettera *b*) del comma 6, senza che sia stato emanato il provvedimento conclusivo, il procedimento si intende concluso positivamente. L'efficacia del provvedimento conclusivo è subordinata al pagamento dei corrispettivi eventualmente dovuti. 11. Sono escluse dall'applicazione del presente articolo le procedure edilizie di cui agli articoli 38 e 42 della L.R. 12/2005 non connesse alla realizzazione di insediamenti produttivi e, in ogni caso, quelle afferenti le medie e le grandi strutture di vendita di cui agli articoli 8 e 9 e alle disposizioni di cui alla L.R. 6/2010 e relativi provvedimenti attuativi, nonché quelle previste per gli impianti assoggettati ad autorizzazione unica ambientale (AUA) di cui al decreto del Presidente della Repubblica 13 marzo 2013, n. 59 (Regolamento recante la disciplina dell'autorizzazione unica ambientale e la semplificazione di adempimenti amministrativi in materia ambientale gravanti sulle piccole e medie imprese e sugli impianti non soggetti ad autorizzazione integrata ambientale, a norma dell'articolo 23 del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35)».

Le norme sopra riprodotte eccedono dalle competenze regionali e sono violative di previsioni costituzionali e illegittimamente invasive delle competenze dello Stato, come si chiarirà dettagliatamente in prosieguo.

La legge regionale n. 11 del 19.2.2014 della Regione Lombardia deve pertanto essere impugnata, come con il presente atto effettivamente la si impugna, affinché ne sia dichiarata la illegittimità costituzionale con riferimento alle norme in epigrafe specificate, con conseguente annullamento, sulla base delle seguenti considerazioni in punto di

## DIRITTO

1. Come visto, l'articolo 3, comma 1, lettera *g*) della legge della Regione Lombardia 19.2.2014, n. 11, attribuisce alla Giunta Regionale il compito di istituire «il riconoscimento del “Made in Lombardia”, finalizzato alla certificazione della provenienza del prodotto».

Orbene, tale disposizione viola l'art. 117, comma 1, della Costituzione, in quanto in contrasto con i «vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario».

Invero, disposizioni analoghe sono state in passato contenute in altre disposizioni regionali, successivamente caducate:

la legge Regione Marche n. 7/2011 (Legge comunitaria regionale 2011), che, con l'articolo 21, sostituiva l'articolo 34 della L.R. n. 20/2003 sancendo il diritto di talune imprese artigiane «di avvalersi del marchio di origine e di qualità denominato «Marche Eccellenza Artigiana (MEA)»;

la legge Regione Piemonte n. 10/2011 (Disposizioni collegate alla legge finanziaria per l'anno 2011), istitutiva (art. 2, comma 7) di un «marchio di valorizzazione» per i prodotti del territorio regionale;

la legge Regione Lazio n. 9/2011 (Istituzione dell'elenco regionale Made in Lazio - Prodotto in Lazio).

Invero, con la sentenza 5.11.2002 (C-325/00: Commissione contro Repubblica Federale di Germania), la Corte di Giustizia dell'Unione aveva ravvisato nella apposizione di un marchio di qualità ai prodotti di quel Paese da parte di un soggetto pubblico una violazione dell'ordinamento comunitario, atteso che «un simile sistema di marcatura, seppur facoltativo, nel momento in cui esso è imputabile ad autorità pubblica, ha effetti, almeno potenzialmente, restrittivi sulla libera circolazione delle merci tra Stati membri, in quanto l'uso del marchio favorisce, o è atto a favorire, lo smercio dei prodotti in questione rispetto ai prodotti che non possono fregiarsene».

Successivamente, codesta Ecc.ma Corte, con riferimento al sopra richiamato marchio «Made in Lazio» (sentenza n. 191/2012), richiamata la giurisprudenza comunitaria (oltre alla ora citata 5 novembre 2002, in causa C-325/2000, anche Corte di giustizia, sentenze 6 marzo 2003, in causa C-6/2002, Commissione delle Comunità europee contro Repubblica Francese), ha osservato che la detta legge, «mirando a promuovere i prodotti realizzati in ambito regio-



nale, garantendone siffatta origine, produce, quantomeno “indirettamente” o “in potenza”, gli effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci che, anche al legislatore regionale, è inibito di perseguire per vincolo dell’ordinamento comunitario».

Ne ha pertanto dichiarato la incostituzionalità per contrasto con l’ordinamento europeo.

Non vi è ragione per discostarsi oggi da tale orientamento.

La norma impugnata, come altre analoghe, in quanto tesa a promuovere i prodotti realizzati in ambito regionale, deve pertanto essere dichiarata incostituzionale per contrasto con l’art. 117, comma 1, della Carta, in quanto suscettibile di produrre effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci.

2. L’articolo 4, comma 1 della legge della Regione Lombardia 19.2.2014, n. 11, come in precedenza richiamato, «promuove la costituzione, in forma sperimentale, di un circuito di moneta complementare».

Malgrado le limitazioni ivi previste, la disposizione prevede innegabilmente la costituzione di un vero e proprio sistema monetario su base locale.

Ma, come noto, la materia della moneta rientra, secondo quanto previsto dall’art. 117, comma 2, lettera e) della Costituzione, nell’ambito della potestà legislativa esclusiva statale.

La disposizione impugnata è pertanto invasiva di tale competenza e dovrà anch’essa essere dichiarata incostituzionale.

3. Con l’articolo 6 della legge della Regione Lombardia 19.2.2014, n. 11 il legislatore regionale introduce con distinti interventi, misure atte a disciplinare una procedura semplificata per l’avvio, lo svolgimento e la trasformazione di attività economiche a livello regionale.

Le previsioni sopra richiamate (e, in particolare, i commi 1, 2, 4, 5, 13) presentano tuttavia evidenti profili di incostituzionalità.

3.1. I commi 1 e 2 dell’articolo 6 della legge della Regione Lombardia 19.2.2014, n. 11 introducono un *iter* semplificato per taluni aspetti delle attività economiche.

La disciplina statale in materia è posta dall’art. 19, L. n. 241/1990, il quale prevede che la Segnalazione Certificata di Inizio Attività (SCIA) sia corredata dalle dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell’atto di notorietà per quanto riguarda gli stati, le qualità personali e i fatti previsti dagli articoli 46 e 47 del d.P.R. n. 445 del 2000, nonché, ove espressamente previsto dalla normativa vigente, dalle attestazioni e asseverazioni di tecnici abilitati, ovvero dalle dichiarazioni di conformità da parte dell’Agenzia delle imprese. Tali attestazioni e asseverazioni sono corredate da elaborati tecnici necessari per consentire le verifiche di competenza dell’amministrazione.

Rispetto alla disciplina statale, il procedimento regionale appare fortemente semplificato, essendo il complesso di attività indicate nella richiamata legge da «una comunicazione unica regionale resa al SUAP, sotto forma di dichiarazione sostitutiva di certificazione o dichiarazione sostitutiva dell’atto di notorietà» che attesta «il possesso dei documenti sulla conformità o la regolarità degli interventi o delle attività», senza onere di allegazione dei documenti medesimi.

La presentazione della comunicazione consente l’avvio contestuale dell’attività.

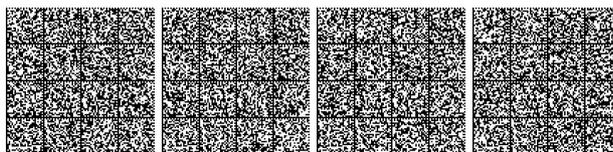
La normativa regionale, inoltre, prevede che «entro sessanta giorni dal ricevimento della comunicazione unica regionale», le Amministrazioni competenti, verificata la regolarità della stessa, «effettuano i controlli almeno nella misura minima indicata dalla Giunta regionale e fissano, ove necessario, un termine non inferiore a centottanta giorni per ottemperare le relative prescrizioni».

L’art. 19, comma 3, della L. n. 241/1990, per contro, dispone che «in caso di accertata carenza dei requisiti e dei presupposti ... nel termine di sessanta giorni dal ricevimento della segnalazione», l’Amministrazione «adotta motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell’attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi di essa, salvo che, ove ciò sia possibile, l’interessato provveda a conformare alla normativa vigente detta attività ed i suoi effetti entro un termine fissato dall’amministrazione, in ogni caso non inferiore a trenta giorni».

È dunque evidente il contrasto tra la normativa regionale e quella contenuta nella disciplina statale regolante la SCIA.

Ma la materia rientra nella competenza esclusiva statale di cui all’art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

Codesta Ecc.ma Corte, invero, con le sentenze nn. 164 e 203 del 2012 ha chiarito che «la disciplina della SCIA ben si presta ad essere ricondotta al parametro di cui all’art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. Tale parametro permette una restrizione dell’autonomia legislativa delle Regioni, giustificata dallo scopo di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti civili e sociali tutelati dalla stessa Costituzione» (sent. ult, cit.).



Conseguentemente, secondo quanto previsto dall'art. 29, comma 2-*quater*, della L. n. 241/1990, le Regioni possono discostarsi dalla normativa nazionale solo per prevedere «livelli ulteriori di tutela».

Nel caso di specie, la comunicazione unica regionale, lungi dal rappresentare un'ulteriore semplificazione, aggrava a ben vedere gli adempimenti a carico dell'impresa, cui è richiesto di attestare, attraverso dichiarazioni sostitutive di certificazione o di atto di notorietà, il possesso di documenti sulla conformità o la regolarità degli interventi o delle attività, che comunque devono essere detenuti e conservati; inoltre, aggrava i controlli successivi da parte delle amministrazioni, che per essere effettuati presuppongono l'acquisizione dei documenti sulla conformità o regolarità degli interventi di cui l'impresa ha attestato il possesso.

La disposizione censurata, inoltre, nella parte in cui omette di escludere l'applicazione della comunicazione unica regionale ai casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali, si pone in contrasto con l'art. 19, comma 1, L. n. 241/1990 e quindi viola l'articolo 117, comma 2, lettera *s*) della Costituzione (tutela dell'ambiente e dei beni culturali).

E, invero, l'avvio contestuale dell'attività, con la previsione di un controllo minimo ed ex post, è suscettibile di determinare la grave ed irreversibile lesione del delicatissimo bene ambientale tutelato, vanificando così la funzione di tutela prevista dalla normativa nazionale.

Il termine non inferiore a centottanta giorni che l'amministrazione deve concedere all'interessato affinché ottemperi alle prescrizioni impartite, derogabile soltanto nel caso in cui sussistano «gravi pericoli» per l'ambiente, appare eccessivamente lungo e potenzialmente idoneo ad aggravare il danno ambientale.

Né la clausola di esclusione di cui al comma 13 (secondo cui la comunicazione unica non si applica ai «procedimenti in cui la necessità di un regime di autorizzazione sia giustificata dai motivi di interesse generale di cui all'articolo 8, comma 1, lettera *h*) del d.lgs. n. 59/2010») sembra idonea a ritenere esclusi dall'ambito di applicazione della norma tutti i casi in cui vi siano vincoli ambientali, visto il riferimento ai «motivi imperativi di interesse generale».

Sotto tale aspetto, anzi, la previsione contenuta al comma 13 si pone in contrasto con il principio della certezza del diritto, poiché risulta essere alquanto generica e di difficile applicazione, attesa la mancata ricognizione dei regimi autorizzatori esistenti e l'individuazione di quelli che possono essere mantenuti perché «giustificati da motivi imperativi di interesse generale», secondo quanto disposto dall'art. 14, comma 1, D.Lgs. n. 59/2010.

La disposizione, inoltre, contrasta con l'articolo 2, comma 4, del D.P.R. n. 160/2010 nella parte in cui omette di escludere dall'ambito di applicazione della comunicazione al SUAP i procedimenti relativi a «gli impianti e le infrastrutture energetiche, le attività connesse all'impiego di sorgenti di radiazioni ionizzanti e di materie radioattive, gli impianti nucleari e di smaltimento di rifiuti radioattivi, le attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi, nonché le infrastrutture strategiche e gli insediamenti produttivi di cui agli articoli 161 e seguenti del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163».

I commi 1 e 2 dell'art. 6 della legge della Regione Lombardia 19.2.2014, n. 11 devono pertanto essere dichiarati incostituzionali per le ragioni fin qui illustrate.

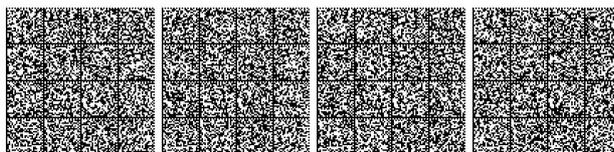
3.2. Censure analoghe a quelle da ultimo svolte debbono essere formulate con riferimento alla previsione di cui al successivo comma 4, che attribuisce ai su richiamati «accordi per la competitività» disciplinati all'articolo 2, comma 1, lettera *a*), «efficacia sostitutiva di tutti i provvedimenti amministrativi comunque denominati, necessari per l'attività di impresa», senza tuttavia escludere dall'ambito di applicabilità dei suddetti accordi i casi in cui sussistano vincoli ambientali.

È evidente, infatti, che la discrezionalità nel coinvolgimento di amministrazioni diverse dalla Regione e la natura negoziale degli accordi sono incompatibili con tutti quei casi nei quali sussistono i detti vincoli, per la cui tutela esiste una competenza esclusiva dello Stato.

Pertanto, anche in questo caso la disposizione viola l'art. 117, comma 2, lettera *s*) della Costituzione.

3.3. Infine, il comma 5 dell'art. 6 della legge della Regione Lombardia 19.2.2014, n. 11, prevedendo che «resta salvo quanto previsto sulle dichiarazioni mendaci ai sensi degli articoli 75 e 76 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445», contrasta con l'art. 19, comma 6, l. n. 241/1990, secondo il quale «ove il fatto non costituisca più grave reato, chiunque, nelle dichiarazioni o attestazioni che corredano la segnalazione di inizio attività, dichiara o attesta falsamente l'esistenza dei requisiti e dei presupposti di cui al comma 1 è punito con la reclusione da uno a tre anni».

La disposizione regionale censurata, prevedendo un regime sanzionatorio meno severo rispetto a quello statale per le medesime fattispecie, viola l'art. 117, comma 2, lettera *l*) della Costituzione (che pone una competenza statale esclusiva in materia di ordinamento penale).



In proposito, giova rammentare che l'inasprito regime sanzionatorio posto dalla normativa statale è volto a bilanciare l'ulteriore semplificazione procedimentale connessa alla SCIA.

Pertanto, se si considera che le sanzioni penali in caso di false attestazioni sono funzionali a disincentivare abusi nel ricorso a forme procedurali semplificate, è evidente che la disposizione impugnata ha l'ulteriore conseguenza di determinare un livello inferiore di tutela dell'interesse pubblico rispetto a quello previsto dalla legge statale.

4. Da ultimo, non sfuggono a censura le disposizioni contenute nell'articolo 7, comma 6, lettera *b*) e comma 7 della legge della Regione Lombardia 19.2.2014, n. 11, le quali, nel disciplinare il ricorso alla conferenza di servizi nell'ambito del procedimento svolto dal SUAP, amplia l'ambito di applicazione del silenzio-assenso ad ipotesi espressamente escluse dalla normativa statale in materia di tutela dell'ambiente e dei beni culturali, e pertanto viola ancora una volta l'articolo 117, comma 2, lettera *s*) della Costituzione.

La lettera *b*) del comma 6, in particolare, prevede come visto che «in caso di mancata partecipazione dei soggetti invitati, ovvero in caso di mancata presentazione di osservazioni entro la data di svolgimento della conferenza stessa i pareri, le autorizzazioni e gli altri provvedimenti dovuti si intendono positivamente espressi».

Il comma 7 precisa che i termini previsti dal comma 6, lettera *b*), ai fini dell'indizione della conferenza di servizi decorrono dalla comunicazione dell'esito favorevole delle procedure previste in materia di VIA, VAS, verifica di VIA, verifica di VAS, delle procedure edilizie di cui agli articoli 38 e 42 della L.R. n. 12/2005, delle procedure previste per le aziende a rischio di incidenti rilevanti (ARIR) di cui all'articolo 8 del D.Lgs. n. 334/1999 e delle procedure in materia di Autorizzazione Integrata ambientale di cui al D. Lgs. n. 152/2006.

Le disposizioni richiamate omettono tuttavia di escludere l'applicazione del silenzio assenso per i procedimenti che coinvolgano vincoli di tipo ambientale, paesaggistico o culturale (in contrasto con l'art. 14-ter, comma 7 e 20, L. n. 241/1990), nel caso di autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti (articolo 208, comma 4, lettera *b*) del d.lgs. n. 152/2006), nonché di autorizzazioni per gli impianti alimentati ad energia rinnovabile (al riguardo, l'art. 5, D.Lgs. n. 28/2011, assoggetta la costruzione e l'esercizio dei suddetti impianti di energia e delle opere connesse all'autorizzazione unica di cui all'articolo 12 del d.lgs. n. 387/2003).

Appare dunque anche qui di piena evidenza la incostituzionalità della disposizione impugnata.

*P.Q.M.*

*Si chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimi e conseguentemente annullare, per i motivi tutti ut supra specificati, l'articolo 3, comma 1, lettera g); l'articolo 4, comma 1; l'articolo 6, commi 1, 2, 4, 5 e 13; l'articolo 7, comma 6, lettera b) e comma 7, della legge della Regione Lombardia 19.2.2014, n. 11, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia n. 8 del 20.2.2014, come da delibera del Consiglio dei ministri in data 18.4.2014, per contrasto con l'art. 117, comma 1, comma 2, lettere e), l), m) ed s) come meglio specificato nella parte in diritto che precede.*

*Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:*

- 1. estratto della delibera del Consiglio dei ministri 18.4.2014;*
- 2. copia della legge regionale impugnata;*
- 3. rapporto del Dipartimento degli affari regionali.*

Con ogni salvezza.

Roma, 18 aprile 2014

*L'Avvocato dello Stato:* SALVATORELLI



## N. 91

*Ordinanza del 10 dicembre 2013 emessa dalla Corte dei conti Sez. centrale d'appello  
nel procedimento contabile C. L. contro INPDAP*

**Previdenza - Pensione privilegiata - Termine di decadenza per l'inoltro della domanda di pensione privilegiata - Decorrenza del termine quinquennale dalla data di cessazione del servizio, anziché dal momento della manifestazione della malattia - Violazione del principio di uguaglianza per l'ingiustificato diverso trattamento rispetto alla disciplina prevista dall'art. 169 del d.P.R. n. 1092/1973, a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 323 del 2008 - Incidenza sulla garanzia previdenziale.**

- Legge 8 agosto 1991, n. 274, art. 14, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, e 38, comma secondo.

## LA CORTE DEI CONTI

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel giudizio d'appello iscritto al n. 37157 del registro di segreteria, promosso dal Prof. C. L., nato il ..... Roma ed ivi residente in ..... rappresentato e difeso dall'Avv. F. Ettore Maria Cerasa, presso il cui studio in Roma, via del Viminale n. 43 è elettivamente domiciliato appellante;

Contro INPDAP Istituto Nazionale di Previdenza per i Dipendenti della Amministrazione Pubblica (ora assorbito dall'INPS e divenuto gestione speciale all'interno dell'ente stesso ex art. 21 del d.l. n. 201/2011 conv. in legge 241 del 22.12.2011), in persona del suo legale rappresentante *pro tempore* appellato per la riforma della sentenza n. 246/09, della Corte dei Conti Sezione Giurisdizionale per la Regione Lazio depositata il 26 febbraio 2009.

