

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 155° - Numero 31

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

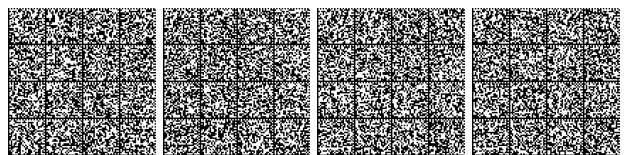
Roma - Mercoledì, 23 luglio 2014

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. 199. Sentenza 9 - 16 luglio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Appalti pubblici (affidamento diretto dei servizi di rilevanza economica dell'Ente locale anche a società a partecipazione mista pubblica privata) - Energia (localizzazione dei nuovi impianti eolici) - Sanità pubblica (adeguamento della disciplina sul riordino dell'Istituto zooprofilattico "Giuseppe Pregreffi") - Miniere e cave (proroga automatica dei titoli minerari e dei permessi di cava).

- Legge della Regione autonoma Sardegna 17 dicembre 2012, n. 25 (Disposizioni urgenti in materia di enti locali e settori diversi), artt. 6, comma 1, 8, comma 2, 13 e 18.

..... Pag. 1

N. 200. Sentenza 9 - 16 luglio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Giochi e scommesse - Vincite ottenute mediante apparecchi di gioco - Addizionale sul prelievo erariale unico pari al 6 per cento sulla parte di vincita eccedente euro 500.

- Decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 aprile 2012, n. 44 - art. 10, comma 9.

..... Pag. 20

N. 201. Sentenza 9 - 16 luglio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposte sul reddito da lavoro - Tassazione dei compensi corrisposti sotto forma di *bonus e stock options* ai dirigenti ed ai titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa nel settore finanziario - Prelievo addizionale con aliquota del 10 per cento.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122 - art. 33.

..... Pag. 27

N. 202. Sentenza 9 - 16 luglio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Trasferimento dei dipendenti del soppresso Consorzio di bonifica della Valle Telesina nell'organico del Consorzio Sannio Alifano - Previsione dello stanziamento di un contributo regionale con vincolo di destinazione.

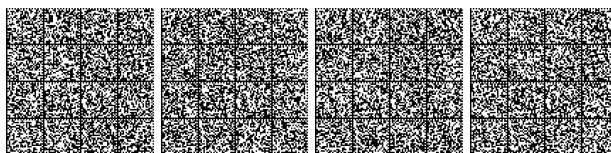
- Legge della Regione Campania 10 maggio 2012, n. 11 (Modifiche legislative e disposizioni in materia di consorzi di bonifica), art. 3.

..... Pag. 31

N. 203. Sentenza 9 - 16 luglio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza - Nuovo regime di accesso alla pensione di vecchiaia - Principio direttivo - Esclusione dei soggetti titolari di rapporti di lavoro a tempo determinato inferiore a 52 settimane per anno solare.



- Legge 23 ottobre 1992, n. 421 (Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale), art. 3, comma 1, lettera *g*); decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503 (Norme per il riordinamento del sistema previdenziale dei lavoratori privati e pubblici, a norma dell'articolo 3 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), art. 2, comma 3, lettera *b*).
- Pag. 37
- N. **204.** Ordinanza 9 - 16 luglio 2014
Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Procedimento civile - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Misura dell'indennizzo.
- Legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), art. 2-*bis*, comma 3.
- Pag. 41
- N. **205.** Ordinanza 9 - 16 luglio 2014
Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Procedimento civile - Controversie in materia di lavoro (giudizio di opposizione alla ordinanza che accoglie o rigetta il licenziamento del lavoratore) - Astensione e ricusazione del giudice (astensione del giudice che abbia conosciuto della fattispecie oggetto del giudizio in altro grado del processo).
- Legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita), art. 1, comma 51; codice di procedura civile, art. 51, comma 1, numero 4).
- Pag. 53
- N. **206.** Ordinanza 9 - 16 luglio 2014
Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope - Modifiche normative introdotte dalla legge di conversione del d.l. n. 272 del 2005.
- Decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272 (Misure urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le prossime Olimpiadi invernali, nonché la funzionalità dell'Amministrazione dell'interno. Disposizioni per favorire il recupero di tossicodipendenti recidivi e modifiche al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 21 febbraio 2006, n. 49 - artt. 4-*bis* e 4-*vicies* ter.
- Pag. 55
- N. **207.** Sentenza 9 - 16 luglio 2014
Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Imposte e tasse - Incrementi di autorizzazioni di spesa e relativa copertura - Speciale regime applicato nella Regione Siciliana.
- Decreto-legge 4 giugno 2013, n. 63 (Disposizioni urgenti per il recepimento della Direttiva 2010/31/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 maggio 2010, sulla prestazione energetica nell'edilizia per la definizione delle procedure d'infrazione avviate dalla Commissione europea, nonché altre disposizioni in materia di coesione sociale) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 3 agosto 2013, n. 90 - art. 21, comma 3, alinea e lettera *a*).
- Pag. 57



N. 208. Sentenza 9 - 16 luglio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza - Provvedimento definitivo di liquidazione del trattamento pensionistico dei dipendenti civili e militari dello Stato - Revoca o modifica.

- Decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato), art. 204.

..... Pag. 61

N. 209. Sentenza 9 - 18 luglio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Disposizioni varie in materia di ambiente (scarichi di acque reflue; scarichi in corpi idrici superficiali; calendario venatorio) - Disposizioni varie in materia di sanità pubblica (strutture per le attività di cure palliative, accreditamento e autorizzazione in via provvisoria).

- Legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2011), art. 1, comma 250; legge della Regione Campania 5 maggio 2011, n. 7 (Modifiche della legge regionale 7 gennaio 1983, n. 9, concernente il rischio sismico, della legge regionale 25 agosto 1989, n. 15, concernente l'ordinamento amministrativo del consiglio regionale, della legge regionale 28 marzo 2007, n. 4, concernente la materia della gestione dei rifiuti, della legge regionale 30 aprile 2002, n. 7, concernente l'ordinamento contabile della regione Campania, della legge regionale 28 novembre 2008, n. 16, e della legge regionale 3 novembre 1994, n. 32, concernenti il riordino del servizio sanitario regionale e della legge regionale 15 marzo 2011, n. 4, concernente la legge finanziaria regionale 2011), art. 1, commi 5 e 8; legge della Regione Campania 4 agosto 2011, n. 14 (Disposizioni urgenti in materia di finanza regionale), art. 1, commi 19 e 35.

..... Pag. 68

N. 210. Sentenza 9 - 18 luglio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Usi civici - Piano straordinario di accertamento demaniale della Regione Sardegna - Delega ai Comuni ad effettuare la ricognizione degli usi civici con attribuzione di poteri che ne comportano la cessazione.

- Legge della Regione autonoma Sardegna 2 agosto 2013, n. 19 (Norme urgenti in materia di usi civici, di pianificazione urbanistica, di beni paesaggistici e di impianti eolici), art. 1.

..... Pag. 77

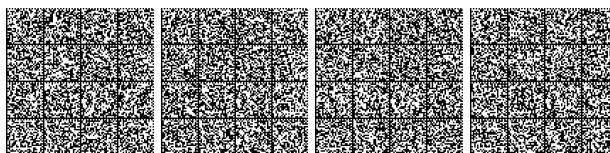
N. 211. Sentenza 9 - 18 luglio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Retribuzione individuale di anzianità dei dipendenti regionali - Allineamento con quella goduta dal personale transitato nei ruoli regionali proveniente da altra amministrazione.

- Legge della Regione Abruzzo 8 febbraio 2005, n. 6 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2005 e pluriennale 2005-2007 della Regione Abruzzo - Legge finanziaria regionale 2005), art. 43, come sostituito dall'art. 1, comma 2, della legge della Regione Abruzzo 21 novembre 2008, n. 16 (Provvedimenti urgenti e indifferibili).

..... Pag. 84



N. 212. Sentenza 9 - 18 luglio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Tutela paesaggistica - Istituzione e composizione del Consiglio regionale per la protezione del patrimonio naturale - Istituzione di parchi e riserve.

- Legge della Regione siciliana 6 maggio 1981, n. 98 (Norme per l'istituzione nella Regione siciliana di parchi e riserve naturali), artt. 3, comma 1, lettera e), 6, comma 1, e 28, commi 1 e 2.

..... Pag. 90

N. 213. Sentenza 9 - 18 luglio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Espropriazione per pubblica utilità - Determinazione dell'indennità di esproprio per i suoli agricoli e per i suoli non edificabili.

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 15 aprile 1991, n. 10 (Espropriazioni per causa di pubblica utilità per tutte le materie di competenza provinciale), art. 8, comma 3, come sostituito dall'art. 38, comma 7, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 10 giugno 2008, n. 4 (Modifiche di leggi provinciali in vari settori e altre disposizioni).

..... Pag. 95

N. 214. Sentenza 9 - 18 luglio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Sostituzione di pene detentive brevi con pena pecuniaria - Computo sulla base di coefficiente di ragguglio.

- Codice penale, art. 135, come modificato dall'art. 3, comma 62 della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica); legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), art. 53, secondo comma.

..... Pag. 101

N. 215. Sentenza 9 - 18 luglio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Assistenza - Indennità di mobilità - Lavoratori interinali successivamente stabilizzati - Anzianità aziendale utile.

- Legge 23 luglio 1991, n. 223 (Norme in materia di cassa integrazione, mobilità, trattamenti di disoccupazione, attuazione di direttive della Comunità europea, avviamento al lavoro ed altre disposizioni in materia di mercato del lavoro), art. 16.

..... Pag. 107

N. 216. Sentenza 9 - 18 luglio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Farmacia - Distribuzione dei farmaci - Riserva alle farmacie della vendita al pubblico di farmaci soggetti a prescrizione medica, ma non rimborsabili dal S.S.N.

- Decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale) - convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248 - art. 5, comma 1.

..... Pag. 118



N. 217. Sentenza 9 - 18 luglio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Formazione professionale - Tirocini formativi e di orientamento - Obbligo, per i datori di lavoro pubblici e privati con sedi in più Regioni, di fare riferimento alla sola normativa della Regione dove è ubicata la sede legale.

- Decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76 (Primi interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, della coesione sociale, nonché in materia di imposta sul valore aggiunto - IVA - e altre misure finanziarie urgenti) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 agosto 2013, n. 99 - art. 2, comma 5-ter.

..... Pag. 127

N. 218. Sentenza 9 - 18 luglio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Responsabilità amministrativa da illecito ascrivibile a persona giuridica - Citazione del responsabile civile.

- Codice di procedura penale, art. 83; decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 (Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300).

..... Pag. 133

N. 219. Sentenza 9 - 18 luglio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Misure per il contenimento delle spese in materia di impiego pubblico (incrementi stipendiali del personale docente e A.T.A.) - Misure per il contenimento delle spese in materia previdenziale (trattamento di fine servizio dei dipendenti pubblici).

- 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 - artt. 9, comma 23, e 12, comma 10.

..... Pag. 139

N. 220. Sentenza 9 - 18 luglio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Gioco e scommesse - Uso degli apparecchi da gioco - Libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali - Poteri normativi e provvedimenti dei Comuni e delle Province.

- Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), artt. 42 e 50, comma 7; decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214 - art. 31, comma 2.

..... Pag. 144

N. 221. Sentenza 9 - 18 luglio 2014

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Immunità parlamentare - Procedimento civile a carico di persona, deputato all'epoca dei fatti, per il risarcimento del danno per diffamazione attraverso il mezzo televisivo, per le opinioni da questi espresse nei confronti di altro deputato.

- Deliberazione della Camera dei deputati del 22 settembre 2010 (atti Camera, doc. IV-ter, nn. 8/A, 13/A e 17/A).

..... Pag. 151



N. 222. Sentenza 9 - 18 luglio 2014

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Immunità parlamentare - Procedimento penale per il reato di diffamazione mediante comizio pubblico a carico di persona, deputato all'epoca dei fatti, per le opinioni da questi espresse nei confronti di altro deputato.

- Deliberazione della Camera dei deputati del 22 settembre 2010 (atti Camera, doc. IV-ter, nn. 8/A, 13/A e 17/A).

..... Pag. 155

N. 223. Ordinanza 9 - 18 luglio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Equa riparaazione per violazione della ragionevole durata del processo - Estinzione del reato per intervenuta prescrizione.

- Legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparaazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), art. 2, comma 2-*quinquies*, lettera *d*) - comma aggiunto dall'art. 55, comma 1, lettera *a*), numero 2), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134.

..... Pag. 158

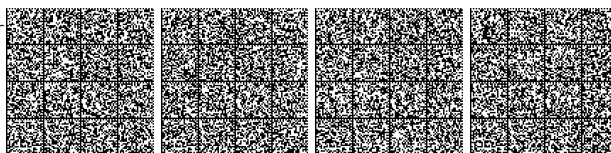
ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 39. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 giugno 2014 (della Regione Lombardia).

Comuni, Province e città metropolitane - Abolizione delle Province - Istituzione delle nuove città metropolitane - Previsione quali organi delle stesse: il sindaco metropolitano, il consiglio metropolitano e la conferenza metropolitana - Determinazione della composizione, della competenza e dei poteri dei suddetti organi - Ricorso della Regione Lombardia - Denunciata violazione dei principi della rappresentanza politica democratica e della sovranità popolare, in quanto nessuno dei tre organi rappresentativi è espressione della volontà popolare diretta - Lesione dei principi di autonomia regionale e di autonomia degli enti locali - Violazione di obblighi internazionali derivanti dal diritto comunitario (Carta europea dell'autonomia locale) - Lesione del principio di allocazione e distribuzione delle funzioni amministrative - Violazione del principio di uguaglianza per irragionevolezza, attesa la contraddizione della preventiva articolazione del Comune capoluogo in più comuni, con lo spirito della riforma relativo alla promozione di unioni e fusione tra comuni - Lesione dell'autonomia finanziaria degli enti locali - Violazione del principio della legge costituzionale per la revisione della Costituzione.

- Legge 7 aprile 2014, n. 56, art. 1, commi 7, 8, 9, 19, 25 e 42.
- Costituzione, artt. 1, 3, 5, 48, 114, 117, primo comma, 118 e 119; Carta europea dell'autonomia locale del 15 ottobre 1985, artt. 3, comma 2, e 9, commi 1, 3, 4 e 6, ratificata e resa esecutiva con la legge 30 dicembre 1989, n. 439.

Comuni, Province e città metropolitane - Individuazione quali organi della Provincia "esclusivamente": il presidente della Provincia, il consiglio provinciale e l'assemblea dei sindaci - Previsione delle competenze dei predetti organi - Previsione dell'elezione indiretta per il Presidente ed il Consiglio provinciale - Attribuzione all'Assemblea dei sindaci di poteri esclusivamente consultivi e propositivi - Ricorso della Regione Lombardia - Denunciata violazione dei principi della rappresentanza politica democratica e della sovranità popolare - Lesione dei principi di autonomia regionale e di autonomia degli enti locali - Violazione di obblighi internazionali derivanti dal diritto comunitario (Carta europea dell'autonomia locale) - Violazione del principio di allocazione e distribuzione delle funzioni amministrative - Lesione dell'autonomia finanziaria provinciale - Violazione del principio della legge costituzionale per la revisione della Costituzione.



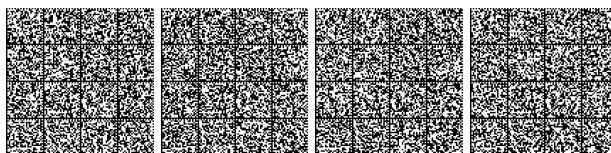
- Legge 7 aprile 2014, n. 56, art. 1, commi 54, 55, 56, 58 e 69.
- Costituzione, artt. 1, 3, 5, 48, 114, 117, primo comma, 118, 119 e 138; Carta europea dell'autonomia locale del 15 ottobre 1985, artt. 3, comma 2, e 9, commi 1, 3, 4 e 6, ratificata e resa esecutiva con la legge 30 dicembre 1989, n. 439.

Comuni, Province e città metropolitane - Disciplina del riordino delle funzioni delle Province - Previsione che lo Stato e le Regioni, secondo le rispettive competenze, attribuiscono le funzioni provinciali diverse da quelle fondamentali (individuabili al comma 85) in attuazione dell'articolo 118 della Costituzione - Previsione di principi fondamentali in materia di organizzazione dei servizi di rilevanza economica, di competenza comunale o provinciale, a enti o agenzie in ambito provinciale o sub-provinciale, qualificati come "principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica" - Previsione che lo Stato e le Regioni individuano, entro tre mesi dall'entrata in vigore della legge, "le funzioni di cui al comma 89 oggetto del riordino e le relative competenze", mediante accordo sancito in Conferenza unificata, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative - Previsione che entro tre mesi dall'entrata in vigore della legge dovranno essere stabiliti i criteri generali per l'individuazione dei beni strumentali, risorse finanziarie, umane e organizzative connesse all'esercizio delle funzioni che devono essere trasferite dalle Province agli enti subentranti a norma dei commi - Previsione dell'obbligo per le Regioni di dare attuazione, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, all'accordo di cui al comma 91, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge, con esercizio, in caso di inadempimento, del potere sostitutivo ex art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 - Ricorso della Regione Lombardia - Denunciata violazione del principio di uguaglianza per irragionevolezza - Lesione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione - Lesione dell'autonomia costituzionale regionale - Lesione del principio di buon andamento, efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa - Esorbitanza dalla sfera di legislazione esclusiva statale in tema di funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane - Indebita previsione di poteri sostitutivi nei confronti della Regione - Violazione del principio della legge costituzionale per la revisione della Costituzione.

- Legge 7 aprile 2014, n. 56, art. 1, commi 89, 90, 91, 92 e 95.
- Costituzione, artt. 3, 97, 114, 117, commi secondo, lett. p), terzo e quarto, 118, 120 e 138.

Pag. 161

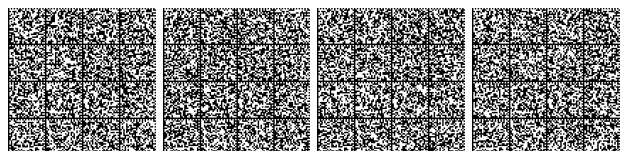
- N. 5. Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 13 giugno 2014 (della Regione Liguria).
Finanza pubblica - Deliberazione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Liguria, con la quale è stata approvata "la relazione sui rendiconti dei gruppi consiliari della Regione Liguria per l'esercizio 2012 e le schede riepilogative delle spese irregolarmente rendicontate che ne fanno parte integrante" - Deliberazioni della Corte dei conti, sezione delle autonomie, di indirizzo sull'applicazione del decreto-legge n. 174 del 2014 (già annullate con la sentenza della Corte costituzionale n. 130 del 2014, impugnate ove presupposto della sopradetta deliberazione della sezione regionale di controllo) - Ricorso per conflitto di attribuzione tra enti proposto dalla Regione Liguria - Denunciata carenza di un potere di controllo in relazione all'esercizio 2012, avendo il controllo esercitato dalle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti legittimo fondamento solo a partire dal 2013 - Lesione dell'autonomia statutaria, organizzativa e contabile della Regione, in particolare di quella dei Consigli regionali e dei loro gruppi consiliari - Richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 130 del 2014 - Lamentata contraddittorietà per l'applicazione di criteri e parametri non predeterminati - Violazione della potestà legislativa regionale "mediante disapplicazione della legge regionale da parte delle deliberazioni della sezione di controllo" - Violazione dell'autonomia della Regione Liguria e dell'Assemblea legislativa regionale "per sovrapposizione nell'esercizio delle sue prerogative" - Violazione del decreto-legge n. 174 del 2012 - Violazione del principio di leale collaborazione - Richiesta alla Corte di dichiarare che non



spetta allo Stato e per esso alla Corte dei Conti, sezione delle autonomie e sezione regionale di controllo per la Liguria, adottare le gravate delibere e, per l'effetto, di annullare le medesime.

- Deliberazione della Corte dei conti-sezione regionale di controllo per la Liguria dell'8 aprile 2014, n. 21; Deliberazione della Corte dei conti, sezione delle autonomie del 5 aprile 2013, n. 12; Deliberazione della Corte dei conti, sezione delle autonomie del 5 luglio 2013, n. 15.
- Costituzione, artt. 114, comma secondo, 117, 121 e 123; decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, art. 1; Statuto della Regione Liguria; legge della Regione Liguria 16 febbraio 1987, n. 3; legge della Regione Liguria 19 dicembre 1990, n. 38.....

Pag. 174



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 199

Sentenza 9 - 16 luglio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Appalti pubblici (affidamento diretto dei servizi di rilevanza economica dell'Ente locale anche a società a partecipazione mista pubblica privata) - Energia (localizzazione dei nuovi impianti eolici) - Sanità pubblica (adeguamento della disciplina sul riordino dell'Istituto zooprofilattico "Giuseppe Pregreff") - Miniere e cave (proroga automatica dei titoli minerari e dei permessi di cava).

- Legge della Regione autonoma Sardegna 17 dicembre 2012, n. 25 (Disposizioni urgenti in materia di enti locali e settori diversi), artt. 6, comma 1, 8, comma 2, 13 e 18.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Sabino CASSESE;

Giudici : Giuseppe TESAURO, 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

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 6, comma 1, 8, comma 2, 13 e 18 della legge della Regione autonoma Sardegna 17 dicembre 2012, n. 25 (Disposizioni urgenti in materia di enti locali e settori diversi), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 18-20 febbraio 2013, depositato in cancelleria il 25 febbraio 2013 ed iscritto al n. 25 del registro ricorsi 2013.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Sardegna;

udito nell'udienza pubblica del 10 giugno 2014 il Giudice relatore Sergio Mattarella;

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

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso spedito per la notifica il 18 febbraio 2013, ricevuto dalla resistente il successivo 20 febbraio e depositato nella cancelleria di questa Corte il 25 febbraio 2013 (reg. ric. n. 25 del 2013), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento agli artt. 97, 117, primo comma, secondo comma, lettera s), e terzo comma, della Costituzione, e 3 e 4, lettere a) ed e), della legge



costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), nonché per contrasto con gli artt. 10 e 16 del decreto legislativo 28 giugno 2012, n. 106 (Riorganizzazione degli enti vigilati dal Ministero della salute, a norma dell'articolo 2 della legge 4 novembre 2010, n. 183), con gli artt. da 20 a 28, nonché con gli Allegati III, lettere *b*), *s*) ed *u*), e IV, punti 2, lettera *b*), 7, lettera *o*), 8, lettera *i*), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), questione di legittimità costituzionale degli artt. 6, comma 1, ed 8, comma 2, 13 e 18 della legge Regione autonoma Sardegna 17 dicembre 2012, n. 25 (Disposizioni urgenti in materia di enti locali e settori diversi).

Osserva preliminarmente l'Avvocatura dello Stato che, con le disposizioni di legge regionale impugnate, la Regione autonoma Sardegna interviene in una serie di settori nei quali è stata riscontrata la necessità di adottare disposizioni urgenti.

1.1.- Deduce, in particolare, il ricorrente Presidente del Consiglio dei ministri che l'art. 6, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2012, disponendo che gli enti locali affidano lo svolgimento dei servizi di interesse generale non soltanto a società «a totale partecipazione pubblica», ma anche a società «a partecipazione mista pubblica privata», si porrebbe in contrasto con il diritto dell'Unione europea, violando in tal modo l'art. 117, primo comma, della Costituzione.

Il testo della disposizione impugnata è il seguente: «1. Gli enti locali affidano lo svolgimento dei servizi di interesse generale, ad eccezione del servizio di distribuzione di energia elettrica, del servizio di distribuzione di gas naturale e dei servizi aperti ad una effettiva concorrenza nel mercato, dei servizi strumentali connessi alla loro attività o all'esercizio delle funzioni amministrative e fondamentali ad essi conferite ai sensi degli articoli 117, comma 2, lettera *p*), e 118 della Costituzione, nonché di ogni altra attività d'interesse pubblico regionale e locale, mediante procedure di evidenza pubblica o, in alternativa, ad organismi a partecipazione mista pubblica privata o a totale partecipazione pubblica, nel rispetto della normativa comunitaria».

Osserva anzitutto la difesa dello Stato che la sentenza n. 199 del 2012 della Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 14 settembre 2011, n. 148, recante disposizioni per l'«Adeguamento della disciplina dei servizi pubblici locali al referendum popolare e alla normativa dall'Unione europea». Quest'ultimo, limitando le ipotesi di affidamento in house dei servizi pubblici locali senza gara al di sotto di 900.000 euro alle società a capitale interamente pubblico, reintroduceva la disciplina contenuta nell'art. 23-*bis* 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, che era stato abrogato dal referendum del 12-13 giugno 2011, riproducendone i medesimi principi ispiratori e le medesime modalità di applicazione, lesivi delle competenze regionali in tema di servizi pubblici locali e di organizzazione degli enti locali. Da ciò seguirebbe l'applicazione immediata nell'ordinamento nazionale della normativa europea sulle regole concorrenziali minime in tema di gara ad evidenza pubblica per l'affidamento della gestione di servizi pubblici di rilevanza economica, ricompresi nei «servizi di interesse generale», allo svolgimento dei quali si riferisce la disposizione censurata.

L'Avvocatura dello Stato richiama i principi di diritto affermati dalla Corte di giustizia dell'Unione europea che consentono l'affidamento diretto di un servizio, senza gara ad evidenza pubblica volta all'attuazione dei principi di libera concorrenza, in favore delle società in house soltanto a determinate condizioni: *a*) il capitale sociale sia interamente pubblico; *b*) l'ente o gli enti pubblici titolari del capitale pubblico esercitino un controllo sulle richiamate società analogo a quello esercitato sui propri servizi; *c*) dette società realizzino la parte più importante della loro attività con l'ente o gli enti pubblici che le controllano. Secondo la giurisprudenza comunitaria più recente, ad avviso del ricorrente il requisito della «totale partecipazione pubblica» non sarebbe quindi soddisfatto nel caso di una società al cui capitale partecipino soci privati; sarebbe invece ammesso l'affidamento diretto soltanto qualora non vi sia il coinvolgimento degli operatori economici nell'esercizio del servizio; diversamente, dovrebbero trovare applicazione le regole della concorrenza previste dal diritto dell'Unione europea e da quello interno da esso derivato.

Al riguardo, è richiamata la sentenza 11 gennaio 2005, in causa C-26/03, Stadt Halle ed altri contro RPL Lochau, della Corte di giustizia dell'Unione europea, con la quale è stato affermato che la partecipazione, anche minoritaria, di un'impresa privata al capitale di una società alla quale partecipa anche l'amministrazione aggiudicatrice, esclude, in ogni caso, che quest'ultima possa esercitare su detta società un controllo analogo a quello che essa esercita sui propri servizi.

La difesa dello Stato richiama altresì l'interpretazione dei menzionati principi del diritto dell'Unione europea avvalorata, per quanto in maniera meno rigorosa, dal Consiglio di Stato, secondo il quale l'affidamento diretto può ritenersi legittimo alle seguenti condizioni: *a*) esista un'apposita norma che consenta il ricorso alla società mista; *b*) con la gara indetta per la scelta del socio privato sia realizzato anche l'affidamento dell'attività operativa della società



al privato (cosiddetta gara “a doppio oggetto”); c) siano adeguatamente delimitate le finalità della società mista cui affidare il servizio senza gara; d) siano motivate, in modo approfondito, le ragioni di questa scelta organizzativa; e) sia stabilito un limite temporale ragionevole alla durata del rapporto sociale, al quale si accompagni la previsione espressa della «scadenza del periodo di affidamento», evitando, in tal modo, che il socio divenga socio stabile della società mista, prevedendo che dagli atti di gara siano chiarite le modalità per l’uscita del socio stesso, nel caso in cui all’esito della successiva gara egli risulti non più aggiudicatario.

Da ciò seguirebbe che, configurandosi l’affidamento diretto sempre come eccezione di stretta interpretazione al sistema delle gare, l’art. 6, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2012, nella parte in cui esclude il ricorso a procedure competitive di evidenza pubblica per l’affidamento di servizi di interesse generale non solo «a società a totale partecipazione pubblica» ma anche a «società a partecipazione mista pubblica privata» si porrebbe in contrasto con il diritto dell’Unione europea che prescrive, nel caso di specie, una selezione con gara “a doppio oggetto” del socio privato.

1.2.- Con un secondo motivo di ricorso, il ricorrente Presidente del Consiglio dei ministri impugna l’art. 8, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2012 che inserisce il comma 7-bis all’art. 6 della legge della Regione Sardegna 7 agosto 2009, n. 3 (Disposizioni urgenti nei settori economico e sociale).

Il testo della disposizione impugnata è il seguente: «Dopo il comma 7 dell’articolo 6 della legge regionale n. 3 del 2009 è introdotto il seguente: “7-bis. La realizzazione di nuovi impianti eolici o di ampliamenti di impianti esistenti è consentita, oltre la fascia dei 300 metri, anche negli ambiti di paesaggio costieri, purché non ricadenti in beni paesaggistici e ricompresi:

all’interno degli agglomerati industriali gestiti dai consorzi industriali provinciali di cui alla tabella A, e delle aree industriali e ZIIR di cui alla tabella B della legge regionale 25 luglio 2008, n. 10 (Riordino delle funzioni in materia di aree industriali), e successive modifiche ed integrazioni, nonché all’interno delle aree circoscritte da una fascia di pertinenza pari a 4 km dal perimetro degli stessi;

- nelle aree relative a tutti i piani per gli insediamenti produttivi (PIP) del territorio regionale;
- nelle aree PIP di superficie complessiva superiore ai 20 ettari e la relativa fascia di pertinenza pari a 4 km, computabile anche come aggregazione di singoli PIP contermini;
- all’interno delle aziende agricole, su strutture appositamente realizzate, nelle aree immediatamente prospicienti le strutture al servizio delle attività produttive, e aventi potenza fino a 200 kW da parte degli imprenditori di cui all’articolo 1 del decreto legislativo 29 marzo 2004, n. 99, e alla legge regionale n. 15 del 2010”».