Uditi nel pubblico dibattimento del 27.9.2013, con l'assistenza del segretario sig.ra Lucia Bianco, il relatore consigliere Leonardo Venturini, l'avv.to Cerasa, per parte appellante, la dott.ssa Viola per l'INPS;

Visti tutti gli atti e documenti di causa e

*Considerato in fatto*

I. Con la sentenza in epigrafe della Sezione giurisdizionale per la regione Lazio, accoglieva parzialmente il ricorso e, per l'effetto, dichiarava il diritto del Prof. C. L., in riferimento alla istanza del 18 febbraio 2002, a chiedere il trattamento pensionistico privilegiato per la pretesa dipendenza da c.s. della sola infermità «Cervico artrosi ad impegno funzionale con uncoartrosi e discopatia C5-C6 e C6-C7 complicata da radicolopatia sinistra C7-C8 elettromiograficamente accertata e in fase di aggravamento. Veniva però confermato il provvedimento laddove veniva negato al ricorrente, già Direttore Sanitario Primario Ospedaliero, cessato dal servizio per dimissioni volontarie con decorrenza dal 30 giugno 1995 con diritto a trattamento pensionistico ordinario iscr. n. 60089138 - il riconoscimento di dipendenza da causa di servizio dell'infermità linfonodica.

L'attuale appellante, già prima menzionato, Prof. C. L., nel 1965 iniziava a svolgere esercizio professionale presso l'Ospedale Cardiologico Lancisi di Ancona, dapprima quale aiuto cardiologico emodinamista, e dal 27.10.1978 quale responsabile della conduzione del laboratorio di Emodinamica, che, secondo quanto allo stesso preme rilevare, oltre all'orario normale, comportava l'obbligo di peculiari turni di responsabilità; carica che espletava fino al 1987. Detta attività, secondo l'appellante, ha comportato uno sforzo professionale in un contesto lavorativo caratterizzato da posizione coatta anti fisiologica in ambienti ipersaturi di calore e privi di adeguata aereazione.

Afferma poi sempre il C. di aver effettuato personalmente oltre 2000 esami emodinamici e contrastografici che comportavano l'esposizione a radiazioni ionizzanti.

II. Posto a visita, in data 21/12/2000 la Sezione di Istologia Emolinfopatologia del «Policlinico S. Orsola Malpighi» di Bologna refertava: «Il quadro istomorfologico è positivo per linfoma/leucemia di derivazione dai linfociti B periferici, tipo leucemia linfatica cronica/linfoma a piccoli linfociti».

L'Infermeria Autonoma M.M. di Ancona con verbale Mod. ML/AB n. 093 del 30.01.2002 formulava diagnosi di: 1) Artrosi rachide cervicale con riduzione dello spazio C6-C7; 2) Linfoma/leucemia di derivazione dei linfociti



B (leucemia linfatica cronica a piccoli linfociti) con interessamento di linfonodi in sede sopra e sotto diaframmatica, ascrivendo ai fini dell'equo indennizzo l'infermità sub 1. alla 8ª ctg. Tab. A mis max, la sub 2. alla 3ª ctg Tab. A mis. max e per cumulo alla 2ª ctg. Tab. A misura 78%.

Il Comitato di Verifica per le Cause di Servizio nell'adunanza n. 138/2002 dell'11 ottobre 2002 ha espresso parere che le infermità sub 1 e sub 2 potessero riconoscersi dipendenti da causa di servizio.

L'Azienda Unità Sanitaria Locale n. 7 Ancona con Ordinanza n. 322/RU del 18 dicembre 2002 decretava la corresponsione dell'equo indennizzo.

L'I.N.P.D.A.P. Area Metropolitana di Roma, con determina n. B/9 del 24 giugno 2003, non accoglieva le domande di pensione di privilegio presentate dal Sig. C., «in quanto, come già esposto in premessa, le relative istanze sono state presentate oltre i termini previsti dall'art. 14 della Legge 8 agosto 1991, n. 274».

III. Avverso tale provvedimento di diniego l'interessato ha proposto ricorso alla Corte dei Conti Sez. Giurisdizionale per la Regione Lazio che con sentenza n. 246/2009 accoglieva parzialmente il ricorso e dichiarava il diritto del ricorrente a chiedere il trattamento pensionistico privilegiato per la sola infermità artrosica. Relativamente all'infermità neoplastica si legge in sentenza «... questo Giudice ravvisa corretta (in assenza, peraltro, di idonee prove da parte del ricorrente) la decadenza ai sensi della suddetta normativa, nei termini in cui è stata opposta dalla Amministrazione, perché tardiva rispetto al termine quinquennale espressamente previsto ..... nel caso di specie, per la valutazione della asserita lunga latenza non sarebbe significativa la data di cessazione dal servizio (giugno 1995) bensì la data di cessazione dell'attività che si assume causativa della insorgenza della patologia stessa. In concreto, tale momento di latenza coincide con il venir meno della attività di cardiologo emodinamista (con il trasferimento del novembre 1987 del Prof. C. dall'Ospedale «Lancisi» di Ancona alle funzioni di Primario Cardiologo della ASL di Roma); si appaleserebbe, quindi, effettivamente eccessivo il periodo di latenza della patologia leucemica, sia tenendo conto della data di denuncia della infermità (2003), che rispetto alla data della sua insorgenza che dagli atti risulta evidenziata nel dicembre 2000, dopo cioè un periodo di oltre tredici i anni dalla cessazione della supposta causa di servizio.

IV. Avverso la suddetta pronuncia, il sig. C. ha proposto appello innanzi questa Sezione per la riforma della sentenza medesima nella parte relativa «linfo-leucemia».

Nel frattempo la Commissione Medica di Verifica di Roma con verbale Mod. BL/B n. 18872 del 28.10.2009 formulava diagnosi di: 1) Artrosi cervicale con riduzione dello spazio C6-C7; 2) Linfoma leucemia di derivazione dei linfociti B (leucemia linfatica cronica/linfoma a piccoli leucociti) con interessamento dei linfonodi in sede sopra e sotto diaframmatica e giudicava la 2ª infermità aggravata ed ascrivibile ai fini dell'equo indennizzo alla 1ª ctg. Tab. A.

In data 19 gennaio 2010 l'Azienda Ospedaliera Universitaria Policlinico Tor Vergata di Roma certificava che il sig. C. è seguito dal centro di Ematologia dal dicembre 2006 in quanto affetto da Linfoma non Hodgkin a piccoli linfociti, IV stadio.

Nell'atto di appello si chiede «1) in via principale di rimettere, con ordinanza, gli atti alla Corte Costituzionale, sollevando questione di legittimità costituzionale dell'art. 14 della Legge n. 274 dell'8.8.1991, nella parte in cui fa decorrere il termine di decadenza per l'inoltro della domanda di pensione privilegiata dalla data di cessazione del servizio anziché dal momento della manifestazione della malattia, per violazione dell'art. 3 primo comma, e dell'art. 38 secondo comma, della Costituzione; 2) dichiarare il diritto del ricorrente a chiedere il trattamento pensionistico privilegiato anche per l'infermità linfo leucemia in quanto interdipendente con l'infermità artrosica».

L'appellante, fonda le proprie pretese di riforma della sentenza sui seguenti motivi di diritto: «1. Mancanza assoluta di motivazione e di istruttoria su asserita interdipendenza dell'infermità tumorale da quella artrosica; 2. Erronea interpretazione ed applicazione dell'art. 14 L n. 274/1991 in relazione agli articoli 3 e 38 della Costituzione - erroneità e mancanza di motivazione sul punto. Peraltro ricorda come per il morbo di Parkinson, malattia che può rendersi evidente dopo lungo tempo dalla sua contrazione, ai sensi dell'art. 169 del T.U. n. 1092/73, il termine decadenziale è decennale; d'altro canto la Consulta, dato di maggior rilievo ed inerza al caso di specie in relazione alla giurisprudenza costituzionale, con la sentenza n. 323 del 1º agosto 2008 ha dichiarato illegittimità costituzionale dell'art. 169 del d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato), nella parte in cui non prevede che, allorché la malattia insorga dopo i cinque anni dalla cessazione dal servizio, il termine quinquennale di decadenza per l'inoltro della domanda di accertamento della dipendenza delle infermità o delle lesioni contratte, il termine decadenziale per le malattie ad insorgenza tardiva decorra dalla manifestazione della malattia stessa.

IV. La sentenza appellata, infatti, tramite il primo degli sopraesposti motivi di appello sollevati fa emergere, un'esigenza esame di legittimità costituzionale: l'individuazione del «*dies a quo*» dal quale far decorrere nel caso di patologia ad emersione tardiva, il termine decadenziale per proporre istanza di attribuzione pensionistica; ciò in rela-



zione al dettato dell'art. 14 della legge n. 274 del 1991. La Consulta già ha avuto modo di affermare: «Considerato che la Corte dei conti, ..... dubita della legittimità costituzionale dell'art. 169, secondo comma, del d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui stabilisce (al primo comma) che i pubblici dipendenti affetti da sclerosi multipla debbano presentare la domanda per l'ottenimento della pensione privilegiata entro cinque anni dalla cessazione dal servizio, a differenza dei soggetti affetti dal morbo di Parkinson per i quali è previsto (al secondo comma) l'innalzamento del suddetto termine da cinque a dieci anni;

che la Corte remittente, mentre non censura la scelta del legislatore di far decorrere il termine per la domanda di pensione privilegiata dalla data di cessazione dal servizio indipendentemente dalle modalità di manifestazione della malattia, sospetta invece di illegittimità costituzionale la norma per non aver equiparato la sclerosi multipla al morbo di Parkinson;

..... che detta questione, nei termini di cui sopra, è già stata scrutinata da questa Corte e dichiarata manifestamente inammissibile con l'ordinanza n. 300 del 2001, nella quale si è affermato che «la scelta di prorogare i termini della domanda per l'una o per l'altra malattia, sulla base di sicuri dati scientifici, appartiene indubbiamente alla discrezionalità del legislatore» (Corte Costituzionale 15 luglio 2003, n. 246).

VII. La Sezione conscia dell'indirizzo della Consulta, ha con sentenza non definitiva-ordinanza n. 578, del 13 settembre 2012 investito di una consulenza di ufficio il Collegio Medico Legale presso il Ministero della Difesa circa i profili epifenomenici della patologia leucemica e, per quanto interessa questo giudizio «*a quo*», la dipendenza da causa di servizio della stessa. Secondo il parere reso, «la leucemia linfatica cronica linfoma a piccoli linfociti (sec. class. REAL) è una malattia neoplastica linfoproliferativa, ossia un tumore maligno degli organi emolinfopoietici (midollo osseo, linfonodi, fegato e milza)..... Tale tipo istopatologico di linfoma/leucemia, definito indolente, è caratterizzato da andamento cronico, basso grado di malignità e aggressività. Lo sviluppo è molto lento, rimane silente per molti anni e dà manifestazioni sintomatologiche quando è già in fase molto avanzata..... Pertanto il periodo di latenza, ovvero il periodo intercorrente dal momento in cui una cellula linfatica diventa neoplastica ed inizia a moltiplicarsi in maniera incontrollata infiltrando gli organi emolinfopoietici, al momento in cui tale diffusione dà manifestazioni cliniche, è molto lungo e può durare diversi anni, rimanendo così allo stato latente. Si ritiene pertanto che la latenza fra l'esposizione alla noxa patogena (radiazioni ionizzanti) e la comparsa clinica della patologia ematologica può anche superare i 10 anni rientrando queste malattie in quelle forme a tarda manifestazione e lenta evolutività clinica.

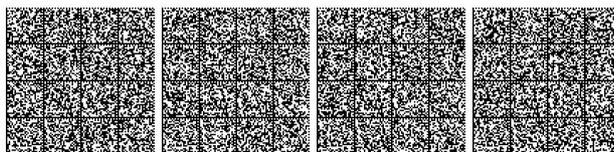
In considerazione che il Prof. C., a causa della sua attività lavorativa è stato significativamente esposto agli effetti delle radiazioni ionizzanti, per le quali è riconosciuto un ruolo causale o quanto meno concausale efficiente e determinante nell'insorgenza delle patologie neoplastiche e che anche il criterio cronologico appare soddisfatto, questo Collegio ritiene che la patologia linfoma/leucemia di derivazione dai linfociti B periferici, tipo leucemia linfatica cronica linfoma a piccoli linfociti contratta dal Prof. C. L. possa essere riconosciuta sì dipendente da causa di servizio».

Nella pubblica udienza del giorno 27 settembre 2013, nell'intervento orale, il difensore di parte si è richiamato agli atti scritti, chiedendo la rimessione degli atti alla Corte Costituzionale.

### *Considerato in diritto*

I. Questo giudice ritiene non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1 della legge 8 agosto 1991 n. 274 che così recita: «1. A decorrere dal primo giorno del mese successivo a quello di entrata in vigore della presente legge, la domanda di trattamento privilegiato diretto, indiretto o di reversibilità deve essere presentata alle Casse pensioni degli istituti di previdenza, direttamente agli sportelli delle Casse medesime che ne rilasciano ricevuta, nel termine perentorio di cinque anni dalla cessazione del rapporto di impiego o dalla morte dell'iscritto o del pensionato. Nel caso di domanda presentata a mezzo lettera raccomandata, come data di presentazione si considera quella della spedizione». Trattasi di norma che mutua la stessa decadenza di cui alla originaria significazione dell'art. 169 del d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092.

II. La norma in questione disponeva infatti che «La domanda di trattamento privilegiato non è ammessa se il dipendente abbia lasciato decorrere cinque anni dalla cessazione dal servizio senza chiedere l'accertamento della dipendenza dalle infermità o delle lesioni contratte» (primo comma) e che «Il termine è elevato a dieci anni qualora l'invalidità sia derivata da parkinsonismo» (secondo comma).



In sostanza, la sopra riportata disposizione prevedeva l'inammissibilità della domanda di riconoscimento della dipendenza da causa di servizio ove fossero trascorsi cinque anni dalla data di cessazione dall'attività, indipendentemente dalle modalità di manifestazione della malattia.

Ad avviso del Giudice Unico per le Pensioni della Sezione regionale per la Liguria che, dubitando della legittimità costituzionale del predetto art. 169 ebbe a rimettere la questione alla Corte Costituzionale, la *ratio legis* di tale disposizione si fondava sulle «conoscenze mediche e scientifiche dell'epoca in cui entrò in vigore il T.U. delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato», approvato con d.P.R. n. 1092 del 1973, quando fatta eccezione per il morbo di Parkinson - non erano ancora note «patologie che fossero del tutto prive di qualunque manifestazione sintomatica per un arco di tempo superiore ai cinque anni».

Il successivo progresso scientifico in materia, osservava sempre il rimettente, ha messo in luce l'esistenza di altre patologie a decorso lento e latente, il cui periodo di totale assenza di manifestazioni morbose va ben oltre il quinquennio».

Trattasi di una scelta che, alla luce delle conoscenze mediche e scientifiche dell'epoca in cui entrò in vigore il T.U. delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato, approvato con d.P.R. n. 1092 del 29 dicembre 1973, traeva la sua *ratio* dal fatto che non erano note patologie che fossero del tutto prive di qualunque manifestazione sintomatica per un arco di tempo superiore, per cui sembrava logico che cinque anni rappresentassero un congruo arco di tempo per consentire al lavoratore l'esercizio del proprio diritto e per assicurare che effettivamente la situazione morbosa avesse avuto origine in costanza di rapporto di lavoro. E che questa fosse la logica ispiratrice della norma, è confermato dal fatto che, per quanto riguarda il morbo di Parkinson, malattia della quale erano già all'epoca note le particolari difficoltà nella diagnosi, fosse eccezionalmente prevista l'elevazione a dieci anni del termine di ammissibilità della domanda di pensione privilegiata (art. 169, secondo comma).

Il successivo progresso scientifico in materia, tuttavia, ha messo in luce resistenza di altre patologie a decorso lento e latente, il cui periodo di totale assenza di manifestazioni morbose va ben oltre il quinquennio, per superare talora anche alcuni decenni.

Alla luce di tali considerazioni, la Corte rimettente ha ritenuto che l'art. 169 del d.P.R. n. 1092 del 1973, facendo «decorrere il termine di decadenza per l'inoltro della domanda di pensione privilegiata dalla data di cessazione dal servizio, anziché dal momento della manifestazione della malattia», determinasse una «ingiustificata disparità di trattamento tra lavoratori dipendenti che hanno contratto malattie a normale decorso e lavoratori dipendenti con patologia a lunga latenza», in violazione dell'art. 3 della Costituzione.

La lesione del principio di eguaglianza, affermava ancora il giudice *a quo*, si manifestava, altresì, «con riferimento al regime previsto per l'assicurazione infortuni e malattie professionali dei lavoratori dell'industria, ove il termine dell'azione per conseguire le prestazioni assicurative decorre “dal giorno dell'infortunio o da quello della manifestazione della malattia professionale”», secondo quanto disposto dall'art. 112 del d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124 (Testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali).

Sotto altro profilo, sempre ad avviso della Corte rimettente, la disposizione censurata contrastava anche con l'art. 38, secondo comma, della Costituzione, che stabilisce il diritto dei lavoratori a che «siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita» in caso di malattia.

Il giudice rimettente aveva osservato, al riguardo, che «i termini decadenziali hanno la funzione di sanzionare un comportamento omissivo o inerte facendo venire meno il diritto di chi, pur avendone avuto la possibilità, non si è attivato tempestivamente», cosicché far decorrere il termine di decadenza dalla data di cessazione dal servizio, anziché da quella della manifestazione morbosa, «in tutti i casi in cui il tempo di latenza della malattia abbia superato il periodo decadenziale, equivale ad impedire in modo del tutto irragionevole esercizio del diritto riconosciuto dall'ordinamento, come quello alla pensione privilegiata».

III. La Consulta ritenne la questione sollevata fondata (Corte costituzionale n. 323 del 1° agosto 2008, già citata) nella considerazione che il dubbio di costituzionalità si muoveva proprio dalla considerazione che l'art. 169 del d.P.R. n. 1092 del 1973, fissando il *dies a quo* del termine quinquennale di decadenza al momento della cessazione dal servizio, a prescindere dalle modalità concrete di manifestazione della malattia, comprimeva del tutto ingiustificatamente il diritto alla pensione privilegiata dei lavoratori per i quali l'insorgenza della manifestazione morbosa, della quale sia accertata la dipendenza dal servizio, sia successiva al decorso di detto termine.

Affermava la Consulta che «Le attuali conoscenze mediche, infatti, hanno messo in luce l'esistenza di malattie in cui, fra la causa della patologia e la relativa manifestazione, intercorre un lungo e non preventivabile periodo di latenza in assenza di alcuna specifica sintomatologia».



Risultava, pertanto, evidente che quando l'infermità si manifesta successivamente al decorso del termine quinquennale dalla cessazione del servizio, la norma allora censurata esigeva irragionevolmente che la domanda di accertamento della dipendenza della infermità dal servizio svolto fosse inoltrata entro un termine in cui ancora difettava il presupposto oggettivo (l'infermità) della richiesta medesima. Ne conseguiva che, in tali casi, in palese violazione sia dell'art. 38, secondo comma, sia dell'art. 3 Cost., l'esercizio del diritto alla pensione privilegiata risultava pregiudicato ancor prima che venisse ad esistenza, determinando quella ingiustificata disparità di trattamento tra lavoratori dipendenti che avevano contratto malattie a normale decorso e lavoratori dipendenti con patologia a lunga latenza come denunciato dal giudice rimettente.

Pertanto, concludeva la Corte Costituzionale, con riferimento ai casi nei quali la malattia insorga allorché siano già decorsi cinque anni dalla cessazione dal servizio - ferma restando la disciplina attuale per le altre ipotesi - conseguiva alle premesse motivazionali la declaratoria di illegittimità costituzionale della norma impugnata nella parte in cui non prevedeva che, in tale ipotesi, il termine quinquennale di decadenza per l'inoltro della domanda di accertamento della dipendenza delle infermità o delle lesioni contratte - ai fini dell'ammissibilità della domanda di trattamento privilegiato - decorra dalla manifestazione della malattia stessa.

IV. Quanto finora illustrato con riferimento all'intervento manipolativo della Consulta con riferimento all'art. 169 del d.P.R. n. 1092 del 1973 si attaglia perfettamente alla norma gemella che qui ne occupa, ovvero quella contenuta nell'art. 14, per il comma citato, il primo, della legge n. 274 del 1991. Trattasi di decadenza che si applica ai pensionati delle allora Casse degli Istituti di previdenza poi transitati nell'INPDAP (quindi la fattispecie più di rilievo riguarda il rapporto di quiescenza susseguente al rapporto di impiego con gli enti locali); la vigenza di una fattispecie normativa che, con riferimento alla patologie a lunga latenza, come nel caso di specie e come sopra rammentato, illustrando il parere del Collegio Medico Legale, ovvero la patologia leucemica che non può essere causa di trattamento pensionistico privilegiato, pur se dipendente da causa di servizio, ma slatentizzata dopo il quinquennio decadenziale, mostra tutti gli aspetti di censura che affliggevano il citato art. 169 del d.P.R. n. 1092 del 1973, forse anche con maggior rilievo, essendo l'unica ipotesi normativa rimasta non armonizzata in senso costituzionalmente orientato.

Va appena ricordato quanto emerge dall'esposizione in narrativa ovvero che dalla soluzione della sollevata questione di legittimità costituzionale dipende l'esito del giudizio.

*P.Q.M.*

*Visti gli art. 134 della Costituzione e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, questa Sezione dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1 della legge 1° agosto 1991 n. 274 per violazione dell'art. 3, primo comma, e dell'art. 38, secondo comma, della Costituzione, nella parte in cui fa decorrere il termine di decadenza per l'inoltro della domanda di pensione privilegiata dalla data di cessazione dal servizio, anziché dal momento della manifestazione della malattia.*

*Sospende il giudizio ed ordina alla segreteria la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Dispone che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata a Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.*

Così provveduto in Roma, il 27 settembre 2013

*Il Presidente f.f.:* LEONE

*Il Consigliere estensore:* VENTURINI



## N. 92

*Ordinanza del 20 giugno 2013 emessa dal Tribunale di Palermo nel procedimento civile promosso da Sutera Adele contro Vaccaro Francesca e Costa Michele*

**Locazione di immobili urbani - Contratti di locazione ad uso abitativo, comunque stipulati, non registrati entro il termine stabilito dalla legge - Disciplina applicabile a decorrere dalla (tardiva) registrazione - Determinazione della durata legale del contratto in quattro anni, con rinnovo automatico alla scadenza, e fissazione del canone annuo in misura pari al triplo della rendita catastale (con adeguamento ISTAT) in sostituzione del maggior importo eventualmente convenuto dalle parti - Previsioni introdotte [contestualmente al regime della cedolare secca sugli affitti] da decreto legislativo in materia di federalismo fiscale - Denunciata esorbitanza dai principi e criteri direttivi della legge n. 42 del 2009 e contrasto con le finalità proprie di essi - Inosservanza di disposizioni dello Statuto dei diritti del contribuente assunte come principi generali dell'ordinamento tributario - Eccesso di delega - Compressione delle facoltà insite nel diritto di proprietà, per effetto della riduzione del canone locatizio ben al di sotto dei valori di mercato - Disparità di trattamento tra contratti di locazione di immobili ad uso abitativo e ad uso commerciale, nonché fra conduttore e locatore coobbligati all'adempimento fiscale omesso o ritardato - Irragionevole applicabilità delle previsioni censurate anche nel caso in cui il contratto registrato indichi un importo inferiore a quello effettivo - Equiparazione in tale ipotesi dell'evasione parziale dei tributi a quella totale, con riduzione dell'entrata tributaria, nocumento per l'erario e vantaggio solo per il conduttore.**

- Decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, art. 3, commi 8 e 9.
- Costituzione, artt. 3, 23, 42, 53, 70, 76 e 97; legge 5 maggio 2009, n. 42, artt. 2, comma 2, in particolare, lett. c) e d), 11, 12, 13, 21 e 26; legge 27 luglio 2000, n. 212, artt. 6, comma 2, e 10.

## IL TRIBUNALE

Nel procedimento iscritto al n. 9576/2012 R.G. promosso da Sutera Adele nei confronti di Costa Michele, ha pronunciato la seguente ordinanza letti gli atti, esaminati i documenti prodotti e sciogliendo la riserva assunta all'udienza del 23 maggio 2013;

Rilevato che l'azione di risoluzione contrattuale proposta dalla sig.ra Sutera Adele ha ad oggetto un contratto di locazione concluso successivamente all'entrata in vigore del decreto legislativo n. 23/2011 e registrato tardivamente dalla locatrice in epoca successiva alla formalizzazione, da parte del conduttore, della denuncia di omessa registrazione del contratto agli effetti previsti dall'art. 3, commi 8 e 9, del citato decreto;

Rilevato che l'intimato si è opposto alla convalida asserendo di aver provveduto a denunciare l'omessa registrazione del contratto di locazione ai sensi dell'art. 3, decreto legislativo n. 23/2011 e di aver corrisposto, da quella data, alla locatrice il canone rideterminato ai sensi del comma 8 di detta disposizione, a tenore del quale a decorrere dalla registrazione, il canone annuo di locazione è fissato in misura pari al triplo della rendita catastale, oltre l'adeguamento, dal secondo anno, in base al 75 per cento dell'aumento degli indici Istat dei prezzi al consumo per le famiglie degli impiegati ed operai; ha contestato quindi la sussistenza della morosità e invocato l'applicazione della regolamentazione contrattuale derivante dall'applicazione di quella disciplina;

Rilevato che, a fronte dell'opposizione, l'attrice ha insistito per l'emissione dell'ordinanza provvisoria di rilascio e sollevato, al contempo, e per l'ipotesi in cui lo si fosse ritenuto applicabile alla fattispecie, eccezione di incostituzionalità dell'art. 3, decreto legislativo 14 marzo 2011 n. 23 contenente "Disposizioni in materia di Federalismo Fiscale Municipale", pubblicato sulla *G.U.* 23 marzo 2011 n. 67 ed entrato in vigore il 7 aprile 2011, per contrasto con gli artt. 70, 76, 24, 97, 102, 42, 53 e 3 della Carta Costituzionale;

Ritenuto che la questione è rilevante ai fini della controversia, in quanto - stante il tenore della censurata disposizione e la sua indubbia applicabilità al rapporto *inter partes* - dalla sua risoluzione dipendono sia la concedibilità dell'ordinanza provvisoria di rilascio, sia la decisione sul merito della domanda attorea;

Ritenuto, altresì, che la questione non appare neppure manifestamente infondata, apparendo francamente dubbia la conformità della disposizione in argomento ai precetti costituzionali, almeno rispetto ad alcuni dei profili evidenziati dalla difesa dell'attrice, che questo Giudice ritiene di fare propri sviluppando ulteriori rilievi, anche alla luce di altra analoga ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale emessa in data 15 novembre 2012 dal medesimo Tribunale nella persona del G.I. dott.ssa Giovanna Nozzetti, nel procedimento n. 8190/2012 R.G.;



Rilevato, invero, che, ai commi 8 e 9 del citato art. 3, il legislatore delegato ha introdotto una specifica disciplina per i contratti di locazione che, ricorrendone i presupposti di legge, non sono registrati entro il previsto termine di trenta giorni dalla stipula del contratto o dalla sua esecuzione, disponendo che, a decorrere dalla (tardiva) registrazione, volontaria o d'ufficio:

a) la durata della locazione è stabilita in quattro anni;

b) al rinnovo si applica la disciplina di cui all'art. 2, comma 1, legge n. 431/98;

c) il canone annuo è fissato in misura pari al triplo della rendita catastale, oltre l'adeguamento, dal secondo anno, in base al 75 per cento degli indici Istat dei prezzi al consumo per le famiglie di impiegati ed operai; se il contratto prevede un canone inferiore, si applica comunque il canone stabilito dalle parti.

Rilevato, dunque, che la disciplina in esame, regolando gli effetti della mancata o tardiva registrazione su aspetti sostanziali del rapporto contrattuale, si sostituisce in definitiva alla volontà negoziale delle parti per quanto concerne la durata del contratto, il rinnovo del medesimo e la misura del corrispettivo dovuto dal conduttore;

Ritenuto che, quando viene in rilievo una fonte normativa delegata, l'interprete è tenuto, in primo luogo, a verificare se l'innovazione sia stata introdotta nell'osservanza dei principi e criteri stabiliti dalla legge di delegazione e questa indagine comporta anzitutto l'individuazione almeno di un principio e - su un livello di ulteriore specificazione - di un criterio direttivo presente nella legge di delegazione, che possa costituire la fonte di legittimazione dell'operato del legislatore delegato;

Ritenuto, infatti, che - come precisato dalla Consulta con le sentenze 308/02 e 220/03 - la legge delega indica i principi e circoscrive il campo della delega sì da evitare che essa venga esercitata in modo divergente dalle finalità che l'hanno determinata”;

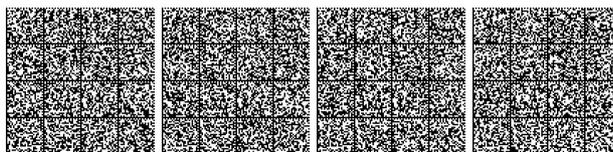
Rilevato che, nel caso che ci occupa, viene in considerazione la legge 5 maggio 2009 n. 42, intitolata “delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 Cost.” che, attraverso lo strumento della delega all'Esecutivo, si proponeva di assicurare, attraverso la definizione dei principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e la definizione della perequazione, l'autonomia finanziaria di confini, province, città metropolitane e regioni” (art. 2, comma 1);

Ritenuto, tuttavia, che in nessuna delle disposizioni della legge di delegazione richiamate dallo stesso decreto (artt. 2 commi 2, 11, 12, 13, 21 e 26) è dato rinvenire alcun principio o criterio direttivo che legittimasse il legislatore delegato all'introduzione di una disciplina premiale per i conduttori di immobili ad uso abitativo, destinata a sostituirsi, per il futuro, a quella introdotta dall'art. 1, comma 346, legge n. 311/04 (che sanziona più semplicemente con la nullità i contratti di locazione o che comunque costituiscono diritti relativi di godimento di unità immobiliari o di loro porzioni che, ricorrendone i presupposti, non sono registrati) con l'imposizione di un inedito meccanismo di sostituzione *ex lege* di talune clausole del regolamento negoziale voluto e stabilito dalle parti;

Ritenuto che l'introduzione di un siffatto regime sanzionatorio dell'evasione fiscale dei redditi da locazione esula visibilmente dall'ambito di intervento delineato proprio dai principi e criteri direttivi dettati dalle disposizioni espressamente citate nel preambolo del decreto, non trovando giustificazione neppure nell'art. 2, comma 2, lett. d), legge n. 42/09 (coinvolgimento dei diversi livelli istituzionali nell'attività di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale prevedendo meccanismi di carattere premiale) che, letto unitamente al successivo art. 26 (che tra i principi della normazione delegata in tema di contrasto all'evasione include al punto b) la previsione di adeguate forme premiali per le regioni e gli enti locali che abbiano ottenuto risultati positivi in termini di maggior gettito derivante dall'azione di contrasto dell'evasione e dell'elusione fiscale), allude chiaramente all'introduzione di vantaggi premiali per gli enti locali più meritevoli e non piuttosto per uno dei soggetti obbligati all'adempimento fiscale;

Ritenuto che, a fortiori, estranei alla materia oggetto dei commi 8 e 9, dell'art. 3, decreto legislativo n. 23/2011 sono gli artt. 11 (contenente principi e criteri direttivi concernenti il coordinamento e l'autonomia di entrate degli enti locali), 12 (riguardante principi e criteri direttivi concernenti il coordinamento e l'autonomia di entrate degli enti locali), 13 (principi e criteri direttivi concernenti l'entità e il riparto dei fondi perequativi per gli enti locali), 21 (che detta norme transitorie per gli enti locali);

Ritenuto, anzi, che le nuove disposizioni non solo trascendono i limiti della delega ma addirittura ne tradiscono le finalità nella misura in cui, sostituendo al canone pattuito dai contraenti l'irrisorio importo commisurato al triplo della rendita catastale e riducendo in tal modo la base imponibile del tributo persino nelle ipotesi in cui sia stato registrato un contratto di locazione per un canone inferiore a quello effettivo, ma pur sempre superiore a quello “sostitutivo”, finiscono col danneggiare gli enti impositori, riducendo il gettito dell'imposta di registro e di quelle sul reddito (derivante dalle locazioni) e delle relative addizionali;



Ritenuto, per di più, che, introducendo un meccanismo di eterointegrazione del contratto di locazione (modellato su quello previsto dagli artt. 1339 e 1419 c.c.), giustificato esclusivamente da finalità fiscali e attivato anche dall'unilaterale denuncia di uno soltanto dei contraenti, le norme in oggetto si pongono in contrasto con i principi cui avrebbero dovuto essere informate e, in particolare, con l'art. 2, comma 2, lett. c) che impone, tra l'altro, al legislatore delegato il rispetto dei principi sanciti dallo Statuto dei diritti del contribuente di cui alla legge 27 luglio 2000 n. 212;

Rilevato, infatti, che ai sensi dell'art. 10 di tale testo normativo le violazioni di rilievo esclusivamente tributario non possono essere causa di nullità del contratto e che l'art. 6, comma 2 obbliga l'amministrazione finanziaria ad informare il contribuente di ogni fatto o circostanza a sua conoscenza dai quali possa derivare il mancato riconoscimento di un credito o l'irrogazione di una sanzione;

Rilevato che, al contrario, il decreto legislativo n. 23/2011 introduce una forma di nullità parziale del contratto che investe le pattuizioni regolanti gli aspetti essenziali del rapporto negoziale e consegue automaticamente alla registrazione del contratto, in difetto anche del più blando contraddittorio con gli stipulanti;

Ritenuto che le disposizioni contenute nello Statuto dei diritti del contribuente, attuative degli artt. 3, 23, 53 e 97 Cost., costituiscono principi generali dell'ordinamento tributario e possono essere derogate o modificate solo espressamente e mai da leggi speciali;

Rilevato che la legge n. 42/09 non soltanto non autorizzava l'introduzione di alcuna deroga ma addirittura imponeva espressamente al Governo di conformare la produzione normativa delegata a quei fondamentali principi;

Ritenuto che, per tutte le ragioni sin qui illustrate, può in effetti sostenersi che le disposizioni censurate siano viziata da eccesso di delega, in violazione degli artt. 70 e 76 della Carta Costituzionale.

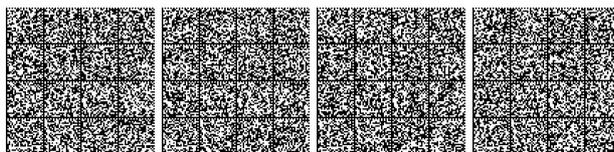
Ritenuto che l'eccezione di incostituzionalità sollevata dalla parte ricorrente non appare manifestamente infondata neppure rispetto all'ulteriore profilo rappresentato dal contrasto con l'art. 42 della Carta Costituzionale, atteso che il nuovo regime sanzionatorio impone - in assenza di alcuna "funzione sociale" e in mancanza di una legge parlamentare che lo legittimi - un apprezzabile sacrificio delle facoltà insite nel diritto dominicale del proprietario - di fatto privato per almeno quattro anni (otto nel caso di insussistenza, alla scadenza del primo quadriennio, di uno dei motivi tassativi che giustificano il diniego di rinnovo ai sensi dell'art. 2, comma 1, legge n. 431/98) della possibilità di percepire un reddito da locazione commisurato al canone di mercato e obbligato a mantenere l'immobile nella detenzione del conduttore - per l'intera durata decorrente (ex novo) dalla registrazione - a fronte del versamento, da parte di costui, di un canone assolutamente irrisorio;

Ritenuto, inoltre, legittimo il dubbio - sollevato dalla parte ricorrente - circa la conformità di tale disciplina al precetto costituzionale dettato dall'art. 3 Cost., sol che si consideri, in primo luogo, che i commi 8 e 9 dell'art. 3 si applicano esclusivamente ai contratti di locazione di immobili ad uso abitativo e non anche ai contratti di locazione commerciale, soggetti come i primi all'obbligo della registrazione, senza che la disparità di trattamento tra le due categorie sia giustificata dalla diversità degli obblighi tributari inadempiti, essendo anzi identica per entrambi la proclamata esigenza di contrasto all'evasione e di recupero all'erario del gettito dei tributi sui redditi (da locazione) non dichiarati;

Ritenuto, inoltre, che l'effetto, al contempo, "premiante" per i conduttori e "punitivo" per i locatori, si traduce in una vistosa disparità di trattamento tra le parti del medesimo rapporto, sebbene entrambe siano coobbligate all'adempimento fiscale omesso (o ritardato) ex art. 10, D.P.R. n. 131/86, e che la rilevata disparità appare ancora più ingiustificata quando l'applicazione della disciplina in questione sia conseguita alla registrazione d'ufficio del contratto e sia dunque mancata la volontaria delazione del conduttore che avrebbe potuto, in ipotesi, meritargli i (consistenti) benefici che il decreto gli accorda;

Ritenuto, infine, che il comma 9 dello stesso art. 3, nell'estendere la disciplina introdotta al comma precedente al caso in cui nel contratto di locazione registrato sia stato indicato un importo inferiore a quello effettivo (ossia alle ipotesi di "simulazione relativa parziale" del contratto, in cui viene celata all'Erario soltanto una parte del corrispettivo pattuito), parifica tra loro irragionevolmente situazioni differenti (l'evasione totale e l'evasione parziale dei medesimi tributi), riducendo così l'entrata tributaria con nocimento per l'Erario e avvantaggiando il solo conduttore;

Rilevato, infatti, che, come peraltro inequivocamente chiarito dall'Agenzia delle Entrate con la circolare 1° giugno 2011 n. 26/E, a partire dalla data di (nuova) registrazione del contratto occorre tener conto, nella determinazione dell'imposta di registro dovuta, anche delle nuove condizioni e della durata del contratto stabilite *ex lege*, per cui la base imponibile dell'imposta deve essere fissata (non più sulla base del canone pattuito e neppure sulla base di quello inferiore indicato nel contratto - simulato - registrato) bensì in misura pari al triplo della rendita catastale, oltre all'adeguamento Istat, se tale importo è inferiore al canone pattuito tra le parti (ciò che avverrà sempre, in considerazione della eccezionale esiguità del canone "sostitutivo");



Ritenuto che, non apparendo l'eccezione di incostituzionalità della nuova disciplina degli effetti derivanti dalla mancata o tardiva registrazione dei contratti di locazione di immobili ad uso abitativo manifestamente infondata, non essendovi spazio per un'interpretazione che ne renda l'applicazione conforme ai precetti costituzionali ed essendo la questione rilevante ai fini della concessione o meno del provvedimento di rilascio e della decisione della causa, non resta che suscitare il sindacato di legittimità della Corte costituzionale, sospendendo il giudizio.