Al riguardo, osserva l’Avvocatura dello Stato che, in base all’art. 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell’energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell’elettricità), nonché al paragrafo 17 dell’Allegato 3 del decreto del Ministero dello sviluppo economico 10 settembre 2010 (Linee guida per l’autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili), le Regioni possono procedere all’indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti, ma non possono provvedere autonomamente alla individuazione dei criteri per il corretto inserimento degli impianti alimentati da fonti rinnovabili (è richiamata la sentenza della Corte costituzionale n. 224 del 2012).

Al contrario, secondo la difesa dello Stato, la disposizione censurata non si limiterebbe ad indicare i siti «non idonei» alla installazione degli impianti, come previsto dalle richiamate disposizioni, bensì individuerrebbe, su tutto il territorio regionale (anche quello costiero oltre la fascia dei 300 metri), i siti «idonei», con ciò ponendosi in contrasto con le norme statali evocate, eccedendo dalla competenza statutaria concorrente in materia di «produzione e distribuzione dell’energia elettrica» della Regione prevista dall’art. 4, lettera e), dello statuto di autonomia, il quale consente l’emanazione di norme legislative nei limiti del precedente art. 3 («In armonia con la Costituzione, e i principi dall’ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica») e dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato.

Da ciò seguirebbe il contrasto con l’evocato art. 12, comma 10, del richiamato d.lgs. n. 387 del 2003 e con l’Allegato 3, paragrafo 17, delle menzionate Linee guida, che precludono alle Regioni l’individuazione di aree non idonee all’installazione di impianti alimentati da fonti non rinnovabili (è ancora richiamata la sentenza n. 224 del 2012).

1.3.- Con un terzo ordine di censure, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna anche l’art. 13 della legge reg. Sardegna n. 25 del 2012, per il quale: «1. Sono recepite le disposizioni di cui agli articoli da 9 a 16 del decreto legislativo 28 giugno 2012, n. 106 (Riorganizzazione degli enti vigilati dal Ministero della salute, a norma dell’articolo 2 della legge 4 novembre 2010, n. 183). Sono abrogate le disposizioni contrastanti contenute nella legge regionale 4 agosto 2008, n. 12 (Riordino dell’Istituto zooprofilattico sperimentale della Sardegna “Giuseppe Pegreff”), ai sensi del decreto legislativo 30 giugno 1993, n. 270, e abrogazione della legge regionale 22 gennaio 1986, n. 15)».



1.3.1.- Osserva anzitutto l'Avvocatura dello Stato che la disposizione di legge censurata appare, «per la sua genericità, del tutto inadeguata e priva di effettivo valore giuridico», a fronte dell'art. 10 del d.lgs. n. 106 del 2012, che imporrebbe alle Regioni di adottare, con disciplina specifica e di dettaglio, le modalità gestionali, organizzative e di funzionamento degli istituti, nonché l'esercizio delle funzioni di sorveglianza e i criteri di valutazione dei costi, dei rendimenti e di verifica dell'utilizzazione delle risorse, dettando, nel contempo, i principi a cui le Regioni debbono attenersi nell'emanare le norme di dettaglio sia mediante il richiamo ai criteri già previsti dal decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), sia indicando ulteriori principi di semplificazione, razionalizzazione e riordino degli uffici, del personale e delle risorse.

Secondo la difesa dello Stato, rispetto ai principi e criteri posti dal legislatore statale, la norma regionale censurata, limitandosi a disporre il mero e generico recepimento senza dettare la necessaria e specifica disciplina attuativa determinerebbe «una situazione di incertezza giuridica e di possibile paralisi degli organi e del funzionamento degli istituti zooprofilattici sperimentali, con possibile pregiudizio per la tutela della salute».

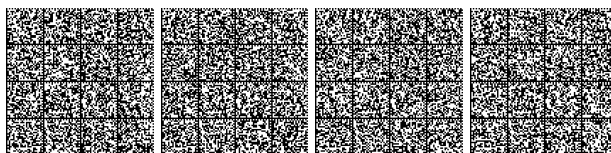
1.3.2.- Osserva, inoltre, l'Avvocatura dello Stato che il secondo periodo dell'impugnato art. 13, facendo decorrere l'effetto abrogativo delle previgenti disposizioni contrastanti contenute nella legge regionale 4 agosto 2008, n. 12 (Riordino dell'Istituto zooprofilattico sperimentale della Sardegna "Giuseppe Pegreff", ai sensi del decreto legislativo 30 giugno 1993, n. 270, e abrogazione della legge regionale 22 gennaio 1986, n. 15) a far data dall'entrata in vigore dell'impugnata legge reg. Sardegna n. 25 del 2012, si porrebbe in contrasto con l'art. 16 del d.lgs. n. 106 del 2012, facendo quest'ultimo decorrere l'abrogazione del decreto legislativo 30 giugno 1993, n. 270 (Riordinamento degli istituti zooprofilattici sperimentali, a norma dell'art. 1, comma 1, lettera h, della legge 23 ottobre 1992, n. 421) - il quale reca la disciplina di detti istituti precedente a quella introdotta dal d.lgs. n. 106 del 2012 - dall'entrata in vigore dello statuto e dei regolamenti di ciascun Istituto, da emanarsi, ai sensi dell'art. 12 dello stesso d.lgs. n. 106 del 2012, nel rispetto delle leggi regionali chiamate a dare attuazione ai summenzionati principi e criteri direttivi dettati dal precedente art. 10.

La difesa statale menziona altresì il comma 2 dell'art. 16 del d.lgs. n. 106 del 2012 il quale, disponendo che «Fino alla data di entrata in vigore dello statuto e dei regolamenti di cui all'articolo 12, rimangono in vigore le attuali norme sul funzionamento e sull'organizzazione degli Istituti nei limiti della loro compatibilità con le disposizioni del presente decreto legislativo», intende garantire la continuità del funzionamento dei disciplinati istituti, nelle more dell'adozione dei provvedimenti attuativi delle norme di riordino previste dal d.lgs. n. 106 del 2012.

Secondo il ricorrente Presidente del Consiglio dei ministri detta continuità non sarebbe invece garantita dall'impugnato art. 13 della legge reg. Sardegna n. 25 del 2012, il quale, prevedendo l'abrogazione della precedente legge regionale sull'organizzazione e sul funzionamento dell'Istituto zooprofilattico sperimentale, a decorrere dalla sua entrata in vigore - a far data, quindi, antecedentemente all'adozione dei nuovi statuti e regolamenti - determinerebbe un vuoto normativo suscettibile di paralizzare l'attività dell'Istituto o, comunque, di determinare una situazione di pericolosa incertezza giuridica, atteso che i principi posti dagli artt. da 9 a 16 del d.lgs. n. 106 del 2012 necessitano di puntuali atti regionali attuativi. Da ciò seguirebbe che la disposizione di legge regionale censurata si porrebbe in contrasto con gli artt. 10 e 16 del d.lgs. n. 106 del 2012, violando, in tal modo, i principi fondamentali della legislazione statale in materia di «tutela della salute» e, conseguentemente, l'art. 117, terzo comma, Cost., nonché, determinando incertezza giuridica e ostacolando il buon funzionamento dell'Istituto zooprofilattico sperimentale, il principio del buon andamento della pubblica amministrazione previsto dall'art. 97 Cost.

1.4.- Con un quarto motivo di ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna infine l'art. 18 della legge reg. Sardegna n. 25 del 2012, per il quale: «1. I titoli minerari di autorizzazione di indagine, concessione, permesso di ricerca di minerali di I categoria e le autorizzazioni e i permessi di cava, per i quali sia stata presentata da parte degli esercenti, prima della scadenza del titolo minerario, l'istanza tesa alla proroga e/o al rinnovo del titolo medesimo, il cui procedimento non sia stato concluso da tutte le amministrazioni aventi competenza concorrente per motivi indipendenti dagli obblighi attribuiti agli istanti, sono automaticamente prorogati sino al 30 giugno 2013. 2. La proroga è ammessa esclusivamente per la prosecuzione dei lavori precedentemente autorizzati e non ancora conclusi, previa verifica di validità delle polizze di fideiussione a garanzia dell'esecuzione dei lavori di messa in sicurezza e ripristino ambientale, nel rispetto delle norme vigenti in materia di attività estrattive».

Osserva anzitutto l'Avvocatura dello Stato che le disposizioni censurate rinnoverebbero «di diritto» le autorizzazioni di indagine, concessione, permesso di ricerca di minerali di I categoria, nonché le autorizzazioni e i permessi di cava già scadute o in scadenza, senza prevedere alcuna condizione, verifica o procedura di natura ambientale, mentre la normativa statale ammetterebbe il rinnovo soltanto per i progetti che siano già stati sottoposti alla procedura di valutazione dell'impatto ambientale o alla procedura di verifica di assoggettabilità a VIA entro cinque anni dalla pub-



blicazione del provvedimento di VIA, ai sensi del termine stabilito, a pena di decadenza, dall'art. 26, comma 6, del d.lgs. n. 152 del 2006, escludendolo, invece, per quei progetti che non siano mai stati sottoposti a procedure di VIA o di verifica di assoggettabilità a VIA.

Ne conseguirebbe che la disposizione di legge regionale censurata, sottraendo detti progetti dalle procedure di VIA, si porrebbe in contrasto con gli artt. da 20 a 28 e con gli Allegati III, lettere *b)*, *s)* ed *u)*, e IV, punti 2, lettera *b)*, 7, lettera *o)*, ed 8, lettera *i)*, del richiamato d.lgs. n. 152 del 2006.

Osserva infatti l'Avvocatura dello Stato che la durata di ogni singola autorizzazione costituisce condizione fondamentale del provvedimento autorizzativo, alla cui scadenza è necessaria una verifica sia dell'eventuale mutamento delle condizioni territoriali ed ambientali, sia degli aggiornamenti intervenuti nel quadro normativo. Ne conseguirebbe che la modifica o la proroga del termine di una autorizzazione, o comunque il rinnovo della stessa autorizzazione, definendone un nuovo termine, costituirebbe una evidente modifica della «sostanza» della autorizzazione medesima, che, in quanto tale, dovrebbe essere sottoposta alle procedure in materia di VIA stabilite dalla direttiva 27 giugno 1985, n. 85/337/CEE (Direttiva del Consiglio concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati), Allegato I, punto 22, ed Allegato II, punto 13, primo trattino (ora direttiva 13 dicembre, n. 2011/92/UE - testo di codificazione, Allegato I, punto 24, ed Allegato II, punto 13.a). Al riguardo, è richiamato anche l'orientamento della Corte di giustizia dell'Unione europea che avrebbe ribadito detti principi (sentenza della Corte di giustizia, in causa C-201/02, sentenza 7 gennaio 2004, Delena-Wells, punti da 44 a 47), nonché la giurisprudenza del Consiglio di Stato (sezione IV, sentenza n. 5715 del 2004) e della Corte costituzionale (sentenze n. 1 e n. 67 del 2010), che avrebbero affermato la facoltà di sottrarre alla procedura di VIA i rinnovi di autorizzazione per progetti estrattivi autorizzati sulla base di una previa valutazione di impatto ambientale o di una verifica di assoggettabilità a VIA (tenendo comunque presente il termine di decadenza quinquennale stabilito dall'art. 26, comma 6, del d.lgs. n. 152 del 2006), mentre ciò non potrebbe valere per il rinnovo o la proroga di quelle autorizzazioni di progetti la cui compatibilità ambientale non sia stata previamente accertata in sede di autorizzazione.

Ad avviso della difesa statale, ne conseguirebbe che l'art. 18 della legge reg. Sardegna n. 25 del 2012, non individuando il termine a decorrere dal quale, entrata in vigore la disciplina in materia di VIA concernente le attività relative ai «titoli minerari di autorizzazione di indagine, concessione, permesso di ricerca di minerali di I categoria e le autorizzazione e i permessi di cura», occorra procedere, per una prima volta, all'assoggettamento alla VIA dell'attività medesima, eccede dalla competenza statutaria in materia di «industria, commercio ed esercizio industriale delle miniere, cave e saline», prevista dall'art. 4, lettera *a)*, dello statuto di autonomia, violando, in tal modo, l'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost., che attribuisce allo Stato la legislazione esclusiva in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali».

2.- Si è costituita in giudizio la Regione autonoma Sardegna con atto del 20 marzo 2013, depositato nella cancelleria di questa Corte il successivo 29 marzo, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile, o comunque, nel merito, infondato.

2.1.- In relazione al primo motivo di ricorso, osserva, in via preliminare, la difesa regionale che la censura mossa avverso l'art. 6, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2012 - in ragione dell'asserito contrasto con l'ordinamento comunitario di cui all'art. 117, primo comma, Cost. e con gli artt. 3 e 4 dello statuto di autonomia - escludendo la disposizione di legge regionale impugnata il ricorso a procedure competitive di evidenza pubblica per l'affidamento di servizi di interesse generale non solo a società «a totale partecipazione pubblica» ma anche a «società a partecipazione mista pubblica privata» - sarebbe inammissibile, per omessa specificazione del parametro interposto, limitandosi, il ricorrente, ad evocare genericamente il diritto eurounitario per censurare la violazione indiretta degli artt. 117, primo comma, Cost., e 3 e 4 dello statuto sardo di autonomia, «senza indicare le precise disposizioni dei Trattati o del diritto derivato che sarebbero pretesamente violate dalla disposizione impugnata» (è richiamata, al riguardo, la sentenza n. 325 del 2010 della Corte costituzionale).

Nel merito, ad avviso della difesa regionale, la questione sarebbe comunque infondata.

Quanto all'esatta individuazione del *thema decidendum*, osserva preliminarmente la Regione autonoma Sardegna che il ricorrente non mette in questione il riparto di competenze tra Stato e Regione, bensì unicamente la conformità della censurata legge regionale al diritto dell'Unione europea, richiamando unicamente i limiti posti dalla giurisprudenza della Corte di giustizia circa l'affidamento diretto di un servizio (senza gara ad evidenza pubblica volta all'attuazione dei principi di libera concorrenza) in favore delle società in house. Al riguardo, la resistente richiama il diverso orientamento assunto dal Consiglio di Stato nel parere della sezione II, 18 aprile 2007, n. 456, nel quale è stato affermato che «in astratto, è configurabile un "controllo analogo" anche nel caso in cui il pacchetto azionario non sia detenuto direttamente dall'ente pubblico, ma indirettamente mediante una società per azioni capogruppo (c.d. holding) posseduta al 100 % dell'ente medesimo», cosicché, in tale ottica, la partecipazione pubblica indiretta, anche



se totalitaria, sarebbe compatibile con il diritto eurounitario. Lo stesso principio sarebbe stato affermato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea nella sentenza 11 maggio 2006, in causa C-340/04, Carbotermo ed altri, a testimonianza del fatto che la totale partecipazione pubblica della società affidataria non è elemento imprescindibile per l'affidamento cosiddette in house dei servizi pubblici locali, là dove la società affidataria sia controllata, a sua volta, da una società a totale partecipazione pubblica.

Da ciò, seguirebbe l'infondatezza dell'assunto da cui muove il ricorrente, in base al quale, in ossequio al diritto eurounitario, la gestione dei servizi pubblici può essere affidata alternativamente o a società totalmente private o a società che rientrano nel modello del cosiddette in house providing. Pur escludendo, l'evoluzione giurisprudenziale, la riconducibilità del modello organizzativo della «società mista» a quello da ultimo richiamato, stando al menzionato parere del Consiglio di Stato n. 456 del 2007, «la non riconducibilità alla figura dell'in house providing non implica, di per sé, la esclusione automatica della compatibilità comunitaria della diversa figura della società mista a partecipazione pubblica maggioritaria in cui il socio privato sia scelto con una procedura di evidenza pubblica», avendo il decreto legislativo 12 aprile 2006 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE) affermato il principio secondo il quale le società miste «devono intendersi consentite nei soli casi già previsti da una disciplina speciale, nel rispetto del principio di legalità» e che, in questi casi, «la scelta del socio deve comunque avvenire con procedure di evidenza pubblica», sicché «la necessità di una gara per la scelta del socio», se da un parte determina «l'esclusione della riconducibilità alla figura dell'in house», dall'altra «ha condotto a ritenere non corretto annoverare tale figura-tipo di affidamento tra quelli "diretti"».

Ne conseguirebbe che, secondo il richiamato orientamento del Consiglio di Stato, «l'attività che si ritiene "affidata" (senza gara) alla società mista sia, nella sostanza, da ritenere affidata (con gara) al partner privato scelto con una procedura di evidenza pubblica che abbia ad oggetto, al tempo stesso, anche l'attribuzione dei suoi compiti operativi e quella della qualità del socio», con la conseguenza che sarebbe «ammissibile il ricorso alla figura della società mista (quantomeno) nel caso in cui essa non costituisca, in sostanza, la beneficiaria di un "affidamento diretto", ma la modalità organizzativa con la quale l'amministrazione controlla l'affidamento disposto, con gara, al "socio operativo" della società».

Non sussisterebbe, pertanto, il censurato contrasto.

2.2.- Ad avviso della resistente, anche le censure mosse avverso l'art. 8, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2012, con le quali il Presidente del Consiglio si duole della lesione delle competenze statutarie, avendo il legislatore regionale indicato, su tutto il territorio regionale, i siti «idonei» alla installazione degli impianti eolici, sarebbero anzitutto inammissibili per erronea indicazione del parametro asseritamente violato. Secondo la Regione autonoma Sardegna, pur concernendo, la norma impugnata, la pianificazione delle centrali eoliche sul territorio e la protezione dei beni ambientali e paesaggistici ed essendo pertanto riconducibile all'ambito materiale dell'urbanistica, sarebbe stato evocato a parametro soltanto l'art. 4 dello statuto di autonomia, senza richiamare l'art. 3, comma 1, lettera f), della legge cost. n. 3 del 1948, che attribuisce al legislatore regionale competenza esclusiva nelle materie «urbanistica ed edilizia»; né il ricorrente avrebbe richiamato gli artt. 5 e 6 del d.P.R. 22 maggio 1975, n. 480 (Nuove norme di attuazione dello statuto speciale della regione autonoma della Sardegna), i quali attribuiscono alla competenza della Regione autonoma Sardegna tra l'altro l'approvazione dei «piani territoriali di coordinamento» e dei «piani territoriali paesistici», imprescindibili ai fini di una corretta ricostruzione dell'ambito di autonomia della resistente (è richiamata la sentenza della Corte costituzionale n. 51 del 2006 sul «ruolo interpretativo ed integrativo delle stesse espressioni statutarie» rispetto alle norme di attuazione degli statuti speciali e sulla loro prevalenza sugli atti legislativi ordinari, anche in specifico riferimento all'ambito materiale dell'«urbanistica ed edilizia» da cui discenderebbe la competenza primaria della Regione autonoma Sardegna in materia di tutela del paesaggio).

Nel merito, la censura sarebbe infondata.

Osserva anzitutto la Regione autonoma Sardegna che, con la sentenza n. 224 del 2012, richiamata dal ricorrente, la Corte costituzionale, dichiarando costituzionalmente illegittimo l'art. 18 della legge della Regione Sardegna 29 maggio 2007, n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione. Legge finanziaria 2007), come sostituito dall'art. 6, comma 8, della legge della Regione Sardegna 7 agosto 2009, n. 3 (Disposizioni urgenti nei settori economico e sociale), nella parte in cui consentiva la realizzazione di nuovi impianti eolici nelle aree industriali, retroindustriali e limitrofe, anche se ricadenti negli ambiti di paesaggio costieri o in aree già compromesse dal punto di vista ambientale, avrebbe affermato il principio in base al quale la Regione autonoma Sardegna, onde esercitare la propria competenza primaria in materia paesistica, potrebbe «individuare le aree non idonee all'inserimento di impianti eolici», ma non potrebbe adottare una legislazione che si risolvesse nel «rovesciamento del principio generale contenuto nell'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003», che prevede la generale utilizzabilità di tutti i terreni per l'inserimento degli impianti di energia eolica, con le eccezioni, stabilite dalle Regioni, ispirate alla tutela di altri interessi costituzionalmente protetti.



La norma censurata nel presente giudizio sarebbe però, secondo la difesa regionale, «radicalmente diversa» da quella allora dichiarata costituzionalmente illegittima, poiché aumenterebbe le possibilità di edificazione di impianti eolici restringendo l'ambito di operatività del divieto posto dall'art. 112 delle Norme tecniche di attuazione del Piano paesistico regionale, adottato con deliberazione della Giunta regionale 5 settembre 2006, n. 36/7, ai sensi della legge della Regione Sardegna 25 novembre 2004, n. 8 (Norme urgenti di provvisoria salvaguardia per la pianificazione paesaggistica e la tutela del territorio regionale), il quale, riespandendosi a seguito della richiamata dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 18 della legge reg. Sardegna n. 2 del 2007, precluderebbe la realizzazione di impianti eolici negli ambiti di paesaggio costieri.

2.3.- Quanto al terzo motivo di ricorso, con il quale è impugnato l'art. 13 della legge reg. Sardegna n. 25 del 2012, la resistente eccepisce, in via preliminare, l'inammissibilità della doglianza per carenza di interesse del ricorrente, atteso che, in caso di pronuncia ablatoria, la lamentata «genericità» della disciplina regionale - che si sarebbe limitata a disporre il generico recepimento della legge statale, senza dettare una vera disciplina attuativa - si trasformerebbe addirittura in «vuoto normativo».

2.3.1.- Nel merito, la censura sarebbe infondata.

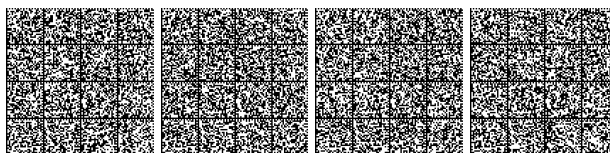
Ad avviso della difesa regionale, la norma censurata renderebbe infatti applicabile agli istituti zooprofilattici regionali le disposizioni recate dagli artt. da 9 a 16 del d.lgs. n. 106 del 2012, per le quali, tra l'altro, sono: elencate alcune modalità di esercizio delle funzioni degli istituti stessi (facoltà di associarsi per le attività di produzione; immissione in commercio e distribuzione di specialità veterinarie; possibilità di stipulare convenzioni e contratti; facoltà di svolgere attività di supporto tecnico-scientifico per le Università) (art. 9); riordinati gli organi degli istituti e le relative attribuzioni (art. 11); dettate previsioni sulla riforma degli statuti e dei regolamenti degli istituti stessi, i quali dovranno essere adottati in via autonoma dagli organi, senza «alcun bisogno di specifica ulteriore intermediazione da parte delle fonti regionali» (art. 12); recate ulteriori puntualizzazioni circa la disciplina delle funzioni di vigilanza e di controllo (art. 14). Ne conseguirebbe che, quanto alle disposizioni richiamate, il legislatore statale avrebbe già dettato norme direttamente applicabili, per quanto suscettibili di ulteriore specificazione.

Quanto, invece, agli artt. 10 e 13 dell'evocato d.lgs. n. 106 del 2012, secondo la Regione autonoma Sardegna, pur trattandosi di disposizioni di non immediata applicazione, esse non imporrebbero comunque alcun obbligo di attuazione mediante legge regionale: gli ulteriori principi e criteri direttivi dettati dal legislatore statale in punto di organizzazione e funzionamento degli istituti zooprofilattici regionali, nonché di valutazione dei costi, dei rendimenti e di verifica dell'utilizzazione delle risorse con la prima delle due disposizioni evocate a parametro, ben potrebbero trovare attuazione in via regolamentare da parte della Regione; né il richiamato art. 13 - che prevede la costituzione di un comitato di supporto strategico composto dai direttori generali di tutti gli istituti, dai direttori generali delle direzioni del Dipartimento per la sanità veterinaria del Ministero della salute - pur non essendo suscettibile di immediata applicazione, sarebbe lesivo dei parametri evocati, per quanto possa essere inutiliter dato.

2.3.2.- Parimenti infondata sarebbe anche la censura rivolta al secondo periodo dell'art. 13 della legge reg. Sardegna n. 25 del 2012, che, prevedendo l'abrogazione delle «disposizioni contrastanti contenute nella legge regionale 4 agosto 2008, n. 12», si porrebbe - secondo il ricorrente - in contrasto con l'art. 16 del d.lgs. n. 106 del 2012, il quale dispone invece l'abrogazione del d.lgs. n. 270 del 1993 (recante la disciplina degli istituti zooprofilattici regionali antecedente a quella di riordino dettata dal medesimo decreto legislativo), dall'entrata in vigore dello statuto e dei regolamenti degli istituti stessi, facendo, in tal modo, decorrere l'effetto abrogativo della precedente legge reg. Sardegna n. 12 del 2008 (recante il riordino dell'Istituto zooprofilattico sperimentale della Sardegna) dall'entrata in vigore della legge regionale impugnata (e, quindi, a far data antecedentemente all'adozione dei nuovi statuti e regolamenti dell'Istituto zooprofilattico sperimentale).

Osserva, infatti, la resistente che non vi sarebbe alcuna differenza sostanziale tra l'effetto abrogativo disposto dalla legge statale e quello prodotto dal censurato intervento del legislatore regionale. Il richiamato art. 16 del d.lgs. n. 106 del 2012 prevede infatti che a rimanere in vigore siano le precedenti «norme sul funzionamento e sull'organizzazione degli Istituti nei limiti della loro compatibilità con le disposizioni del presente decreto legislativo». Analogamente, la legge regionale prevede l'abrogazione delle «disposizioni contrastanti contenute nella legge regionale 4 agosto 2008, n. 12». Ne conseguirebbe che, in entrambi i casi, il legislatore (statale e regionale) si è limitato ad esplicitare l'effetto della abrogazione tacita delle norme incompatibili con la nuova disciplina degli Istituti zooprofilattici sperimentali, sicché non sussisterebbe il censurato contrasto.

In secondo luogo, rileva la Regione autonoma Sardegna che il principio generale di continuità funzionale dell'amministrazione implica la prorogatio degli organi e degli uffici amministrativi, sicché sarebbe assolutamente infondato il lamentato pericolo di paralisi dell'attività dell'Istituto e la conseguente lesione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione ex art. 97 Cost.



Osserva, infine, la resistente che non sussiste alcun dovere del legislatore regionale di completare, con una disciplina di dettaglio, quella di principio stabilita dal legislatore statale.

2.4.- Quanto, infine, al quarto motivo di ricorso, con il quale è censurato l'art. 18 della legge reg. Sardegna n. 25 del 2012, per asserito contrasto con la normativa statale in punto di procedure di VIA relative al rinnovo delle autorizzazioni e dei permessi di cava, la difesa regionale eccepisce, in via preliminare, l'inammissibilità della doglianza per errata e incompleta prospettazione del parametro, atteso che il ricorrente si duole unicamente della lesione dell'art. 4, comma 1, lettera *a*), dello statuto di autonomia, che riserva alla Regione la competenza concorrente in materia di «esercizio industriale delle miniere, cave e saline». Al contrario, secondo la Regione autonoma Sardegna, la norma impugnata, trattando di «titoli minerari» e di «permessi di cava», involverebbe anche la sua competenza esclusiva in materia di «esercizio dei diritti demaniali e patrimoniali della Regione relativi alle miniere, cave e saline» prevista dall'art. 3, comma 1, lettera *m*), dello statuto di autonomia: il ricorrente avrebbe pertanto omesso di motivare in ordine all'esorbitanza della disposizione di legge regionale censurata anche dal richiamato parametro statutario.

Nel merito, secondo la resistente, la censura sarebbe comunque infondata, atteso che la disposizione impugnata disporrebbe una proroga definita in un brevissimo arco di tempo (dalla data di entrata in vigore della legge censurata sino al 30 giugno 2013), non destinata a tutti gli operatori del settore, bensì solamente a quelli che abbiano presentato, prima della scadenza del titolo minerario, una «istanza tesa alla proroga e/o al rinnovo del titolo medesimo, il cui procedimento non sia stato concluso da tutte le amministrazioni aventi competenza [...] per motivi indipendenti dagli obblighi attribuiti agli istanti».

Osserva, infatti, la Regione autonoma Sardegna che detta proroga non comporta alcun beneficio particolare in capo agli esercenti di cave e miniere, bensì sarebbe soltanto funzionale a regolare il mero passaggio, in via transitoria, tra la vigenza del precedente titolo e il suo (possibile) rinnovo, onde evitare che le imprese debbano soffrire un pregiudizio nelle more di definizione dei procedimenti amministrativi di rinnovo e proroga. Da ciò seguirebbe che la disposizione censurata, ben lungi dallo stabilire la «procedura di rinnovo automatico» lamentata dal ricorrente, disporrebbe una mera proroga della concessione (al riguardo, è richiamata la sentenza del Consiglio di Stato, sezione V, n. 1252 del 2012, circa gli elementi per cui il «rinnovo del contratto» differisce dalla «proroga»).

Ad avviso della resistente, sarebbero conseguentemente inconferenti le evocate sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea, 7 gennaio 2004, in causa C-201/02, Delena Wells, e del Consiglio di Stato, sezione IV, n. 5715 del 2004, avendo ad oggetto provvedimenti che disponevano un effettivo rinnovo di titoli autorizzativi. Al contrario, nel caso di specie, la disposizione censurata si limiterebbe a rinnovare i termini di appena un semestre, mentre la «sostanza» della concessione non sarebbe certamente alterata.

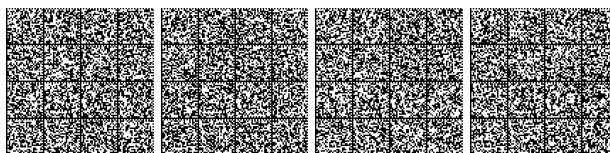
Analogamente, secondo la Regione autonoma Sardegna, le richiamate sentenze n. 1 e n. 67 del 2010 e n. 114 del 2012 della Corte costituzionale avevano ad oggetto atti legislativi di rinnovo pluriennale dei titoli di sfruttamento del suolo che comportavano ricadute automatiche sul piano ambientale, cosa che non si verificherebbe nel caso di specie, disponendo la norma impugnata una mera proroga dei titoli in essere.