*P. Q. M.*

*Visti gli artt. 124 e 137 Cost., 23 legge 87/53, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla parte ricorrente relativamente ai commi 8 e 9, dell'art. 3, decreto legislativo 14 marzo 2011 n. 23 contenente "Disposizioni in materia di Federalismo Fiscale Municipale", pubblicato sulla G.U. 23 marzo 2011 n. 67 ed entrato in vigore il 7 aprile 2011, nei termini e per le ragioni illustrate in parte motiva;*

*Sospende il giudizio in corso;*

*Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*Ordina, altresì, che l'ordinanza sia notificata alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei ministri e ai Presidenti dei due rami del Parlamento Italiano.*

Palermo, 17 giugno 2013

*Il Giudice: SUTERA*

14C00130

**N. 93**

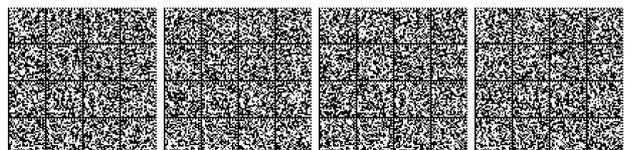
*Ordinanza del 5 febbraio 2014 emessa dal Tribunale di Trento nel procedimento civile promosso da S. O. contro Provincia autonoma di Trento*

**Assistenza - Norme della Provincia autonoma di Trento - Disciplina degli interventi assistenziali in favore degli invalidi civili, dei ciechi civili e dei sordomuti - Previsione che le prestazioni assistenziali, di cui all'art. 3, sono estensibili, ove si tratti di soggetti residenti in Provincia di Trento e in possesso dei requisiti previsti dagli artt. 5, 6 e 7, ai rifugiati stranieri, agli apolidi e agli stranieri considerati dal d.lgs. n. 113/1999, titolari della carta di soggiorno ed ai loro figli minori - Lesione di diritto fondamentale della persona - Violazione del principio di uguaglianza per la diversa disciplina di situazioni omogenee, a seguito delle sentenze della Corte costituzionale nn. 306/2008 e 187/2010 - Violazione di norma di diritto internazionale generalmente riconosciuta - Violazione del diritto alla salute - Lesione del diritto all'istruzione - Violazione del principio di tutela dei lavoratori - Incidenza sulla garanzia assistenziale.**

- Legge della Provincia di Trento 15 giugno 1998, n. 7, art. 4, comma 3, come modificato dall'art. 49 della legge della Provincia di Trento 27 agosto 1999, n. 3 e dall'art. 87 della legge della Provincia Trento 19 febbraio 2002, n. 1.
- Costituzione, artt. 2, 3, 10, 11, 32, 34, 35 e 38.

#### IL TRIBUNALE

Letti gli atti del proc. n. 839/2013 RG, a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 29.01.2014, pronunzia la seguente ordinanza di rimessione degli atti alla Eccellentissima Corte Costituzionale in relazione alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, terzo comma, della legge della Provincia autonoma di Trento, 15.06.1998, n. 7 (come modificato dall'art. 49 della legge provinciale 27.08.1999, n. 3 e dall'art. 87 della legge provinciale 19.02.2002, n. 1), vigente fino al 29.12.2010 (prima della modifica effettuata dall'art. 45, primo comma, della legge provinciale 27.12.2010, n. 27, entrata in vigore il successivo giorno 29).



### 1. La rilevanza della questione

La rilevanza della questione risiede nel fatto che, nel presente giudizio, il ricorrente (cittadino albanese nato il 24.07.1995, regolarmente in Italia dal 28.01.2003 in forza di permessi di soggiorno successivamente sempre rinnovati), affetto da paraparesi spastica ereditaria accertata dall'Azienda sanitaria della Provincia autonoma di Trento, deducendo di avere difficoltà persistenti a svolgere i compiti e le funzioni proprie della sua età, il 5.11.2003 ha chiesto a detta Provincia, con decorrenza dal mese di dicembre del 2003, l'erogazione dell'assegno mensile per invalidi civili minorenni previsto e disciplinato dall'art. 3, primo comma, lett. a), n. 4, e dall'art. 4, terzo comma, della legge della cit. Provincia autonoma di Trento, 15.06.1998, n. 7. Con i provvedimenti 13.03 e 5.04.2013, la Provincia ha riconosciuto al ricorrente detto assegno solo a partire dal mese di gennaio del 2011, osservando che, per il precedente periodo dicembre 2003-dicembre 2010, l'assegno non poteva essergli erogato perché, pur possedendo il ricorrente tutti gli altri requisiti previsti dalla normativa provinciale, in tale periodo il testo dell'allora vigente art. 4, terzo comma, richiedeva che il beneficiario fosse anche titolare della carta di soggiorno, che il ricorrente invece pacificamente non aveva. In data 29.12.2010 — proseguiva la Provincia — era peraltro entrata in vigore la legge provinciale 27.12.2010, n. 27, il cui art. 45, primo comma, aveva modificato il cit. art. 4, terzo comma, della legge provinciale n. 7 del 1998, stabilendo che non era più necessaria la titolarità della carta di soggiorno, bensì solo un titolo di soggiorno di durata non inferiore ad un anno, questo sì pacificamente posseduto dal ricorrente, con la conseguenza che l'assegno poteva essergli corrisposto solo a decorrere dall'entrata in vigore della nuova normativa, e non invece con riferimento alle mensilità precedenti. Il ricorrente ha quindi adito questo giudice affinché la cit. Provincia autonoma venga condannata a corrispondergli l'assegno mensile per invalidi civili minorenni anche per il periodo che va dal mese di dicembre del 2003 al mese di dicembre del 2010. Sostiene in punto di diritto il ricorrente che l'art. 4, terzo comma, della legge della cit. Provincia autonoma di Trento, 15.06.1998, n. 7, nel testo vigente in tale periodo, sarebbe contrario alla Carta Costituzionale.

La Provincia autonoma di Trento ribadisce la legittimità della mancata corresponsione dell'indennità, sostenendo di aver fatto corretta applicazione delle norme che disciplinano la successione di leggi nel tempo, atteso che il cit. art. 45, primo comma, della legge provinciale 27.12.2010, n. 27, non è retroattivo, poiché il comma ottavo dello stesso art. 45 prevede che la nuova disciplina si applichi solo ai giudizi pendenti, ciò che nella fattispecie non accade, posto che il ricorso introduttivo del presente giudizio è stato depositato solo il 2.12.2013.

Delineato in tal modo l'oggetto del giudizio, osserva il giudicante che la rilevanza della questione di costituzionalità, è data dall'osservare che se il testo vigente nel periodo dicembre 2003-dicembre 2010 del cit. art. 4, terzo comma, della legge della Provincia autonoma di Trento, 15.06.1998, n. 7, è conforme alla Carta Costituzionale, allora il ricorrente non avrà diritto alla erogazione dell'indennità anche per il periodo dicembre 2003-dicembre 2010, poiché è pacifico che egli all'epoca non aveva la carta di soggiorno; se invece detta norma è contraria alla Carta Costituzionale, allora il ricorrente avrà diritto ad ottenere l'assegno anche per il cit. periodo dicembre 2003-dicembre 2010.

### 2. La non manifesta infondatezza

L'assegno mensile per invalidi civili minorenni, è previsto e disciplinato dalla legge della Provincia autonoma di Trento, 15.06.1998, n. 7.

L'art. 4 terzo comma, di tale legge (nel testo modificato dall'art. 49 della legge provinciale 27.08.1999, n. 3 e dall'art. 87 della legge provinciale 19.02.2002, n. 1), vigente fino al 28.12.2010, è il seguente.

“Le prestazioni di cui all'articolo 3 sono estensibili, ove si tratti di soggetti residenti in provincia di Trento e in possesso dei requisiti previsti dagli articoli 5, 6 e 7, ai rifugiati stranieri, agli apolidi e ai cittadini della Repubblica di S. Marino in base alle vigenti convenzioni internazionali, nonché agli stranieri considerati dal decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina della immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), come modificato dal decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 113, titolari della carta di soggiorno e ai loro figli minori”.

Dalla lettura della norma si evince chiaramente che anche l'erogazione dell'assegno mensile per invalidi civili minorenni, così come quella degli altri interventi assistenziali previsti a favore degli invalidi civili in genere, dei ciechi civili e dei sordomuti, nel periodo che interessa al ricorrente (dicembre 2003-dicembre 2010), era subordinata alla titolarità della carta di soggiorno.

Ebbene, ad avviso di questo Tribunale non è manifestamente infondato il dubbio che una disciplina siffatta sia contraria alla Costituzione.

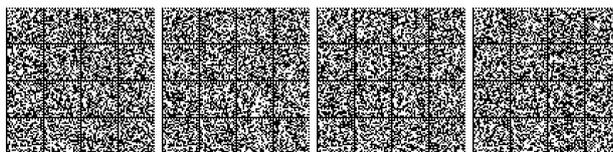


Va infatti ricordato che il giudice delle leggi, con la sentenza 16.12.2011, n. 329, in materia pressoché identica (ancorché disciplinata dalla legge nazionale), ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione ai minori extracomunitari legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato della indennità di frequenza di cui all'art. 1 della legge 11 ottobre 1990, n. 289. Il giudice delle leggi ha accertato la violazione di tutte le norme costituzionali invocate dal giudice *a quo* (artt. 2, 3, 32, 34, 38 e 117 Cost.), osservando che “La normativa di cui qui si discute risulta, dunque, in contrasto, non solo con l'art. 117, primo comma, Cost., in riferimento all'art. 14 della CEDU, per come interpretato dalla Corte di Strasburgo, ma anche con i restanti parametri evocati dal giudice *a quo*, posto che il trattamento irragionevolmente differenziato che essa impone — basato sulla semplice condizione di straniero regolarmente soggiornante sul territorio dello Stato, ma non ancora in possesso dei requisiti di permanenza utili per conseguire la carta di soggiorno — viola, ad un tempo, il principio di uguaglianza e i diritti alla istruzione, alla salute ed al lavoro, tanto più gravemente in quanto essi si riferiscano a minori in condizione di disabilità”.

Nello stesso senso, il giudice delle leggi si era già espresso con la sentenza 28.05.2010, n. 187, mediante la quale ha dichiarato la l'illegittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato dell'assegno mensile di invalidità di cui all'art. 13 della legge 30 marzo 1971, n. 118. Anche in tale fattispecie, il giudice delle leggi ha ritenuto la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.

Anche nella sentenza n. 306 del 30.07.2008, il giudice delle leggi ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, e dell'art. 9, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 — come modificato dall'art. 9, comma 1, della legge 30 luglio 2002, n. 189 e poi sostituito dall'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3 — nella parte in cui escludono che l'indennità di accompagnamento, di cui all'art. 1 della legge 11 febbraio 1980, n. 18, possa essere attribuita agli stranieri extracomunitari soltanto perché essi non risultano in possesso dei requisiti di reddito già stabiliti per la Carta di soggiorno ed ora previsti, per effetto del decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3 per il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo. Anche in tale pronuncia, il giudice delle leggi ha ravvisato la violazione degli artt. 2, 3, 10, 11, 32, 35, 38 e 117, primo comma, della Costituzione, evidenziando che “È opportuno premettere che l'indennità di accompagnamento — spettante ai disabili non autonomamente deambulanti, o che non siano in grado di compiere da soli gli atti quotidiani della vita, per il solo fatto delle minorazioni e, quindi, indipendentemente da qualsiasi requisito reddituale — rientra nelle prestazioni assistenziali e, più in generale, anche nella terminologia adottata dalla Corte di Strasburgo, attiene alla sicurezza o assistenza sociale. In tale ambito, questa Corte ha affermato che le scelte connesse alla individuazione delle categorie dei beneficiari — necessariamente da circoscrivere in ragione della limitatezza delle risorse finanziarie — debbano essere operate, sempre e comunque, in ossequio al principio di ragionevolezza, ma anche che al legislatore è consentito introdurre regimi differenziati, circa il trattamento da riservare ai singoli consociati, soltanto in presenza di una causa normativa non palesemente irrazionale o, peggio, arbitraria (sentenza n. 432 del 2005).

10. - Tutto ciò premesso, la Corte ritiene che sia manifestamente irragionevole subordinare l'attribuzione di una prestazione assistenziale quale l'indennità di accompagnamento — i cui presupposti sono, come si è detto, la totale disabilità al lavoro, nonché l'incapacità alla deambulazione autonoma o al compimento da soli degli atti quotidiani della vita — al possesso di un titolo di legittimazione alla permanenza del soggiorno in Italia che richiede per il suo rilascio, tra l'altro, la titolarità di un reddito. Tale irragionevolezza incide sul diritto alla salute, inteso anche come diritto ai rimedi possibili e, come nel caso, parziali, alle menomazioni prodotte da patologie di non lieve importanza. Ne consegue il contrasto delle disposizioni censurate non soltanto con l'art. 3 Cost., ma anche con gli artt. 32 e 38 Cost., nonché — tenuto conto che quello alla salute è diritto fondamentale della persona (vedi, per tutte, le sentenze n. 252 del 2001 e n. 432 del 2005) — con l'art. 2 della Costituzione. Sotto tale profilo e per i medesimi motivi, la normativa censurata viola l'art. 10, primo comma, della Costituzione, dal momento che tra le norme del diritto internazionale generalmente riconosciute rientrano quelle che, nel garantire i diritti fondamentali della persona indipendentemente dall'appartenenza a determinate entità politiche, vietano discriminazioni nei confronti degli stranieri, legittimamente soggiornanti nel territorio dello Stato. Al legislatore italiano è certamente consentito dettare norme, non palesemente irragionevoli e non contrastanti con obblighi internazionali, che regolino l'ingresso e la permanenza di extracomunitari in Italia (da ultimo, sentenza n. 148 del 2008). È possibile, inoltre, subordinare, non irragionevolmente, l'erogazione di determinate prestazioni — non inerenti a rimediare a gravi situazioni di urgenza — alla circostanza che il titolo di legittimazione dello straniero al soggiorno nel territorio dello Stato ne dimostri il carattere non episodico e di non breve durata; una



volta, però, che il diritto a soggiornare alle condizioni predette non sia in discussione, non si possono discriminare gli stranieri, stabilendo, nei loro confronti, particolari limitazioni per il godimento dei diritti fondamentali della persona, riconosciuti invece ai cittadini. Le disposizioni censurate sono, pertanto, illegittime nella parte in cui — oltre ai requisiti sanitari e di durata del soggiorno in Italia e comunque attinenti alla persona, già stabiliti per rilascio della carta di soggiorno ed ora (per effetto del d.lgs. n. 3 del 2007) del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, non sospettati di illegittimità dal remittente — esigono, ai fini dell'attribuzione dell'indennità di accompagnamento, anche requisiti reddituali, ivi compresa la disponibilità di un alloggio, avente le caratteristiche indicate dal nuovo testo dell'art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 286 del 1998”.

Questa è dunque la motivazione di Corte Cost. 30.07.2008, n. 306.

Ad avviso di questo Tribunale, non sembra dubbio che i medesimi principi costituzionali debbano essere applicati anche al cit. art. 4, terzo comma, della legge della Provincia autonoma di Trento, 15.06.1998, n. 7 (come modificato dall'art. 49 della legge provinciale 27.08.1999, n. 3 e dall'art. 87 della legge provinciale 19.02.2002, n. 1), vigente fino al 29.12.2010 (prima della modifica effettuata dall'art. 45, primo comma, della legge provinciale 27.12.2010, n. 27, entrata in vigore il successivo giorno 29), dovendosi solo precisare che, per effetto dell'art. 8, n. 25, del d.P.R. 31.08.1972, n. 670 (testo unico delle leggi costituzionali concernente lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), la provincia autonoma di Trento ha competenza legislativa esclusiva in materia di assistenza e beneficenza pubblica. Come noto, peraltro, tale competenza legislativa esclusiva, incontra i limiti previsti dall'art. 4 dello stesso d.P.R. 31.08.1972, n. 670 (in base al quale “in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali — tra i quali è compreso quello della tutela delle minoranze linguistiche locali — nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, la regione ha la potestà di emanare norme legislative”): limiti che, per i motivi sopra evidenziati, la legge della Provincia autonoma non sembra aver rispettato.

*P.Q.M.*

*Visto l'art. 134 Cost., e gli artt. 23 e ss. della legge 11.03.1957, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, terzo comma, della legge della Provincia autonoma di Trento, 15.06.1998, n. 7 (come modificato dall'art. 49 della legge provinciale 27.08.1999, n. 3 e dall'art. 87 della legge provinciale 19.02.2002, n. 1), vigente fino al 29.12.2010 (prima della modifica effettuata dall'art. 45, primo comma, della legge provinciale 27.12.2010, n. 27, entrata in vigore il successivo giorno 29), con riferimento ai parametri costituzionali di cui agli artt. 2, 3, 10, 11, 32, 34, 35, 38 Cost., nonché di cui all'art. 4 del d.P.R. 31.08.1972, n. 670 (testo unico delle leggi costituzionali concernente lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige).*

*Dispone la immediata trasmissione degli atti e della presente ordinanza, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte comunicazioni e notificazioni, alla Eccellentissima Corte Costituzionale e sospende il giudizio.*

*Ordina la notificazione della presente ordinanza alle parti in causa ed al Presidente della Giunta della Provincia Autonoma di Trento, nonché la sua comunicazione al Presidente del Consiglio Provinciale della medesima Provincia Autonoma.*

Trento, 4 febbraio 2014

*Il Giudice:* BEGHINI



## n. 94

*Ordinanza del 17 febbraio 2014 emessa dal Consiglio di Stato sui ricorsi riuniti proposti da Ministero della giustizia contro Verelli Elsa ed altri*

**Procedimento civile - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Obbligo di corresponsione dell'indennizzo nei limiti delle risorse disponibili - Contrasto delle disposizioni interne con la normativa CEDU così come interpretata dalla consolidata giurisprudenza della Corte EDU - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla CEDU.**

- Legge 24 marzo 2001, n. 89, art. 3, comma 1.
- Costituzione, art. 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

## IL CONSIGLIO DI STATO

Ha pronunciato la presente ordinanza sui seguenti ricorsi in appello:

1) n. 5327 del 2013, proposto dal Ministero della Giustizia, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso *ope legis* dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliato per legge presso la stessa in Roma, via dei Portoghesi, 12, contro la signora Elsa Verelli, rappresentata e difesa dall'avv. Giunio Massa, con domicilio eletto presso l'avv. Erica Deuringer in Roma, via Polibio, 45;

2) n. 5542 del 2013, proposto dal Ministero della Giustizia, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso *ope legis* dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliato presso la stessa in Roma, via dei Portoghesi, 12, contro il signor Nettuno Morra, rappresentato e difeso dall'avv. Giunio Massa, con domicilio eletto presso l'avv. Erica Deuringer in Roma, via Polibio, 45;

3) n. 5582 del 2013, proposto dal Ministero della Giustizia, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso *ope legis* dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliato per legge presso la stessa in Roma, via dei Portoghesi, 12, contro la signora Caterina Usai Mirra, rappresentata e difesa dall'avv. Giunio Massa, con domicilio eletto presso l'avv. Erica Deuringer in Roma, via Polibio, 45;

4) n. 5584 del 2013, proposto dal Ministero della Giustizia, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso *ope legis* dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliato presso la stessa in Roma, via dei Portoghesi, 12, contro l'avvocato Giunio Massa, rappresentato e difeso da sé medesimo, con domicilio eletto presso l'avv. Erica Deuringer in Roma, via Polibio, 45;

5) n. 5586 del 2013, proposto dal Ministero della Giustizia, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso *ope legis* dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliato presso la stessa in Roma, via dei Portoghesi, 12, contro la signora Gigliola Di Palermo, rappresentata e difesa dall'avv. Giunio Massa, con domicilio eletto presso l'avv. Erica Deuringer in Roma, via Polibio, 45;

6) n. 5807 del 2013, proposto dal Ministero della Giustizia, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso *ope legis* dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliato per legge presso la stessa in Roma, via dei Portoghesi, 12, contro il signor Maurizio Napoli, rappresentato e difeso dall'avv. Giunio Massa, con domicilio eletto presso l'avv. Erica Deuringer in Roma, via Polibio, 45;

7) n. 5809 del 2013, proposto dal Ministero della Giustizia, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso *ope legis* dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliato per legge presso la stessa in Roma, via dei Portoghesi, 12, contro il signor Michele Coronella, non costituito;

8) n. 5818 del 2013, proposto dal Ministero della Giustizia, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso *ope legis* dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliato per legge presso la stessa in Roma, via dei Portoghesi, 12, contro il signor Luigi Pagano, non costituito;

9) n. 5821 del 2013, proposto dal Ministero della Giustizia, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso *ope legis* dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliato per legge presso la stessa in Roma, via dei Portoghesi, 12, contro la signora Concetta Trota, non costituita;

10) n. 7082 del 2013, proposto dal Ministero della Giustizia, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso *ope legis* dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliato presso la stessa in Roma, via dei Portoghesi, 12, contro il signor Vittorio Riccardi, rappresentato e difeso dall'avv. Giunio Massa, con domicilio eletto presso l'avv. Erica Deuringer in Roma, via Polibio, 45;



11) n. 7083 del 2013, proposto dal Ministero della Giustizia, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso *ope legis* dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliato presso la stessa in Roma, via dei Portoghesi, 12, contro il signor Mario Menicagli, rappresentato e difeso dall'avv. Giunio Massa, con domicilio eletto presso l'avv. Erica Deuringer in Roma, via Polibio, 45;

Per l'annullamento:

quanto al ricorso n. 5327 del 2013:

della sentenza n. 83/2013 del T.A.R. del Lazio, Sezione Prima di Roma, depositata il 7 gennaio 2013, per l'ottemperanza al giudicato formatosi in relazione alla sentenza della Corte Suprema di Cassazione n. 23821/11 del 20 ottobre 2011;

quanto al ricorso n. 5542 del 2013:

della sentenza n. 5338/2013 resa dal T.A.R. del Lazio, Sezione Prima, il 22 maggio 2013, depositata il 28 maggio 2013, sul ricorso per l'esecuzione del giudicato formatosi in relazione alla sentenza della Corte di Cassazione n. 9262/2012, depositata il 7 giugno 2012, recante il riconoscimento di un equo indennizzo per eccessiva durata del processo;

quanto al ricorso n. 5582 del 2013:

della sentenza n. 4231/2013 resa dal T.A.R. del Lazio, Sezione Prima, il 10 aprile 2013, depositata il 29 aprile 2013, sul ricorso per l'esecuzione del giudicato formatosi in relazione alla sentenza della Corte di Cassazione n. 6174/2012, depositata il 19 aprile 2012, recante il riconoscimento di un equo indennizzo per eccessiva durata del processo;

quanto al ricorso n. 5584 del 2013:

della sentenza n. 5749/2013 resa dal T.A.R. del Lazio, Sezione Prima, il 22 maggio 2013, depositata il 7 giugno 2013, sul ricorso per l'esecuzione (limitatamente alle spese oggetto di distrazione) del giudicato formatosi in relazione alla sentenza della Corte di Cassazione n. 6173/2012, depositata il 19 aprile 2012, recante il riconoscimento di un equo indennizzo per eccessiva durata del processo;

quanto al ricorso n. 5586 del 2013:

della sentenza n. 4019/2013 resa dal T.A.R. del Lazio, Sezione Prima, il 10 aprile 2013, depositata il 22 aprile 2013, per l'ottemperanza al giudicato formatosi in relazione alla sentenza della Corte di Cassazione n. 2357/2012, depositata il 16 febbraio 2012, recante il riconoscimento di un equo indennizzo per eccessiva durata del processo;

quanto al ricorso n. 5807 del 2013:

della sentenza n. 6202/2013 del T.A.R. del Lazio, Sezione Prima di Roma, depositata il 20 giugno 2013, per l'ottemperanza al giudicato formatosi in relazione alla sentenza della Corte Suprema di Cassazione n. 6169/2012 depositata in data 19 aprile 2012;

quanto al ricorso n. 5809 del 2013:

della sentenza n. 4718/2013 del T.A.R. del Lazio, Sezione Prima di Roma, depositata il 10 maggio 2013, per l'ottemperanza al giudicato formatosi in relazione al decreto della Corte d'Appello di Roma n. 54711/07, depositato in data 21 giugno 2010;

quanto al ricorso n. 5818 del 2013:

della sentenza n. 4739/2013 del T.A.R. del Lazio, Sezione Prima di Roma, depositata il 13 maggio 2013, per l'ottemperanza al giudicato formatosi in relazione al decreto della Corte d'Appello di Roma n. 54711/07 depositato in data 21 giugno 2010;

quanto al ricorso n. 5821 del 2013:

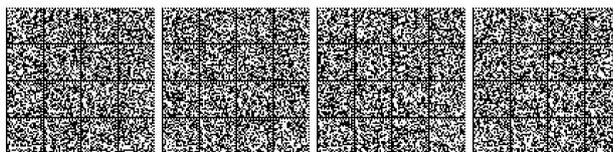
della sentenza n. 4738/2013 del T.A.R. del Lazio, Sezione Prima di Roma, depositata il 13 maggio 2013, per l'ottemperanza al giudicato formatosi in relazione al decreto della Corte d'Appello di Roma n. 54702/07, depositato in data 22 giugno 2010;

quanto al ricorso n. 7082 del 2013:

della sentenza n. 6891/2013 resa dal T.A.R. del Lazio, Sezione Prima, il 3 luglio 2013, depositata il 11 luglio 2013, sul ricorso per l'esecuzione del giudicato formatosi in relazione alla sentenza della Corte di Cassazione n. 3345/2012, depositata il 2 marzo 2012, recante il riconoscimento di un equo indennizzo per eccessiva durata del processo;

quanto al ricorso n. 7083 del 2013:

della sentenza n. 6889/2013 resa dal T.A.R. del Lazio, Sezione Prima, il 3 luglio 2013, depositata il 11 luglio 2013, sul ricorso per l'esecuzione del giudicato formatosi in relazione alla sentenza della Corte di Cassazione n. 3343/2012, depositata il 2 marzo 2012, recante il riconoscimento di un equo indennizzo per eccessiva durata del processo.



Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio degli appellati in epigrafe indicati;

Viste le memorie prodotte dagli appellati costituiti a sostegno delle proprie difese;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, alla camera di consiglio del giorno 9 gennaio 2014, il Consigliere Raffaele Greco;

Udita l'avv. dello Stato Gabriella D'Avanzo per l'Amministrazione appellante;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

1. Il Ministero della Giustizia ha appellato, chiedendone la riforma, la sentenza con la quale il T.A.R. del Lazio ha accolto il ricorso proposto dalla signora Elsa Verelli per l'ottemperanza al giudicato formatosi sulla sentenza della Corte di Cassazione che ha condannato la detta Amministrazione al pagamento di un equo indennizzo, pari a complessivi € 9.250,00, per eccessiva durata del processo, ai sensi della legge 24 marzo 2001, n. 89, oltre alle spese e agli accessori di legge.

L'appello è stato affidato ai seguenti motivi:

I) violazione e falsa applicazione dell'art. 6, par. 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), dell'art. 117 Cost., degli artt. 2 e 3, comma 7, della legge n. 89 del 2001 (in relazione all'aver il primo giudice disapplicato la disposizione interna di cui al comma 7 dell'art. 3 della citata legge n. 89/2001, per supposto contrasto con la CEDU);

II) violazione e falsa applicazione dell'art. 114, comma 4, cod. proc. amm. (non essendo applicabile la penalità di mora contemplata da detta disposizione ai casi di inottemperanza di sentenze dalle quali discendano obblighi di carattere pecuniario).

Si è costituita l'appellata, signora Elsa Verelli, la quale si è argomentatamente opposta all'accoglimento del gravame, concludendo per la conferma della sentenza impugnata.

2. Un secondo appello di analogo tenore il Ministero della Giustizia ha proposto avverso altra sentenza del T.A.R. capitolino, relativa all'ottemperanza alla sentenza della Corte di Cassazione recante condanna al pagamento della somma complessiva di € 9.750,00 (oltre spese e accessori) in favore del signor Nettuno Morra, sempre a titolo di equo indennizzo ex legge n. 89/2001.

L'appello si fonda su motivi sostanzialmente sovrapponibili a quelli del ricorso di cui al precedente punto 1, investendo unicamente la parte della decisione gravata con la quale all'Amministrazione è stata comminata la penalità di mora di cui all'art. 114, comma 4, lettera e), cod. proc. amm.

Si è costituito l'appellato, signor Nettuno Morra, opponendosi all'accoglimento dell'appello e chiedendo la conferma della sentenza impugnata.

3. Con ulteriore appello, il Ministero della Giustizia ha gravato altra sentenza del T.A.R. del Lazio, di tenore identico a quello delle sentenze già impuginate, recante ottemperanza alla condanna al pagamento della somma complessiva di € 10.000,00 (oltre spese e accessori) in favore della signora Caterina Usai Mitra; i motivi sono identici a quelli dell'appello di cui al precedente punto 2.

Si è costituita l'appellata, anche in questo caso assumendo l'infondatezza dell'impugnazione e chiedendone la reiezione.

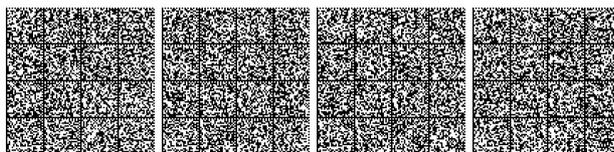
4. Con un quarto appello, fondato su identici motivi, l'Amministrazione ha censurato un'ulteriore sentenza del T.A.R. capitolino, recante ottemperanza alla condanna al pagamento della somma € 10.600,00 per equo indennizzo in favore del signor Franco Bonomo, limitatamente alle spese di lite da distrarsi in favore dell'avvocato Giunio Massa, pari a complessivi € 2.105,00 oltre a spese e accessori.

Anche in questo giudizio l'appellato, ritualmente costituitosi, ha argomentato a sostegno dell'infondatezza del gravame e della conferma della sentenza impugnata.

5. Ancora un altro appello è stato proposto dal Ministero della Giustizia, sulla scorta di motivi identici a quelli posti a sostegno dei precedenti ricorsi, avverso un'ulteriore sentenza del T.A.R. del Lazio, identica alle altre, relativa all'ottemperanza della sentenza di condanna in Cassazione alla somma complessiva di € 10.250,00 (oltre a spese e accessori) in favore della signora Gigliola Palermo.

La appellata si è a sua volta costituita, chiedendo la reiezione del gravame.

6. Identico *iter* si è avuto in relazione a un sesto appello, col quale il Ministero della Giustizia ha chiesto la riforma della sentenza del T.A.R. laziale relativa a ottemperanza alla condanna al pagamento della somma di € 9.650,00 (oltre spese e accessori) in favore del signor Maurizio Napoli, costituitosi in resistenza.



7. Con un settimo appello, l'Amministrazione della Giustizia ha impugnato un'altra sentenza del T.A.R. capitolino, di tenore identico alle precedenti, con cui è stata ordinata l'ottemperanza di un decreto della Corte d'Appello di Roma recante condanna al pagamento della somma € 16.000,00 in favore del signor Michele Coronella, sempre per equo indennizzo da eccessiva durata del processo; i motivi di gravame sono identici a quelli degli altri appelli.

In questo giudizio, la parte appellata non si è costituita.

8. Con ulteriore appello di identico tenore, è stata poi gravata la sentenza relativa all'ottemperanza ad altro decreto della Corte d'Appello romana, recante condanna alla somma complessiva di € 16.000,00 in favore del signor Luigi Pagano, sempre a titolo di equo indennizzo.

Anche in questo caso, l'appellato è rimasto contumace.

9. Sempre i medesimi motivi di gravame sono alla base del nono appello in epigrafe, proposto dal Ministero della Giustizia avverso un'ulteriore sentenza del T.A.R. del Lazio, afferente all'ottemperanza del decreto della Corte d'Appello di Roma recante condanna al pagamento di € 16.000,00 in favore della signora Concetta Trota. L'appellata si è costituita, opponendosi con diffuse argomentazioni all'accoglimento del gravame.

10. Analogo *iter* si è avuto quanto ad ulteriore appello proposto dalla stessa Amministrazione, sempre sulla base degli stessi motivi in diritto, avverso altra sentenza del T.A.R. del Lazio relativa all'ottemperanza della sentenza della Corte di Cassazione recante la condanna al pagamento della somma di € 9.750,00, oltre spese e accessori, in favore del signor Vittorio Ricciardi.

Anche in questo caso, l'appellato si è costituito opponendosi all'accoglimento dell'appello.

11. L'ultimo degli appelli in epigrafe, proposto dal Ministero della Giustizia sulla base di identici motivi, investe la sentenza con la quale il T.A.R. del Lazio ha ordinato l'ottemperanza di altra sentenza della Corte di Cassazione, recante condanna al pagamento della somma di € 9.250,00 in favore del signor Mario Menicagli.

Anche in questo caso, l'appellato si è ritualmente costituito ed ha chiesto la conferma della sentenza impugnata.

12. All'esito della camera di consiglio del 9 gennaio 2014, questa Sezione, riuniti gli appelli ai sensi dell'art. 70 cod. proc. amm., ha pronunciato sentenza parziale (n. 462 del 2014) con la quale, ritenuto di dover prioritariamente esaminare il motivo di appello sopra riassunto al punto 1, sub II), lo ha respinto, aderendo al maggioritario indirizzo giurisprudenziale che considera la penalità di mora di cui all'art. 114, comma 4, lettera e), cod. proc. amm. applicabile anche ai giudizi di ottemperanza relativi a decisioni dalle quali discendano a carico della p.a. obblighi pecuniari.

La Sezione si è, invece, riservata di provvedere con separata ordinanza sull'ulteriore mezzo di gravame, in relazione al quale ritiene di dover sollevare questione di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

13. Per una migliore comprensione delle ragioni che inducono a tale risoluzione, giova riassumere i termini essenziali delle controversie che qui occupano.

Sono appellate, invero, undici sentenze emesse in altrettanti giudizi di ottemperanza relativi a sentenze della Corte di Cassazione ovvero a decreti della Corte di Appello di Roma, con i quali il Ministero della Giustizia è stato condannato al pagamento di somme di varia entità a titolo di equo indennizzo per eccessiva durata del processo ai sensi della n. 89 del 2001.

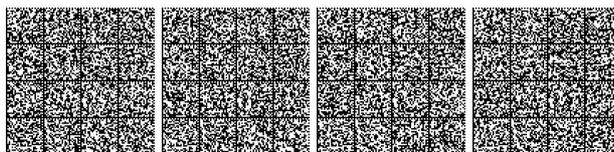
13.1. Il Ministero della Giustizia ha appellato le suddette sentenze limitatamente alla parte in cui il primo giudice, oltre a ordinare l'esecuzione della sentenza ottemperanda e a nominare un Commissario ad acta per l'eventuale adempimento in sostituzione dell'Amministrazione, ha condannato quest'ultima anche al pagamento di ulteriori somme a titolo di penalità di mora (c.d. *astreinte*), ai sensi dell'art. 114, comma 4, lettera e), cod. proc. amm. in ragione dell'ingiustificato ritardo nell'esecuzione rispetto al momento in cui sulle sentenze o sui decreti di condanna all'equo indennizzo si era formato il giudicato.

Questo, in estrema sintesi, il percorso argomentativo del giudice di prime cure:

- la legge n. 89 del 2001 (c.d. legge Pinto) è stata adottata dallo Stato italiano al dichiarato scopo di predisporre un rimedio per la violazione del diritto alla ragionevole durata del processo, sancito dall'art. 6, par. 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), per la cui violazione l'Italia risultava aver subito molteplici condanne dalla Corte europea dei diritti dell'uomo;

- la Corte, pur riconoscendo l'adeguatezza del rimedio indennitario, si è posta il problema della reazione da prevedere per l'ipotesi in cui le Autorità nazionali omettano di ottemperare ai provvedimenti giudiziari che riconoscono l'equo indennizzo;

- per questo, la giurisprudenza CEDU ha precisato che l'esecuzione della condanna *de qua* deve considerarsi parte integrante del termine complessivo del processo, e pertanto rileva ai fini del rispetto del citato art. 1, par. 6, della Convenzione (al riguardo, sono state citate le sentenze della Grande Camera, 29 marzo 2006, Cocchiarella c. Italia e della Sez. II, 21 dicembre 2010, Gaglione c. Italia);



- negli arresti testé richiamati, la Corte ha ritenuto ragionevole ammettere un termine di “tolleranza” per l’esecuzione delle sentenze *in subiecta materia*, termine che è stato equitativamente fissato in sei mesi, decorsi i quali il ritardo non è più giustificabile;

- inoltre, la Corte ha precisato che la mancanza di risorse finanziarie non può costituire idonea giustificazione all’inadempimento degli obblighi indennitari discendenti da condanne giurisdizionali per violazione della ragionevole durata del processo;

- tale quadro normativo e giurisprudenziale impone, secondo il primo giudice, “un’interpretazione restrittiva (sostanzialmente, la disapplicazione)” dell’art. 3, comma 7, della precitata legge n. 89 del 2001, secondo cui, in caso di condanna all’equo indennizzo: “... L’erogazione degli indennizzi agli aventi diritto avviene nei limiti delle risorse disponibili”;

- ciò premesso, decidendo sulla domanda delle parti ricorrenti di condanna dell’Amministrazione al risarcimento del danno da ritardo mediante applicazione della penalità di cui all’art. 114, comma 4, lettera e), cod. proc. amm., il T.A.R. ha ritenuto di aderire all’orientamento secondo cui tale istituto, a differenza di quello similare disciplinato nel processo civile dall’art. 614-*bis* cod. proc. amm., è applicabile anche alle ipotesi in cui gli obblighi incombenti alla p.a. in esecuzione del giudicato abbiano carattere pecuniario;

- conseguentemente il primo giudice ha ritenuto, da un lato, di non ritenere giustificabile — in applicazione della richiamata giurisprudenza EDU — il perdurante ritardo nell’erogazione delle somme liquidate a titolo di equo indennizzo sulla base dell’afferzata carenza di risorse finanziarie, e, pertanto, di dover condannare il Ministero della Giustizia al pagamento di somme ex art. 114, comma 4, lettera e), cod. proc. amm. con decorrenza dallo scadere dell’anzi detto termine semestrale dalla data in cui ciascuna sentenza o decreto da ottemperare erano passati in giudicato (tanto, sempre in ossequio alla giurisprudenza europea innanzi richiamata);

- con riguardo alla quantificazione dell’*astreinte*, il T.A.R. ha infine ritenuto di aderire all’indirizzo per cui questa va equitativamente commisurata in € 100,00 per ogni mese di ritardo (*cf.* sent. Cocchiarella, cit.).