3.- Con memoria depositata in data 20 maggio 2014, la Regione autonoma Sardegna ha ribadito le conclusioni precedentemente rassegnate chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile, o, nel merito, infondato.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 6, comma 1, 8, comma 2, 13 e 18 della legge della Regione autonoma Sardegna 17 dicembre 2012, n. 25 (Disposizioni urgenti in materia di enti locali e settori diversi), in riferimento agli artt. 97, 117, primo comma, secondo comma, lettera *s*), e terzo comma, della Costituzione, e 3 e 4, lettere *a*) ed *e*), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), nonché per contrasto con gli artt. 10 e 16 del decreto legislativo 28 giugno 2012, n. 106 (Riorganizzazione degli enti vigilati dal Ministero della salute, a norma dell'articolo 2 della legge 4 novembre 2010, n. 183), con gli articoli da 20 a 28, e con gli Allegati III, lettere *b*), *s*) ed *u*), e IV, punti 2, lettera *b*), 7, lettera *o*), ed 8, lettera *i*), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale).

2. - L'art. 6, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2012, è impugnato perché, disponendo che gli enti locali affidano lo svolgimento dei servizi di interesse generale non soltanto a società «a totale partecipazione pubblica», ma anche a società «a partecipazione mista pubblica privata», si porrebbe in contrasto con il diritto dell'Unione europea, violando in tal modo l'art. 117, primo comma, Cost.



In via preliminare, occorre prendere in esame le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla Regione autonoma Sardegna per omessa specificazione del parametro interposto e per «errata prospettazione di parte ricorrente».

2.1.- L'eccezione non è fondata.

Bisogna anzitutto osservare che, ancorché la difesa regionale sollevi due distinti motivi d'inammissibilità (l'uno inerente alla mancata indicazione del parametro interposto asseritamente violato, e l'altro al difetto di motivazione del gravame), l'eccezione va presa in esame unitariamente, in quanto entrambi i motivi sono fondati su una *ratio* comune (*ex plurimis*, sentenza n. 67 del 2014), essendo riconducibili alla valutazione circa l'ammissibilità delle censure mosse in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost.

Secondo quanto sostenuto dalla Regione autonoma Sardegna, la mancata indicazione delle precise disposizioni dei Trattati o del diritto derivato dell'Unione europea che sarebbero violate dalla disposizione impugnata concreterebbe il preteso «difetto di motivazione del gravame» da parte del ricorrente, limitandosi, quest'ultimo, ad evocare genericamente il diritto dell'Unione per censurare la violazione indiretta degli artt. 117, primo comma, Cost., e 3 e 4 dello statuto di autonomia, «senza indicare le precise disposizioni dei Trattati o del diritto derivato che sarebbero violate dalla disposizione impugnata».

È ben vero, come osserva la difesa regionale, che questa Corte ha dichiarato inammissibili questioni di legittimità costituzionale promosse in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. per omessa indicazione delle norme interposte del diritto dell'Unione europea asseritamente violate. Ciò, però, soltanto nei limitati casi in cui il contrasto con il diritto dell'Unione era evocato in maniera assolutamente generica, non essendo in alcun modo individuabile il parametro integrativo del giudizio e non essendo richiamato alcun principio dei Trattati univocamente desumibile dalla giurisprudenza comunitaria idoneo a concretare la lesione delle competenze del ricorrente (sentenze n. 199 del 2012, punto 4.1. del Considerato in diritto; n. 325 del 2010, punto 11.1. del Considerato in diritto). Sicché, nei precedenti richiamati dalla Regione autonoma Sardegna, l'ambito delle competenze in assunto violato non poteva essere in alcun modo individuato dalle prospettazioni dei ricorrenti (sentenze n. 311 del 2013, n. 199 del 2012 e n. 325 del 2010).

Ben diverso risulta il caso in esame, in cui si deve disattendere l'eccezione di inammissibilità. Le norme interposte e i principi del diritto dell'Unione europea sono infatti desumibili dal ricorso in maniera sufficientemente idonea a concretare l'asserita violazione dell'art. 117 Cost. e dei parametri statutari evocati (artt. 3 e 4 della legge cost. n. 3 del 1948), in ragione della palese incidenza della disposizione impugnata sulla materia della concorrenza e della evidente interferenza del disposto normativo rispetto ai principi generali stabiliti al riguardo dal diritto dell'Unione europea (*ex plurimis*, sentenze n. 50 del 2013 e n. 114 del 2012). L'Avvocatura dello Stato, nel motivare la censura avverso la norma impugnata, fornisce, tra l'altro, ampi richiami alla sentenza della Corte di giustizia, 11 gennaio 2005, in causa C-26/03, Stadt Halle ed altri contro RPL Lochau, i quali risultano sufficientemente idonei a prospettare la lesione dei principi generali del Trattato in materia di concorrenza (art. 14 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea), nonché di libertà di stabilimento e di prestazione dei servizi (artt. 49 e 56 del TFUE), rendendo «superflua ogni ulteriore specificazione delle singole norme di riferimento» (sentenza n. 114 del 2012).

2.2.- Nel merito, la questione non è fondata, nei termini di seguito precisati.

Occorre anzitutto procedere all'inquadramento dell'ambito materiale a cui è riconducibile la disposizione impugnata (art. 6, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2012), nella parte in cui consente l'affidamento diretto dei servizi di rilevanza economica dell'ente locale a società «a partecipazione mista pubblica privata».

In relazione a disposizioni analoghe a quella censurata nell'odierno giudizio, questa Corte ha già riconosciuto la corrispondenza tra l'espressione «servizio pubblico locale di rilevanza economica» o «servizio di interesse generale» dell'ente locale e quella di «servizio di interesse economico generale» (SIEG), rinvenibile, in particolare, negli artt. 14 e 106 del TFUE (*ex plurimis*, sentenza n. 325 del 2010, punto 6.1. del Considerato in diritto). Ne consegue che la norma censurata, riferendosi ai servizi pubblici locali a rilevanza economica, è riconducibile all'ambito materiale relativo alla tutela della concorrenza.

Prima di esaminare, nel merito, la censura prospettata, occorre rilevare che la normativa vigente in materia è stata oggetto di numerosi interventi del legislatore statale che, negli anni più recenti, ha espressamente recepito i criteri enucleati dal diritto dell'Unione europea in sede di modifica dell'art. 113 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali). La normativa richiamata, incorporata nel testo unico degli enti locali, per effetto della clausola di salvaguardia contenuta all'art. 1, comma 2, dello stesso d.lgs. n. 267 del 2000 in favore delle autonomie speciali - il quale prevede che «Le disposizioni del presente testo unico non si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano se incompatibili con le attribuzioni previste dagli statuti e dalle relative norme di attuazione» - consente, secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte, l'applicazione anche alle autonomie speciali della menzionata disciplina nei limiti dei parametri statutari e delle norme di attuazione (tra le tante, sentenza n. 39 del 2014).



Il richiamato art. 113 è stato poi abrogato dall'art. 23-bis del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione Tributaria), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133, che già prevedeva l'affidamento dei servizi pubblici a società a partecipazione mista pubblico/privata.

Peraltro, il richiamato art. 23-bis è stato successivamente abrogato a seguito dell'entrata in vigore del d.P.R. 18 luglio 2011, n. 113 (Abrogazione, a seguito di referendum popolare, dell'articolo 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, e successive modificazioni, nel testo risultante a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 325 del 2010, in materia di modalità di affidamento e gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica), con il quale, preso atto dell'esito del referendum ammesso da questa Corte con la sentenza n. 24 del 2011, è stata disposta l'abrogazione, a decorrere dal 21 luglio 2011, dell'art. 23-bis, oggetto del quesito referendario.

Questa Corte, con la citata sentenza n. 24 del 2011 (punto 4.2.2. del Considerato in diritto), ha escluso la reviviscenza dell'art. 113 del d.lgs. n. 267 del 2000 a seguito dell'abrogazione referendaria dell'art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008.

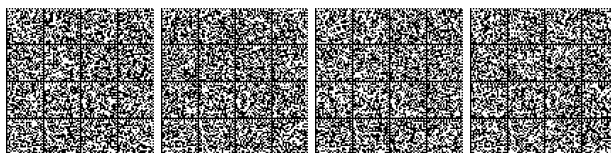
La conseguenza delle vicende legislative e referendarie brevemente richiamate è che, attualmente, si deve ritenere applicabile alla materia in cui si controverte nel presente giudizio unicamente la normativa e la giurisprudenza comunitarie, senza alcun riferimento a leggi interne (sentenze n. 50 del 2013 e n. 199 del 2012).

Tanto premesso circa la disciplina vigente in cui si colloca la disposizione censurata nell'odierno giudizio, occorre rilevare che, nel raffrontare la normativa interna allora censurata (versione originaria del sopra richiamato art. 23-bis) con quella (tutt'ora vigente) del diritto dell'Unione europea, questa Corte ha già affermato che «La normativa comunitaria consente l'affidamento diretto del servizio (cioè senza una gara ad evidenza pubblica per la scelta dell'affidatario) alle società miste nelle quali si sia svolta una gara ad evidenza pubblica per la scelta del socio privato e richiede sostanzialmente che tale socio sia un socio "industriale" e non meramente "finanziario" (in tal senso, in particolare, il Libro verde della Commissione del 30 aprile 2004), senza espressamente richiedere alcun limite, minimo o massimo, della partecipazione del socio privato», permettendo, in particolare, l'affidamento diretto della gestione del servizio «in via ordinaria» ad una società mista, alla condizione che la scelta del socio privato «avvenga mediante procedure competitive ad evidenza pubblica» e che a tale socio siano attribuiti «specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio» (sentenza n. 325 del 2010, punto 6.1. del Considerato in diritto).

In altre parole, questa Corte, rigettando le impugnazioni delle Regioni ricorrenti avverso l'art. 23-bis - aventi ad oggetto la disciplina statale allora vigente, che consentiva l'affidamento diretto del servizio alle società miste, a condizione che la scelta del socio privato avvenisse con procedura ad evidenza pubblica e contestuale attribuzione di specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio - ha già riconosciuto la conformità al diritto dell'Unione europea e, conseguentemente, all'art. 117, primo comma, Cost., delle modalità di affidamento previste anche dalla norma censurata nell'odierno giudizio.

Anche il diritto dell'Unione europea conferma il principio riconosciuto da questa Corte nella sentenza n. 325 del 2010, consentendo, purché ricorrano le richiamate condizioni, l'affidamento diretto del servizio di rilevanza economica anche a società cosiddette miste, ed anzi esprimendo un vero e proprio favor per il partenariato pubblico/privato e gli organismi misti (il già richiamato Libro verde della Commissione europea relativo ai partenariati pubblico-privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni, COM-2004-327, 30 aprile 2004; nonché la Comunicazione interpretativa della Commissione europea sull'applicazione del diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni ai partenariati pubblico-privati istituzionalizzati, PPPI, 2008/C91/02).

La giurisprudenza comunitaria conferma questi assunti. La sentenza della Corte di giustizia, sezione terza, 15 ottobre 2009, in causa C-196/08, Acoset Spa, ha ribadito la legittimità comunitaria dell'affidamento diretto a società miste, purché sia rispettata la condizione della gara cosiddetta "a doppio oggetto". Afferma infatti la Corte europea che «Sebbene la mancanza di gara nel contesto dell'aggiudicazione dei servizi risulti inconciliabile con gli artt. 43 CE e 49 CE e con i principi di parità di trattamento e di non discriminazione, la scelta del socio privato nel rispetto degli obblighi [comunitari] e l'individuazione dei criteri di scelta del socio privato consentono di ovviare a detta situazione, dal momento che i candidati devono provare, oltre alla capacità di diventare azionisti, anzitutto la loro perizia tecnica nel fornire il servizio nonché i vantaggi economici e di altro tipo derivanti dalla propria offerta» (punto 59). Ne consegue che, «Dato che i criteri di scelta del socio privato si riferiscono non solo al capitale da quest'ultimo conferito, ma altresì alle capacità tecniche di tale socio e alle caratteristiche della sua offerta in considerazione delle prestazioni specifiche da fornire, e dal momento che al socio in questione viene affidata, come nella fattispecie di cui alla causa principale, l'attività operativa del servizio di cui trattasi e, pertanto, la gestione di quest'ultimo, si può ritenere che la scelta del concessionario risulti indirettamente da quella del socio medesimo effettuata al termine di una procedura che rispetta i principi del diritto comunitario, cosicché non si giustificerebbe una seconda procedura di gara ai fini della scelta del concessionario» (punto 60).



Nel caso in esame, il ricorrente Presidente del Consiglio dei ministri, nell'impugnare l'art. 6, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2012, nella parte in cui prevede l'affidamento «ad organismi a partecipazione mista pubblico privata», per asserito contrasto con il diritto dell'Unione europea, si limita ad evocare soltanto la summenzionata sentenza della Corte di giustizia, in causa C-26/03 Stadt Halle ed altri contro RPL Lochau, con cui viene censurato l'affidamento diretto a società miste, ma, nella specie, non vi era stata procedura ad evidenza pubblica per la scelta del socio della società mista affidataria del servizio.

Ne consegue che anche il precedente, richiamato dal ricorrente, conferma che la giurisprudenza comunitaria non esclude che il legislatore, come nel caso in esame, possa disporre l'affidamento diretto del servizio pubblico a società miste, purché sia rispettata la condizione della gara ad evidenza pubblica per la scelta del socio, con contestuale affidamento del servizio.

L'art. 6, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2012 prevede anzitutto, ponendo una regola generale, l'affidamento dei servizi pubblici di interesse generale dell'ente locale mediante procedure ad evidenza pubblica. In alternativa, la disposizione censurata consente l'affidamento diretto del servizio ad organismi «a partecipazione mista pubblica privata» o «a totale partecipazione pubblica», nel «rispetto della normativa comunitaria».

Il rinvio ai principi del diritto dell'Unione europea è ribadito anche dal comma 2 dello stesso art. 6 della legge reg. Sardegna n. 25 del 2012 - non impugnato nel presente giudizio - il quale afferma che «Gli enti locali motivano sulle ragioni della scelta della forma di affidamento adottata ai sensi del comma 1 e sulla sussistenza al riguardo dei requisiti previsti dall'ordinamento comunitario».

Da quanto detto segue che la norma censurata non soltanto non esclude che la concessione dei servizi venga affidata ad una società mista, il cui socio privato sia individuato attraverso una gara «a doppio oggetto», ma, in ragione del rinvio al diritto dell'Unione europea, impone l'obbligatorietà di tale procedura.

Non sussiste, pertanto, il censurato contrasto tra l'art. 6, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2012, da un lato, e gli evocati principi dei Trattati e la richiamata giurisprudenza comunitaria, dall'altro. La norma impugnata, correttamente interpretata nel senso suindicato, nella parte in cui prevede l'affidamento diretto dei servizi pubblici locali ad organismi a partecipazione mista pubblico/privata, presupponendo infatti che il socio privato della società mista venga scelto con procedura ad evidenza pubblica e con gara cosiddetta «a doppio oggetto», nella quale siano contestualmente definite le caratteristiche del servizio, esaurisce, in tal modo, la fase concorrenziale e ottempera a tutti i requisiti richiesti dal diritto dell'Unione europea.

3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 8, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2012 che, inserendo il comma 7-bis all'art. 6 della legge della Regione Sardegna 7 agosto 2009, n. 3 (Disposizioni urgenti nei settori economico e sociale), consente la realizzazione di nuovi impianti eolici o ampliamenti di impianti esistenti, oltre la fascia dei 300 metri, anche negli ambiti di paesaggio costieri, purché non ricadenti in beni paesaggistici e ricompresi in determinate aree del territorio.

Secondo l'Avvocatura dello Stato, la norma impugnata non si limiterebbe ad indicare i siti «non idonei» alla installazione degli impianti, come previsto dall'art. 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), nonché dal paragrafo 17 dell'Allegato 3 del decreto del Ministero dello sviluppo economico 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili), bensì individuerebbe, su tutto il territorio regionale, i siti «idonei», ponendosi, in tal modo, in contrasto con gli evocati parametri interposti.

Ad avviso della difesa regionale, le censure mosse avverso l'art. 8, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2012 sarebbero inammissibili sia per erronea indicazione del parametro asseritamente violato, sia per carenza di interesse ad agire. Pur involvendo, la norma impugnata, titoli di competenza esclusiva della Regione autonoma Sardegna quali l'urbanistica, l'edilizia e la specifica competenza primaria paesaggistica, il Presidente del Consiglio dei ministri avrebbe infatti omesso di evocare a parametro nel presente giudizio l'art. 3, comma 1, lettera f), della legge cost. n. 3 del 1948, nonché gli artt. 5 e 6 del d.P.R. 22 maggio 1975, n. 480 (Nuove norme di attuazione dello statuto speciale della regione autonoma della Sardegna), i quali attribuiscono al legislatore regionale competenza primaria nelle suddette materie.

3.1.- Le eccezioni vanno respinte.

Secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza di questa Corte, nei giudizi in via principale è onere del ricorrente - pena l'inammissibilità della questione - «identificare esattamente la questione nei suoi termini normativi», indicando «le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione di costituzionalità», nonché «una seppur sintetica argomentazione di merito a sostegno della richiesta declaratoria di incostituzionalità della legge» (*ex plurimis*, sentenze n. 39 del 2014, n. 114 del 2013, n. 114 del 2011, n. 40 del 2007, n. 139 del 2006, n. 450 e n. 360 del 2005, n. 213 del 2003; nonché ordinanza n. 123 del 2012).



Pertanto, una volta che il ricorrente abbia chiaramente prospettato l'oggetto e i parametri asseritamente violati, secondo la richiamata giurisprudenza di questa Corte, ai fini dell'ammissibilità della questione, questi non è tenuto a fornire ulteriore motivazione circa l'omessa indicazione di parametri a cui sarebbe riconducibile il titolo di competenza in virtù del quale è stata posta in essere la disposizione censurata, risolvendosi l'eccezione in un profilo che attiene non già all'aspetto preliminare della questione, bensì a quello successivo del merito.

Nel caso di specie, dalla lettura complessiva del ricorso e, in particolare, dalle argomentazioni addotte a sostegno della censura, risulta che il ricorrente Presidente del Consiglio dei ministri abbia esattamente evocato a parametro le norme statutarie, nella parte in cui attribuiscono alla Regione la competenza concorrente, tra l'altro, in materia di «produzione e distribuzione dell'energia elettrica», con contestuale previsione dei limiti alla sua esplicazione (art. 4 dello statuto di autonomia). Da ciò segue l'ammissibilità della questione, atteso che l'evocazione dei parametri statuari richiamati consente di prospettare in maniera sufficientemente idonea e motivata la lesione del principio fondamentale espresso dall'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 nella materia «produzione, trasporto e distribuzione dell'energia» in cui si controverte nel presente giudizio (sentenze n. 165 del 2011 e n. 383 del 2005).

3.2.- Sempre in via preliminare, va infine disatteso anche il secondo motivo di inammissibilità della questione eccepito dalla resistente Regione autonoma Sardegna, che si duole dell'«evidente carenza di interesse ad agire», atteso che «l'accoglimento del motivo di ricorso [...] avrebbe l'effetto di limitare le possibilità di edificazione degli impianti eolici, ponendosi in evidente opposizione con lo spirito delle Linee guida governative approvate con d.m. 10 settembre 2010».

Al riguardo, occorre ribadire che questa Corte ha costantemente affermato che «il ricorso da parte dello Stato avverso leggi regionali è rivolto a tutelare l'interesse obiettivo all'eliminazione delle leggi incostituzionali, a prescindere dagli effetti che, sul piano dell'ordinamento generale, possano anche indirettamente conseguire» (sentenza n. 437 del 1994, punto 3. del Considerato in diritto; nonché, tra le tante, sentenza n. 8 del 1967).

3.3.- Nel merito, la questione è fondata, nei termini di seguito precisati.

Quanto all'ambito materiale cui è riconducibile la disposizione impugnata, bisogna ricordare che questa Corte ha costantemente ricondotto disposizioni di leggi regionali che intervenivano in materia di fonti di energia rinnovabili - analoghe a quella censurata nell'odierno giudizio - ad un tempo sia all'ambito materiale relativo alla «tutela dell'ambiente», di competenza esclusiva dello Stato, giusto il disposto dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., sia a quello relativo alla «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., di potestà legislativa concorrente, in cui spetta allo Stato fissare i principi fondamentali, affermando altresì che i parametri menzionati esprimono obiettivi convergenti, in quanto la produzione da fonti rinnovabili, non fossili è, per definizione, protettiva dell'ambiente (*ex plurimis*, sentenze n. 308, n. 192, n. 107, n. 67 e n. 44 del 2011, n. 366 e n. 119 del 2010 e n. 282 del 2009).

Sul versante opposto, la tutela del territorio, nella dimensione paesaggistica, storico-culturale, di biodiversità, di particolari produzioni agroalimentari, rappresenta un interesse costituzionale potenzialmente confliggente, essendo evidente che l'installazione degli impianti - con particolare riferimento a quelli eolici - può alterare l'assetto territoriale. Al riguardo, questa Corte ha ritenuto che «la conservazione ambientale e paesaggistica» spetti, in base all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., alla cura esclusiva dello Stato (sentenze n. 226 del 2009 e n. 367 del 2007), tenendo però conto, nel caso degli enti territoriali dotati di autonomia particolare, di quanto previsto dagli statuti speciali (sentenze n. 226 del 2009 e n. 378 del 2007).

Bisogna altresì rammentare che il legislatore statale ha trovato un punto di equilibrio tra i richiamati valori costituzionali, potenzialmente antagonisti, nell'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, che disciplina il procedimento volto al rilascio dell'autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili. Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, la norma richiamata è volta, da un lato, a realizzare le condizioni affinché tutto il territorio nazionale contribuisca all'aumento della produzione energetica da fonti rinnovabili, inclusa l'energia eolica, sicché non possono essere tollerate esclusioni pregiudiziali di determinate aree; e, dall'altro lato, a evitare che una installazione massiva degli impianti possa vanificare gli altri valori coinvolti, tutti afferenti la tutela, soprattutto paesaggistica, del territorio (*ex plurimis*, sentenze n. 224 del 2012, n. 308, n. 275, n. 192, n. 107, n. 67 e n. 44 del 2011, n. 366, n. 168 e n. 124 del 2010, n. 282 del 2009).

In particolare, il comma 10 del citato art. 12 - evocato a parametro interposto nel presente giudizio - dispone che le «Linee guida» devono essere approvate in Conferenza unificata, su proposta del Ministro delle attività produttive (oggi Ministro per lo sviluppo economico), di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e del Ministro per i beni e le attività culturali, al fine di «assicurare un corretto inserimento degli impianti, con specifico riguardo agli impianti eolici, nel paesaggio».



La norma richiamata prevede che le Regioni possano procedere soltanto alla individuazione dei siti non idonei all'installazione di specifiche tipologie di impianti in attuazione della normativa summenzionata, atteso che la *ratio* del criterio «residuale» deve essere individuata nel «principio di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, derivante dalla normativa europea» (sentenza n. 224 del 2012).

Le predette “Linee guida” sono state adottate con il richiamato d.m. 10 settembre 2010, il quale, all'allegato 3 (paragrafo 17) - parimenti evocato a parametro interposto nel presente giudizio - indica i criteri che le Regioni devono rispettare al fine di individuare le zone nelle quali non è possibile realizzare gli impianti alimentati da fonti di energia alternativa.

Tanto premesso, alla stregua dei richiamati orientamenti della giurisprudenza di questa Corte, occorre ora procedere allo scrutinio dell'art. 8, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2012.

L'esame della disposizione censurata induce all'osservazione che la stessa si pone in contrasto con il principio fondamentale contenuto nell'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, secondo quanto di seguito precisato.

Va preliminarmente precisato che, contrariamente a quanto dedotto dall'Avvocatura dello Stato, la norma impugnata detta una disciplina riferibile soltanto agli «ambiti di paesaggio costieri», atteso che l'utilizzo della congiunzione «anche» presuppone che la realizzazione degli impianti sia consentita, in linea generale, nella parte restante del territorio regionale, peraltro in linea con il favor circa la disponibilità ad ospitare gli impianti eolici prevista dalle summenzionate norme evocate a parametro interposto.

Ciò posto, occorre osservare che, dalla disamina delle ulteriori disposizioni statutarie e delle relative norme di attuazione evocate dalla difesa regionale (art. 3, comma 1, lettera f, della legge cost. n. 3 del 1948 e artt. 5 e 6 del d.P.R. n. 480 del 1975), si desume chiaramente come nessuno degli ambiti materiali indicati sia strettamente inerente alla «produzione dell'energia», trattandosi, piuttosto, di campi di incidenza indiretta degli interventi in tale materia.

A questo riguardo, occorre ribadire quanto già affermato da questa Corte sin dalla sentenza n. 383 del 2005, secondo cui le competenze statutarie delle autonomie speciali in materia di energia sono sicuramente meno ampie rispetto a quelle riconosciute alle Regioni ordinarie, nello stesso ambito, dall'art. 117, terzo comma, Cost., sicché va ad esse applicato, in base al cosiddetta «clausola di maggior favore» prevista dall'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2003, n. 1 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), il parametro costituzionale corrispondente (le già richiamate sentenze n. 165 del 2011 e n. 383 del 2005).

Contrariamente a quanto eccepito dalla difesa regionale, la puntuale applicazione delle “Linee guida” statali, anche per la Regione autonoma Sardegna, incontra l'unico limite di competenza inerente ai profili di tutela del paesaggio, non assumendo alcun rilievo - per la costante giurisprudenza di questa Corte - la competenza regionale in materia «urbantica ed edilizia» (sentenze n. 224 del 2012; n. 275 e n. 165 del 2011).

Che le “Linee guida” siano, con i limiti ora precisati, applicabili anche alla Regione autonoma Sardegna lo ha ribadito, da ultimo, la sentenza n. 224 del 2012, la quale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una disposizione di legge regionale, che individuava i siti idonei alla localizzazione e realizzazione degli impianti eolici.

La norma impugnata nel presente giudizio, consentendo la localizzazione degli impianti eolici, nell'ambito dei paesaggi costieri, solo se ricompresi in determinate aree, si pone pertanto in contrasto con le più volte richiamate “Linee guida” statali. Come questa Corte ha ripetutamente affermato, queste ultime indicano, infatti, i criteri e i principi che le Regioni devono rispettare al fine di individuare le zone nelle quali non è possibile realizzare gli impianti alimentati da fonti di energia alternativa, limitando, pertanto, l'intervento del legislatore regionale all'individuazione di puntuali aree non idonee alla installazione di specifiche tipologie di impianti secondo le modalità di cui all'allegato 3 (paragrafo 17) del d.m. del 2010.

Al contrario, la disposizione censurata, nell'individuare i siti idonei alla realizzazione degli impianti, si pone in contrasto con le richiamate “Linee guida” statali, escludendo ogni altra area non espressamente richiamata nell'ambito dei vasti ambiti di paesaggio costieri, e produce, quindi, l'effetto di circoscrivere e limitare le aree disponibili alla realizzazione di impianti eolici, senza alcuna ragione giustificatrice rispetto alla specifica competenza primaria in materia paesaggistica della Regione autonoma Sardegna.

Come affermato da questa Corte nella sentenza n. 224 del 2012, anche nel caso in esame il legislatore sardo eccede pertanto dalla propria competenza, sovrapponendosi ai criteri dettati dallo Stato circa la localizzazione dei siti non idonei all'installazione degli impianti, estensibili, pur con i limiti precisati, alla Regione autonoma Sardegna. Anche la norma impugnata nell'odierno giudizio, come quella oggetto della questione decisa con la sentenza da ultimo menzionata, determina infatti il «rovesciamento» del principio generale contenuto nell'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, inserendo eccezioni al principio di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili che non sono sorrette da adeguate e concrete ragioni di tutela paesaggistica. A nulla rileva, ai fini del presente giudizio, che detto «rovescia-



mento» sia effettuato in relazione all'intero territorio sardo, come era previsto nella fattispecie delineata dall'art. 18 della legge della Regione Sardegna 29 maggio 2007, n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione, Legge finanziaria 2007) dichiarato costituzionalmente illegittimo con la sentenza n. 224 del 2012, o in relazione agli ambiti di paesaggio costieri, come nel caso della norma oggetto del presente giudizio. Infatti, in entrambe le fattispecie, il legislatore sardo procede alla localizzazione dei siti idonei all'installazione degli impianti, con impliciti effetti escludenti su tutte le aree non richiamate da entrambe le disposizioni censurate. Da ciò segue il contrasto con il più volte menzionato principio fondamentale espresso dall'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, nonché con l'allegato 3 (paragrafo 17) delle "Linee guida" statali.

Né può sostenersi, come dedotto dalla Regione Sardegna, che la disposizione impugnata consentirebbe di estendere le aree disponibili alla realizzazione degli impianti anche agli «ambiti di paesaggio costieri», rimuovendo un previgente divieto. Al riguardo, osserva la difesa regionale che la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 18 della legge reg. Sardegna n. 2 del 2007, come sostituito dall'art. 6, comma 8, della legge reg. Sardegna n. 3 del 2009 - il quale consentiva la realizzazione di nuovi impianti eolici nelle aree industriali, retroindustriali e limitrofe, anche se ricadenti negli ambiti di paesaggio costieri o in aree già compromesse dal punto di vista ambientale - avrebbe determinato la «riespansione» del divieto generalizzato alla realizzazione di impianti eolici, posto dall'art. 8, comma 3, della legge della Regione Sardegna 25 novembre 2004, n. 8 (Norme urgenti di provvisoria salvaguardia per la pianificazione paesaggistica e la tutela del territorio regionale) e dall'art. 112, comma 2, delle Norme tecniche di attuazione del Piano paesaggistico regionale, adottato con deliberazione della Giunta regionale 5 settembre 2006, n. 36/7.