13.2. A fronte delle statuizioni così riassunte, l’Amministrazione ha affidato i propri appelli a due motivi fondamentali:

a) da un lato, contestando l’applicabilità dell’istituto introdotto nel processo amministrativo dall’art. 114, comma 4, lettera e), cod. proc. amm. anche all’esecuzione di condanne al pagamento di somme di denaro;

b) dall’altro, tacciando di erroneità la disapplicazione dell’art. 3, comma 7, della legge n. 89 del 2001, per ritenuto contrasto con l’art. 6, par. 1, come interpretato dalla Corte, non essendo tale operazione consentita al giudice a cagione della non diretta applicabilità delle norme CEDU nell’ordinamento italiano.

13.3. La prima delle anzi dette doglianze, come già accennato, è stata respinta da questa Sezione con la ricordata sentenza parziale n. 462 del 2014.

14. Per quanto concerne la seconda censura, si ritiene di dover condividere le argomentazioni della difesa erariale in ordine all’impossibilità, in caso di ravvisato contrasto fra una norma della CEDU e una norma interna, di una diretta disapplicazione di quest’ultima da parte del giudice (*cf.* sul punto Cons. Stato, sez. IV, 13 giugno 2013, n. 3293, laddove in tal senso ci si è pronunciati, ad altro riguardo, proprio a proposito del rapporto tra la CEDU e la legge n. 89 del 2001).

14.1. Quanto sopra discende dalla considerazione della giurisprudenza in materia della Corte costituzionale, la quale è già da tempo costante nel ritenere che le norme della CEDU — nel significato loro attribuito dalla Corte europea dei diritti dell’uomo, specificamente istituita per dare a esse interpretazione e applicazione (art. 32, par. 1, della Convenzione) — integrino, quali “norme interposte”, il parametro costituzionale espresso dall’art. 117, comma 1, Cost., nella parte in cui stabilisce l’obbligo per la legislazione interna di rispettare i vincoli derivanti dagli “obblighi internazionali” (*cf.* sentt. 4 dicembre 2009, n. 317; id., 26 novembre 2009, n. 311; id., 27 febbraio 2008, n. 39; id., 24 ottobre 2007, nn. 348 e 349).

Pertanto, in caso di ipotizzato contrasto fra una norma interna e una norma della CEDU, il giudice comune deve verificare anzitutto la praticabilità di una interpretazione della prima in senso conforme alla Convenzione, avvalendosi di ogni strumento ermeneutico a sua disposizione; e, ove tale verifica dia esito negativo — non potendo a ciò rimediare tramite la semplice non applicazione della norma interna contrastante — egli deve denunciare la rilevata incompatibilità, proponendo questione di legittimità costituzionale in riferimento al suindicato parametro; si è aggiunto, poi, che la Corte costituzionale, investita dello scrutinio, pur non potendo sindacare l’interpretazione della CEDU data dalla Corte europea, resta legittimata a verificare se, così interpretata, la norma della Convenzione — la quale si colloca pur sempre a un livello sub-costituzionale — si ponga eventualmente in conflitto con altre norme della Costituzione: ipotesi eccezionale nella quale dovrà essere esclusa la idoneità della norma convenzionale a integrare il parametro considerato.



14.2. In un più recente arresto (sent. 11 marzo 2011, n. 80) la Corte ha altresì affrontato il problema della perdurante validità di tali conclusioni dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007, ratificato e reso esecutivo in Italia con legge 2 agosto 2008, n. 130, che ha modificato il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea.

In particolare, si era sostenuto che le innovazioni recate da detto Trattato (entrato in vigore il 1° dicembre 2009) avessero comportato un mutamento della collocazione delle disposizioni della CEDU nel sistema delle fonti, tale da rendere ormai inattuale la ricordata concezione delle "norme interposte": alla luce del nuovo testo dell'art. 6 del Trattato sull'Unione europea, dette disposizioni sarebbero divenute parte integrante del diritto dell'Unione, con la conseguente facoltà per i giudici comuni di non applicare le norme interne ritenute incompatibili con le norme della CEDU, senza dover attivare il sindacato di costituzionalità.

In altri termini, anche per la CEDU sarebbe stata valida la ricostruzione dei rapporti tra diritto comunitario e diritto interno, quali sistemi distinti e autonomi, operata dalla consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale sulla base del disposto dell'art. 11 Cost. (secondo cui l'Italia "consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni"), alla stregua della quale le norme derivanti da fonte comunitaria dovrebbero ricevere diretta applicazione nell'ordinamento italiano pur restando estranee al sistema delle fonti interne, con la conseguenza che, se munite di effetto diretto, esse precludono al giudice nazionale di applicare la normativa interna con esse reputata incompatibile.

La Corte ha respinto tale impostazione sulla base di una puntuale ricostruzione dei rapporti tra CEDU, diritto europeo e diritto interno nella loro recente evoluzione: "... A tale proposito, occorre quindi ricordare come l'art. 6 del Trattato sull'Unione europea, nel testo in vigore sino al 30 novembre 2009, stabilisse, al paragrafo 2, che l'«Unione rispetta i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali [...] e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, in quanto principi del diritto comunitario».

In base a tale disposizione — che recepiva un indirizzo adottato dalla Corte di giustizia fin dagli anni settanta dello scorso secolo — tanto la CEDU quanto le «tradizioni costituzionali comuni» degli Stati membri (fonti esterne all'ordinamento dell'Unione) non assumevano rilievo come tali, ma in quanto da esse si traevano «i principi generali del diritto comunitario» che l'Unione era tenuta a rispettare. Sicché, almeno dal punto di vista formale, la fonte della tutela dei diritti fondamentali nell'ambito dell'Unione europea era unica, risiedendo, per l'appunto, nei «principi generali del diritto comunitario», mentre la CEDU e le «tradizioni costituzionali comuni» svolgevano solo un ruolo 'strumentale' all'individuazione di quei principi.

Coerentemente questa Corte ha in modo specifico escluso che dalla «qualificazione [...] dei diritti fondamentali oggetto di disposizioni della CEDU come principi generali del diritto comunitario» — operata dapprima dalla Corte di giustizia, indi anche dall'art. 6 del Trattato — potesse farsi discendere la riferibilità alla CEDU del parametro di cui all'art. 11 Cost. e, con essa, la spettanza al giudice comune del potere-dovere di non applicare le norme interne contrastanti con la Convenzione (sentenza n. 349 del 2007). L'affermazione per cui l'art. 11 Cost. non può venire in considerazione rispetto alla CEDU, «non essendo individuabile, con riferimento alle specifiche norme convenzionali in esame, alcuna limitazione della sovranità nazionale» (sentenza n. 188 del 1980, già richiamata dalla sentenza n. 349 del 2007 succitata), non poteva ritenersi, infatti, messa in discussione da detta qualificazione per un triplice ordine di ragioni.

In primo luogo, perché «il Consiglio d'Europa, cui afferiscono il sistema di tutela dei diritti dell'uomo disciplinato dalla CEDU e l'attività interpretativa di quest'ultima da parte della Corte dei diritti dell'uomo di Strasburgo, è una realtà giuridica, funzionale e istituzionale, distinta dalla Comunità europea creata con i Trattati di Roma del 1957 e dall'Unione europea oggetto del Trattato di Maastricht del 1992» (sentenza n. 349 del 2007).

In secondo luogo, perché, i «principi generali del diritto comunitario di cui il giudice comunitario assicura il rispetto», ispirandosi alle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri e alla CEDU, «rilevano esclusivamente rispetto a fattispecie alle quali tale diritto sia applicabile: in primis gli atti comunitari, poi gli atti nazionali di attuazione di normative comunitarie, infine le deroghe nazionali a norme comunitarie asseritamente giustificate dal rispetto dei diritti fondamentali (sentenza 18 giugno 1991, C-260/89, ERT)»; avendo «la Corte di giustizia [...] precisato che non ha tale competenza nei confronti di normative che non entrano nel campo di applicazione del diritto comunitario (sentenza 4 ottobre 1991, C-159/09, Society for the Protection of Unborn Children Ireland; sentenza 29 maggio 1998, C-299/05, Kremzow)».

In terzo luogo e da ultimo, perché «il rapporto tra la CEDU e gli ordinamenti giuridici degli Stati membri, non essendovi in questa materia una competenza comune attribuita alle (né esercitata dalle) istituzioni comunitarie, è un rapporto variamente ma saldamente disciplinato da ciascun ordinamento nazionale» (sentenza n. 349 del 2007).



(...) L'art. 6 del Trattato sull'Unione europea è stato, peraltro, incisivamente modificato dal Trattato di Lisbona, in una inequivoca prospettiva di rafforzamento dei meccanismi di protezione dei diritti fondamentali.

Il nuovo art. 6 esordisce, infatti, al paragrafo 1, stabilendo che l'«Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adottata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati». La norma prosegue — per quanto ora interessa — prevedendo, al paragrafo 2, che «l'Unione aderisce alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali»; per chiudersi, al paragrafo 3, con la statuizione in forza della quale «i diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione [...] e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali».

Alla luce della nuova norma, dunque, la tutela dei diritti fondamentali nell'ambito dell'Unione europea deriva (o deriverà) da tre fonti distinte: in primo luogo, dalla Carta dei diritti fondamentali (cosiddetta Carta di Nizza), che l'Unione «riconosce» e che «ha lo stesso valore giuridico dei trattati»; in secondo luogo, dalla CEDU, come conseguenza dell'adesione ad essa dell'Unione; infine, dai «principi generali», che — secondo lo schema del previgente art. 6, paragrafo 2, del Trattato — comprendono i diritti sanciti dalla stessa CEDU e quelli risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri.

Si tratta, dunque, di un sistema di protezione assai più complesso e articolato del precedente, nel quale ciascuna delle componenti è chiamata ad assolvere a una propria funzione. Il riconoscimento alla Carta Nizza di un valore giuridico uguale a quello dei Trattati mira, in specie, a migliorare la tutela dei diritti fondamentali nell'ambito del sistema dell'Unione, ancorandola a un testo scritto, preciso e articolato.

Sebbene la Carta «riafferm[i]», come si legge nel quinto punto del relativo preambolo, i diritti derivanti (anche e proprio) dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e dalla CEDU, il mantenimento di un autonomo richiamo ai «principi generali» e, indirettamente, a dette tradizioni costituzionali comuni e alla CEDU, si giustifica — oltre che a fronte dell'incompleta accettazione della Carta da parte di alcuni degli Stati membri (...) — anche al fine di garantire un certo grado di elasticità al sistema. Si tratta, cioè, di evitare che la Carta «cristallizzi» i diritti fondamentali, impedendo alla Corte di giustizia di individuarne di nuovi, in rapporto all'evoluzione delle fonti indirettamente richiamate.

A sua volta, la prevista adesione dell'Unione europea alla CEDU rafforza la protezione dei diritti umani, autorizzando l'Unione, in quanto tale, a sottoporsi a un sistema internazionale di controllo in ordine al rispetto di tali diritti».

Tutto ciò premesso, la Corte ha però escluso di poter accedere alla tesi di un'immediata e diretta «prevalenza» (nel senso sopra precisato) delle norme della CEDU sulle norme interne: «... Nessun argomento in tale direzione può essere tratto, anzitutto, dalla prevista adesione dell'Unione europea alla CEDU, per l'assorbente ragione che l'adesione non è ancora avvenuta.

A prescindere da ogni altro possibile rilievo, la statuizione del paragrafo 2 del nuovo art. 6 del Trattato resta, dunque, allo stato, ancora improduttiva di effetti.

La puntuale identificazione di essi dipenderà ovviamente dalle specifiche modalità con cui l'adesione stessa verrà realizzata.

(...) Quanto, poi, al richiamo alla CEDU contenuto nel paragrafo 3 del medesimo art. 6 — secondo cui i diritti fondamentali garantiti dalla Convenzione «e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali» — si tratta di una disposizione che riprende, come già accennato, lo schema del previgente paragrafo 2 dell'art. 6 del Trattato sull'Unione europea: evocando, con ciò, una forma di protezione preesistente al Trattato di Lisbona.

Restano, quindi, tuttora valide le considerazioni svolte da questa Corte in rapporto alla disciplina anteriore, riguardo all'impossibilità, nelle materie cui non sia applicabile il diritto dell'Unione (...), di far derivare la riferibilità alla CEDU dell'art. 11 Cost. dalla qualificazione dei diritti fondamentali in essa riconosciuti come «principi generali» del diritto comunitario (oggi, del diritto dell'Unione). Le variazioni apportate al dettato normativo — e, in particolare, la sostituzione della locuzione «rispetta» (presente nel vecchio testo dell'art. 6 del Trattato) con l'espressione «fanno parte» — non sono, in effetti, tali da intaccare la validità di tale conclusione. Come sottolineato nella citata sentenza n. 349 del 2007, difatti, già la precedente giurisprudenza della Corte di giustizia — che la statuizione in esame è volta a recepire — era costante nel ritenere che i diritti fondamentali, enucleabili dalla CEDU e dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, facessero «parte integrante» dei principi generali del diritto comunitario di cui il giudice comunitario era chiamato a garantire il rispetto (*ex plurimis*, sentenza 26 giugno 2007, C-305/05, Ordini avvocati contro Consiglio, punto 29).



Rimane, perciò, tuttora valida la considerazione per cui i principi in questione rilevano unicamente in rapporto alle fattispecie cui il diritto comunitario (oggi, il diritto dell'Unione) è applicabile, e non anche alle fattispecie regolate dalla sola normativa nazionale.

(...) Quest'ultimo rilievo è riferibile, peraltro, anche alla restante fonte di tutela: vale a dire la Carta dei diritti fondamentali, la cui equiparazione ai Trattati avrebbe determinato, secondo la parte privata, una «trattatizzazione» indiretta della CEDU, alla luce della 'clausola di equivalenza' che figura nell'art. 52, paragrafo 3, della Carta. In base a tale disposizione (compresa nel titolo VII, cui l'art. 6, paragrafo 1, del Trattato fa espresso rinvio ai fini dell'interpretazione dei diritti, delle libertà e dei principi stabiliti dalla Carta), ove quest'ultima «contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla suddetta Convenzione» ferma restando la possibilità «che il diritto dell'Unione conceda una protezione più estesa»). Di conseguenza — sempre secondo la parte privata — i diritti previsti dalla CEDU che trovino un 'corrispondente' all'interno della Carta di Nizza (...) dovrebbero ritenersi ormai tutelati anche a livello di diritto dell'Unione europea.

A prescindere da ogni ulteriore considerazione, occorre peraltro osservare come — analogamente a quanto è avvenuto in rapporto alla prefigurata adesione dell'Unione alla CEDU (ad 6, paragrafo 2, secondo periodo, del Trattato sull'Unione europea; art. 2 del Protocollo al Trattato di Lisbona relativo a detta adesione) — in sede di modifica del Trattato si sia inteso evitare nel modo più netto che l'attribuzione alla Carta di Nizza dello «stesso valore giuridico dei trattati» abbia effetti sul riparto delle competenze fra Stati membri e istituzioni dell'Unione.

L'art. 6, paragrafo 1, primo alinea, del Trattato stabilisce, infatti, che «le disposizioni della Carta non estendono in alcun modo le competenze dell'Unione definite nei trattati». A tale previsione fa eco la Dichiarazione n. 1 allegata al Trattato di Lisbona, ove si ribadisce che «la Carta non estende l'ambito di applicazione del diritto dell'Unione al di là delle competenze dell'Unione, né introduce competenze nuove o compiti nuovi dell'Unione, né modifica le competenze e i compiti definiti dai trattati».

I medesimi principi risultano, peraltro, già espressamente accolti dalla stessa Carta dei diritti, la quale, all'art. 51 (anch'esso compreso nel richiamato titolo *VIII*), stabilisce, al paragrafo 1, che «le disposizioni della presente Carta si applicano alle istituzioni, organi e organismi dell'Unione nel rispetto del principio di sussidiarietà, come pure agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione»; recando, altresì, al paragrafo 2, una statuizione identica a quella della ricordata Dichiarazione n. 1.

Ciò esclude, con ogni evidenza, che la Carta costituisca uno strumento di tutela dei diritti fondamentali oltre le competenze dell'Unione europea, come, del resto, ha reiteratamente affermato la Corte di giustizia, sia prima (tra le più recenti, ordinanza 17 marzo 2009, C-217/08, Mariano) che dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (sentenza 5 ottobre 2010, C-400/10 PPU, McB; ordinanza 12 novembre 2010, C-399/10, Krasimir e altri).

Presupposto di applicabilità della Carta di Nizza è, dunque, che la fattispecie sottoposta all'esame del giudice sia disciplinata dal diritto europeo — in quanto inerente ad atti dell'Unione, ad atti e comportamenti nazionali che danno attuazione al diritto dell'Unione, ovvero alle giustificazioni addotte da uno Stato membro per una misura nazionale altrimenti incompatibile con il diritto dell'Unione — e non già da sole norme nazionali prive di ogni legame con tale diritto.

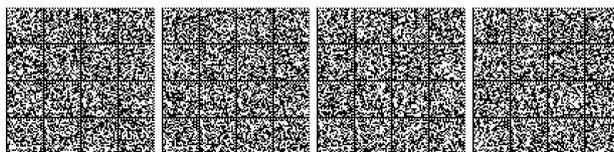
Nel caso di specie (...) detto presupposto difetta: la stessa parte privata, del resto, non ha prospettato alcun tipo di collegamento tra il *thema decidendum* del giudizio principale e il diritto dell'Unione europea.

(...) Alla luce delle considerazioni che precedono, si deve, dunque, conclusivamente escludere che, in una fattispecie quale quella oggetto del giudizio principale, il giudice possa ritenersi abilitato a non applicare, *omisso medio*, le norme interne ritenute incompatibili con l'art. 6, paragrafo 1, della CEDU, secondo quanto ipotizzato dalla parte privata.

Restano, per converso, pienamente attuali i principi al riguardo affermati da questa Corte a partire dalle sentenze n. 348 e 349 del 2007: principi, del resto, reiteratamente ribaditi dalla Corte stessa anche dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (sentenze n. 1 del 2011; n. 196, n. 187 e n. 138 del 2010) (...)."

14.3. Questi principi sono stati, ancora in tempi molti recenti, ribaditi dalla Corte costituzionale in successiva pronuncia (sent. 18 luglio 2013, n. 210).

15. Orbene, con riguardo alla fattispecie che qui occupa questa Sezione, alla luce dell'evidenziata impossibilità di procedere a diretta disapplicazione della norma nazionale (non essendo stato evidenziato, da nessuna delle parti dei giudizi, alcun legame tra la vicenda relativa all'indennizzo da eccessiva durata del processo e il diritto dell'Unione europea), reputa rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 7, della legge 24 marzo 2001, n. 89 (il quale, come detto, recita: "... L'erogazione degli indennizzi agli aventi diritto avviene nei limiti delle risorse disponibili"), per contrasto con l'art. 117, comma 1, Cost. per tramite della norma



interposta costituita dall'art. 6, par. 1, della CEDU, come interpretato dall'ormai costante giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

15.1. Quanto al primo profilo, è evidente che la possibilità (o meno) di considerare la mancanza di risorse disponibili in bilancio quale legittimo impedimento all'immediata corresponsione dell'indennizzo da eccessiva durata del processo incide sul giudizio da dare, ai fini dell'applicazione della penalità di mora di cui all'art. 114, comma 4, lettera e), cod. proc. amm., in ordine al carattere giustificato o meno del ritardo dell'Amministrazione nel dare esecuzione al giudicato che si sia formato sulla condanna al pagamento del predetto indennizzo: infatti, la norma processuale testé citata stabilisce espressamente che l'*astreinte* può essere applicata "salvo che ciò sia manifestamente iniquo, e se non sussistono altre ragioni ostative".

In altri termini, ove mai si ritenesse legittima e tuttora applicabile la disposizione ex art. 3, comma 7, della legge n. 89 del 2001 ciò escluderebbe, con ogni probabilità, la stessa possibilità di applicare la penalità di mora *de qua* all'Amministrazione la quale, condannata al pagamento di un indennizzo da eccessiva durata del processo, allegghi e comprovi che il ritardo nell'ottemperare al *decisum* giurisdizionale e ascrivibile alla indisponibilità in bilancio di risorse, essendo difficile negare che tale circostanza integri valida "ragione ostativa" all'immediata esecuzione.

15.2. Sul versante del merito, è conclamato il contrasto fra la disposizione interna e l'ormai consolidata interpretazione dell'art. 6, par. 1, della CEDU fatta propria dalla Corte di Strasburgo, la quale per quanto qui interessa si concreta in due principi specifici:

a) il tempo occorrente per conseguire l'esecuzione di una decisione di condanna al pagamento di un indennizzo da eccessiva durata del processo, specie se costringe l'interessato a proporre un'azione esecutiva, fa parte a tutti gli effetti del processo stesso, e quindi va computato ai fini del rispetto da parte dello Stato del diritto fondamentale alla durata ragionevole dell'*iter* processuale;

b) la carenza di risorse disponibili, più o meno temporanea che sia, non costituisce *ex se* idoneo fattore giustificativo del ritardo dello Stato nel dare esecuzione alle decisioni di condanna qui in discorso. Al contrario, la disposizione di cui al comma 7 dell'art. 3 della legge n. 89 del 2001, laddove impone l'obbligo di corresponsione dell'indennizzo "nei limiti delle risorse disponibili", si pone certamente in traiettoria divergente rispetto ai principi appena richiamati: infatti, anche a non volerne sposare una lettura "radicale" secondo cui l'indisponibilità di risorse esonererebbe addirittura *in toto* l'Amministrazione degli obblighi rivenienti dal giudicato di condanna, tale circostanza quanto meno precluderebbe di qualificare in termini di inadempimento — e, quindi, di condotta a qualsiasi titolo sanzionabile — il ritardo più o meno lungo nell'ottemperare che sia dovuto, per l'appunto, a siffatta indisponibilità.

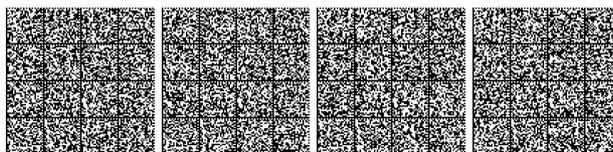
15.3. Né è possibile comporre il contrasto testé evidenziato, come vorrebbero le parti appellate nei presenti giudizi, attraverso un'interpretazione "adequatrice" della norma interna tale da renderla compatibile con i principi discendenti dalla CEDU.

In particolare, gli odierni appellati assumono che sulla scorta della già richiamata giurisprudenza della Corte di Strasburgo, nella parte in cui ha equitativamente fissato in sei mesi il termine oltre il quale il ritardo nella corresponsione dell'indennizzo può qualificarsi non più giustificato, sarebbe predicabile una lettura dell'art. 3, comma 7, della legge n. 89 del 2001 nel senso che le risorse necessarie per l'erogazione dell'indennizzo debbono essere reperite e rese disponibili dall'Amministrazione entro sei mesi dal passaggio in giudicato della decisione di condanna.

Tuttavia, la Sezione ritiene che una tale operazione di "ortopedia" della previsione normativa vada ben oltre i limiti della normale attività ermeneutica, finendo non già per ricavare un significato fra i tanti astrattamente possibili del precetto, ma per costruire una vera e propria nuova disposizione, sostituendo quella che è una mera indicazione di possibili condizioni ostative all'immediata corresponsione dell'indennizzo con la previsione di un onere di reperimento dei fondi a carico dell'Amministrazione (oltre tutto, con fissazione di un termine perentorio).

Quanto sopra appare confermato dalla circostanza che mai la giurisprudenza che si è occupata del problema, ivi comprese le sentenze oggetto degli appelli qui all'esame, ha ipotizzato una siffatta esegesi della norma interna, ragionando invece sempre in termini di irriducibile contrasto fra essa e i principi della CEDU, nonché — se del caso e, come si è visto, in maniera non condivisibile — di "disapplicazione" della prima.

15.4. Ai rilievi fin qui svolti può aggiungersi, richiamando la giurisprudenza costituzionale cui si è sopra fatto riferimento, che nel caso di specie, oltre al conflitto tra fonte interna e CEDU nel senso appena precisato, ricorre anche l'ulteriore presupposto dell'esistenza di un diverso parametro costituzionale sul quale sarebbe astrattamente possibile fondare la legittimità della norma interna; in altri termini, potrebbe ricorrere proprio una di quelle situazioni "eccezionali", che soltanto la Corte costituzionale è abilitata a individuare, in cui l'esistenza di un principio fondamentale del diritto interno, di rango costituzionale, è suscettibile di escludere l'idoneità della previsione della CEDU a fungere da "norma interposta" del parametro ex art. 117, comma 1, Cost.



È noto, infatti, che con la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, l'art. 81 della Costituzione è stato modificato, introducendovi la regola dell'equilibrio di bilancio (comma 1), prevedendo il ricorso all'indebitamento solo in circostanze eccezionali e in presenza di un *iter* rafforzato (comma 2) e introducendo una fonte normativa del pari "rinforzata" per la definizione delle regole e dei criteri generali della legislazione sul bilancio pubblico (comma 6).

Come noto, e come è dato evincere dalla lettura dei lavori parlamentari a monte della riforma costituzionale, quest'ultima è stata resa necessaria dalla necessità di assicurare il rispetto dei vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, al fine di garantire il mantenimento negli Stati membri di livelli di disavanzo e debito predefiniti a livello europeo; tali obiettivi si è ritenuto di perseguire, oltre che con l'introduzione di più incisivi controlli a livello dell'Unione europea già nella fase di formazione del bilancio annuale, prevedendo un complesso di regole e meccanismi atti ad assicurare il monitoraggio costante del bilancio nella sue varie articolazioni (anche in relazione ai diversi settori dell'amministrazione pubblica), la verifica preventiva e la valutazione di ciascun impegno di spesa in relazione alla necessità di mantenere l'equilibrio tra poste attive e passive, e in definitiva il tendenziale perseguimento di tale equilibrio in via ordinaria e costante, salvo per ipotesi eccezionali e temporalmente delimitate.

Esiste dunque un complesso di principi, di rango costituzionale e comunitario, in virtù dei quali ben potrebbe astrattamente predicarsi l'illegittimità di una regola di valore sub-costituzionale — quale è, secondo il costante orientamento della Corte costituzionale, il valore delle norme della CEDU — alla stregua della quale affermare l'obbligo dell'Amministrazione di reperire sempre e in qualsiasi momento, se necessario anche attraverso variazioni di bilancio, le risorse finanziarie necessarie ad assolvere agli obblighi indennitari derivanti dalle decisioni di condanna per eccessiva durata del processo ai sensi della legge n. 89 del 2001.

Al contrario, è noto che per l'assolvimento dei detti obblighi è stabilita in bilancio un'apposita voce basata, come per tutte le altre voci di spesa, su una previsione approssimativa dell'ammontare complessivo delle somme che lo Stato sarà chiamato a erogare a seguito delle condanne subite nel periodo finanziario di riferimento (stima la quale verosimilmente si fonda sul valore medio delle condanne riportate negli analoghi periodi immediatamente precedenti e su altri elementi presuntivi); ma il problema nasce nell'ipotesi, tutt'altro che infrequente nella pratica, in cui le somme stanziare in bilancio si rivelino insufficienti a coprire il debito complessivo riveniente dalle condanne *de quibus*.

Risulta del tutto evidente, pertanto, come debba essere rimessa esclusivamente alla Corte costituzionale la valutazione in ordine non solo alla compatibilità fra l'art. 3, comma 7, della legge n. 89 del 2001 e l'art. 6, par. 1, della CEDU (nel senso più volte precisato), ma anche — una volta verificato il conflitto tra le due fonti — a quale delle due debba effettivamente prevalere, stante il descritto quadro normativo di riferimento costituzionale e comunitario.

16. Per le ragioni dianzi esposte, questa Sezione solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 7, della legge 24 marzo 2001, n. 89, in relazione all'art. 117, comma 1, della Costituzione, per tramite della norma interposta costituita dall'art. 6, comma 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

17. Il presente giudizio va quindi sospeso in attesa della decisione della Corte costituzionale; ogni ulteriore statuizione in rito, nel merito e in ordine alle spese del giudizio viene riservata alla decisione definitiva.

*P.Q.M.*

*Letti gli artt. 134 Cost. e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, in relazione all'art. 117 Cost., dell'art. 3, comma 7, della legge 24 marzo 2001, n. 89.*

*Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio.*

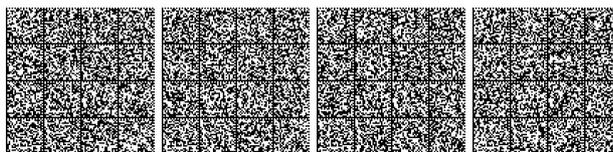
*Dispone altresì che la presente ordinanza sia notificata, a cura della Segreteria, al Presidente del Consiglio dei ministri ed alle parti del giudizio, ed inoltre comunicata al Presidente della Camera dei deputati, nonché al Presidente del Senato della Repubblica.*

*Riserva al definitivo ogni statuizione in rito, nel merito e sulle spese.*

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 9 gennaio 2014.

*Il Presidente f.f.:* BRANCA

*L'estensore:* GRECO



## n. 95

*Ordinanza del 9 ottobre 2013 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia sul ricorso proposto da Besostri Felice ed altri contro Regione Lombardia ed altri*

**Elezioni - Norme per le elezioni del Consiglio regionale della Regione Lombardia - Previsione dell'attribuzione di un premio di maggioranza alle liste che sono collegate al candidato eletto alla carica di Presidente della Regione - Irragionevolezza - Incidenza sul principio di uguaglianza del voto - Lesione del principio di elettorato passivo - Indebita dipendenza della funzione del Consiglio regionale dai risultati elettorali del candidato eletto alla carica di Presidente della Regione.**

- Legge della Regione Lombardia 31 ottobre 2012, n. 17, art. 1, comma 24
- Costituzione, artt. 3, 48, comma secondo, 51, 121, comma secondo, e 122.

**Elezioni - Norme per le elezioni del Consiglio regionale della Regione Lombardia - Previsione di una soglia di sbarramento per le liste che sono collegate al candidato eletto alla carica di Presidente della Regione - Irragionevolezza - Incidenza sul principio di uguaglianza del voto - Lesione del principio di elettorato passivo - Indebita dipendenza della funzione del Consiglio regionale dai risultati elettorali del candidato eletto alla carica di Presidente della Regione.**

- Legge della Regione Lombardia 31 ottobre 2012, n. 17, art. 1, comma 30, lett. d).
- Costituzione, artt. 3, 48, comma secondo, 51, 121, comma secondo, e 122.

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 947 del 2013, proposto da:

- Felice Besostri, Andrea Giovanni Distefano, Piero Basso, Patrizia Virdis, Francesco Somaini, Giuseppina Cristadoro, Emilio Zecca, Raffaele Antonio Vilonna, Claudio Tani, Aldo Bozzi, Luciano Lunghi, Giancarlo Aosani e Roberto Biscardini, rappresentati e difesi dagli Avv.ti Felice Besostri, Emilio Zecca e Claudio Tani, ed elettivamente domiciliati presso lo studio di quest'ultimo in Milano, Largo Ildefonso Schuster n. 6;

Contro

- la Regione Lombardia, in persona del Presidente pro-tempore, rappresentata e difesa dagli Avv.ti Pio Dario Vivone e Maria Emilia Moretti, ed elettivamente domiciliata in Milano, Piazza Città di Lombardia n. 1, presso la sede dell'Avvocatura regionale;

- l'Ufficio Centrale Elettorale Regionale, in persona del legale rappresentante pro-tempore, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, e domiciliato presso la sede della stessa in Milano, Via Freuglia n. 1;

Nei confronti di

- Marco De Paoli, Marco Osnato, Ivana Giulietta Gola, Daniela Angela Roveda, Camillo Piazza, Linda Dell'Acqua, Piero Tommaso Dragan, Elisabetta Fatuzzo;

- Riccardo De Corato, rappresentato e difeso dagli Avv.ti Riccardo Villata, Andreina Degli Esposti e Luca Raffaello Perfetti, ed elettivamente domiciliato presso lo studio degli stessi in Milano, Via S. Barnaba n. 30;

- Luca Marsico e Alessandro Sorte, rappresentati e difesi dall'Avv. Leonardo Salvemini, ed elettivamente domiciliati presso lo studio dello stesso in Milano, Piazza Bertarelli n. 1;

- Francesca Brianza, rappresentata e difesa dagli Avv.ti Ercole Romano, Andrea Mascetti e Paola Balzarini, ed elettivamente domiciliata presso lo studio del primo in Milano, Viale Bianca Maria n. 23;

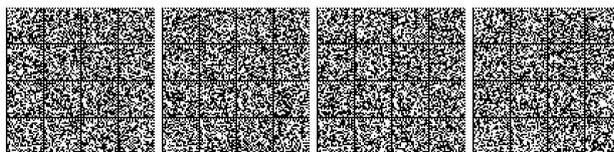
- Jari Colla, rappresentato e difeso dagli Avv.ti Ercole Romano, Andrea Mascetti e Paola Balzarini, ed elettivamente domiciliato presso lo studio del primo in Milano, Viale Bianca Maria n. 23;

- Antonio Saggese, rappresentato e difeso dagli Avv.ti Ercole Romano, Andrea Mascetti e Paola Balzarini, ed elettivamente domiciliato presso lo studio del primo in Milano, Viale Bianca Maria n. 23;

- Francesco Dotti e Stefano Carugo, rappresentati e difesi dagli Avv.ti Riccardo Villata, Andreina Degli Esposti e Luca Raffaello Perfetti, ed elettivamente domiciliati presso lo studio degli stessi in Milano, Via S. Barnaba n. 30;

- Mauro Parolini e Fabio Fanetti, rappresentati e difesi dagli Avv.ti Riccardo Villata, Andreina Degli Esposti e Luca Raffaello Perfetti, ed elettivamente domiciliati presso lo studio degli stessi in Milano, Via S. Barnaba n. 30;

e con l'intervento di ad adiuvandum: Sergio Tremolada ed altri, rappresentati e difesi dall'Avv.ti Felice Besostri, ed elettivamente domiciliati presso lo studio dello stesso in Milano, Piazza Grandi n. 5;



per l'annullamento:

- *in parte qua*, del verbale delle operazioni dell'Ufficio Centrale Elettorale costituito presso la Corte d'Appello di Milano e dei presupposti verbali degli Uffici Centrali circoscrizionali costituiti presso i Tribunali di Milano, Monza, Lodi, Pavia, Cremona, Mantova, Brescia, Bergamo, Sondrio, Lecco, Como e Varese, relativamente alle elezioni regionali svoltesi il 24 e 25 febbraio 2013;

- nonché delle deliberazioni dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio della Regione Lombardia n. 128 del 12 maggio 2010 e n. 3 del 4 gennaio 2013, *in parte qua*, e nn. 314 e 315 del 20 dicembre 2012 e fin. 320, 321, 322 e 323 del 27 dicembre 2012 e degli atti connessi e conseguenti.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto il decreto presidenziale n. 790/2013 con cui, tra l'altro, è stata fissata l'udienza pubblica per la trattazione del merito del ricorso; Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Lombardia, di Riccardo De Corato, di Luca Manico e di Alessandro Sorte, dell'Ufficio Centrale Elettorale Regionale, di Francesca Brianza, di Jari Colla, di Antonio Saggese, di Francesco Dotti, di Mauro Parolini, di Stefano Carugo e di Fabio Fanetti;

Visto l'intervento ad adiuvandum di Sergio Tremolada ed altri;

Vista l'ordinanza collegiale n. 1723/2013 con cui sono stati ordinati incumbenti istruttori a carico del Consiglio Regionale della Lombardia;

Visti gli atti depositati in data 23 luglio 2013, in esito alla predetta istruttoria, da parte della Regione Lombardia;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Designato relatore il primo referendario Antonio De Vita;

Uditi, all'udienza pubblica dell'8 ottobre 2013, i procuratori delle parti, come specificato nel verbale;

Ritenuto in fatto è considerato in diritto quanto segue.

#### FATTO

1. Con ricorso elettorale proposto in data 16 aprile 2013, notificato il 23 aprile successivo e depositato, con la prova dell'inoltro delle notifiche, in data 10 maggio 2013, i ricorrenti, in qualità di cittadini elettori, hanno chiesto l'annullamento, *in parte qua*, del verbale delle operazioni dell'Ufficio Centrale Elettorale costituito presso la Corte d'Appello di Milano e dei presupposti verbali degli Uffici Centrali circoscrizionali costituiti presso i Tribunali di Milano, Monza, Lodi, Pavia, Cremona, Mantova, Brescia, Bergamo, Sondrio, Lecco, Como e Varese, relativamente alle elezioni regionali svoltesi il 24 e 25 febbraio 2013, nonché delle deliberazioni dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio della Regione Lombardia n. 128 del 12 maggio 2010 e n. 3 del 4 gennaio 2013, *in parte qua*, e nn. 314 e 315 del 20 dicembre 2012 e nn. 320, 321, 322 e 323 del 27 dicembre 2012 e degli atti connessi e conseguenti.

Unitamente alla proclamazione dell'elezione alla carica di Presidente della Regione Lombardia del candidato Roberto Magoni (eletto con il 42,81%, pari a 2.453.437 voti), l'Ufficio Centrale Elettorale costituito presso la Corte d'Appello di Milano ha attribuito i seggi alle varie liste, riconoscendo ai, gruppi politici collegati al candidato eletto Presidente un numero di seggi pari a 48, cui si va ad aggiungere quello del Presidente stesso, su un totale di 80 consiglieri regionali. Tale ripartizione sarebbe illegittima, in quanto il numero dei seggi (48) attribuito alle liste collegate al Presidente eletto sarebbe legato al riconoscimento in favore delle stesse di un premio di maggioranza, senza il quale alle predette liste si sarebbero dovuti assegnare soltanto 37 seggi, avendo le medesime conseguito una cifra elettorale pari a 2.329.087 (*cf.* Verbale allegato, par. 10).

Con il primo motivo di ricorso si assume l'illegittimità dell'attribuzione del premio di maggioranza per violazione, erronea e falsa applicazione degli art. 1, commi 24 e 30, lett. f, della legge regionale n. 17 del 2012, art. 1, comma 1, della legge n. 108 del 1968, art. 2, comma 3, e art. 12, comma 2, dello Statuto regionale della Lombardia e dello stesso art. 1, comma 1, della legge regionale n. 17 del 2012: paragrafi 8, 12 e 13 del Verbale del 17 marzo 2013 dell'Ufficio Centrale Elettorale costituito presso la Corte, d'Appello di Milano e conseguente illegittimità *in parte qua* del predetto Verbale, ovvero illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 24 e 30, lett. f, della legge regionale n. 17 del 2012 e conseguentemente del Verbale del 17 marzo 2013 dell'Ufficio Centrale Elettorale costituito presso la Corte d'Appello di Milano, per violazione degli artt. 3, 48, 49, 51, comma 1, e 122 della Costituzione.