La prospettazione della resistente Regione autonoma Sardegna non può essere condivisa.

Al riguardo, occorre anzitutto osservare che il divieto generalizzato di installazione degli impianti su tutto il territorio sardo, previsto dall'art. 8, comma 3, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2004, risultava sottoposto alla condizione risolutiva dell'emanazione del Piano paesaggistico regionale. Quest'ultimo è stato adottato con la richiamata delibera della Giunta regionale n. 36/7 del 2006. Da ciò segue che, a tutt'oggi, non deve ritenersi vigente alcun divieto sul territorio sardo circa la realizzazione degli impianti e che, contrariamente a quanto dedotto dalla difesa regionale, la disposizione oggetto dell'odierno giudizio non rimuove né esplicitamente, né implicitamente alcun divieto previsto da fonte di rango primario regionale.

Quanto, invece, al divieto previsto dal citato art. 112, comma 2, delle richiamate Norme tecniche di attuazione del Piano paesaggistico regionale, bisogna sottolineare che trattasi di previsione allegata alla menzionata delibera di Giunta regionale n. 36/7 del 2006, e dunque di fonte secondaria, che non è in alcun modo richiamata dalla disposizione di legge regionale censurata nel presente giudizio. Contrariamente a quanto presupposto dalla difesa regionale, la norma impugnata non può pertanto essere interpretata alla luce dei mutevoli orientamenti delle delibere di Giunta regionale di approvazione dei piani paesaggistici, subordinate alle fonti di rango primario.

In secondo luogo, il preteso effetto perdurante del divieto introdotto con semplice delibera di Giunta regionale a far data dall'adozione del Piano paesaggistico regionale del 2006 (art. 112, comma 2, delle summenzionate Norme tecniche di attuazione) si porrebbe comunque in contrasto con la successiva emanazione delle "Linee guida" statali contenute nel d.m. del 2010.

Dalla richiamata giurisprudenza di questa Corte che ritiene applicabili le "Linee guida" statali anche alle Regioni a statuto speciale (sentenza n. 168 del 2010) - sia pure, per la Regione autonoma Sardegna, nei limiti della competenza paesaggistica primaria (sentenza n. 224 del 2012) - e da quella che non consente al legislatore regionale di adottare misure volte a precludere in maniera generalizzata la realizzazione degli impianti eolici in assenza delle richiamate Linee guida statali (tra le tante, sentenze n. 44 del 2011, n. 119 e n. 344 del 2010, n. 166 del 2009, n. 364 del 2006), discende che il prospettato contrasto tra la disposizione di legge regionale impugnata e il principio fondamentale espresso dall'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 va scrutinato alla luce dei criteri per l'individuazione delle aree non idonee alla realizzazione degli impianti contenuti nell'Allegato 3 (paragrafo 17) del d.m. 10 settembre 2010, senza tenere conto del divieto previsto dall'art. 112, comma 2, delle Norme tecniche di attuazione del Piano paesaggistico. Quest'ultimo, previsto, inoltre, come si è rilevato, da una fonte regionale di rango secondario, risulta comunque in contrasto - in quanto introdotto a far data dal 2006 - con la richiamata giurisprudenza di questa Corte formatasi sulle norme regionali in tema di localizzazione degli impianti "antecedenti" all'approvazione delle "Linee guida" nazionali, valevole anche per le autonomie speciali (sentenza n. 168 del 2010).

Da ciò segue che la norma impugnata non può essere interpretata come eccezione a un divieto, avente l'effetto di estendere le aree del territorio sardo suscettibili di ospitare gli impianti eolici. Al contrario, la disposizione censurata nell'odierno giudizio, nell'individuare esclusivamente le aree ove è consentita la realizzazione di impianti eolici, produce l'effetto di legificare il divieto di posizionare detti impianti nelle zone non indicate, apprestando implicitamente una tutela di tipo "paesaggistico" a vaste aree - gli «ambiti di paesaggio costieri» - che non è coerente con la nozione



di «paesaggio», quale risulta dalla normativa di principio statale (art. 131 e seguenti del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, recante «Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137»), dalle altre previsioni contenute negli artt. 14 e 15 delle stesse Norme tecniche di attuazione del Piano paesaggistico regionale del 2006, nonché dalle previsioni contenute negli strumenti regionali di pianificazione e programmazione del territorio, i quali necessariamente a tale nozione si ispirano.

Pertanto, nel caso in esame, ben avrebbe potuto la Regione autonoma Sardegna, nell'esercizio della propria competenza primaria in materia, individuare le aree non idonee all'inserimento di impianti eolici, apprestando una tutela di tipo paesaggistico a determinate zone localizzabili negli ambiti di paesaggio costieri, in conformità ai criteri posti dalle richiamate «Linee guida» statali.

Non appartiene, invece, alla competenza legislativa della Regione invertire il rapporto regola-eccezione, imposto dall'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, che determina la generale disponibilità, anche degli ambiti di paesaggio costieri, alla installazione degli impianti. Da ciò segue il contrasto con i parametri interposti evocati e la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

4.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 13 della legge reg. Sardegna n. 25 del 2012 concernente l'adeguamento della legge della Regione Sardegna 4 agosto 2008, n. 12 (Riordino dell'Istituto zooprofilattico sperimentale della Sardegna «Giuseppe Pegreffì», ai sensi del decreto legislativo 30 giugno 1993, n. 270, e abrogazione della legge regionale 22 gennaio 1986, n. 15) - che reca la disciplina dell'esercizio delle funzioni dell'Istituto zooprofilattico sperimentale della Sardegna «Giuseppe Pegreffì» - al decreto legislativo 28 giugno 2012, n. 106 (Riorganizzazione degli enti vigilati dal Ministero della salute, a norma dell'articolo 2 della legge 4 novembre 2010, n. 183), il quale, nell'ambito della riorganizzazione degli enti vigilati dal Ministero della salute, da esso operata in virtù della delega conferita al Governo dall'art. 2 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), ha previsto anche, agli articoli da 9 a 16, il riordino degli Istituti zooprofilattici sperimentali (d'ora in avanti, anche «IZS» o «Istituti»). Sono censurati entrambi i periodi di cui si compone l'unico comma dell'impugnato art. 13 - a norma del quale: «Sono recepite le disposizioni di cui agli articoli da 9 a 16 del decreto legislativo 28 giugno 2012, n. 106 (Riorganizzazione degli enti vigilati dal Ministero della salute, a norma dell'articolo 2 della legge 4 novembre 2010, n. 183). Sono abrogate le disposizioni contrastanti contenute nella legge regionale 4 agosto 2008, n. 12 (Riordino dell'Istituto zooprofilattico sperimentale della Sardegna «Giuseppe Pegreffì», ai sensi del decreto legislativo 30 giugno 1993, n. 270, e abrogazione della legge regionale 22 gennaio 1986, n. 15)» - denunciandone il contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione ai principi fondamentali della legislazione dello Stato nella materia della «tutela della salute», e con l'art. 97 Cost., in relazione al principio del buon andamento dell'amministrazione.

4.1.- Ad avviso del ricorrente, il primo di detti periodi viola l'art. 117, terzo comma, Cost., perché, limitandosi a prevedere il mero recepimento degli articoli da 9 a 16 del d.lgs. n. 106 del 2012, si pone in contrasto, in particolare, con l'art. 10 di tale decreto, il quale, col disporre che «Le regioni disciplinano le modalità gestionali, organizzative e di funzionamento degli Istituti, nonché l'esercizio delle funzioni di sorveglianza amministrativa, di indirizzo e verifica sugli Istituti [...] ed adottano criteri di valutazione dei costi, dei rendimenti e di verifica dell'utilizzazione delle risorse, nel rispetto dei principi di cui al decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502», nonché dei principi fondamentali determinati dallo stesso articolo, imponeva alle Regioni di adottare la disciplina di dettaglio necessaria al fine di attuare i suddetti principi. La violazione dell'art. 97 Cost. è dedotta sotto il profilo che la mancanza di detta disciplina di dettaglio causa «incertezza giuridica [...] nonché il rischio di ostacolare la continuità del funzionamento dell'IZS».

4.2.- La difesa della Regione autonoma Sardegna ha eccepito l'inammissibilità della questione in quanto «una pronuncia ablatoria non sarebbe certamente utile all'interesse vantato dal ricorrente [...]. Né sarebbe possibile un intervento additivo [della Corte costituzionale], che impingerebbe inammissibilmente nella discrezionalità confidata al legislatore regionale» (così la memoria depositata dalla difesa regionale in prossimità dell'udienza pubblica).

L'eccezione è fondata.

Il ricorrente Presidente del Consiglio dei ministri lamenta la lesione della competenza legislativa dello Stato nella materia della «tutela della salute», nonché del principio del buon andamento dell'amministrazione, derivanti dalla mancata previsione, nell'impugnato art. 13, della disciplina di dettaglio necessaria al fine di attuare i principi dettati dall'art. 10 del d.lgs. n. 106 del 2012. A proposito di tali censure, deve rilevarsi che la declaratoria dell'illegittimità costituzionale dell'impugnato primo periodo dell'unico comma dell'art. 13 della legge reg. Sardegna n. 25 del 2012 richiesta dal ricorrente non potrebbe recare alcuna effettiva utilità al fine della difesa delle posizioni sostanziali dallo stesso fatte valere, atteso che una tale pronuncia, avendo il solo effetto di privare di efficacia la disposizione impugnata,



non potrebbe certamente assicurare quella disciplina di dettaglio dalla cui mancata adozione deriva, secondo lo stesso ricorrente, la lesione di dette posizioni. Né, a prescindere dal petitum formulato nel ricorso, una siffatta disciplina di dettaglio potrebbe essere introdotta con una pronuncia di questa Corte, non potendo essa, evidentemente, sostituirsi al legislatore regionale nell'esercizio della funzione legislativa allo stesso spettante in una materia di legislazione concorrente.

Poiché, per le indicate ragioni, il ricorso proposto risulta inidoneo ad assicurare la difesa delle posizioni sostanziali che con esso si intendono tutelare, la questione promossa deve essere dichiarata inammissibile per carenza di interesse all'impugnazione.

4.3.- Secondo il ricorrente, il secondo periodo dell'unico comma dell'art. 13 della legge reg. Sardegna n. 25 del 2012 viola l'art. 117, terzo comma, Cost., perché, «prevedendo l'abrogazione della precedente legge regionale sull'organizzazione e sul funzionamento dell'IZS [della Sardegna], a decorrere dalla data di entrata in vigore della nuova legge» regionale, si pone in contrasto con l'art. 16 del d.lgs. n. 106 del 2012 «che invece fa decorrere l'abrogazione del d.lgs. n. 270/1993 (decreto che reca la disciplina degli IZS precedente a quella di riordino dettata dal medesimo d.lgs. n. 106/2012), dall'entrata in vigore dello statuto e dei regolamenti degli istituti zooprofilattici sperimentali» che, a norma dell'art. 12 del d.lgs. n. 106, devono essere adottati dal consiglio di amministrazione di ciascun Istituto entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge regionale prevista dal citato art. 10 dello stesso decreto legislativo. L'art. 97 Cost. sarebbe violato perché l'abrogazione «della precedente legge regionale sull'organizzazione e sul funzionamento dell'IZS» della Sardegna «da un momento antecedente all'adozione dei nuovi statuti e regolamenti dell'IZS» causerebbe, anch'essa, «incertezza giuridica [...] nonché il rischio di ostacolare la continuità del funzionamento dell'IZS».

4.4.- La difesa della Regione autonoma Sardegna ha eccepito l'inammissibilità della questione promossa in quanto, atteso che «il legislatore (statale e regionale) si è limitato ad esplicitare l'effetto della abrogazione tacita delle norme incompatibili con la nuova disciplina degli Istituti zooprofilattici sperimentali, [...] l'effetto abrogativo si manifesterebbe comunque, anche se [la Corte] ritenesse di accogliere il gravame».

L'eccezione non è fondata.

La difesa regionale deduce, in effetti, la carenza, in capo al ricorrente, dell'interesse a proporre l'impugnazione, in quanto, anche nel caso in cui la questione promossa fosse ritenuta fondata, il lamentato immediato effetto abrogativo delle disposizioni sul funzionamento e sull'organizzazione dell'IZS della Sardegna contenute nella legge reg. Sardegna n. 12 del 2008 e contrastanti con gli articoli da 9 a 16 del d.lgs. n. 106 del 2012 si produrrebbe comunque, ricorrendo agli estremi dell'abrogazione cosiddetta tacita per incompatibilità di dette precedenti disposizioni con le nuove contenute nel d.lgs. n. 106 del 2012 e recepite dal primo periodo dell'unico comma dell'impugnato art. 13. In proposito, deve osservarsi che l'interesse all'impugnazione scaturisce dalla possibilità che questa Corte adotti non una decisione caducatoria della disposizione impugnata ma una decisione che - in armonia con la sostanziale esigenza di tutela manifestata dal ricorrente - dichiari l'illegittimità costituzionale della stessa nella parte in cui prevede l'abrogazione delle disposizioni sul funzionamento e sull'organizzazione dell'IZS della Sardegna contenute nella legge reg. Sardegna n. 12 del 2008 e contrastanti con gli articoli da 9 a 16 del d.lgs. n. 106 del 2012 a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge reg. Sardegna n. 25 del 2012, anziché a decorrere dalla data di entrata in vigore dello statuto e dei regolamenti di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 106 del 2012. Da ciò l'infondatezza dell'eccezione sollevata dalla difesa della Regione autonoma Sardegna.

4.5.- Nel merito, la questione non è fondata.

Contrariamente a quanto sostenuto dal ricorrente, non vi è alcuna differenza sostanziale tra la decorrenza dell'effetto abrogativo delle disposizioni sul funzionamento e sull'organizzazione dell'IZS della Sardegna, contenute nella legge reg. Sardegna n. 12 del 2008 e contrastanti con gli articoli da 9 a 16 del d.lgs. n. 106 del 2012, previsto dall'impugnato secondo periodo dell'unico comma dell'art. 13 della legge reg. Sardegna n. 25 del 2012, e la decorrenza dell'effetto abrogativo delle disposizioni sul funzionamento e sull'organizzazione degli IZS contrastanti con lo stesso d.lgs. n. 106 del 2012 prevista, in generale, dall'art. 16 del medesimo decreto legislativo (invocato quale parametro interposto).

L'art. 16 del d.lgs. n. 106 del 2012 stabilisce, al comma 2, che «Fino alla data di entrata in vigore dello statuto e dei regolamenti di cui all'articolo 12, rimangono in vigore le attuali norme sul funzionamento e sull'organizzazione degli Istituti nei limiti della loro compatibilità con le disposizioni del presente decreto legislativo». Pertanto, in base a tale disposizione statale, le norme sul funzionamento e sull'organizzazione degli Istituti rimangono in vigore solo se compatibili con le disposizioni del d.lgs. n. 106 del 2012; ciò significa che quelle incompatibili con lo stesso devono considerarsi immediatamente abrogate. Da tale art. 16, correttamente interpretato, non si discosta, nella sostanza - come si è anticipato - l'impugnato secondo periodo dell'unico comma dell'art. 13 della legge reg. Sardegna n. 25 del 2012 che, come risulta dal suo chiaro tenore letterale, prevede, analogamente, l'abrogazione, con effetto immediato (a decorrere dall'entrata in vigore della stessa legge regionale), delle disposizioni della legge reg. Sardegna n. 12 del 2008 contrastanti con gli articoli da 9 a 16 del d.lgs. n. 106 del 2012 che hanno previsto il riordino degli Istituti zooprofilattici sperimentali.



Dalla sostanziale identità dell'effetto abrogativo previsto dalla disposizione impugnata rispetto a quello stabilito dall'art. 16 del d.lgs. n. 106 del 2012 e, quindi, dall'assenza di contrasto tra tali due disposizioni consegue l'infondatezza della questione promossa con riferimento sia all'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione al parametro interposto costituito da detto art. 16, sia all'art. 97 Cost., atteso che anche tale censura è avanzata dal ricorrente sul presupposto del lamentato, insussistente, contrasto.

5.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 18 della legge reg. Sardegna n. 25 del 2012 il quale, nel disciplinare la proroga di titoli minerari e di permessi di cava, dispone che: «I titoli minerari di autorizzazione di indagine, concessione, permesso di ricerca di minerali di I categoria e le autorizzazioni e i permessi di cava, per i quali sia stata presentata da parte degli esercenti, prima della scadenza del titolo minerario, l'istanza tesa alla proroga e/o al rinnovo del titolo medesimo, il cui procedimento non sia stato concluso da tutte le amministrazioni aventi competenza concorrente per motivi indipendenti dagli obblighi attribuiti agli istanti, sono automaticamente prorogati sino al 30 giugno 2013 [comma 1]. La proroga è ammessa esclusivamente per la prosecuzione dei lavori precedentemente autorizzati e non ancora conclusi, previa verifica di validità delle polizze di fideiussione a garanzia dell'esecuzione dei lavori di messa in sicurezza e ripristino ambientale, nel rispetto delle norme vigenti in materia di attività estrattive [comma 2]».

Ad avviso del ricorrente, l'articolo denunciato viola l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., che attribuisce allo Stato la potestà legislativa nella materia della «tutela dell'ambiente», eccedendo i limiti della potestà legislativa concorrente attribuita alla Regione autonoma Sardegna dall'art. 4, unico comma, lettera *a*), del suo statuto speciale, di cui alla legge cost. n. 3 del 1948, in materia di «industria, commercio ed esercizio industriale delle miniere, cave e saline», perché, disponendo la proroga automatica, sino al 30 giugno 2013, dei titoli minerari e dei permessi di cava in esso indicati, proroga automaticamente anche i titoli e i permessi relativi a progetti il cui impatto ambientale non è stato valutato in sede di autorizzazione, così sottraendo gli stessi alle procedure di valutazione d'impatto ambientale previste dagli articoli da 20 a 28 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) e dagli Allegati III, lettere *b*), *s*) ed *u*), e IV, punti 2, lettere *b*) e *h*), 7, lettera *o*), e 8, lettera *i*).

5.1.- La difesa della Regione autonoma Sardegna ha eccepito l'inammissibilità della questione promossa perché «il ricorrente ha trascurato di tenere in debito conto tutte le fonti della speciale autonomia della Sardegna», atteso che lo stesso «richiama [...] solamente l'art. 4, comma 1, lett. *a*), dello Statuto», mentre è «evidente [...] che nel caso di specie viene in oggetto anche la competenza esclusiva della Regione in materia di “esercizio dei diritti demaniali e patrimoniali della Regione relativi alle miniere, cave e saline”, ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. *m*), dello [stesso] Statuto», di talché «era onere del ricorrente vagliare anche l'applicabilità» di tale disposizione statutaria «e motivare circa il fatto che la Regione avrebbe esorbitato anche dalla sua competenza legislativa esclusiva».

L'eccezione non è fondata.

Il ricorrente Presidente del Consiglio dei ministri non solo ha identificato compiutamente la questione promossa nei suoi termini normativi, indicando le norme della Costituzione e dello Statuto speciale per la Sardegna e la norma ordinaria regionale, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione stessa, ma ha anche ampiamente argomentato in ordine alle ragioni del dedotto contrasto tra l'impugnato art. 18 della legge reg. Sardegna n. 25 del 2012 e gli artt. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., e 4, unico comma, lettera *a*), dello Statuto speciale per la Sardegna. Verificato che il ricorso consente certamente di individuare il contenuto e la portata delle censure con esso proposte, deve escludersi che il ricorrente avesse l'onere di prendere in considerazione altri parametri statutari, diversi da quelli invocati, che attribuiscono alla Regione potestà legislativa in una materia alla quale andrebbe, in ipotesi, ricondotta la disciplina regionale denunciata e di motivare in ordine al fatto che la stessa esorbita dai limiti di detta potestà. L'eccezione sollevata dalla difesa regionale attiene, in realtà, non al preliminare profilo dell'ammissibilità della questione promossa, ma a quello, successivo, del merito della stessa, risolvendosi, in effetti, nell'indicazione di un titolo competenziale ad adottare la disciplina impugnata (titolo che, peraltro, la stessa Regione resistente ha trascurato di invocare nelle proprie difese inerenti al merito). Da ciò l'infondatezza dell'eccezione.

5.2.- Nel merito, la questione è fondata, nei limiti di séguito precisati.

5.2.1.- Va premesso, anzitutto, che le discipline relative alla valutazione di impatto ambientale debbono essere ascritte alla materia della «tutela dell'ambiente» (non contemplata dallo Statuto della Regione autonoma Sardegna), in ordine alla quale lo Stato ha competenza legislativa esclusiva, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. (sentenze n. 67 e n. 1 del 2010, n. 234 e n. 225 del 2009).

Deve, inoltre, ribadirsi che la disciplina statale nella materia della tutela dell'ambiente «“viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza”, salva la facoltà di queste ultime di adottare norme di tutela ambientale più elevata nell'esercizio di competenze, previste dalla Costituzione, che concorrano con quella dell'ambiente (sentenza n. 104 del 2008, con rinvio alla sentenza n. 378 del 2007)» (sentenza n. 67 del 2010; nello stesso senso, anche le sentenze n. 246 e n. 145 del 2013).



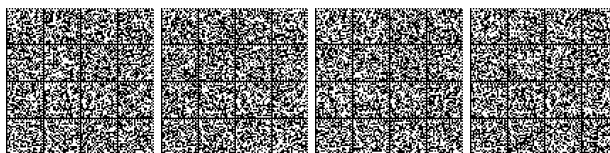
5.2.2.- Ciò posto, questa Corte, nello scrutinare disposizioni di leggi regionali che prevedevano la proroga *ex lege* di titoli minerari, ha chiarito che contrasta con l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., una disciplina regionale che, in modo «sicuramente “contrario all’effetto utile”» della direttiva 27 giugno 1985, n. 85/337/CEE (Direttiva del Consiglio concernente la valutazione dell’impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati), «“prorogasse” automaticamente autorizzazioni rilasciate in assenza di procedure di VIA (o, comunque, eventualmente, in assenza di VIA)» (sentenza n. 67 del 2010, richiamata anche dalla sentenza n. 145 del 2013, che ne individua il fondamento nella «riscontrata illegittimità di normative regionali, le quali [...] avevano introdotto eccezionali ed automatiche “proroghe di diritto” per l’autorizzazione all’esercizio di cave, rilasciate in assenza di procedure di VIA (o, comunque, eventualmente, in assenza di VIA)». Ciò in quanto una siffatta disciplina potrebbe «mantenere inalterato lo status quo, sostanzialmente *sine die*, superando qualsiasi esigenza di “rimodulare” i provvedimenti autorizzatori in funzione delle modifiche subite, nel tempo, dal territorio e dall’ambiente» (sentenza n. 67 del 2010, in un passaggio citato anche dalla sentenza n. 145 del 2013) e sarebbe, quindi, «atta ad eludere l’osservanza nell’esercizio dell’attività di cava della normativa di VIA» (sentenza n. 246 del 2013) dettata dallo Stato in un ambito materiale riservato alla sua competenza legislativa esclusiva.

5.2.3.- Al fine di vagliare la fondatezza della questione promossa, è perciò necessario verificare se la normativa della Regione autonoma Sardegna in tema di valutazione dell’impatto ambientale e di attività mineraria sia tale da garantire, come sostenuto dalla difesa regionale (in particolare, nella memoria depositata in prossimità dell’udienza pubblica), che i titoli minerari ed i permessi di cava prorogati dall’impugnato art. 18 - all’evidente scopo di consentire la prosecuzione dei lavori autorizzati e non ancora conclusi durante il tempo necessario alla definizione dei procedimenti amministrativi di proroga o di rinnovo tempestivamente avviati dagli esercenti e non definiti per cause ad essi non imputabili - fossero stati, ab origine o successivamente, assoggettati alle procedure di valutazione dell’impatto ambientale.

A tale proposito, va anzitutto rilevato che la Regione autonoma Sardegna non ha ancora adottato una legge organica in materia di valutazione dell’impatto ambientale. Solo con la legge reg. 7 agosto 2009, n. 3 (Disposizioni urgenti nei settori economico e sociale) è stato previsto, all’art. 5, comma 23, primo periodo, che «In attesa dell’approvazione di una legge regionale organica in materia di valutazione ambientale strategica e di valutazione di impatto ambientale sono adottate integralmente le disposizioni del decreto legislativo n. 152 del 2006, come modificato dal decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4 (Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale)». Tuttavia, in base alle regole generali sull’efficacia della legge nel tempo (art. 11 disp. prel. cod. civ.), tale disposizione ha potuto trovare applicazione, per quanto qui interessa, solo con riguardo ai titoli minerari rilasciati successivamente alla sua entrata in vigore (avvenuta, a norma dell’art. 15 della legge reg. n. 3 del 2009, il 18 agosto 2009, giorno della pubblicazione di tale legge nel Bollettino Ufficiale della Regione Sardegna).

Quanto alla normativa della Regione autonoma Sardegna relativa allo specifico settore dell’attività mineraria e di cava, viene in rilievo l’art. 8, comma 2, della legge reg. 9 agosto 2002, n. 15, recante «Integrazioni e modifiche alla legge regionale 22 aprile 2002, n. 7 (legge finanziaria 2002), alla legge regionale 22 aprile 2002, n. 8 (legge di bilancio) e alla legge regionale 24 aprile 2001, n. 6 (legge finanziaria 2001)» - anch’esso richiamato, al pari dell’art. 5, comma 23, primo periodo, della legge reg. n. 3 del 2009, dalla difesa regionale - il quale ha disposto che «Le concessioni minerarie e le autorizzazioni di cava, rilasciate dall’Amministrazione regionale dopo l’entrata in vigore del D.P.C.M. 3 settembre 1999 e della legge regionale 18 gennaio 1999, n. 1, in assenza di VIA o di verifica di cui al D.P.R. 12 aprile 1996, devono essere assoggettate alla VIA o alla verifica. Il relativo procedimento deve essere avviato entro e non oltre tre mesi dalla data di pubblicazione della presente legge e concluso entro i successivi tre mesi. Le relative autorizzazioni o concessioni sono sospese in caso di inerzia da parte del soggetto proponente e nel caso in cui il procedimento non si concluda positivamente». A proposito dell’efficacia nel tempo di tale disposizione, va osservato che essa prevede espressamente che siano assoggettate alla valutazione di impatto ambientale (o alla verifica dell’assoggettabilità alla valutazione dell’impatto ambientale) le concessioni minerarie e le autorizzazioni di cava «rilasciate [...] dopo l’entrata in vigore del D.P.C.M. 3 settembre 1999 e della legge regionale 18 gennaio 1999, n. 1».

Sempre a proposito della normativa regionale in materia di attività mineraria e di cava, va ancora rilevato, sotto altro aspetto, che la legislazione della Regione autonoma Sardegna prevede una durata anche ventennale dei titoli per l’esercizio della stessa. Dispongono in tale senso: *a*) l’art. 22, commi 1 e 2, della legge reg. 7 giugno 1989, n. 30 (Disciplina delle attività di cava), secondo cui «L’autorizzazione [di coltivazione delle cave e delle torbiere] ha la durata massima di anni venti e può essere rinnovata» (comma 1), durata suscettibile anche di estensione (comma 2, con riguardo alle ipotesi in esso indicate), e l’art. 24, comma 2, della stessa legge regionale (che prevede la medesima durata per la concessione di coltivazione dei giacimenti che fanno parte del patrimonio indisponibile della Regione); *b*) l’art. 14, primo comma, della legge reg. 19 dicembre 1959, n. 20 (Disciplina dell’indagine, ricerca e coltivazione degli idrocarburi), secondo cui «La durata della concessione [di coltivazione degli idrocarburi] è di 20 anni».



Alla luce dell'indicata normativa regionale, deve concludersi che, a fronte di una proroga automatica, prevista dalla disposizione impugnata, che riguarda tutti i titoli minerari ed i permessi di cava in essa indicati, a prescindere dalla data del loro rilascio, la garanzia che gli stessi siano stati sottoposti a valutazione dell'impatto ambientale (o alla verifica dell'assoggettabilità alla valutazione dell'impatto ambientale) sussiste soltanto per quelli rilasciati «dopo l'entrata in vigore del D.P.C.M. 3 settembre 1999 e della legge regionale 18 gennaio 1999, n. 1» (art. 8, comma 2, della legge reg. n. 15 del 2002), ma non per quelli che, come pure è possibile che sia - tenuto conto della durata anche ventennale degli stessi - siano stati rilasciati prima dell'entrata in vigore di tali atti.

Né, con riguardo ai titoli ed ai permessi da ultimo indicati, può ritenersi costituire una garanzia della sottoposizione alle procedure di valutazione dell'impatto ambientale l'approvazione, con delibera del Consiglio regionale della Sardegna del 30 giugno 1993, del Piano regionale stralcio delle attività estrattive, pure invocato dalla difesa regionale nella memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica. Con tale Piano, infatti, la Regione aveva circoscritto, a fini di tutela delle risorse paesaggistiche e ambientali regionali, le aree utilizzabili per l'attività mineraria, ma non aveva previsto che il rilascio dei titoli minerari e dei permessi di cava fosse sottoposto a valutazione dell'impatto ambientale.

5.2.4.- La proroga automatica (anche) di titoli minerari e di permessi di cava che non sono mai stati sottoposti a valutazione dell'impatto ambientale (o alla verifica dell'assoggettabilità alla valutazione dell'impatto ambientale) comporta che, per essi, la disposizione impugnata, mantenendo inalterato tale status quo, integra un'elusione della normativa in tema di VIA dettata dallo Stato nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva ad esso spettante ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

L'impugnato art. 18 della legge reg. Sardegna n. 25 del 2012 deve, perciò, essere dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui, nel disporre la proroga automatica dei titoli minerari e dei permessi di cava in esso indicati, proroga anche i titoli ed i permessi che non sono mai stati assoggettati a valutazione dell'impatto ambientale (o alla verifica dell'assoggettabilità alla valutazione dell'impatto ambientale).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, della legge della Regione autonoma Sardegna 17 dicembre 2012, n. 25 (Disposizioni urgenti in materia di enti locali e settori diversi);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 18 della legge reg. Sardegna n. 25 del 2012 nella parte in cui, nel disporre la proroga automatica dei titoli minerari e dei permessi di cava in esso indicati, proroga anche i titoli ed i permessi che non sono mai stati assoggettati a valutazione dell'impatto ambientale o alla verifica dell'assoggettabilità alla valutazione dell'impatto ambientale;

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1, primo periodo, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2012, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 97 e 117, terzo comma, Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2012, promossa dal Presidente del Consiglio di ministri, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., e agli artt. 3 e 4 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1, secondo periodo, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2012, promossa dal Presidente del Consiglio di ministri, in riferimento agli artt. 97 e 117, terzo comma, Cost., con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 luglio 2014.

F.to:

Sabino CASSESE, *Presidente*

Sergio MATTARELLA, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 16 luglio 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 200

Sentenza 9 - 16 luglio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Giochi e scommesse - Vincite ottenute mediante apparecchi di gioco - Addizionale sul prelievo erariale unico pari al 6 per cento sulla parte di vincita eccedente euro 500.

- Decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 aprile 2012, n. 44 - art. 10, comma 9.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Sabino CASSESE;

Giudici : Giuseppe TESAURO, 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

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 9, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 aprile 2012, n. 44, promosso dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio nel procedimento vertente tra la società HBG Connex spa e il Ministero dell'economia e delle finanze - Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, con ordinanza del 26 luglio 2012, iscritta al n. 251 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 45, prima serie speciale, dell'anno 2012.

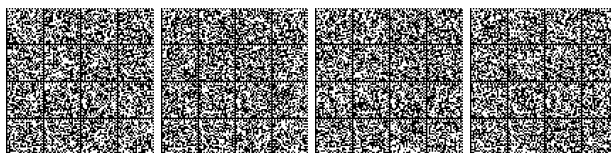
Visti l'atto di costituzione della società HBG Connex spa, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 10 giugno 2014 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi gli avvocati Annalisa Lauteri e Luigi Medugno per la società HBG Connex spa e l'avvocato dello Stato Pio Giovanni Marrone per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Il Tribunale amministrativo regionale del Lazio con ordinanza del 26 luglio 2012, iscritta al n. 251 del registro ordinanze 2012, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 9, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 aprile 2012, n. 44, «nella parte in cui [...] fissa (attraverso la modifica dell'art. 5, comma 3, del decreto del direttore generale dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato 12 ottobre 2011) al 1° settembre 2012 la data di avvio dell'applicazione della ritenuta del 6% sulla parte di vincita eccedente € 500».



1.1.- Premette, in punto di fatto, il giudice rimettente che:

- l'art. 12, comma 1, lettera *l*), del decreto-legge 28 aprile 2009, n. 39 (Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella regione Abruzzo nel mese di aprile 2009 e ulteriori interventi urgenti di protezione civile), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 giugno 2009, n. 77, nel prevedere l'avvio della sperimentazione delle videolotterie, aveva affidato all'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (di seguito «AAMS») il compito di definire, tra l'altro, «il prelievo erariale unico applicabile con una aliquota massima non superiore al 4 per cento delle somme giocate, con la possibilità di graduare, nel tempo, le percentuali di tassazione in modo crescente, per favorire le fasi di avvio dei nuovi sistemi di gioco»;

- in attuazione di tale disposizione l'AAMS, con decreto direttoriale del 6 agosto 2009, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 2 agosto 2009, n. 186, aveva stabilito, all'art. 4, che agli apparecchi di cui all'art. 110, comma 6, lettera *b*), del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), d'ora innanzi «TULPS», collegati in rete, si applicasse un prelievo erariale unico, dovuto dal soggetto titolare della concessione e fissato in misura del 2 per cento delle somme giocate per gli anni 2009, 2010 e 2011, del 3 per cento per l'anno 2012 e del 4 per cento per il 2013;

- era successivamente intervenuto il decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 14 settembre 2011, n. 148, il quale aveva stabilito, all'art. 2, comma 3, che «Il Ministero dell'economia e delle finanze - Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, con propri decreti dirigenziali adottati entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, emana tutte le disposizioni in materia di giochi pubblici utili al fine di assicurare maggiori entrate, potendo tra l'altro introdurre nuovi giochi, indire nuove lotterie, anche ad estrazione istantanea, adottare nuove modalità di gioco del Lotto nonché dei giochi numerici a totalizzazione nazionale, variare l'assegnazione della percentuale della posta di gioco a montepremi ovvero a vincite in denaro, la misura del prelievo erariale unico, nonché la percentuale del compenso per le attività di gestione ovvero per quella dei punti vendita»;

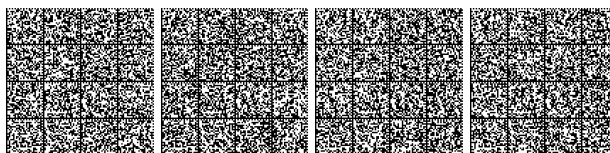
- in attuazione di tale disposizione l'AAMS, con decreto direttoriale del 12 ottobre 2011, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 14 novembre 2011, n. 265, aveva quindi stabilito, all'art. 5, che «La misura del prelievo erariale unico sugli apparecchi di cui all'articolo 110, comma 6, lettera *b*), del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, è variata come segue: *a*) a decorrere dal 1° gennaio 2012 si applica un prelievo del 4 per cento sull'ammontare delle somme giocate e una addizionale pari al 6 per cento sulla parte della vincita eccedente euro 500; *b*) a decorrere dal 1° gennaio 2013, ferma l'addizionale sulle vincite eccedenti l'importo di 500 euro, il prelievo sull'ammontare delle somme giocate è del 4,5 per cento» (comma 1), e che «I prelievi sulle vincite di cui al comma 1 sono trattenuti all'atto del pagamento delle stesse e sono versati dal concessionario unitamente al primo versamento utile della quota della raccolta del gioco dovuta all'erario. Con successivo decreto direttoriale sono previste disposizioni attuative per l'applicazione del presente comma, anche al fine di stabilire procedure e modalità di controllo e verifica degli adempimenti» (comma 3);

- con il successivo decreto direttoriale del 16 dicembre 2011, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 31 dicembre 2011, n. 304, l'AAMS aveva previsto, all'art. 1, comma 1, che «Al fine di dare applicazione all'addizionale pari al 6 per cento [...], i concessionari della rete telematica [...] richiedono ad AAMS, entro il 20 gennaio 2012, l'avvio del processo di verifica di conformità necessario all'adeguamento dei sistemi di gioco e provvedono alla consegna di tutta la documentazione e delle componenti hardware e software necessarie», e, all'art. 1, comma 2, che «Fino alla conclusione dei necessari aggiornamenti tecnici dei sistemi di gioco [...], l'addizionale di cui al comma 1, è applicata dal concessionario all'atto del pagamento della vincita al giocatore»;

- tutti i concessionari avevano rappresentato all'AAMS l'impossibilità di procedere all'applicazione dell'addizionale, poiché i sistemi di gioco non consentivano la rilevazione delle singole vincite in tempo reale;

- l'AAMS, con nota del 20 dicembre 2011, aveva quindi indicato le modifiche da apportare ai sistemi entro il termine ultimo del 20 gennaio 2012; con la successiva nota del 30 dicembre 2011 aveva disposto che «al fine di dare attuazione a quanto previsto nei citati decreti direttoriali, non si può che interpretare il disposto normativo riferendo l'applicazione dell'addizionale prevista al valore nominale dei ticket emessi e portati all'incasso», così sostituendo la ritenuta sulle vincite con una diversa ritenuta da applicare sull'importo nominale dei ticket; con nota del 2 gennaio 2012 aveva invece ribadito la necessità di procedere alla ritenuta sulle vincite, purché «vengano messi a disposizione dell'Amministrazione i dati necessari per consentire un adeguato riscontro dell'applicazione dell'addizionale medesima»;

- la società ricorrente aveva quindi impugnato, chiedendone l'annullamento, il citato decreto direttoriale del 12 ottobre 2011, nella parte concernente la variazione della misura del prelievo erariale unico e ogni altro atto presupposto, conseguente e/o connesso, lamentando, in primo luogo, l'irragionevolezza e l'incongruità del termine del 20 gennaio 2012, come espressamente ammesso anche dalla Società generale d'informatica spa (d'ora innanzi «SOGEI»), partner tecnologico dell'AAMS, secondo cui «le modifiche da apportare ai sistemi in essere sono tante e tali che si potrà



iniziare ad attivare il procedimento di messa in esercizio dei nuovi sistemi non prima del 1° luglio 2012»; nonché, in secondo luogo, la violazione dell'art. 23 Cost., dell'art. 12, comma 1, del d.l. n. 39 del 2009 e del decreto direttoriale n. 30200 del 6 agosto 2009, poiché la disposta variazione della misura del prelievo erariale unico sarebbe priva del necessario fondamento legislativo;

- con l'ordinanza n. 300 del 25 gennaio 2012 era stata accolta la domanda cautelare, sul presupposto dell'esistenza del *fumus boni iuris* di entrambe le censure sollevate dalla ricorrente;

- il legislatore era in seguito intervenuto con l'art. 10, comma 9, del d.l. n. 16 del 2012, secondo cui: «Le disposizioni in materia di giochi pubblici utili al fine di assicurare le maggiori entrate di cui all'articolo 2, comma 3, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, sono quelle di cui al decreto del direttore generale dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato 12 ottobre 2011, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 265 del 14 novembre 2011. Conseguentemente, nel predetto decreto direttoriale: *a)* all'articolo 2, commi 1, 2 e 3, le parole: “31 dicembre” sono sostituite dalle seguenti: “1° settembre”; *b)* all'articolo 3, commi 1 e 2, le parole: “31 dicembre” sono sostituite dalle seguenti: “1° luglio”; *c)* all'articolo 5, comma 3, dopo le parole: “I prelievi sulle vincite di cui al comma 1” sono inserite le seguenti: “a decorrere dal 1° settembre 2012”»;

- la ricorrente aveva quindi impugnato con motivi aggiunti la nota dell'AAMS dell'8 maggio 2012, secondo cui l'importo dell'addizionale del 6 per cento «a decorrere dal 1° settembre 2012 è trattenuto all'atto del pagamento della vincita eroganda e versato dal concessionario unitamente al primo versamento utile», e «non sarà consentito il funzionamento dei sistemi di gioco che, al primo settembre 2012, risulteranno non conformi alle disposizioni vigenti»;

- con tali motivi aggiunti aveva lamentato, in primo luogo, l'illegittimità derivata dell'atto impugnato per incostituzionalità dell'art. 10, comma 9, del d.l. n. 16 del 2012 per violazione degli artt. 3, 23 e 97 Cost., e la violazione dell'art. 6 della Convenzione 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 e dell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000, nel testo consolidato con le modifiche apportate dal Trattato di Lisbona il 13 dicembre 2007, ratificato con legge 2 agosto 2008, n. 130 in tema di giusto processo, dovendosi qualificare la norma censurata come legge-provvedimento, adottata in pendenza di giudizio per sanare la carenza di copertura legislativa dell'addizionale del 6 per cento e al solo scopo di frustrare le aspettative di giustizia della parte ricorrente; nonché, in secondo luogo e nella parte in cui vieta il funzionamento dei sistemi di gioco che alla data del 1° settembre 2012 dovessero risultare non conformi alle disposizioni vigenti, per violazione dell'art. 2, comma 3, del d.l. n. 138 del 2011 e dell'art. 10, comma 9, del d.l. n. 16 del 2012, non essendo state ancora introdotte le disposizioni attuative previste dall'art. 5, comma 3, del decreto del direttore generale dell'AAMS 12 ottobre 2011, e attesa l'impossibilità tecnica di adeguare i terminali entro la data fissata, con grave pregiudizio all'interesse pubblico alla continuità del servizio.

1.2.- Dopo avere così ricostruito i fatti di causa, il giudice *a quo* rammenta la pacifica ammissibilità del suo potere di sollevare questione di legittimità costituzionale anche in sede cautelare, sia quando non provveda sulla relativa domanda, sia quando conceda la misura interinale, a condizione, però, che quest'ultima venga accordata sulla base di ragioni che non «prescindono dalla non manifesta infondatezza della questione stessa».

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

Alla luce di tali considerazioni, il TAR ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 10, comma 9, del d.l. n. 16 del 2012, nella parte in cui - «nonostante le “difficoltà tecniche che rendono, allo stato, impossibile l'adempimento imposto ai concessionari dagli atti impugnati, con evidenti conseguenze pregiudizievoli in danno di essi”, evidenziate nella suddetta ordinanza cautelare n. 300 del 2012 e ribadite dalla società ricorrente con i motivi aggiunti, ove sono stati illustrati i ritardi imputabili all'Amministrazione nella fase di omologazione delle necessarie modifiche tecnologiche dei sistemi - fissa (attraverso la modifica dell'art. 5, comma 3, del decreto del direttore generale dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato 12 ottobre 2011) al 1° settembre 2012 la data di avvio dell'applicazione della ritenuta del 6 % sulla parte della vincita eccedente € 500».



1.3.- In punto di rilevanza, il TAR Lazio precisa che, chiamato a pronunciarsi sulla domanda cautelare proposta con motivi aggiunti, ritiene «decisivo» il contenuto della nota impugnata, nella parte in cui afferma che «non sarà consentito il funzionamento dei sistemi di gioco che, al primo settembre 2012, risulteranno non conformi alle disposizioni vigenti».

Il Tribunale mostra di non condividere la tesi dell'Avvocatura generale dello Stato, secondo cui la nota in parola non avrebbe carattere provvedimento, perché le verifiche di conformità delle modifiche tecnologiche da apportare ai sistemi hardware e software «sono per legge demandate al partner tecnologico SOGEI».

Sarebbe infatti evidente l'immediata lesività della nota, perché con essa l'AAMS avrebbe interpretato la norma censurata nel senso della impossibilità di differire il termine del 1° settembre 2012 e contestualmente diffidato i concessionari dal continuare a svolgere la propria attività, se a tale data non avessero conformato i propri sistemi alle disposizioni vigenti.

1.4.- In punto di non manifesta infondatezza della questione, il giudice *a quo* ritiene, in primo luogo, che la norma censurata, nel fissare al 1° settembre 2012 la data di avvio dell'applicazione dell'addizionale del 6 per cento, si ponga in contrasto col principio di ragionevolezza, perché il d.l. n. 16 del 2012 è entrato in vigore solo nel mese di marzo 2012 e il termine fissato dal legislatore sarebbe assolutamente insufficiente per realizzare le necessarie modifiche tecnologiche dei sistemi, procedere alla loro installazione e ottenerne l'omologazione, specie se si considera che i tempi per quest'ultima non dipendono dal concessionario ma dalla SOGEI.

In particolare, secondo il TAR Lazio, assumerebbero rilevanza decisiva: *a)* la circostanza, non contestata dall'AAMS, che alla data del deposito del ricorso (7 luglio 2012) la società ricorrente fosse ancora in attesa dell'omologazione; *b)* il fatto che l'Avvocatura generale dello Stato, nella memoria depositata in data 21 luglio 2012, abbia confermato che le verifiche di conformità sono per legge demandate alla SOGEI, partner tecnologico dell'amministrazione; *c)* la circostanza che la parte ricorrente alla camera di consiglio del 25 luglio 2012 abbia confermato, con dichiarazione resa a verbale, il mancato completamento del procedimento di omologazione; *d)* la circostanza che non sia stato ancora adottato il decreto direttoriale previsto dall'art 5, comma 3, del decreto 12 ottobre 2011.

Il rimettente osserva, poi, che la mancata correlazione del termine di avvio dell'applicazione dell'addizionale alla conclusione del procedimento di omologazione renderebbe la legge-provvedimento in esame incoerente con gli interessi pubblici da perseguire, perché il blocco dell'attività dei concessionari non in regola alla data del 1° settembre 2012 determinerebbe notevoli pregiudizi economici non solo per costoro ma anche per l'erario.

2.- Si è costituita la società HBG Connex spa, ricorrente nel giudizio principale, con atto di intervento depositato nella cancelleria della Corte il 23 ottobre 2012.

2.1.- Anche la parte privata premette una breve ricostruzione di fatto della vicenda che ha dato origine al giudizio *a quo*, evidenziando, in particolare, come i concessionari avessero più volte segnalato all'amministrazione l'impossibilità di procedere all'applicazione dell'addizionale, se non previo adeguamento dei sistemi di gioco e loro omologazione da parte della SOGEI.

2.2.- In punto di rilevanza e non manifesta infondatezza, la società interveniente fa proprie le argomentazioni poste alla base dell'ordinanza di rimessione, sottolineando, peraltro, come alla data della memoria i procedimenti di omologazione non si siano ancora conclusi.

3.- Con memoria depositata il 4 dicembre 2012 è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo l'inammissibilità e comunque l'infondatezza della questione sollevata.

3.1.- Dopo avere ripercorso il contenuto dell'ordinanza di rimessione, la difesa dello Stato eccepisce, in primo luogo, l'inammissibilità del ricorso per avere il giudice *a quo* ommesso di verificare la possibilità di pervenire, in via interpretativa, a una soluzione conforme a Costituzione. Il rimettente, infatti, affermerebbe chiaramente che la norma denunciata è suscettibile di diverse interpretazioni tali da fare ritenere illegittima quella fornita da AAMS, ma tali interpretazioni alternative il TAR Lazio avrebbe ommesso di fornire.

3.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri eccepisce poi l'inammissibilità della questione sul rilievo che con l'ordinanza n. 2704 del 25 luglio 2012, coeva a quella di rimessione della questione di legittimità costituzionale, il TAR Lazio ha accolto l'istanza cautelare avanzata con i motivi aggiunti, sospendendo l'efficacia della nota impugnata. In tal guisa il Tribunale avrebbe definitivamente consumato il potere cautelare sul provvedimento impugnato.

3.3.- Con un'ulteriore eccezione la difesa dello Stato sostiene che «il sindacato costituzionale sulla c.d. legge provvedimento presuppone la formazione di un giudicato che, nella specie, non esiste». Qualora si ritenesse che la mera pendenza di un ricorso impedisca l'approvazione di una legge, «ciò si risolverebbe in un inammissibile vulnus delle prerogative legislative, con l'introduzione di un limite nuovo, non codificato, all'esercizio della relativa funzione». Di qui l'inammissibilità, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, della questione.



3.4.- Il Presidente del Consiglio dei ministri contesta, poi, la sua rilevanza, dal momento che il TAR avrebbe potuto sollevare la questione di legittimità costituzionale, solo qualora avesse escluso la sussistenza di tutti i vizi di legittimità denunciati.

Sotto altro profilo, il giudice rimettente avrebbe immotivatamente trascurato la tesi, secondo cui la nota impugnata con motivi aggiunti non ha valore provvedimentale, risolvendosi in un mero richiamo ai concessionari al rispetto della disciplina vigente.

3.5.- Nel merito, la questione, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, è manifestamente infondata.

Il decreto direttoriale del 12 ottobre 2011 aveva disposto la tassazione del 6 per cento sulla parte di vincite eccedente euro 500 a decorrere dal 1° gennaio 2012. La norma impugnata, modificando l'art. 5, comma 3, del menzionato decreto, ha differito tale data al 1° settembre 2012.

Considerato che i concessionari sono responsabili degli adeguamenti tecnici da apportare ai sistemi per consentire l'applicazione del prelievo, la norma in esame, che ha prorogato di ben nove mesi l'entrata in vigore di quest'ultimo, sarebbe tutt'altro che irragionevole, avendo concesso un congruo periodo di dilazione a fronte dei problemi tecnici rilevati anche dal giudice amministrativo, e risponderebbe alla urgente finalità di assicurare maggiori entrate all'erario.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale amministrativo regionale del Lazio con ordinanza del 26 luglio 2012, iscritta al n. 251 del registro ordinanze 2012, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 9, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 aprile 2012, n. 44, «[...] nella parte in cui fissa (attraverso la modifica dell'art. 5, comma 3, del decreto del direttore generale dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato 12 ottobre 2011) al 1° settembre 2012 la data di avvio dell'applicazione della ritenuta del 6% sulla parte di vincita eccedente € 500».

Il rimettente riferisce di essere stato adito dalla società HBG Connex spa, concessionaria per l'attivazione e la conduzione operativa della rete per la gestione telematica del gioco lecito, per l'annullamento dei provvedimenti con cui l'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (d'ora innanzi «AAMS») ha disposto la variazione della misura del prelievo erariale unico sugli apparecchi di cui all'art. 110, comma 6, lettera b), del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), d'ora innanzi «TULPS», e previsto che l'applicazione dell'addizionale del 6 per cento sulla parte di vincita eccedente euro 500, a decorrere dal 20 gennaio 2012, sia trattenuta all'atto del pagamento della vincita medesima e corrisposta dal concessionario unitamente al primo versamento utile. Riferisce altresì il TAR Lazio che la ricorrente lamenta, in primo luogo, l'irragionevolezza e l'incongruità del termine fissato, e, in secondo luogo, la violazione dell'art. 23 Cost., in relazione all'art. 12, comma 1, del decreto-legge 28 aprile 2009, n. 39 (Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella regione Abruzzo nel mese di aprile 2009 e ulteriori interventi urgenti di protezione civile), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 giugno 2009, n. 77, e al decreto direttoriale n. 30200 del 6 agosto 2009, poiché la disposta variazione della misura del prelievo erariale unico sarebbe priva del necessario fondamento legislativo.

Nel corso del giudizio *a quo*, sospesi in via cautelare i provvedimenti impugnati, è intervenuta la norma sospettata d'incostituzionalità, la quale, ascrivibile secondo il rimettente alla categoria delle leggi-provvedimento, avrebbe legittimato il decreto del direttore generale dell'AAMS del 12 ottobre 2011, con cui, in particolare, è stata disposta l'applicazione dell'addizionale in questione, e fissato al 1° settembre 2012 la sua decorrenza iniziale.

In forza di tale norma l'Amministrazione, con nota dell'8 maggio 2012, ha fatto presente ai concessionari che l'importo dell'addizionale «a decorrere dal 1° settembre 2012 è trattenuto all'atto del pagamento della vincita eroganda e versato dal concessionario unitamente al primo versamento utile», e che «non sarà consentito il funzionamento dei sistemi di gioco che, al primo settembre 2012, risulteranno non conformi alle disposizioni vigenti».

Sospesa anche questa nota impugnata con motivi aggiunti, il Tribunale rimettente ha quindi sollevato questione di legittimità costituzionale della norma sopravvenuta.

2.- In via preliminare, deve essere rigettata l'eccezione d'inammissibilità genericamente sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri per avere il giudice *a quo* ommesso di verificare la possibilità di interpretare la norma censurata in maniera conforme a Costituzione, non avendo la difesa dello Stato indicato quale sarebbe l'interpretazione omissa dal rimettente, e ciò soprattutto a fronte di un dato normativo non perspicuo, come si vedrà in prosieguo.



3.- L'Avvocatura generale dello Stato eccepisce poi l'inammissibilità della questione sul rilievo che con l'ordinanza n. 2704 del 25 luglio 2012, coeva a quella di rimessione della questione di legittimità costituzionale, il TAR rimettente, nell'accogliere l'istanza cautelare presentata con motivi aggiunti, ha sospeso l'efficacia della nota impugnata e fissato l'udienza di trattazione del merito, consumando il potere cautelare.

Anche tale eccezione non può essere accolta.

Essa si basa sulla tradizionale giurisprudenza di questa Corte, secondo cui, perché non si verifichi l'esaurimento del potere cautelare del rimettente, con conseguente inammissibilità della questione di costituzionalità per irrilevanza nel giudizio *a quo* (ordinanze n. 150 del 2012 e n. 307 del 2011), è necessario che il provvedimento cautelare sia «interinale» (ordinanza n. 128 del 2010), ovvero «ad tempus» (ordinanza n. 211 del 2011), o ancora «provvisorio e temporaneo fino alla ripresa del giudizio cautelare dopo l'incidente di legittimità costituzionale» (ordinanza n. 236 del 2010).

Calando tali principi nel giudizio amministrativo, come strutturato prima della riforma introdotta dal 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), si è poi affermato che, «se il giudice amministrativo solleva la questione di legittimità costituzionale della norma relativa al merito del ricorso, contestualmente alla decisione, senza alcuna riserva, di accoglimento o di rigetto sulla domanda di sospensione del provvedimento impugnato, la questione risulta, per un verso, non rilevante nell'autonomo contenzioso sulla misura cautelare - esauritosi con la relativa pronuncia -, e per altro verso intempestiva in rapporto alla seconda ed eventuale sede contenziosa, posto che, prima del perfezionamento dei requisiti processuali prescritti (domanda di parte, assegnazione della causa per la sua trattazione), l'organo giurisdizionale è sprovvisto di potestà decisoria sul merito e sulle questioni di costituzionalità ad esso relative, ancorché questa delibazione sia limitata alla non manifesta infondatezza delle eccezioni e solo strumentale alla predetta seconda fase del giudizio» (sentenza n. 451 del 1993).

Senonché nel nuovo processo amministrativo la concessione della misura cautelare, ai sensi dell'art. 55, comma 11, del decreto legislativo n. 104 del 2010, comporta l'instaurazione del giudizio di merito senza necessità di ulteriori adempimenti, con la conseguenza che la questione di legittimità costituzionale non è intempestiva rispetto a tale sede contenziosa, essendo ora il giudice provvisto di piena potestà decisoria. La questione, quindi, deve considerarsi rilevante.

4.- Ancora in via preliminare, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, il ricorso sarebbe inammissibile perché «il sindacato costituzionale sulla c.d. legge provvedimento presuppone la formazione di un giudicato», non ricorrente nel caso di specie.

L'eccezione, che attiene in realtà al merito, è infondata, perché, in ogni caso, tra i limiti che tale genere di norme incontra vi è, oltre al rispetto del giudicato, anche quello della non interferenza con l'esercizio della funzione giurisdizionale in corso (sentenze n. 85 del 2013, n. 137 e n. 94 del 2009 e n. 267 del 2007).

5.- Non fondata è anche l'eccezione d'inammissibilità per avere il rimettente omesso di scrutinare l'esistenza dell'ulteriore vizio di legittimità lamentato dalla ricorrente con i motivi aggiunti e relativo al divieto di svolgimento dell'attività di raccolta in caso di mancato rispetto del termine fissato, il che determinerebbe, nella prospettazione dell'Avvocatura generale dello Stato, un difetto di rilevanza della questione, posto che il giudice di merito potrebbe definire la controversia sull'atto impugnato senza fare applicazione della norma sospettata d'incostituzionalità.

Questa Corte ha costantemente affermato che spetta al giudice del merito stabilire l'ordine logico delle questioni sottoposte al suo giudizio (si vedano, tra le altre, sentenze n. 272 del 2007, n. 257 del 1996, n. 412 del 1995, n. 213 e n. 173 del 1994), salvo i casi di stretta pregiudizialità logica (ordinanze n. 158 del 2013, n. 73 del 2011 e n. 96 del 2010).

Alla stregua di tali principi, la valutazione effettuata dal rimettente, che ha implicitamente ritenuto il motivo relativo alla decorrenza temporale logicamente pregiudiziale rispetto a quello relativo al divieto di svolgimento dell'attività di raccolta in caso di mancato rispetto del termine medesimo, non è meritevole di censura.

6.- La difesa dello Stato ha infine eccepito l'inammissibilità del ricorso, perché la nota impugnata con motivi aggiunti non avrebbe valore provvedimentale ma meramente interpretativo, e quindi difetterebbe l'interesse ad agire.

Anche questa eccezione non è fondata.

È noto che «il riscontro dell'interesse ad agire "e la verifica della legittimazione delle parti sono rimessi alla valutazione del giudice rimettente, attenendo entrambi alla rilevanza dell'incidente di costituzionalità e non sono suscettibili di riesame ove sorretti da una motivazione non implausibile" (sentenze n. 50 del 2007, n. 173 del 1994, n. 124 del 1968, n. 17 del 1960). Non rientra, infatti, tra i poteri di questa Corte "quello di sindacare, in sede di ammissibilità, la validità dei presupposti di esistenza del giudizio *a quo*, a meno che questi non risultino manifestamente e incontrovertibilmente carenti" (sentenza n. 62 del 1992)» (sentenza n. 270 del 2010), ovvero la motivazione della loro esistenza sia manifestamente implausibile (sentenza n. 41 del 2011).



Ebbene, non è implausibile la motivazione dell'ordinanza di rimessione laddove ravvisa l'interesse della ricorrente all'impugnazione sulla base dell'ultima parte della nota impugnata, con cui l'amministrazione diffida i concessionari dalla prosecuzione dell'attività alla data del 1° settembre 2012, in mancanza di modifica dei sistemi di gioco.

7.- Nel merito, il rimettente, previo inquadramento della norma sospettata d'incostituzionalità nel novero delle leggi-provvedimento, ritiene che essa - nel fissare al 1° settembre 2012 la data di avvio dell'applicazione dell'addizionale del 6 per cento sul prelievo erariale unico - violi il principio di ragionevolezza, perché il d.l. n. 16 del 2012 è entrato in vigore solo nel mese di marzo 2012 e il termine assegnato sarebbe insufficiente per realizzare le modifiche tecnologiche dei sistemi, necessarie per la concreta applicazione dell'addizionale e realizzabili non dai concessionari ma dalla Società generale d'informatica spa (d'ora innanzi «SOGEI»), partner tecnologico dell'AAMS.

La disposizione, comportando il rischio di blocco dell'attività dei concessionari e il mancato introito delle somme da questi dovute allo Stato, inciderebbe anche sul principio costituzionale del buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.).

Le due censure, in quanto strettamente connesse, vanno esaminate congiuntamente.