La contemporanea presenza di un premio di maggioranza e di una soglia di accesso violerebbe diverse previsioni costituzionali che qualificano il voto come personale e diretto. L'attribuzione di un premio di maggioranza, in una misura minima del 55% o massima del 60% (art. 1, comma 24, lett. a) e b), della legge regionale n. 17 del 2012), alle



liste collegate al candidato eletto Presidente, subordinata al consenso raggiunto da quest'ultimo, sarebbe irragionevole sia per: la mancata previsione di una soglia minima per l'attribuzione dello stesso, sia per l'individuazione dell'entità del premio, di molto superiore alla maggioranza (assoluta) sufficiente per governare la Regione. Oltretutto il premio modificherebbe le scelte degli elettori, anche in relazione alle preferenze espresse nelle diverse circoscrizioni e comunque non rilevarebbe il consenso ottenuto dalle diverse coalizioni o liste, ma sarebbe decisivo il collegamento con il candidato eletto alla carica di Presidente, unico elemento in grado di far scattare l'attribuzione del premio di maggioranza, nonostante la possibilità di espressione del voto disgiunto da parte dell'elettore.

Quanto evidenziato in precedenza sarebbe sufficiente per sollevare una questione di legittimità costituzionale della normativa elettorale regionale.

Con il secondo motivo di ricorso si assume l'illegittimità della previsione di una soglia di accesso per concorrere alla ripartizione dei seggi per illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 30, lett. d), della legge regionale n. 17 del 2012, da cui deriverebbe l'illegittimità *in parte qua* del paragrafo 11 del Verbale del 17 marzo 2013 dell'Ufficio Centrale Elettorale costituito presso la Corte d'Appello di Milano, per violazione degli artt. 3, 48, 49, 51, comma 1, 56, 57, 117 e 122 della Costituzione.

La contestuale presenza di una soglia di accesso e di un premio di maggioranza sarebbe irrazionale in ragione degli esiti che vengono prodotti da questi due "correttivi". In primo luogo non sarebbe ragionevole la previsione di una soglia di sbarramento (del 3%) soltanto per quelle liste non collegate ad un candidato Presidente che non abbia ottenuto almeno il 5% dei voti: non si terrebbe conto del consenso della singola lista, ma soltanto dei voti conseguiti dal candidato Presidente, pur in presenza della possibilità di voto disgiunto. Tale modalità inciderebbe anche sul sistema di finanziamento dei vari gruppi politici, creando effetti distorsivi e rilevanti disparità di trattamento.

Con il terzo motivo si assume l'illegittimità dell'esenzione dalla raccolta delle firme per illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 16, della legge regionale n. 17 del 2012 per violazione degli artt. 3, 48, 49, 51, comma 1, 56, 57, 117 e 122 della Costituzione e conseguente illegittimità *in parte qua* del Verbale del 17 marzo 2013 dell'Ufficio Centrale Elettorale costituito presso la Corte d'Appello di Milano, in particolare nella parte in cui ha previsto l'esenzione dalla raccolta delle firme per le liste Tremonti 3L, Fratelli d'Italia, Partito dei Pensionati, collegate al candidato Presidente proclamato eletto e/o cui siano stati attribuiti seggi.

La costituzione di alcuni gruppi consiliari, in un momento successivo allo scioglimento del Consiglio regionale, sarebbe illegittima e avrebbe consentito a questi gruppi di presentare proprie liste alle elezioni senza dover raccogliere firme a sostegno.

Per tali ragioni i ricorrenti chiedono l'accoglimento del ricorso, previa rimessione degli atti alla Corte costituzionale.

2. Con decreto presidenziale n. 790/2013, tra l'altro, è stata fissata l'udienza pubblica per la trattazione del ricorso nel merito.

Si sono costituiti in giudizio la Regione Lombardia, Riccardo De Corato, Luca Manico e Alessandro Sorte, l'Ufficio Centrale Elettorale Regionale, Francesca Brianza, Jari Colla, Antonio Saggese, Francesco Dotti, Mauro Parolini, Stefano Carugo e Fabio Fanetti, che dopo aver sollevato alcune eccezioni di carattere preliminare, nel merito, hanno chiesto il rigetto del ricorso.

Sono intervenuti ad adiuvandum dei ricorrenti Sergio Tremolada ed altri cittadini elettori. I controinteressati hanno eccepito altresì l'inammissibilità della costituzione dei predetti intervenienti.

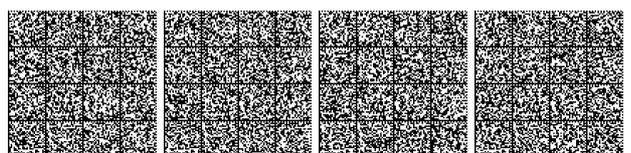
Con ordinanza collegiale n. 1723/2013 sono stati disposti incompetenti istruttori a carico del Consiglio Regionale della Lombardia; in data 23 luglio 2013, in esito alla predetta istruttoria, sono stati depositati da parte della Regione Lombardia gli atti richiesti.

Alla pubblica udienza dell'8 ottobre 2013, su conforme richiesta dei procuratori delle parti, la causa è stata trattata in decisione.

## DIRITTO

1. In via preliminare vanno scrutinate le eccezioni di irricevibilità e inammissibilità del ricorso proposte dalle parti resistenti e dai controinteressati.

2. La difesa di alcuni controinteressati ha eccepito irricevibilità del ricorso per violazione dell'art. 130, comma 4, del cod. proc. che disciplina il termine per depositare il ricorso, successivamente all'adozione del decreto presidenziale di fissazione dell'udienza pubblica e alla notificazione dello stesso. Il termine di dieci giorni non sarebbe stato rispettato, in quanto l'ultima notifica si sarebbe perfezionata in data 15 maggio 2013, mentre il deposito del ricorso, con la prova delle avvenute notifiche, sarebbe avvenuto soltanto il 15 giugno successivo.



### 2.1. L'eccezione non è fondata.

In data 10 maggio 2013, i difensori delle parti ricorrenti hanno depositato in giudizio una copia, contenente il timbro dell'Ufficio UNEP di Milano (recante la data del 23 aprile 2013), con cui si attesta l'avvenuta presentazione del ricorso affinché fosse notificato alle parti resistenti e ai controinteressati (l'ultima notifica risulta essersi perfezionata in data 11 maggio 2013 e il ricorso con la prova delle avvenute notifiche è stato depositato il 15 giugno 2013).

Nel caso di specie trova applicazione il principio di scissione del momento perfezionativo della notificazione elaborato dalla giurisprudenza secondo cui, per il destinatario, la notifica si ha per perfezionata con la conoscenza legale dell'atto, mentre, per il notificante, il procedimento notificatorio produrrà effetto sin dalla consegna dell'atto all'Ufficiale Giudiziario (da ultimo, Cass. Civ., VI, 3, ord. 9 gennaio 2013, n. 371).

### 2.2. Ciò determina il rigetto della predetta eccezione.

3. Con due ulteriori eccezioni si assume l'inammissibilità del ricorso per difetto di legittimazione e di interesse dei ricorrenti sia in relazione alla natura dell'azione proposta, che in ragione della mancata diretta censura delle operazioni elettorali, come espressamente previsto dall'art. 130 del cod. proc. amm.

#### 3.1. Le eccezioni non sono meritevoli di accoglimento.

I ricorrenti hanno proposto il ricorso in qualità di cittadini elettori e quindi hanno esercitato un'azione popolare che non può ritenersi preclusa dalla circostanza che non siano state censurate direttamente le operazioni elettorali, ma sia stata posta in dubbio la legittimità costituzionale della disciplina legislativa regolante le stesse.

Difatti è proprio la struttura del giudizio di costituzionalità in via incidentale che consente al giudice comune di adire la Corte costituzionale nel caso in cui è posta in dubbio la legittimità di una legge — o di un atto ad essa equiparato — anche nell'ipotesi di conforme applicazione della stessa.

Quanto poi alla circostanza che non si censurano specificamente le operazioni elettorali, va rilevato che queste ultime sono strumentali ad una corretta ed effettiva espressione del diritto di voto, costituzionalmente tutelata e quindi dotata della massima ampiezza e garanzia anche in sede giurisdizionale, con la conseguenza che le norme regolanti il procedimento elettorale non possono essere sottratte ad una verifica di compatibilità con i principi costituzionali (*cf.* diffusamente sul punto Cass. Civ., I, ord. 17 maggio 2013, n. 12060).

#### 3.2. Pertanto anche queste eccezioni vanno respinte.

4. Passando al merito, vanno affrontate le prime due doglianze del ricorso in quanto connesse e censurate in relazione ai medesimi aspetti.

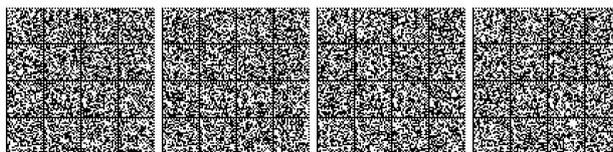
4.1. Si assume, innanzitutto, che la normativa elettorale regionale lombarda relativa all'elezione del Consiglio regionale sia incostituzionale in quanto in contrasto con una pluralità di parametri relativi alla personalità e uguaglianza del voto (art. 48 Cost.), al rispetto della volontà degli elettori, alla ragionevolezza e alla coerenza della disciplina elettorale regionale (artt. 3, 51, 121 e 122 Cost.).

Nello specifico l'art. 1, comma 24, della legge regionale n. 17 del 2012 stabilisce che “le liste collegate al candidato proclamato eletto alla carica di Presidente della Regione ottengono: *a*) almeno il cinquantacinque per cento dei seggi assegnati al Consiglio regionale se il candidato proclamato eletto Presidente della Regione ha ottenuto meno del quaranta per cento dei voti validi; *b*) almeno il sessanta per cento dei seggi assegnati al Consiglio regionale se il candidato proclamato eletto Presidente della Regione ha ottenuto una percentuale di voti validi pari al quaranta per cento o superiore”.

In effetti la disciplina sopra riportata appare di dubbia costituzionalità per diverse ragioni, legate al rispetto dei parametri costituzionali in precedenza richiamati.

In primo luogo, la disciplina risulta irragionevole e in contrasto con il principio dell'uguaglianza del voto (art. 48 Cost.) nella parte in cui determina l'assegnazione dei seggi in seno al Consiglio regionale riconoscendo valore determinante al risultato conseguito dal candidato eletto alla carica di Presidente, visto che in tal modo si determina la sorte delle liste sulla base del solo collegamento effettuato con i candidati alla carica di Presidente della Regione. Difatti i seggi in seno al Consiglio vengono attribuiti senza considerare il quoziente elettorale delle varie liste concorrenti, che non rileva se non in modo molto limitato (ad esempio in caso di non superamento della soglia di sbarramento o per l'applicazione del disposto di cui all'art. 1, comma 30, lett. f, della legge regionale n.17 del 2012) e al fine del riparto dei seggi all'interno delle diverse coalizioni che ne hanno diritto.

Nemmeno appare compatibile con i principi costituzionali, e in particolare con l'art. 121, secondo comma, Cost., la circostanza che la formazione dell'organo assembleare, massima espressione democratica regionale, sia determinata dai risultati elettorali riguardanti un organo diverso (*id est*, il Presidente); tale distorsione non può giustificarsi né valorizzando oltremisura il collegamento effettuato tra i candidati alla carica di Presidente e le varie liste in fase di presentazione delle candidature, né in virtù della necessità di assicurare la governabilità, che potrebbe ragionevolmente consentire soltanto una parziale deroga al principio democratico, ma non il suo completo stravolgimento (si veda, in senso diverso, la disciplina prevista dall'art. 73, comma 10, del D. Lgs. n. 267 del 2000; altresì, Cass. Civ., I, ord. 17 maggio 2013, n. 12060).



Appare evidente a tal punto il rischio di neutralizzazione della competizione elettorale relativa all'elezione dei consiglieri regionali, visto che il premio di maggioranza viene assegnato senza prevedere alcuna soglia minima di consensi da raggiungere per potervi accedere, con il rischio concreto di trasformare una minoranza elettorale in maggioranza politica, capovolgendo il risultato del voto (probabilità ben più rilevante di quanto segnalato rispetto alle elezioni politiche nazionali da Cass. Civ., I, ord. 17 maggio 2013, n. 12060).

Altrettanto irragionevole appare la circostanza che non sia prevista una soglia minima di consensi che deve ricevere il candidato eletto alla carica di Presidente per attribuire il premio di maggioranza nell'ipotesi indicata dalla lett. a) dell'art. 1, comma 24, della legge regionale n. 17 del 2012 (cfr. Corte costituzionale n. 15 del 2008).

Il tutto risulta ancor più incoerente in relazione alla possibilità offerta all'elettore di esprimere il voto disgiunto, ossia dare la propria preferenza per un candidato Presidente e contemporaneamente scegliere una lista che sostiene un diverso candidato Presidente (cfr. comma 20, lett. c). L'attribuzione del premio di maggioranza, in quest'ultimo caso, risulta in assoluta contraddizione con il sistema di voto, visto che si disattende palesemente la scelta elettorale di coloro che hanno inteso dare un voto disgiunto (cfr. Corte costituzionale n. 107 del 1996).

Non può, in contrario, ritenersi che il sistema sia comunque coerente con la disposizione della legge statale n. 165 del 2004 (che ha attuato l'art. 122 Cost.) laddove impone al legislatore regionale di individuare "un sistema elettorale che agevoli la formazione di stabili maggioranze nel Consiglio regionale e assicuri la rappresentanza delle minoranze" (art. 4, comma 1, lett. a). Come già evidenziato in precedenza, le esigenze legate alla governabilità non possono addirittura ribaltate o alterare in maniera consistente l'esito elettorale.

4.2. Di conseguenza, il sistema elettorale in precedenza descritto, appare non compatibile con i principi costituzionali, visto che rischia di stravolgere del tutto la volontà elettorale rispetto alle candidature al Consiglio regionale, ben potendo accadere che liste o coalizioni assolutamente minoritarie ottengano la maggioranza assoluta dei seggi, purché collegate ad un candidato eletto Presidente, pure potenzialmente eletto con pochi voti, come può avvenire in caso di eccessiva frantumazione dell'elettorato e tenuto altresì conto della presenza di un unico turno di votazione (diversamente da quanto si verifica invece per le elezioni comunali, dove è previsto il doppio turno: art. 72, commi 4 e 5, del D. Lgs. n. 267 del 2000; Corte costituzionale n. 107 del 1996).

5. Poi viene censurata anche la norma che prevede una soglia di sbarramento, visto che il comma 30, lett. d) dispone di escludere "dalla ripartizione dei seggi le liste provinciali il cui gruppo ha ottenuto nell'intera Regione meno del tre per cento dei voti validi se non collegato a un candidato Presidente che ha ottenuto almeno il cinque per cento dei voti nella relativa elezione".

5.1. Anche tale questione di costituzionalità appare non priva di fondamento, atteso che l'elemento determinante ai fini dell'applicazione o meno della soglia di sbarramento è rappresentato dal semplice collegamento della lista in questione ad un candidato alla carica di Presidente che abbia ottenuto almeno il 5% dei voti.

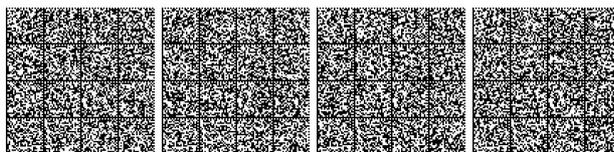
Come già evidenziato in precedenza, la possibilità di voto disgiunto rende del tutto irrazionale una tale previsione e stravolge in maniera non consentita il principio di uguaglianza del voto degli elettori (artt. 3 e 48 Cost.).

6. Le prospettate questioni di costituzionalità delle norme indicate, ovvero l'art. 1, comma 24 e comma 30, lett. d, della legge regionale lombarda n. 17 del 2012 appaiono per le ragioni sopra descritte non manifestamente infondate in relazione agli artt. 3, 48, 51, 121 e 122 della Costituzione.

7. Quanto alla rilevanza delle predette questioni in relazione al presente giudizio va evidenziato che, a fronte di un consenso del 42,81% raggiunto dal candidato eletto alla carica di Presidente della Regione e di una percentuale di circa il 38% raggiunta dalle liste allo stesso collegate (corrispondente a 37 seggi: cfr. Verbale delle operazioni elettorali, par. 12, parte filiale), vi è stata l'attribuzione di un premio di maggioranza del 60% (ovvero 48 seggi più quello spettante al Presidente eletto).

Il rilevante divario tra i consensi ottenuti dalle liste collegate al Presidente e il numero dei seggi loro attribuiti rende evidente che in caso di accoglimento della questione di costituzionalità verrebbe eliminato (o rimodulato) il premio di maggioranza, modificando sensibilmente la composizione del Consiglio regionale. Ugualmente l'eliminazione (o rimodulazione) della soglia di sbarramento determinerebbe una diversa attribuzione dei seggi alle liste c.d. minori, visto che alcune liste, pur avendo ottenuto un quoziente elettorale più elevato di altre non hanno ottenuto alcun seggio a differenza delle precedenti (ad esempio il Centro Popolare Lombardo che ha raggiunto il 1,18% non ha ottenuto alcun seggio, mentre lo ha ottenuto il Partito dei pensionati con lo 0,94%, in ragione del collegamento con il candidato Presidente eletto: cfr. Verbale delle operazioni elettorali, par. 13).

8. In ordine al possibile esito del giudizio di costituzionalità, nel caso di ritenuta fondatezza delle questioni sollevate, va evidenziato che venendo meno la previsione contenuta nel comma 24 della legge regionale lombarda n. 17 del 2012, residuerebbe una disciplina elettorale regionale in cui i seggi verrebbero attribuiti proporzionalmente al consenso raggiunto dalle singole liste o gruppi di esse e ciò la renderebbe comunque applicabile; ugualmente l'eliminazione della soglia di sbarramento di cui al comma 30, lett. d), determinerebbe l'attribuzione dei seggi anche alle liste con minor consenso, indipendentemente dal collegamento con un candidato alla carica di Presidente che abbia raggiunto la soglia minima del 5% dei voti.



9. In conclusione, il giudizio deve essere sospeso e gli atti vanno trasmessi alla Corte Costituzionale in quanto appare rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità relativa all'art. 1, comma 24, della legge regionale della Lombardia n. 17 del 2012, riguardante l'attribuzione di un premio di maggioranza alle liste che sono collegate al candidato eletto alla carica di Presidente della Regione, per violazione degli artt. 3, 48, comma 2, 51, 121 e 122 Cost.; appare altresì rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità relativa all'art. 1, comma 30, lett. d), della legge regionale della Lombardia n. 17 del 2012, riguardante la previsione di una soglia di sbarramento, per violazione degli artt. 3, 48, comma 2, 51, 121 e 122 Cost.

10. Ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e in ordine alle spese resta riservata alla decisione definitiva.

*P.Q.M.*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 24, della legge regionale della Lombardia n. 17 del 2012, riguardante l'attribuzione di un premio di maggioranza alle liste che sono collegate al candidato eletto alla carica di Presidente della Regione, per violazione degli artt. 3, 48, comma 2, 51, 121 e 122 Cost.;*

*Dispone la sospensione del presente giudizio.*

*Ordina la immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale. Ordina che, a cura della Segreteria della sezione, la presente sentenza sia notificata alle parti in causa e al Presidente della Giunta Regionale della Lombardia e comunicata al Presidente del Consiglio Regionale della Lombardia.*

*Riserva alla decisione definitiva ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e in ordine alle spese.*

Così deciso in Milano nella camera di consiglio dell'8 ottobre 2013.

*Il Presidente:* BINI

*L'estensore:* DE VITA

14C00133

LOREDANA COLECCHIA, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2014-GUR-025) Roma, 2014 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



\* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 1 4 0 6 1 1 \*

€ 6,00