7.1.- Può tralasciarsi la questione della natura provvedimento della norma censurata poiché i parametri invocati e le censure sviluppate dal rimettente prescindono da tale qualificazione.

Nella prospettazione del TAR il termine fissato dalla disposizione in esame sarebbe perentorio, come si desumerebbe dal drastico effetto sanzionatorio conseguente al mancato adeguamento tecnico dei sistemi di gioco.

7.2.- La ricostruzione del quadro normativo di riferimento e della relativa vicenda amministrativa, anche in relazione agli sviluppi successivi all'ordinanza di rimessione, induce a ritenere non corretto l'assunto del rimettente.

In attuazione del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 14 settembre 2011, n. 148, l'AAMS, con il decreto direttoriale del 12 ottobre 2011, aveva stabilito, all'art. 5, comma 1, lettera a), l'applicazione, a decorrere dal 1° gennaio 2012, dell'addizionale sul prelievo erariale unico pari al 6 per cento sulla parte delle vincite eccedenti euro 500 ottenute mediante gli apparecchi di gioco di cui all'art. 110, comma 6, lettera b), del TULPS.

Al comma 3 dello stesso art. 5, per quanto qui rileva, si era poi disposto che «Con successivo decreto direttoriale sono previste disposizioni attuative per l'applicazione del presente comma, anche al fine di stabilire procedure e modalità di controllo e verifica degli adempimenti», clausola, questa, nella sostanza analoga a quella posta dal comma 2, lettera a), del citato art. 5, dettata per i diversi apparecchi di cui all'art. 110, comma 6, lettera a), del TULPS, secondo cui «a decorrere dal 1 gennaio 2012 e fino al 31 dicembre 2012, al fine di consentire i necessari adeguamenti tecnologici dei suddetti apparecchi, necessari per dare attuazione alla variazione della quota destinata alle vincite di cui alla successiva lettera b), si applica un prelievo dell'11,80 per cento sull'ammontare delle somme giocate».

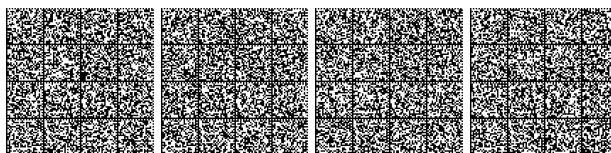
Nessuna sanzione era dunque ricollegata allo spirare del termine fissato, e di sanzioni non vi è traccia neanche nel d.l. n. 16 del 2012, che, nel recepire l'intero decreto direttoriale, ivi compresa la previsione di necessarie disposizioni attuative al fine di consentire la modifica dei sistemi di gioco e la conseguente applicabilità dell'addizionale, ha spostato al 1° settembre 2012 il termine di decorrenza del tributo.

È con la successiva nota direttoriale dell'8 maggio 2012, adottata in presunta attuazione della norma primaria e la cui efficacia è stata sospesa dal giudice *a quo*, che l'amministrazione, nel ribadire il termine fissato dal legislatore, ha prospettato la misura del blocco dei sistemi di gioco in caso di mancato loro adeguamento.

Con decreto direttoriale del 6 giugno 2014, prodotto in udienza dall'Avvocatura generale dello Stato, l'amministrazione, dato atto della compiuta omologazione dei sistemi di gioco ad opera della SOGEI, nel mese di marzo del 2014, e considerati pertanto «realizzati tutti i presupposti di natura tecnica che hanno sino ad oggi ostacolato la concreta decorrenza applicativa del nuovo prelievo erariale addizionale», ha infine previsto l'obbligo dei concessionari di procedere al suo versamento «a decorrere dal quindicesimo giorno successivo alla data di deposito della sentenza della Corte costituzionale».

Quest'ultimo provvedimento rende manifesta la consapevolezza dell'amministrazione della prevalenza logica e giuridica dell'omologazione dei sistemi di gioco rispetto al termine, come si evince non solo dalla eliminazione della sanzione ma anche dal complesso motivazionale, tutto incentrato sull'aspetto tecnico del necessario adeguamento dei terminali.

In effetti, la disciplina legislativa, pur fissando un termine, pone l'accento sulla modifica dei sistemi di gioco, preoccupandosi di rinviare - come si è detto - ad una apposita e futura regolamentazione attuativa. Ciò rende evidente, da un lato, come il dato tecnico-fattuale della omologazione sia presupposto necessario per la nascita dell'obbligazione tributaria, e, dall'altro, come il termine abbia una sua rilevanza funzionale, e più precisamente dilatoria, solo nel caso - rivelatosi del tutto irrealistico - di omologazione anteriore, divenendo invece formalmente e sostanzialmente irrilevante



nel caso contrario, sino al punto di non essere stato neppure preso in considerazione nel decreto con cui l'amministrazione ha finalmente portato a conclusione l'annosa e complessa vicenda.

Così ricostruito il quadro normativo, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 9, del d.l. n. 16 del 2012 non è fondata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 9, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 aprile 2012, n. 44, sollevata, in riferimento agli artt. 3 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 9 luglio 2014.

F.to:

Sabino CASSESE, *Presidente*

Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 16 luglio 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_140200

N. 201

Sentenza 9 - 16 luglio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposte sul reddito da lavoro - Tassazione dei compensi corrisposti sotto forma di *bonus* e *stock options* ai dirigenti ed ai titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa nel settore finanziario - Prelievo aggiuntivo con aliquota del 10 per cento.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122 - art. 33.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Sabino CASSESE;

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

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 33 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, promosso dalla Commissione tributaria provinciale di Lecco, nel procedimento vertente tra Iardella Maria Teresa e l'Agenzia delle entrate - Direzione provinciale di Lecco con ordinanza dell'8 ottobre 2013, iscritta al n. 11 del registro ordinanze 2014 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 8, prima serie speciale, dell'anno 2014.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio del 23 giugno 2014 il Giudice relatore Aldo Carosi.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza dell'8 ottobre 2013 la Commissione tributaria provinciale di Lecco ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 33 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. 3 e 53 della Costituzione.

1.1.- Il rimettente solleva la questione di legittimità costituzionale della citata disposizione in quanto, prevedendo per i dirigenti ed i titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa nel settore finanziario un prelievo addizionale con aliquota del dieci per cento sui compensi variabili erogati sotto forma di bonus o di stock options che eccedono l'importo corrispondente alla parte fissa della retribuzione, violerebbe gli artt. 3 e 53 Cost.

Quanto al primo parametro, il prelievo in questione sarebbe irragionevole e discriminatorio ai danni di una sola categoria di cittadini, sottoponendo a maggiore tassazione chi svolge le proprie mansioni con una determinata qualifica in uno specifico settore - quello finanziario - e non chi, rivestendo la medesima qualifica, le svolga in un settore economico diverso. In tal modo si introdurrebbe un'ingiustificata discriminazione in violazione del principio di uguaglianza a parità di reddito.

Inoltre, il prelievo addizionale previsto dalla disposizione censurata contrasterebbe altresì con il principio di capacità contributiva espresso dall'art. 53 Cost., presupposto a cui commisurare il concorso di ciascun soggetto alla spesa pubblica.

1.2.- Il giudice *a quo* riferisce di essere stato adito da un dirigente di un istituto di credito finanziario italiano che, percependo una retribuzione in parte fissa ed in parte variabile sotto forma di bonus e di stock options in ragione dei risultati raggiunti, dopo aver vanamente chiesto all'Agenzia delle entrate - Direzione provinciale di Lecco il rimborso di quanto trattenuto ai sensi dell'art. 33 del d.l. n. 78 del 2010 sulla componente retributiva variabile eccedente l'ammontare di quella fissa, ha agito in giudizio, lamentando l'illegittimità costituzionale della norma.

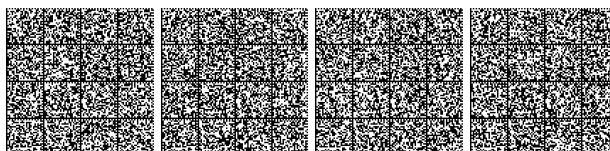
La questione sarebbe rilevante in quanto il citato art. 33 del d.l. n. 78 del 2010 costituirebbe «unico e immediato paradigma normativo di riferimento per l'eventuale riconoscimento del diritto della ricorrente ad ottenere il rimborso di quanto a tale titolo il sostituto d'imposta ha trattenuto e versato all'Erario», a fronte del rigetto dell'istanza avanzata in tal senso all'amministrazione.

2.- Con atto depositato il 4 marzo 2014, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o, comunque, infondata.

2.1.- Sotto il primo profilo, l'intervenuto eccepisce l'insufficiente descrizione della fattispecie da parte del rimettente, che, non precisando l'anno di imposta a cui si riferisce il prelievo dedotto in giudizio né se esso sia stato effettuato ai sensi del comma 1 o del comma 2-*bis* - introdotto solo dall'art. 23, comma 50-*bis*, 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 - del censurato art. 33, impedirebbe la verifica della rilevanza della questione. Inoltre, la violazione dell'art. 53 Cost. sarebbe affermata in via apodittica, senza indicazione dei motivi di contrasto con la disposizione censurata.

2.2.- Ad avviso della difesa dello Stato, la questione sarebbe comunque infondata nel merito.

La disposizione, infatti, troverebbe la propria giustificazione nelle decisioni assunte in occasione del G20 tenutosi a Pittsburgh nel 2009, che avrebbe individuato tra le cause della crisi che aveva iniziato a colpire l'economia mondiale



la mancanza di responsabilità e la disinvoltura del settore bancario e finanziario, alimentate anche dalle prassi retributive ivi operanti, da riformare nel senso di disincentivare la previsione di remunerazioni variabili, legate a logiche speculative di breve periodo piuttosto che all'effettiva produttività.

L'art. 33 del d.l. n. 78 del 2010 rappresenterebbe, dunque, una misura di carattere straordinario per fronteggiare la crisi economica nell'ambito delle indicazioni fornite dal G20; misura che, ben lungi dall'essere arbitraria, risponderebbe ad un criterio di ragionevolezza - arginando, attraverso la disincentivazione delle menzionate tipologie remunerative, gli effetti economici distorsivi da esse potenzialmente indotti - e non sarebbe ingiustamente discriminatoria, riguardando solo i soggetti che, per il ruolo rivestito, potrebbero incidere sull'andamento dei mercati finanziari secondo logiche speculative in funzione della parte variabile del loro compenso. Da ciò conseguirebbe la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento all'art. 3 Cost.

Inoltre, secondo l'intervenuto, la disposizione non violerebbe nemmeno l'art. 53 Cost., in quanto la percezione di compensi sotto forma di bonus o stock options sarebbe evidente indice di capacità contributiva.

Considerato in diritto

1.- La Commissione tributaria provinciale di Lecco, con ordinanza dell'8 ottobre 2013, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 33 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. 3 e 53 della Costituzione.

In particolare, prevedendo per i dirigenti ed i titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa nel settore finanziario un prelievo addizionale con aliquota del dieci per cento sui compensi variabili erogati sotto forma di bonus o di stock options che eccedono l'importo corrispondente alla parte fissa della retribuzione, la citata disposizione introdurrebbe un'ingiustificata discriminazione tra chi svolge le proprie mansioni con una determinata qualifica in uno specifico settore (quello «finanziario») e chi, rivestendo la medesima qualifica, le svolga in un settore economico diverso; essa inoltre contrasterebbe con il principio di capacità contributiva, presupposto a cui commisurare il concorso di ciascun soggetto alla spesa pubblica.

2.- Preliminarmente, devono essere disattese le eccezioni d'inammissibilità sollevate dall'Avvocatura dello Stato.

Dalla lettura dell'ordinanza di rimessione emerge in maniera evidente come la questione sollevata riguardi l'art. 33 del d.l. n. 78 del 2010 nel testo risultante a seguito dell'integrazione operata dall'art. 23, comma 50-bis, 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 vi ha aggiunto il comma 2-bis.

Proprio la chiara indicazione della norma impugnata consente di ritenere implicita nella sua censura l'affermazione che la retribuzione variabile in forma di bonus e stock options assoggettata al prelievo addizionale sia stata corrisposta al dirigente in epoca successiva a quella prevista per la sua applicazione, ossia al 17 luglio 2011.

Infine, il rilievo per cui, «in materia tributaria, l'art. 53 Cost. è espressione particolare del principio di uguaglianza e di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.» (sentenza n. 142 del 2014) rende sufficiente la motivazione addotta a sostegno della violazione di entrambi i parametri costituzionali.

3.- Nel merito la questione non è fondata.

La disposizione prevede che: «1. In dipendenza delle decisioni assunte in sede di G20 e in considerazione degli effetti economici potenzialmente distorsivi propri delle forme di remunerazione operate sotto forma di bonus e stock options, sui compensi a questo titolo, che eccedono il triplo della parte fissa della retribuzione, attribuiti ai dipendenti che rivestono la qualifica di dirigenti nel settore finanziario nonché ai titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa nello stesso settore è applicata una aliquota addizionale del 10 per cento. 2. L'addizionale è trattenuta dal sostituto d'imposta al momento di erogazione dei suddetti emolumenti e, per l'accertamento, la riscossione, le sanzioni e il contenzioso, è disciplinata dalle ordinarie disposizioni in materia di imposte sul reddito. 2-bis. Per i compensi di cui al comma 1, le disposizioni di cui ai commi precedenti si applicano sull'ammontare che eccede l'importo corrispondente alla parte fissa della retribuzione».

Come risulta dal suo stesso tenore letterale ed emerge anche dai lavori parlamentari, l'art. 33 censurato consegue alle determinazioni del vertice G20 di Pittsburgh del 2009, che, con riguardo ai problemi afferenti alla crisi economica globale, ha individuato, tra le aree critiche su cui incidere al fine di agevolare la stabilità finanziaria, le modalità retributive recanti l'effetto di incentivare l'assunzione di rischi eccessivi.



Il prelievo aggiuntivo di cui alla norma censurata, peraltro, è stato introdotto in un contesto temporale in cui anche le istituzioni dell'Unione europea vagliavano soluzioni normative volte a tener conto del ruolo svolto nella crisi finanziaria da politiche retributive ritenute capaci di incentivare un'assunzione di rischi eccessiva ed imprudente. Tali iniziative sono culminate, in particolare, nell'adozione della direttiva 26 giugno 2013, n. 2013/36/UE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'accesso all'attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento, che modifica la direttiva 2002/87/CE e abroga le direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE), i cui "considerando" da 62 a 69 si occupano proprio delle politiche di remunerazione e dei rischi collegati alle forme retributive variabili.

Alla luce di tali considerazioni emerge chiaramente la ragione che ha indotto il legislatore a prevedere il prelievo addizionale di cui alla disposizione censurata, ossia l'intento - coerente con il coevo atteggiamento manifestatosi a livello internazionale - di scoraggiare modalità remunerative variabili considerate pericolose per la stabilità finanziaria.

La norma, infatti, inasprando il prelievo fiscale, rappresenta un disincentivo per le prassi retributive che possono avere l'effetto di condurre all'assunzione di rischi eccessivi di breve termine da parte della categoria di contribuenti sottoposta al prelievo. Questi ultimi, in ragione del tasso di professionalità, della autonomia operativa, del potere decisionale di cui godono e dell'aspirazione a maggiori guadagni personali (per il legame tra l'andamento del titolo da un lato ed il riconoscimento e l'ammontare del beneficio correlato a dette forme di compenso dall'altro), sono in grado di porre in essere attività speculative suscettibili di pregiudicare la stabilità finanziaria. Un rischio di questo genere non ricorre per l'attività degli altri contribuenti che vengono retribuiti in modo analogo ma non hanno la stessa possibilità di incidere, con il loro operato, sulla stabilità dei mercati finanziari.

Pertanto, da un lato, la scelta disincentivante del legislatore è tutt'altro che irragionevole o arbitraria e, dall'altro, non è ingiustificata la limitazione al solo «settore finanziario» della platea dei soggetti passivi sottoposti al prelievo addizionale.

Allo stesso modo, non è arbitraria l'individuazione della componente variabile della retribuzione in forma di bonus o stock options - oltre un certo multiplo del compenso fisso - quale fatto espressivo della capacità contributiva, ossia quale indice che esprime l'idoneità del soggetto passivo all'obbligazione tributaria (sentenza n. 304 del 2013).

Alla luce delle considerazioni che precedono l'art. 33 del d.l. n. 78 del 2010 non contrasta con gli artt. 3 e 53 Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 33 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. 3 e 53 della Costituzione, dalla Commissione tributaria provinciale di Lecco con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 luglio 2014.

F.to:

Sabino CASSESE, *Presidente*

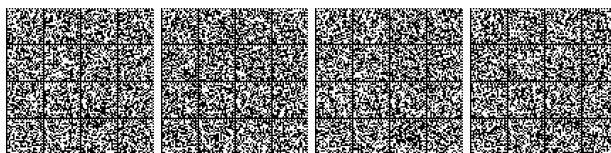
Aldo CAROSI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 16 luglio 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 202

Sentenza 9 - 16 luglio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Trasferimento dei dipendenti del soppresso Consorzio di bonifica della Valle Telesina nell'organico del Consorzio Sannio Alifano - Previsione dello stanziamento di un contributo regionale con vincolo di destinazione.

- Legge della Regione Campania 10 maggio 2012, n. 11 (Modifiche legislative e disposizioni in materia di consorzi di bonifica), art. 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Sabino CASSESE;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Campania 10 maggio 2012, n. 11 (Modifiche legislative e disposizioni in materia di consorzi di bonifica), promosso dal Tribunale amministrativo regionale della Campania, sezione prima, nel procedimento vertente tra il Consorzio di bonifica del Sannio Alifano e la Regione Campania ed altri con ordinanza del 13 settembre 2012, iscritta al n. 296 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 3, prima serie speciale, dell'anno 2013.

Visti gli atti di costituzione del Consorzio di bonifica del Sannio Alifano e della Regione Campania;

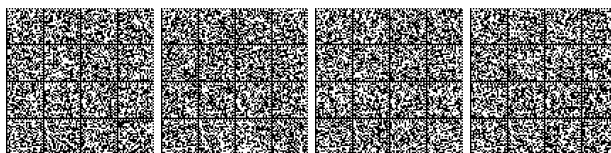
udito nell'udienza pubblica del 24 giugno 2014 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi gli avvocati Luigi Maria D'Angiolella per il Consorzio di bonifica del Sannio Alifano e Almerina Bove per la Regione Campania.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 13 settembre 2012, iscritta al reg. ord. n. 296 del 2012, il Tribunale amministrativo regionale della Campania, sezione prima, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Campania 10 maggio 2012, n. 11 (Modifiche legislative e disposizioni in materia di consorzi di bonifica), in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione.

Il Tar rimettente riferisce che con delibera del Consiglio regionale della Campania 3 aprile 2002, n. 94/6 è stata disposta la soppressione del Consorzio di bonifica della Valle Telesina e le relative funzioni sono state trasferite al Consorzio di bonifica del Sannio Alifano. I dipendenti del Consorzio di bonifica della Valle Telesina sono stati adibiti ad un ufficio regionale appositamente costituito con funzione liquidatoria dei rapporti pendenti in capo all'ente soppresso. A tal fine è stato creato un capitolo del bilancio regionale denominato «oneri per il personale dipendente del soppresso Consorzio di Bonifica della Valle Telesina».



L'art. 3 della legge reg. Campania n. 11 del 2012 dispone il trasferimento, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge regionale stessa e con conservazione dell'inquadramento giuridico e previdenziale di provenienza, del personale dipendente del soppresso Consorzio di bonifica della Valle Telesina presso il Consorzio di bonifica del Sannio Alifano, con contestuale attribuzione di un contributo per il 2012 pari ad 800.000 euro e con la previsione del medesimo contributo per gli anni dal 2013 al 2016.

Sulla base della disposizione legislativa menzionata sarebbero stati adottati gli atti applicativi impugnati nel giudizio *a quo*, in particolare le note prot. n. 367256 del 15 maggio 2012 della Regione Campania, prot. n. 515 del 24 maggio 2012 del Commissario liquidatore e prot. n. 0535734 del 12 luglio 2012 del dirigente dell'area generale di coordinamento sviluppo attività settore primario della Regione Campania, con i quali il Consorzio di bonifica del Sannio Alifano è stato diffidato a dare esecuzione al trasferimento dei dipendenti disposto dal citato art. 3 della legge reg. Campania n. 11 del 2012.

Con separata ordinanza, il Tar rimettente, pronunciandosi in sede cautelare, ha disposto la sospensione del giudizio per la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale con l'ordinanza di cui in epigrafe.

In punto di rilevanza, il Tar Campania afferma che gli atti impugnati di diffida e messa in mora si baserebbero sul censurato art. 3 della legge reg. Campania n. 11 del 2012, onde la delibazione, anche in sede cautelare, non potrebbe prescindere dalla loro applicazione. La rilevanza della questione non sarebbe parimenti esclusa dalla natura cautelare del giudizio nell'ambito del quale la questione di costituzionalità viene sollevata.

Il giudice rimettente richiama la giurisprudenza di questa Corte, secondo la quale la potestas iudicandi non potrebbe ritenersi esaurita quando la concessione della misura cautelare - come sarebbe nel caso di specie - sia fondata, quanto al *fumus boni iuris*, sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale. In tal caso, la sospensione dell'efficacia del provvedimento impugnato sarebbe provvisoria e temporanea fino alla ripresa del giudizio cautelare dopo l'incidente di legittimità costituzionale (si citano, *ex plurimis*, le sentenze n. 4 del 2000, n. 183 del 1997, n. 359 e n. 30 del 1995, n. 367 del 1991 e n. 444 del 1990, nonché le ordinanze n. 194 del 2006 e n. 24 del 1995).

In punto di non manifesta infondatezza, a giudizio del collegio la normativa regionale censurata violerebbe i principi enunciati dalla Corte costituzionale in materia di leggi provvedimento.

Al riguardo, si osserva che non sarebbe preclusa alla legge ordinaria, e neppure alla legge regionale, la possibilità di disciplinare oggetti o materie normalmente affidati all'autorità amministrativa, non sussistendo un divieto di adozione di leggi a contenuto particolare e concreto.

Tuttavia queste leggi sarebbero ammissibili entro limiti non solo specifici, quale è quello del rispetto della funzione giurisdizionale in ordine alla decisione delle cause in corso, ma anche generali, e cioè quello del rispetto del principio di ragionevolezza e non arbitrarietà (si citano le sentenze n. 94 e n. 137 del 2009, n. 267 del 2007, n. 492 del 1995, n. 346 del 1991 e n. 143 del 1989).

In questa prospettiva, la norma-provvedimento impugnata sarebbe in palese contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost., nella misura in cui si limiterebbe ad ordinare il trasferimento nell'organico del Consorzio di bonifica del Sannio Alifano di 15 dipendenti del soppresso Consorzio di bonifica della Valle Telesina, con conservazione dell'inquadramento giuridico e previdenziale nelle more acquisito.

A giudizio del Tar rimettente la laconicità del precetto normativo impedirebbe di regolare i numerosi aspetti problematici derivanti da una decisione fortemente incidente sull'assetto organizzativo del Consorzio ricevente.

Innanzitutto, il trasferimento presupporrebbe una omogeneità dei ruoli, che mancherebbe nel caso di specie, poiché i dipendenti del soppresso Consorzio di bonifica della Valle Telesina sarebbero stati inquadrati nell'organico della Regione Campania.

Inoltre l'improvviso ed intempestivo sovraccarico di personale creerebbe una incisiva disorganizzazione ed appesantimento della dotazione complessiva, poiché alcune posizioni sarebbero palesemente ridondanti (come quella del direttore amministrativo) ed altre sarebbero comunque ultronee, tenuto conto che il Consorzio di bonifica del Sannio Alifano avrebbe nel corso degli anni provveduto a coprire le carenze di organico di volta in volta verificatesi.

Peraltro non sarebbe stata disciplinata la distribuzione, in capo ai vari soggetti interessati (Regione, gestione liquidatoria, Consorzio di bonifica del Sannio Alifano), degli oneri previdenziali ed assistenziali pregressi - per i quali pende un nutrito contenzioso - nonché degli accantonamenti per il trattamento di fine rapporto.

Infine, non sarebbe assicurata un'adeguata copertura finanziaria, poiché il contributo di ottocentomila euro riguarda il 2012, mentre per gli anni 2013-2016 ci sarebbe un vincolo di destinazione, previo successivo provvedimento con leggi di bilancio, a fronte dell'assunzione di personale a tempo indeterminato. Le conseguenze finanziarie sul bilancio dell'ente potrebbero condurre ad uno stato di dissesto o, comunque, di grave deficit economico-finanziario.



Tali profili di irragionevolezza della scelta legislativa compiuta risulterebbero amplificati in ragione della risalente soppressione del Consorzio di bonifica della Valle Telesina, poiché durante il cospicuo arco di tempo trascorso (oltre dieci anni) il consorzio ricorrente si sarebbe organizzato compiutamente per lo svolgimento delle nuove attribuzioni derivanti dal soppresso Consorzio. Da ultimo, la complessità degli interessi coinvolti avrebbe richiesto una articolata e ponderata istruttoria, assente nell'adozione dello strumento legislativo, per sua natura scevro da vincoli procedurali e motivazionali.

2.- Con atto depositato il 31 gennaio 2013 si è costituita la Regione Campania, la quale chiede la dichiarazione di infondatezza della prospettata questione di legittimità costituzionale.

3.- Con atto depositato in data 1° febbraio 2013 si è costituito il Consorzio di bonifica del Sannio Alifano, il quale insiste per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge reg. Campania n. 11 del 2012.

A giudizio dell'interveniente, il legislatore regionale, disponendo il trasferimento di dipendenti dell'ente soppresso nel 2002 in capo al Consorzio di bonifica del Sannio Alifano, avrebbe svolto un ruolo suppletivo rispetto all'operato del commissario liquidatore, che non avrebbe provveduto alla gestione, alla liquidazione del personale o alla sanatoria delle pendenze relative alle posizioni previdenziali dei dipendenti del soppresso Consorzio di bonifica della Valle Telesina in situazione di insolvenza per molti milioni di euro, come sarebbe emerso anche nel giudizio dinanzi al Tar.

La finalità delle disposizioni di cui all'impugnato art. 3 sarebbe allora quella di risolvere il problema del pagamento delle retribuzioni dei dipendenti e non quella di regolarizzare le situazioni previdenziali, rispetto alle quali il Consorzio di bonifica della Valle Telesina sarebbe stato inadempiente anche prima della soppressione avvenuta nel 2002.

A giudizio dell'interveniente, in realtà non vi sarebbe stata neppure la necessità dell'intervento del legislatore regionale, perché il commissario liquidatore avrebbe dovuto provvedere a definire le situazioni previdenziali dei singoli dipendenti e poi concluderne il rapporto, pagando le necessarie liquidazioni per estinzione dell'ente. In modo paradossale la liquidazione dell'ente sarebbe tuttora pendente senza che siano chiari gli eventuali esiti. Nondimeno gli oneri relativi ai dipendenti graverebbero su un ente diverso, il quale perseguirebbe scopi istituzionali indicati nello statuto e disporrebbe di mezzi coerenti per il loro perseguimento, non anche per far fronte alle sopravvenienze.

Di conseguenza, a giudizio dell'interveniente, ricorrerebbe nel caso di specie uno sviamento di potere in quanto si sarebbero finanziati (ma solo per un tempo determinato, a fronte di una situazione a tempo indeterminato) gli stipendi e disposto il trasferimento per risolvere la situazione del personale dell'ente che avrebbe dovuto essere risolto in sede di liquidazione. Inoltre, il Consorzio di bonifica del Sannio Alifano avrebbe notoriamente un bilancio rigido, nel quale entrate ed uscite sarebbero opportunamente calibrate e non potrebbe certo subire oneri aggiuntivi per milioni di euro, per i quali in aperta violazione dell'art. 81 Cost. non si indicherebbero i mezzi di finanziamento.

Inoltre, l'interveniente riferisce che presso la Regione Campania sarebbero in corso studi per la riduzione dei contributi previsti a favore del Consorzio di bonifica del Sannio Alifano per il perseguimento dei suoi fini istituzionali.

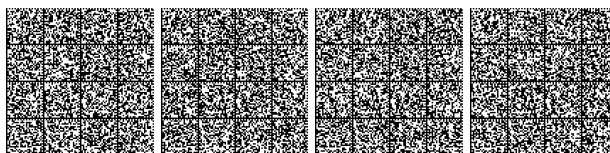
Il Consorzio di bonifica del Sannio Alifano sostiene che la normativa censurata contrasterebbe con il principio della proporzionalità affermato nell'ordinamento comunitario, che troverebbe applicazione anche nell'ordinamento nazionale in virtù dell'art. 117, primo comma, Cost.

Si osserva più in generale che il legislatore regionale potrebbe determinare la tipologia degli enti para-regionali, come sono i consorzi di bonifica, ma una volta costituiti non potrebbe invaderne la sfera di competenza ed in particolare l'ordinamento del personale ed il conseguente relativo ordinamento finanziario, perché questo ambito appartarrebbe alla potestà statutaria e regolamentare degli enti autonomi. L'aver inserito nell'ordinamento del Consorzio di bonifica del Sannio Alifano i dipendenti del Consorzio di bonifica della Valle Telesina comporterebbe la modifica dell'ordinamento dell'ente ricevente per quanto riguarda l'organizzazione del personale ed il relativo ruolo, invadendo la potestà degli enti stessi e violando anzitutto i principi dell'autonomia e del decentramento dell'art. 5 Cost.

Infine, l'interveniente rileva che nella specie si tratterebbe pacificamente di un ente pubblico economico, che assumerebbe il personale secondo le regole del diritto privato, secondo quanto stabilito da una costante giurisprudenza, sicché l'imposizione legislativa di altro personale invaderebbe l'autonomia contrattuale ai sensi dell'art. 1322 del codice civile dei soggetti, che operano secondo il diritto privato nell'ambito dei rapporti col personale degli enti economici.

4.- La Regione Campania ha depositato in data 4 giugno 2014 una memoria fuori termine.

5.- Nel corso dell'udienza, la Regione Campania ha ribadito che il personale del disciolto Consorzio ben potrebbe essere utilmente impiegato dal Consorzio di bonifica del Sannio Alifano, anche con riguardo ai contributi comunitari di cui lo stesso sarebbe destinatario. Il predetto Consorzio ha replicato che i contributi comunitari sarebbero destinati alle imprese e non al pagamento degli stipendi del personale.



Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza del 13 settembre 2012, iscritta al n. 296 del registro ordinanze 2012, il Tribunale amministrativo della Regione Campania ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Campania 10 maggio 2012, n. 11 (Modifiche legislative e disposizioni in materia di consorzi di bonifica), in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione.

1.1.- Il rimettente premette di essere chiamato a pronunciare su un ricorso proposto dal Consorzio di bonifica del Sannio Alifano avente ad oggetto atti di diffida e messa in mora adottati nei suoi confronti dalla Regione Campania per l'esecuzione della norma censurata, la quale dispone il trasferimento del personale del disciolto Consorzio di bonifica della Valle Telesina nell'organico del citato Consorzio di bonifica del Sannio Alifano, sotto comminatoria di scioglimento in caso di inadempimento.

Al riguardo il Tar espone che, con delibera del Consiglio regionale della Campania 3 aprile 2002, n. 94/6, è stato soppresso il Consorzio di bonifica della Valle Telesina, con contestuale ed immediata attribuzione al Consorzio di bonifica del Sannio Alifano delle relative competenze amministrative. Al contempo, i dipendenti del soppresso Consorzio di bonifica della Valle Telesina sono stati assegnati ad un apposito ufficio regionale di "gestione liquidatoria" dell'ente soppresso. La loro retribuzione è stata assicurata mediante l'istituzione di un capitolo del bilancio regionale denominato «oneri per il personale dipendente del soppresso Consorzio di Bonifica della Valle Telesina».

Dopo circa dieci anni, la norma censurata avrebbe disposto il trasferimento del personale del disciolto consorzio, così provvisoriamente impiegato, nel consorzio ricorrente, dando luogo all'emanazione degli atti impugnati, che ne costituirebbero mera esecuzione.

Chiamato a pronunciarsi in sede cautelare e dubitando della legittimità dell'art. 3 della legge reg. Campania n. 11 del 2012, il TAR rimettente ha sospeso il giudizio, sollevando la presente questione dinanzi a questa Corte.

Secondo il giudice rimettente, la disposizione costituirebbe una legge provvedimento e, come tale, dovrebbe operare nel rispetto della funzione giurisdizionale, con riguardo alla decisione delle cause in corso, e dei principi di ragionevolezza e non arbitrarietà. Sotto detti profili, essa sarebbe in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost., poiché si limiterebbe ad ordinare in modo apodittico il trasferimento nell'organico del Consorzio di bonifica del Sannio Alifano di quindici (peraltro il numero dei dipendenti interessati oscilla tra dieci e ventuno unità negli atti di causa prodotti dalle parti) dipendenti del soppresso Consorzio di bonifica della Valle Telesina, con conservazione dell'inquadramento giuridico e previdenziale nelle more acquisito.

Il laconico precetto normativo impedirebbe di apprezzare e regolare i numerosi aspetti problematici derivanti da un trasferimento ordinato dopo il significativo lasso temporale trascorso dal momento in cui la subentrata amministrazione ha iniziato a svolgere autonomamente le funzioni trasferite e, correlativamente, da quando il personale interessato ha smesso di esercitare dette funzioni.

Tale disposizione, non corredata da alcuna istruttoria e da alcun criterio di razionalizzazione del trasferimento, inciderebbe in modo negativo sull'assetto organizzativo del consorzio ricorrente. Nulla sarebbe detto circa l'omogeneizzazione dei ruoli, requisito necessario per il buon andamento dell'amministrazione, dal momento che tra i dipendenti del soppresso Consorzio di bonifica della Valle Telesina vi sarebbero figure professionali «palesamente ridondanti (come quella del direttore amministrativo) ed altre [sarebbero] ultronee», creando inutili e dannose duplicazioni di ruoli.

In particolare, secondo il giudice rimettente: *a)* il trasferimento presupporrebbe una omogeneità dei ruoli, che mancherebbe nel caso di specie, poiché i dipendenti del soppresso Consorzio di bonifica della Valle Telesina sarebbero stati inquadrati nell'organico della Regione Campania; *b)* l'improvviso ed intempestivo sovraccarico di personale creerebbe una grave disorganizzazione ed un appesantimento della dotazione complessiva; *c)* non sarebbe stata disciplinata la distribuzione, in capo ai vari soggetti interessati (Regione, gestione liquidatoria, Consorzio di bonifica del Sannio Alifano), degli oneri previdenziali ed assistenziali pregressi - per i quali pende, peraltro, un nutrito contenzioso - nonché degli accantonamenti per il trattamento di fine rapporto; *d)* non sarebbe assicurata un'adeguata copertura finanziaria, poiché il contributo di ottocentomila euro riguarda il 2012, mentre per gli anni 2013-2016 essa sarebbe rinviata alle successive leggi di bilancio, statuizione incongruente in relazione al rapporto di lavoro a tempo indeterminato del personale trasferito; *e)* le conseguenze finanziarie sul bilancio dell'ente potrebbero condurre ad uno stato di dissesto o, comunque, di grave deficit economico-finanziario.

Tali profili di irragionevolezza della scelta legislativa compiuta risulterebbero amplificati in ragione della risulente soppressione del Consorzio di bonifica della Valle Telesina, poiché durante il cospicuo arco di tempo trascorso (oltre dieci anni) il Consorzio di bonifica del Sannio Alifano avrebbe svolto autonomamente tutte le funzioni con proprio personale.



1.2.- La Regione Campania eccepisce l'infondatezza della questione e, nel corso dell'udienza, ha ribadito che il personale del disciolto consorzio ben potrebbe essere utilmente impiegato dal Consorzio di bonifica del Sannio Alifano, anche in ragione della disponibilità dei contributi comunitari di cui lo stesso sarebbe destinatario.

1.3.- Il Consorzio di bonifica del Sannio Alifano insiste per la declaratoria di illegittimità costituzionale della norma impugnata facendo presente, nel corso della udienza, che i contributi comunitari sarebbero destinati alle imprese e non al pagamento degli stipendi del personale.

Con riguardo agli oneri pregressi, e non ancora definiti, relativi alle posizioni previdenziali dei dipendenti del soppresso Consorzio di bonifica della Valle Telesina - per i quali esisterebbe una situazione di insolvenza per molti milioni di euro - si verrebbe a configurare un'indebita surrogazione del consorzio nei confronti della assoluta inattività decennale del liquidatore. Ciò in assenza di competenze e di risorse nel consorzio ricevente, il quale disporrebbe solamente di mezzi proporzionati ai propri scopi istituzionali.

2.- La questione è inammissibile per le ragioni di seguito esposte.

2.1.- Il rimettente muove dall'assunto, in ciò seguendo l'indirizzo applicativo della Regione e del Commissario liquidatore espresso attraverso gli atti impugnati nel giudizio *a quo* - note prot. n. 367256 del 15 maggio 2012 della Regione Campania, prot. n. 515 del 24 maggio 2012 del Commissario liquidatore e prot. n. 0535734 del 12 luglio 2012 del dirigente dell'area generale di coordinamento sviluppo attività settore primario della Regione Campania - che la norma censurata debba necessariamente essere interpretata come precetto di automatica applicazione di «trasferimento nell'organico del Consorzio Sannio Alifano [dei] dipendenti del soppresso Consorzio di bonifica della Valle Telesina».

In tal modo, il Tar ha omesso di verificare la praticabilità di un'interpretazione alternativa costituzionalmente orientata della norma denunciata, secondo il canone ermeneutico del buon andamento dell'attività amministrativa, al quale il giudice nella lettura e nell'applicazione delle disposizioni vigenti deve attenersi. Aspetto, quest'ultimo, che viene in particolare rilievo nel caso di specie, caratterizzato dalla grave inerzia ultradecennale nella ricollocazione del personale del disciolto consorzio.

2.2.- Se da un lato deve essere condivisa l'osservazione del giudice *a quo*, secondo cui non si può procedere in modo automatico ad un simile trasferimento in assenza «di una articolata e ponderata istruttoria», poiché il principio di buon andamento non può essere completamente sacrificato in nome di una pur apprezzabile finalità di tutela dei lavoratori, dall'altro, come di seguito meglio precisato, un'interpretazione costituzionalmente orientata consente di imputare detta compressione alla amministrazione in sede attuativa della disposizione anziché al legislatore regionale.

È vero che questa Corte ha già precisato, in relazione ad altra fattispecie, per la quale ha ritenuto fondata la questione di costituzionalità, che «La norma che accorda tale protezione [ai lavoratori dipendenti] non vive a sé, ma forma sistema con le altre che provvedono ad interessi di uguale portata costituzionale, com'è quello inerente al buon andamento dei pubblici uffici, cardine della vita amministrativa e quindi condizione dello svolgimento ordinato della vita sociale» (sentenza n. 123 del 1968). Tuttavia la norma impugnata, inserendosi in un contesto complesso e di risalente genesi, non comporta di per sé il sacrificio del principio del buon andamento, ma si limita ad esprimere la volontà del legislatore regionale di porre rimedio ad una situazione di inerzia amministrativa, che ha pregiudicato gravemente l'attuazione dell'originario provvedimento (delibera del Consiglio regionale n. 94/6 del 3 aprile 2002, che ha approvato la proposta di Giunta regionale) di scioglimento del Consorzio di bonifica della Valle Telesina e di trasferimento delle attività principali al Consorzio di bonifica del Sannio Alifano.

Detto provvedimento contemplava un'articolazione bifasica del procedimento di incorporazione del disciolto consorzio nelle amministrazioni in cui sarebbe confluito (il Consorzio di bonifica del Sannio Alifano non era l'unico destinatario di funzioni e personale provenienti dal disciolto Consorzio di bonifica della Valle Telesina) per temperare l'esigenza di continuità dell'attività istituzionale dello stesso con quella di un riordino complessivo del suo personale, compatibile con la struttura ed il funzionamento degli enti riceventi. Mentre la prima fase presentava un carattere di immediata attuazione, la seconda doveva essere caratterizzata da un'adeguata istruttoria finalizzata ad assumere atti di trasferimento calibrati, tra l'altro, sul nuovo assetto del Consorzio di bonifica del Sannio Alifano e all'accertamento e alla regolarizzazione delle singole posizioni del personale dipendente interessato al trasferimento.

Infatti, il citato provvedimento attuativo dello scioglimento del Consorzio di bonifica della Valle Telesina (delibera del Consiglio regionale n. 94/6 del 2002) giustificava il particolare procedimento bifasico con una serie di gravi anomalie dell'ente disciolto, che si possono così sintetizzare: *a*) assoluta «staticità della gestione amministrativa [...], (mancata predisposizione dei bilanci di previsione) [...], (mancanza del servizio di tesoreria) [...] (mancata presentazione dei conti consuntivi)»; *b*) stato di dissesto finanziario «strutturale ed irrisolvibile»; *c*) assoluta necessità di una gestione liquidatoria propedeutica al trasferimento dei rapporti attivi e passivi pregressi «al fine di definire tutti i rapporti debitori e passivi dell'ente anzidetto accumulatisi nel tempo»; *d*) necessità «di dare mandato all'Assessore regionale all'agricoltura di assumere le iniziative più opportune per il trasferimento del personale consortile conseguente al trasferimento di



funzioni così come regolato dall'accordo procedimentale di programma quadro tra l'Assessorato regionale ai trasporti e la Provincia di Benevento e per chiedere alla Comunità montana del Taburno di assumere per la realizzazione degli interventi di bonifica montana e forestazione una parte del personale consortile in servizio».

Inoltre, la delibera di Giunta regionale n. 2082 del 17 maggio 2002, attuativa della predetta delibera consiliare, articolava gli adempimenti del Commissario liquidatore prevedendo, tra l'altro: *a)* la determinazione della massa attiva e passiva, il relativo recupero dei crediti, il pagamento dei debiti; *b)* la determinazione delle «eventuali occorrenze finanziarie»; *c)* la redazione di apposito «rendiconto finale», corredato dalla prova dell'estinzione «anche in via transattiva, [del]le passività risultanti dall'elenco dei crediti» e del pagamento di «tutte le spese della procedura».

2.3.- È evidente che agli adempimenti propedeutici al trasferimento del personale, stante la loro complessità, non poteva provvedere il legislatore regionale. Di conseguenza, la norma impugnata può essere interpretata come un mero sollecito alla conclusione della procedura, della quale detti adempimenti costituiscono presupposto indefettibile. Nella stessa ordinanza di rimessione emerge al contrario che l'attività istruttoria pertinente al compimento di questi ultimi non è stata svolta. Il giudice *a quo* lamenta infatti: *a)* l'assenza di una articolata e ponderata istruttoria attinente alle singole posizioni del personale da trasferire; *b)* la presenza di sovrapposte duplicazioni di figure professionali senza che la Regione abbia elaborato alcun criterio di riassetto funzionale; *c)* la mancata specificazione e quantificazione del contenzioso e degli oneri previdenziali presenti e pregressi del personale trasferito.

Un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione in esame consente di attribuire i vizi predetti alla Amministrazione per il modo con cui intende attuare detta disposizione anziché al legislatore regionale. L'Amministrazione, infatti, non può limitarsi ad una mera diffida a provvedere all'automatica presa in carico del personale interessato.

È stato già osservato da questa Corte che la «pletora amministrativa è sempre causa di disordine, perché impone una artificiosa distribuzione di compiti, un frazionamento irrazionale di funzioni, una sovrapposizione o una duplicazione di competenze; e ovviamente ne risultano ritardi e intralci nello svolgimento dell'attività degli uffici» (sentenza n. 123 del 1968). Questa situazione corrisponde a quella descritta nell'ordinanza di rimessione e non consegue ai contenuti della norma impugnata ma alle modalità di attuazione del trasferimento adottate dalla Regione nell'esercizio della sua discrezionalità. Quest'ultima è soggetta al sindacato del giudice amministrativo, al quale compete verificare la legittimità del presupposto procedimento liquidatorio propedeutico alla presa in carico del personale dell'ente disciolto ed il rispetto del principio del buon andamento, anche tenendo conto delle esigenze di funzionalità dell'apparato amministrativo del subentrante consorzio.

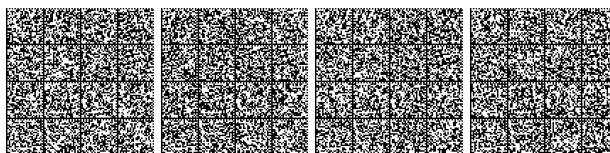
2.4.- In detto contesto, anche la norma che prevede la finalizzazione del contributo regionale al personale trasferito ben può essere intesa come di carattere temporaneo e strettamente correlata alla specificazione delle singole posizioni contrattuali e dei pertinenti oneri.

Essa è espressiva di una precisa scelta del legislatore consistente nell'accordare una protezione particolarmente energica - alla luce delle patologiche modalità temporali che hanno caratterizzato la seconda fase di liquidazione - ad un bene di indubbia pregnanza, quale la tutela dei lavoratori interessati al processo di trasferimento. Ciò deve, tuttavia, avvenire nel rispetto dei principi costituzionali, tra i quali assume rilievo prioritario il buon andamento della pubblica amministrazione sotto il profilo dell'effettivo e corretto impiego dei lavoratori nel nuovo organismo in cui vengono inseriti.

Ne deriva la previa necessaria determinazione dei criteri e delle modalità relativi all'individuazione delle figure professionali e dei dipendenti destinati a ricoprirle in modo congruente e compatibile con l'apparato amministrativo ricevente. La fase attuativa della disposizione censurata non può, quindi, prescindere dall'esercizio della funzione di riassetto del consorzio di bonifica interessato, spettante alla Regione Campania.

La legge impugnata, non potendo per sua natura prevedere la specificazione del procedimento di incorporazione del personale nell'organico e nelle funzioni - elemento indispensabile per razionalizzare l'impiego delle risorse in relazione alle finalità istituzionali - si è, dunque, limitata a fissare una copertura temporanea attraverso una stima di massima degli oneri necessari per attivare detto processo.

Un vincolo di destinazione definitivo per il mero pagamento delle spese di personale non sarebbe costituzionalmente legittimo in quanto incompatibile con il principio dell'unità di bilancio, profilo specificativo dell'art. 81 Cost., «secondo il quale tutte le entrate correnti, a prescindere dalla loro origine, concorrono alla copertura di tutte le spese correnti, con conseguente divieto di prevedere una specifica correlazione tra singola entrata e singola uscita» (sentenza n. 192 del 2012; in senso conforme sentenza n. 241 del 2013) e con quello di buon andamento perché l'impiego delle risorse per il pagamento del personale è inscindibilmente integrato con l'esercizio delle funzioni istituzionali, cui il personale stesso è preposto.



3.- Se le premesse argomentative svolte dal rimettente risultano corrette sotto il profilo della non conformità della fattispecie amministrativa ai canoni del buon andamento, il petitum che egli formula si presenta, tuttavia, privo della necessaria consequenzialità logico-giuridica.

L'art. 3 della legge reg. Campania n. 11 del 2012 non ha, infatti, rimosso modalità e adempimenti già prescritti in sede amministrativa con le richiamate delibere del Consiglio regionale n. 94/6 del 3 aprile 2002 e della Giunta regionale n. 2082 del 17 maggio 2002, ma - presupponendone l'indefettibile osservanza - si è limitato ad imporne l'attuazione, sollecitando il superamento della decennale situazione di stallo.

L'omesso esperimento di un'interpretazione costituzionalmente orientata impone, conclusivamente, la declaratoria di inammissibilità della questione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Campania 10 maggio 2012, n. 11 (Modifiche legislative e disposizioni in materia di consorzi di bonifica), sollevata dal Tribunale amministrativo della Regione Campania, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 luglio 2014.

F.to:

Sabino CASSESE, *Presidente*

Aldo CAROSI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 16 luglio 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_140202

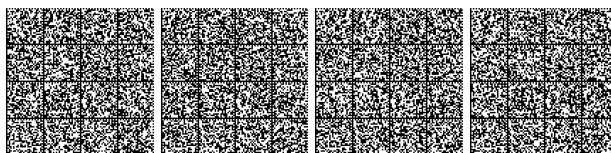
N. 203

Sentenza 9 - 16 luglio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza - Nuovo regime di accesso alla pensione di vecchiaia - Principio direttivo - Esclusione dei soggetti titolari di rapporti di lavoro a tempo determinato inferiore a 52 settimane per anno solare.

- Legge 23 ottobre 1992, n. 421 (Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale), art. 3, comma 1, lettera g); decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503 (Norme per il riordinamento del sistema previdenziale dei lavoratori privati e pubblici, a norma dell'articolo 3 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), art. 2, comma 3, lettera b).



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Sabino CASSESE;

Giudici : Giuseppe TESAURO, 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

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera *g*), della legge 23 ottobre 1992, n. 421 (Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale) e dell'art. 2, comma 3, lettera *b*), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503 (Norme per il riordinamento del sistema previdenziale dei lavoratori privati e pubblici, a norma dell'articolo 3 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), promosso dalla Corte d'appello di Firenze nel procedimento civile vertente tra l'INPS e Rastrelli Giovanna, con ordinanza del 17 maggio 2012, iscritta al n. 173 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 36, prima serie speciale, dell'anno 2012.

Visti gli atti di costituzione dell'INPS e di Rastrelli Giovanna, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 24 giugno 2014 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

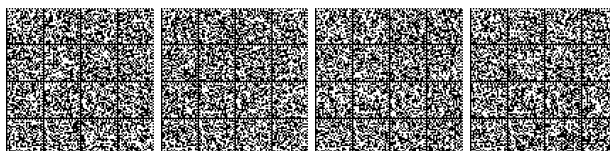
uditi gli avvocati Luigi Caliuolo per l'INPS, G. Sante Assennato e Gabriella Del Rosso per Rastrelli Giovanna e l'avvocato dello Stato Gianni De Bellis per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Nel corso di un giudizio civile promosso da una «lavorante a domicilio» per ottenere dall'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) il riconoscimento del «diritto [...] alla liquidazione della pensione di vecchiaia ai sensi dell'art. 2, comma 3, lett. *b*), del d.lgs. n. 503/92 [Norme per il riordinamento del sistema previdenziale dei lavoratori privati e pubblici, a norma dell'articolo 3 della legge 23 ottobre 1992, n. 421]», la Corte d'appello di Firenze - adita su gravame dell'Istituto avverso la decisione di primo grado favorevole alla ricorrente - ha ritenuto rilevante e non manifestamente infondata in riferimento all'art. 3 Cost., ed ha per ciò sollevato, con l'ordinanza in epigrafe, questione incidentale di legittimità costituzionale della predetta norma delegata e della corrispondente norma delegante, di cui all'art. 3, comma 1, lettera *g*), della legge 23 ottobre 1992, n. 421 (Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale).

La Corte rimettente aderisce, in premessa, alla esegesi della normativa denunciata operata dalla Corte di cassazione (sentenza n. 3044 del 2012), nel senso che il regime agevolato (in deroga alla regola dell'innalzamento a 20 anni del requisito contributivo per l'accesso alla pensione di vecchiaia) - ivi previsto in favore dei lavoratori subordinati assicurati per meno di 52 settimane per anno solare (per un periodo non inferiore a dieci anni nell'arco di un rapporto assicurativo di almeno venticinque anni) - abbia natura eccezionale e sia, in via esclusiva, riferibile ai lavoratori «a tempo determinato», non occupati per l'intero anno solare, e non anche ai lavoratori che, sebbene occupati a tempo indeterminato, a causa della modalità intermittente di esplicazione della prestazione, risultino parimenti assicurati per meno di 52 settimane annue.

Avendo, quindi, riguardo alla posizione della ricorrente lavoratrice a domicilio - la quale «in ragione del sistema di accredito [...] delle sole giornate di lavoro comprese nel periodo intercorrente tra la data di consegna e quella «prevista» per la riconsegna [...] viene a trovarsi accreditato nel corso dell'anno un numero di settimane inferiore a 52 pur svolgendo la sua attività con continuità» - ne inferisce il Collegio *a quo* che il diritto a pensione invocato da detta lavoratrice «non è pertanto attingibile in via di interpretazione, ma solo attraverso la rimozione dalla legge delega prima e, quindi, dalla norma delegata della limitazione del più favorevole regime per l'accesso alla pensione di vecchiaia ai soli rapporti di lavoro a tempo determinato inferiore a 52 settimane per anno».



E, a tal fine, appunto, la Corte rimettente prospetta il contrasto della suindicata normativa con il precetto dell'art. 3 della Costituzione, per irragionevole disparità di trattamento di «situazioni omogenee ed egualmente meritevoli dello stesso tipo di tutela», quali quelle dei lavoratori le cui prestazioni non coprono l'intero anno solare (e non sono corrispondentemente assicurate), sia in ragione della natura del rapporto (a tempo determinato), sia a causa delle modalità intermittenti di esplicazione di una attività continuativa di lavoro.

2.- Si sono costituiti innanzi a questa Corte sia l'Istituto appellante sia la parte appellata nel giudizio principale.

2.1.- Il primo ha concluso per la manifesta infondatezza della questione «non potendo essere considerati alla stessa stregua, ai sensi dell'art. 3 della Costituzione, i lavoratori a tempo determinato e quelli a tempo indeterminato in rapporto alla contribuzione correlata alle prestazioni da loro rese», posto che il «mancato accredito per le 52 settimane dell'anno solare dipende per i primi dal fatto che per alcuni periodi non hanno svolto alcuna attività, avendo inanellato una serie di rapporti precari di breve durata, mentre per i secondi dal sistema di accredito contributivo espressamente previsto per una determinata tipologia di lavoro, in relazione alle modalità di svolgimento dell'attività continuativamente prestata dal lavoratore», e dovendosi anche considerare «il potere discrezionale del legislatore di limitare ad alcune categorie di lavoratori le previsioni normative che, tra l'altro, comportano ulteriori esborsi, come nel caso di specie, valutando le situazioni più meritevoli di tutela».

2.2.- La difesa della ricorrente ha viceversa sostenuto, in via principale, che l'unica interpretazione costituzionalmente compatibile della disposizione derogatoria in esame sia quella, estensiva, accolta dalla giurisprudenza di merito, per la quale detta deroga esprimerebbe una disciplina di favore per quelle posizioni assicurative connotate da un minor accredito contributivo nell'anno solare, compensate da una maggiore anzianità assicurativa, senza tuttavia alcun richiamo specifico alle ragioni ad esso sottese.

In subordine, ha chiesto dichiararsi la illegittimità costituzionale delle disposizioni denunciate, con argomentazioni adesive all'ordinanza di rimessione, ulteriormente illustrate anche con memoria.

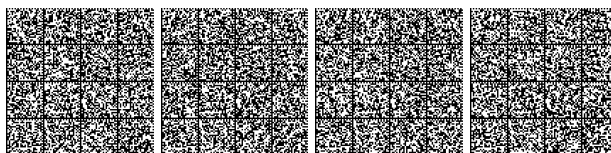
3.- È intervenuto anche il Presidente del Consiglio dei ministri, difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ed ha concluso per la non fondatezza della questione, sottolineando come «scopo della norma di cui si discute sia quello di tutelare, attraverso l'applicazione del più favorevole regime contributivo previgente, i lavoratori che non risultino impiegati per l'intero anno solare, e non quelli che, anche se impiegati durante tale arco temporale presentino una minore contribuzione», ed escludendo che tale previsione contrasti con il principio di uguaglianza, «visto che rientra nella discrezionalità del legislatore intervenire a disciplinare i tempi, i modi e la misura delle prestazioni sociali, anche in senso peggiorativo rispetto alla disciplina vigente, salvo il limite della ragionevolezza».

Considerato in diritto

1.- L'art. 3 della legge 23 ottobre 1992, n. 421 (Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale), che demanda al legislatore delegato «il riordino del sistema previdenziale dei lavoratori dipendenti privati e pubblici», nell'introdurre, sub comma 1, lettera g), il criterio direttivo della «graduale elevazione da quindici a venti anni del requisito di assicurazione e contribuzione per il diritto a pensione dei lavoratori dipendenti ed autonomi», ha contestualmente previsto di escludere, dalla applicazione del nuovo regime, i «soggetti che per un periodo non inferiore a dieci anni solari siano assicurati in relazione a rapporti di lavoro a tempo determinato inferiore a cinquantadue settimane per anno solare, purché risultino assicurati da almeno venticinque anni».

A tale criterio direttivo si è uniformato il legislatore delegato con il decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503 (Norme per il riordinamento del sistema previdenziale dei lavoratori privati e pubblici, a norma dell'articolo 3 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), il cui art. 2, sub lettera b) del suo comma 3, dispone, appunto, che - «in deroga» al nuovo regime dell'assicurazione generale obbligatoria disciplinato nei precedenti commi dell'articolo stesso - «per i lavoratori subordinati che possono far valere un'anzianità assicurativa di almeno venticinque anni, occupati per almeno dieci anni per periodi di durata inferiore a 52 settimane nell'anno solare, è fatto salvo il requisito contributivo per il pensionamento di vecchiaia previsto dalla previgente normativa».

2.- Come già chiarito dalla Corte di cassazione - in sede di esegesi della suddetta disposizione derogatoria, per il profilo individuativo della platea dei soggetti suoi destinatari - la stessa fa «chiaramente riferimento all'intento del legislatore di proteggere, con il più favorevole regime previgente, i lavoratori non occupati per l'intero anno solare e non già i lavoratori che, sebbene occupati nell'intero anno solare, possano anch'essi far valere una minore contribuzione» (sentenza n. 3044 del 2012).



Ed è questa, effettivamente, l'unica interpretazione della norma delegata costituzionalmente compatibile con il precetto dell'art. 76 della Costituzione (per il quale l'esercizio della potestà legislativa da parte del Governo deve svolgersi entro - e non oltre - l'ambito delimitato dalla delega legislativa), posto che il tenore della norma delegante è inequivoco nel riferire, testualmente, il più favorevole regime contributivo, che qui viene in rilievo, ai soggetti titolari di «rapporti di lavoro a tempo determinato» inferiore a 52 settimane per anno solare.

3.- La Corte d'appello di Firenze - che ha sollevato, in quanto rilevante nel giudizio innanzi a sé instaurato, questione di legittimità costituzionale dei predetti artt. 3, comma 1, lettera g), della legge n. 421 del 1992, e 2, comma 3, lettera b), del d.lgs. n. 503 del 1992, per contrasto con l'art. 3 Cost. - concorda con l'interpretazione delle norme denunciate resa dalla Corte di legittimità, che assume, a sua volta, come diritto vivente.

E su tale presupposto, appunto, articola una censura di irragionevolezza del combinato disposto delle norme stesse, «laddove [...] esclude dal più favorevole regime di accesso alla pensione di vecchiaia i lavoratori subordinati che, potendo far valere un'anzianità assicurativa di almeno venticinque anni, pur avendo lavorato in via continuativa per almeno dieci anni, in ragione del sistema di accredito dei contributi proprio del rispettivo settore di appartenenza, abbiano accreditati periodi di durata inferiore a 52 settimane nell'anno solare».

4.- La questione non è fondata.

L'individuazione dei presupposti per il conseguimento dei trattamenti di quiescenza, al pari della determinazione della misura delle prestazioni o delle correlative variazioni, rientra, infatti, nel novero delle scelte riservate al legislatore, 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 (*ex plurimis*, sentenze n. 316 del 2010, n. 30 del 2004, e ordinanza n. 256 del 2001).

Tale libertà di scelta incontra pur sempre il limite della ragionevolezza (sentenze e ordinanza citate).

Ma questo limite nella specie non è violato.

La posizione dei lavoratori a tempo determinato, con rapporti che non coprono l'intero anno solare, ha innegabili connotati di peculiare debolezza, che non ricorrono identicamente nella situazione di lavoratori che - ancorché in concreto impiegati per periodi inferiori alle cinquantadue settimane dell'anno solare - siano, però, comunque assistiti da un rapporto a tempo indeterminato.

L'aver il legislatore, con le disposizioni impugnate, inteso limitare la più favorevole disciplina, derogatoria al nuovo regime di riordino del sistema previdenziale, alla sola prima delle due comparate, ma non del tutto omogenee, categorie di lavoratori non presenta, quindi, alcun profilo di irragionevolezza.

E tanto basta per escludere che sussista il vulnus all'art. 3 della Costituzione, prospettato dalla Corte rimettente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera g), della legge 23 ottobre 1992, n. 421 (Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale) e dell'art. 2, comma 3, lettera b), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503 (Norme per il riordinamento del sistema previdenziale dei lavoratori privati e pubblici, a norma dell'articolo 3 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dalla Corte d'appello di Firenze, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 luglio 2014.

F.to:

Sabino CASSESE, *Presidente*

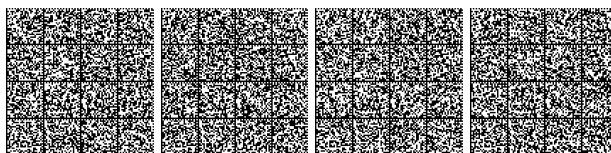
Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 16 luglio 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 204

Ordinanza 9 - 16 luglio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Procedimento civile - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Misura dell'indennizzo.

- Legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), art. 2-*bis*, comma 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Sabino CASSESE;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 2-*bis*, comma 3, della legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), promossi dalla Corte d'appello di Reggio Calabria, sezione civile, con ordinanze del 16 e del 19 settembre, del 24 ottobre e dell'11 novembre 2013, rispettivamente iscritte al n. 266 del registro ordinanze 2013 ed ai nn. 3, 21 e 23 del registro ordinanze 2014 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 50, prima serie speciale, dell'anno 2013 e nn. 5 e 11, prima serie speciale, dell'anno 2014.

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

udito nella camera di consiglio dell'11 giugno 2014 il Giudice relatore Sergio Mattarella.

Ritenuto che, con ordinanza del 16 settembre 2013 (r.o. n. 266 del 2013), la Corte d'appello di Reggio Calabria, sezione civile, nella persona del giudice designato al fine di provvedere sulla domanda di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo, nel corso di un procedimento avente a oggetto una domanda di equa riparazione proposta nei confronti del Ministero della giustizia dalla parte risultata soccombente nel processo presupposto, ha sollevato, in riferimento all'art. 117 della Costituzione, in relazione all'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848 (d'ora in avanti, «CEDU» o «Convenzione»), questione di legittimità del comma 3 dell'art. 2-*bis* della legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), articolo aggiunto dall'art. 55, comma 1, lettera *b*), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 134;

che, ad avviso del giudice *a quo*, tale impugnata disposizione - secondo cui: «La misura dell'indennizzo, anche in deroga al comma 1 [che prevede, a sua volta, che: «Il giudice liquida a titolo di equa riparazione una somma di denaro, non inferiore a 500 euro e non superiore a 1.500 euro, per ciascun anno, o frazione di anno superiore a sei mesi, che eccede il termine ragionevole di durata del processo»], non può in ogni caso essere superiore al valore della causa o, se inferiore, a quello del diritto accertato dal giudice» - viola il parametro invocato «nella parte in cui limita la misura dell'indennizzo (liquidabile in favore della parte che abbia subito un danno per la durata irragionevole del processo presupposto) al “valore del diritto accertato” senza alcuna ulteriore specificazione o limite, comportando in tal modo l'impossibilità di liquidare in alcuna misura un'equa riparazione in favore della parte che, nel processo presupposto, sia risultata interamente soccombente»;



che il giudice rimettente riferisce, in punto di fatto: *a)* di essere investito del ricorso, proposto il 19 luglio 2013 nei confronti del Ministero della giustizia, con il quale M.F., nella qualità di erede di A.S., aveva chiesto l'indennizzo del danno subito per effetto dell'irragionevole durata di una controversia in materia di lavoro promossa davanti al Tribunale ordinario di Patti, sezione distaccata di S. Agata di Militello; *b)* che la ricorrente nel giudizio *a quo* era risultata interamente soccombente in detto presupposto processo di lavoro, atteso che lo stesso era stato definito con la sentenza del Tribunale ordinario di Patti, sezione distaccata di S. Agata di Militello, che aveva rigettato la domanda della stessa ricorrente e che era passata in giudicato il 22 gennaio 2013;

che il medesimo giudice rimettente sviluppa poi alcune considerazioni in punto di diritto;

che, prima di prendere in esame la disposizione censurata, egli evidenzia la portata innovativa, rispetto alla normativa anteriore al decreto-legge n. 83 del 2012, dell'alinea e della lettera *a)* del comma 2 dell'art. 2-*bis* della legge n. 89 del 2001, secondo cui «L'indennizzo è determinato a norma dell'articolo 2056 del codice civile, tenendo conto: *a)* dell'esito del processo nel quale si è verificata la violazione di cui al comma 1 dell'articolo 2»;

che, a tale proposito, il giudice *a quo* osserva che, nel vigore di detta previgente normativa, la Corte di cassazione aveva affermato la spettanza del diritto all'equa riparazione a tutte le parti del processo «indipendentemente dal fatto che esse siano risultate vittoriose o soccombenti e dalla consistenza economica ed importanza del giudizio», nonché l'irrelevanza, al medesimo fine, della «asserita consapevolezza da parte dell'istante della scarsa probabilità di successo dell'iniziativa giudiziaria» (sono citate, in tale senso, le sentenze n. 8632 e n. 8541 del 2010), ammettendo che si potesse tenere conto dell'esito del processo presupposto solo qualora esso «abbia un indiretto riflesso sull'identificazione, o sulla misura, del pregiudizio morale sofferto dalla parte in conseguenza dell'eccessiva durata della causa», come si verifica «quando il soccombente abbia promosso una lite temeraria, o abbia artatamente resistito in giudizio al solo fine di perseguire proprio il perfezionamento della fattispecie di cui al richiamato art. 2», con la precisazione, peraltro, che di tali circostanze «costituenti abuso del processo», anche ai fini della commisurazione dell'indennizzo, «deve dare prova puntuale l'Amministrazione», non essendo «sufficiente, a tal fine, la deduzione che la domanda della parte sia stata dichiarata manifestamente infondata» (è citata, nel senso indicato, la sentenza n. 35 del 2012);

che, a fronte di tale indirizzo della giurisprudenza di legittimità, formatosi anteriormente all'entrata in vigore del d.l. n. 83 del 2012, la citata lettera *a)* del comma 2 dell'art. 2-*bis* avrebbe innovato sotto il duplice profilo che, in virtù della stessa, l'esito del giudizio presupposto: *a)* assumerebbe, ancorché al solo fine della quantificazione dell'indennizzo, «un ruolo non più eccezionale ma normale, fisiologico e soprattutto sganciato dalla condizione che esso si accompagni anche alla consapevolezza della parte e, correlativamente, ad un uso strumentale del processo»; *b)* non dovrebbe più, per comportare una riduzione dell'indennizzo, essere, insieme con «l'abuso del processo alla base di esso richiesto», allegato e provato dall'amministrazione resistente, «potendo e dovendo il giudice *ex se* [...] sindacare e ponderare l'esito del giudizio quale risultante dagli atti prodotti»;

che, passando all'esame dell'impugnato comma 3 dell'art. 2-*bis*, il rimettente afferma che lo stesso stabilisce che la misura dell'indennizzo, anche in deroga agli importi indicati dal comma 1 dello stesso art. 2-*bis*, non può superare non solo il valore della controversia - ciò che, secondo lo stesso giudice *a quo*, «dà espressione ad una convinzione di comune buon senso particolarmente avvertita per le cause bagatellari» -, ma neppure il valore del diritto accertato dal giudice, quando questo sia inferiore al valore della causa;

che, ad avviso del rimettente, tale ultima disposizione comporterebbe che la domanda di equa riparazione per l'irragionevole durata del processo potrebbe essere accolta solo nel caso in cui chi la propone sia risultato, almeno in parte, vittorioso nel giudizio presupposto, mentre nessun indennizzo potrebbe essere riconosciuto a chi, nello stesso giudizio, fosse risultato interamente soccombente, atteso che, in tale ultimo caso, l'accertamento negativo della sussistenza del diritto fatto valere in giudizio equivarrebbe all'accertamento che tale diritto, in quanto inesistente, «per così dire, "vale zero"»;

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

che, sempre ad avviso del rimettente, sarebbe «tutt'altro che certo [...] che una tale interpretazione della norma, fondata sulla sua insuperabile formulazione letterale, vada oltre l'intenzione del legislatore, potendosi rinvenire da altre parti della novella indici alquanto significativi nella medesima direzione»;



che tali sarebbero, anzitutto, le disposizioni delle lettere *b*) e *c*) del comma 2-*quinqüies* dell'art. 2 della legge n. 89 del 2001 - comma aggiunto dall'art. 55, comma 1, lettera *a*), numero 2), del d.l. n. 83 del 2012 - le quali escludono qualunque indennizzo in favore, rispettivamente, della parte che abbia visto accogliere la propria domanda in misura non superiore a una proposta conciliativa che abbia rifiutato senza giustificato motivo (art. 91, primo comma, secondo periodo, cod. proc. civ.), e della parte vincitrice che abbia rifiutato la proposta di mediazione quando il provvedimento che definisce il giudizio corrisponde interamente al contenuto della stessa (art. 13, primo comma, primo periodo, del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28, recante «Attuazione dell'articolo 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali»), trattandosi di «ipotesi [...] rispetto alle quali l'aver agito infondatamente in giudizio costituisce sicuramente un minus (dal punto di vista del riconoscimento che nel giudizio presupposto hanno ricevuto le ragioni fatte valere dalla parte)»;

che «rilievo convergente» dovrebbe essere attribuito, sempre secondo il giudice *a quo*, anche alle seguenti disposizioni della legge n. 89 del 2001 (anch'esse aggiunte o sostituite dall'art. 55 del d.l. n. 83 del 2012): *a*) la già menzionata lettera *a*) del comma 2 dell'art. 2-*bis*, che indica l'«esito del processo» tra i parametri di cui è necessario tenere conto ai fini della determinazione dell'indennizzo; *b*) l'art. 4, che ha escluso che la domanda di riparazione possa essere proposta prima della conclusione del procedimento con provvedimento definitivo; *c*) la lettera *c*) del comma 3 dell'art. 3, che impone al ricorrente di depositare, unitamente al ricorso, copia autentica della sentenza o dell'ordinanza irrevocabili che abbiano definito il giudizio;

che tali disposizioni evidenzerebbero, secondo il rimettente, l'importanza attribuita dal legislatore della novella al fatto che il giudice investito della domanda di equa riparazione conosca l'esito definitivo del giudizio, il che «non altrimenti può spiegarsi se non con il preponderante rilievo attribuito dal legislatore [...] a tale aspetto della vicenda, quale parametro determinativo della liquidazione dell'indennizzo»;

che una «indiretta conferma della ragionevolezza» dell'indicata interpretazione della disposizione censurata si trarrebbe, infine, dall'affermazione, contenuta nella relazione illustrativa al disegno di legge di conversione del d.l. n. 83 del 2012, secondo cui tra le finalità delle modificazioni della legge n. 89 del 2001 vi era anche quella di «non allargare le maglie di un bacino di domanda di giustizia suscettibile di distorsioni che sono già presenti nell'attuale sistema (in cui accade che una causa venga instaurata, al di là della fondatezza della pretesa, in funzione del conseguimento del successivo indennizzo spettante per la violazione del termine di durata ragionevole del processo, dal momento che la Corte europea dei diritti dell'uomo ha più volte affermato che l'indennizzo in parola spetta anche alla parte rimasta soccombente nel processo “presupposto”)»;

che, ad avviso del giudice rimettente, il passaggio citato tradirebbe la consapevolezza del legislatore che il principio della spettanza dell'equa riparazione anche alla parte interamente soccombente «è causa di distorsioni nel funzionamento e nell'impostazione teorica stessa dei fondamenti e della natura del diritto all'equa riparazione»;

che, sempre secondo il rimettente, ancorché l'indicata relazione illustrativa indichi come obiettivo della novella quello di «non allargare le maglie» della detta distorsione, le disposizioni effettivamente introdotte e appena indicate «prescindendo del tutto, nell'attribuire il visto rilievo all'esito del giudizio, dall'accertamento dell'esistenza di un atteggiamento negligente, strumentale o abusivo a fondamento della domanda rigettata o della resistenza a quella interamente accolta - appaiono oggettivamente [idonee] anche a contrastare in radice il principio suddetto» della spettanza dell'equa riparazione anche alla parte interamente soccombente;

che il giudice rimettente afferma di non ignorare l'esistenza dell'«indice di segno contrario» costituito dalla disposizione della lettera *a*) del comma 2-*quinqüies* dell'art. 2 della legge n. 89 del 2001 - secondo cui non è riconosciuto alcun indennizzo «in favore della parte soccombente condannata a norma dell'articolo 96 del codice di procedura civile [cioè per responsabilità processuale aggravata]» - la quale, in base all'argomento a contrario, dovrebbe essere interpretata nel senso della spettanza dell'indennizzo in favore della parte soccombente che non abbia subito la citata condanna, con la conseguenza che la mera soccombenza non sarebbe, di per sé sola, ragione di esclusione dal diritto all'equa riparazione;

che a tale conclusione si opporrebbe, tuttavia, sempre secondo l'opinione del rimettente, l'«indice normativo» costituito dall'impugnato comma 3 dell'art. 2-*bis*, il quale, pur non riguardando i presupposti in astratto della spettanza del diritto all'indennizzo ma la commisurazione di quest'ultimo (a priori, perciò, non escluso), finisce - rivelandosi così «più potente rispetto ai limitati obiettivi per i quali era stato probabilmente pensato» - con l'annullarlo completamente in tutti i casi di soccombenza;

che alla stregua di ciò, secondo il rimettente, «A tutto concedere non può non registrarsi un insanabile contrasto, quantomeno agli effetti pratici, tra le due norme, il che però, lungi dal poter autorizzare [...] a una mera disapplicazione della seconda nella parte in cui risulti in contrasto con la prima, ne rafforza piuttosto il sospetto di incostituzionalità»;



che il giudice *a quo* afferma, infine, di non conoscere pronunce giurisprudenziali che, in base alla disciplina dell'equa riparazione per la violazione del termine ragionevole del processo risultante dalle modificazioni recate dall'art. 55 del d.l. n. 83 del 2012, abbiano riconosciuto il diritto all'indennizzo alla parte soccombente nel processo presupposto, ma solo pronunce di rigetto dei ricorsi presentati da tale parte (sono citati, in proposito, i decreti della Corte d'appello di Bari 25 settembre 2012 reso nel procedimento n. 547/12 V.G., 6 novembre 2012 reso nel procedimento n. 610/12 V.G., 6 novembre 2012 reso nel procedimento n. 613/12, 15 gennaio 2013 reso nel procedimento n. 641/12 V.G., nonché il decreto della Corte d'appello di Caltanissetta del 7 febbraio 2013);

che, sulla base di tali premesse, il giudice *a quo*, dopo avere compiuto un'ampia rassegna dei principi che, in base alla giurisprudenza della Corte costituzionale, della Corte di cassazione e della Corte di giustizia dell'Unione europea, governano i rapporti tra la legislazione interna e la CEDU (sono citate, in particolare, le sentenze della Corte costituzionale n. 303, n. 236, n. 175, n. 196, n. 113, n. 80 e n. 1 del 2011, n. 187, n. 138 e n. 93 del 2010, n. 311 del 2009, n. 348 e n. 349 del 2007, nonché le ordinanze n. 180 e n. 138 del 2011 e n. 150 del 2002; le sentenze della Corte di cassazione n. 5894 del 2009, n. 1341, n. 1340, n. 1339 e n. 1338 del 2004, e la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea 24 aprile 2012, in causa C-571/10, Kamberaj), afferma, in punto di non manifesta infondatezza, che l'impugnato comma 3 dell'art. 2-*bis* della legge n. 89 del 2001 si pone in contrasto con l'art. 6, paragrafo 1, della CEDU, come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo;

che, a proposito di tale parametro interposto, il rimettente sottolinea come detta Corte abbia sempre ritenuto «l'irrelevanza della soccombenza del ricorrente, in sé e per sé considerata» ai fini della spettanza dell'equa soddisfazione prevista dall'art. 41 della CEDU, in base al rilievo che la parte, indipendentemente dall'esito della causa, «ha comunque subito una diminuzione della qualità della vita in conseguenza dei patemi d'animo sopportati durante il lungo arco temporale che ha preceduto la definitiva decisione della sua posizione processuale» (è citata, in proposito, la sentenza 19 febbraio 1992, *recte*, 1998, Paulsen-Medalen e Svensson contro Svezia);

che tale principio, prosegue il rimettente, è sempre stato affermato anche dalla Corte di cassazione nel vigore della disciplina dettata dalla legge n. 89 del 2001 anteriormente alle modificazioni ad essa apportate dal d.l. n. 83 del 2012, avendo la giurisprudenza di legittimità costantemente affermato, come si è già visto, che il danno non patrimoniale non è escluso dall'esito negativo del processo o dall'elevata possibilità del rigetto della domanda e che, per ritenere infondata la domanda di indennizzo, è necessario che la parte soccombente si sia resa responsabile di lite temeraria o, comunque, di un abuso del processo (sono citate le sentenze n. 8632 e n. 8541 del 2010), del quale deve fornire la prova la parte che lo eccepisce (è citata la sentenza n. 819 del 2010);

che la stessa Corte di cassazione aveva ancora affermato che, al fine di negare la sussistenza del danno, può sì assumere rilievo la «chiara, originaria e perdurante certezza sulla inconsistenza» del diritto fatto valere in giudizio, con la precisazione, tuttavia, che non «equivale a siffatta certezza originaria la mera consapevolezza della scarsa probabilità di successo dell'azione» (sentenze n. 8165 del 2010 e n. 24269 del 2008);

che il giudice *a quo* precisa infine che il quadro normativo e giurisprudenziale descritto non può ritenersi «rilevantemente mutato» a séguito dell'entrata in vigore del nuovo testo dell'art. 35, paragrafo 3, lettera *b*), della CEDU, come modificato dall'art. 12 del Protocollo n. 14 alla Convenzione, firmato a Strasburgo il 13 maggio 2004, ratificato e reso esecutivo con la legge 15 dicembre 2005, n. 280 (Ratifica ed esecuzione del Protocollo n. 14 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali emendante il sistema di controllo della Convenzione, fatto a Strasburgo il 13 maggio 2004), secondo cui «La Corte dichiara irricevibile ogni ricorso individuale presentato ai sensi dell'articolo 34 se ritiene che: [...] (b) il ricorrente non ha subito alcun pregiudizio importante, salvo che il rispetto dei diritti dell'uomo garantiti dalla Convenzione e dai suoi Protocolli esiga un esame del ricorso nel merito e a condizione di non rigettare per questo motivo alcun caso che non sia stato debitamente esaminato da un tribunale interno»;

che, secondo il rimettente - il quale, a proposito del significato attribuito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo al menzionato art. 35, paragrafo 3, lettera *b*), della CEDU, cita le sentenze 6 marzo 2012, Gagliano contro Italia, 19 ottobre 2010, Rinck contro Francia e 18 ottobre 2010, Giusti contro Italia - infatti, «nulla autorizza a ritenere che una tale clausola, essendo rapportata a parametri ulteriori e diversi dal mero esito della causa e legati piuttosto alla considerazione delle variabili circostanze del caso concreto, possa di per sé comportare una revisione dei descritti parametri talmente radicale da potersi prevedere che, in forza della stessa, possa escludersi tout court, sempre e in ogni caso, la riconoscibilità dell'equo indennizzo alla parte soccombente»;

che, quanto alla rilevanza, la rimettente Corte d'appello afferma anzitutto che un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata, tale da renderla compatibile con l'invocato parametro interposto dell'art. 6, paragrafo 1, della CEDU, come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, è resa impossibile dal suo tenore letterale, il quale impedisce di liquidare l'indennizzo in misura superiore «al valore del diritto accertato»;



che, in particolare, non sarebbe praticabile l'interpretazione «restrittiva e correttiva» dell'impugnato comma 3 nel senso di ritenere, come sostenuto in uno dei primi commenti alla novella di cui all'art. 55 del d.l. n. 83 del 2012, che «il riferimento al diritto accertato dal giudice costituisca un limite nella determinazione del valore della causa così come avviene per individuare lo scaglione di valore della causa ai fini della liquidazione delle spese legali»;

che a tale interpretazione si opporrebbero, infatti, l'analisi logica della disposizione censurata e l'uso della locuzione disgiuntiva «o», rafforzata dall'inciso «se inferiore», elementi che evidenzerebbero che il valore del diritto accertato dal giudice è indicato dalla norma censurata, in alternativa al valore della causa, come limite alla misura dell'indennizzo e non come criterio di determinazione del valore della causa;

che ne conseguirebbe, conclusivamente, che una lettura della disposizione censurata diversa da quella accolta si tradurrebbe in un'interpretazione *contra legem*, non consentita neppure al fine di rendere detta disposizione conforme alla CEDU;

che, sempre in punto di rilevanza, il giudice *a quo* sottolinea come la norma impugnata abbia una «diretta incidenza» sulla decisione in ordine alla domanda di equa riparazione proposta;

che, infatti, «se ne fosse [...] confermata la legittimità costituzionale in applicazione della stessa la domanda [...] andrebbe rigettata; in caso contrario essa andrebbe accolta, salvo solo una commisurazione tendenzialmente al minimo dell'indennizzo spettante, all'interno del range fissato dal primo comma dell'art. 2-bis e salvo sempre il limite rappresentato dal valore della causa»;

che il rimettente precisa infine che, ancorché la fattispecie al suo esame riguardi un'ipotesi di rigetto integrale della domanda, con soccombenza del ricorrente nel processo presupposto, il dubbio di costituzionalità prospettato «è destinato a porsi, nei medesimi termini, anche nell'ipotesi inversa di soccombenza della parte resistente (o convenuta) nel processo presupposto, ovviamente ove sia questa a proporre la domanda per equa riparazione»;

che ad avviso del giudice *a quo*, infatti, «sembra evidente che il riferimento al valore del diritto accertato va rapportato alla posizione che nel processo presupposto assumeva la parte che avanzi richiesta d'indennizzo ai sensi della legge n. 89/2001»;

che, pertanto, nel caso di soccombenza del convenuto, «non deve fuorviare la considerazione che [...] il giudizio presupposto si sia concluso ovviamente con l'accoglimento della domanda avanzata dall'attore e quindi con il positivo accertamento del diritto da quest'ultimo fatto valere, posto che, ai fini qui in considerazione, rileva piuttosto l'altra faccia di quella statuizione che, per il convenuto, equivale al rigetto delle sue tesi difensive»;

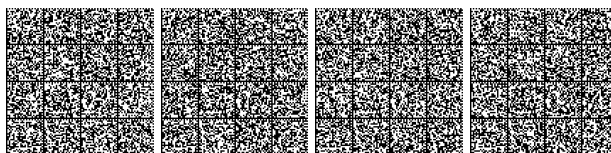
che, per converso, anche nel caso di soccombenza dell'attore (come è avvenuto nel giudizio *a quo*), ove a richiedere l'indennizzo fosse, però, non lo stesso attore ma la parte convenuta, vittoriosa nel giudizio, «nei confronti della stessa non varrebbe ovviamente il limite qui censurato, posto che, in rapporto alla sua posizione, il rigetto della domanda attrice equivale al pieno riconoscimento della fondatezza del suo diritto a contrastare la pretesa avversaria»;

che il rimettente precisa ancora che «La norma censurata evoca [...], a ben vedere, il valore dell'accertamento contenuto nella sentenza; e un contenuto di accertamento è sempre presente in qualsiasi sentenza: di rigetto, di condanna, costitutiva o di mero accertamento (positivo o negativo) che sia. Un tale contenuto poi è sempre ambivalente rispetto alle posizioni delle parti in lite (per definizione, ovviamente, contrapposte). L'attore dunque che agisce in giudizio per ottenere l'accertamento di un suo diritto, chiede per l'appunto un accertamento positivo di una tale situazione giuridica; nella stessa causa ovviamente si contrappone la posizione del convenuto che, resistendo alla domanda, per ciò stesso implicitamente invoca un accertamento negativo di tale situazione, non rilevando, ai nostri fini, se ne faccia a sua volta oggetto di domanda riconvenzionale o semplicemente di mera difesa»;

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

che la difesa statale afferma anzitutto che la questione sollevata sarebbe inammissibile sia in quanto sarebbe volta a ottenere un'indicazione interpretativa da parte della Corte costituzionale sul significato da attribuire alla locuzione «valore del diritto accertato dal giudice» (valore inteso come limite alla misura dell'indennizzo), perciò configurandosi come un improprio tentativo di conseguire dalla Corte un avallo interpretativo (è citata la sentenza della Corte costituzionale n. 21 del 2013), sia in quanto il rimettente avrebbe omesso di verificare la possibilità di una, in effetti praticabile, interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata, idonea a superare i dubbi di legittimità della stessa;

che, sotto tale secondo aspetto, la difesa statale sostiene che la Corte di appello rimettente, pur avendo prospettato delle interpretazioni dell'impugnato comma 3 dell'art. 2-bis diverse da quella - ritenuta incompatibile con l'art. 6, paragrafo 1, della CEDU - che escluda la liquidazione dell'indennizzo alla parte rimasta soccombente nel processo presupposto, non avrebbe esplicitato «l'incompatibilità costituzionale [di tali] restanti interpretazioni»;



che l'Avvocatura generale dello Stato rileva, infine, che «rispetto all'ipotesi ritenuta coerente con i principi CEDU (quella, cioè, secondo cui il soccombente totale verrebbe comunque liquidato, tenendo conto dei parametri di quantificazione individuati dalla disciplina in via generale) viene incongruamente (e contraddittoriamente) ipotizzato un contrasto con l'art. 117, primo comma, della Costituzione, senza alcun riferimento alla violazione del parametro dell'eguaglianza di cui all'articolo 3 Cost. rispetto alla posizione del soccombente parziale; l'indennizzo riconosciuto a quest'ultimo è, infatti, parametrato al valore del diritto accertato, che è inferiore, secondo quanto prospetta il giudice *a quo*, rispetto a quello minimo riconosciuto al soccombente totale in relazione alla forbice di cui all'art. 2-bis, comma 1, della legge 89 del 2001»;

che, ai fini della ricerca di un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata, il giudice rimettente avrebbe omesso di considerare sia la *ratio* delle modificazioni apportate dall'art. 55 del d.l. n. 83 del 2012 alla legge n. 89 del 2001, sia il contesto sistematico in cui tale disposizione si inserisce;

che, al riguardo, la difesa statale rammenta anzitutto che la citata novella si configura come un «tentativo di contenere i costi a carico del bilancio dello Stato derivanti dagli indennizzi liquidati e di razionalizzare il carico di lavoro che grava sulle Corti d'appello, evitando che la durata dei procedimenti per la liquidazione delle indennità possa dar luogo, a sua volta, a responsabilità dello Stato per violazione dell'articolo 6 CEDU»;

che, a tale fine, il menzionato art. 55 avrebbe «diversamente strutturato lo stesso diritto all'equa riparazione» attraverso: *a*) la fissazione, in via presuntiva, dei termini di durata ragionevole dei processi (art. 2, commi 2-bis, 2-ter e 2-quater della legge n. 89 del 2001); *b*) l'individuazione di «ipotesi tipicamente abusive dei poteri processuali [...] che costituiscono cause di esclusione dell'indennizzo» (art. 2, comma 2-quinquies, della legge n. 89 del 2001); *c*) la previsione di parametri e limiti nella determinazione concreta dell'indennizzo (art. 2-bis della legge n. 89 del 2001);

che, sempre secondo la difesa dello Stato, spetta, comunque, al giudice investito della domanda, la doverosa valutazione della sussistenza del diritto a un'equa riparazione - da effettuare in base a un criterio che tenga conto dei parametri (fissati dal comma 2 dell'art. 1 della legge n. 89 del 2001, anch'esso sostituito dal numero 1 della lettera a del comma 1 dell'art. 55 del d.l. n. 83 del 2012) della complessità del caso, dell'oggetto del procedimento, del comportamento delle parti e del giudice durante il procedimento presupposto (nonché di ogni altro soggetto chiamato a concorrervi o a contribuire alla sua definizione) - sicché «perché l'obbligazione indennitaria consegua alla violazione della ragionevole durata del processo e sia in concreto configurabile, è necessario il previo accertamento costitutivo del giudice» e che, analogamente, la mancata previsione di automatismi nella commisurazione dell'indennizzo deriva dalla necessità di considerare la specificità di ciascun caso;

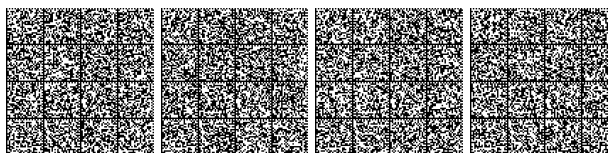
che l'Avvocatura generale dello Stato prosegue sottolineando come sia pacifico nella giurisprudenza della Corte di cassazione - che ha recepito, sul punto, gli orientamenti della Corte europea dei diritti dell'uomo - che il diritto all'equa riparazione spetta indipendentemente dall'esito del processo presupposto «ad eccezione del caso in cui il soccombente fosse consapevole della inconsistenza delle proprie istanze», sicché sarebbe impossibile, sempre secondo la difesa statale, interpretare l'impugnato comma 3 nel senso che esso nega l'indennizzo all'interamente soccombente;

che vi sarebbe, invece, la possibilità di liquidare a tale parte soccombente nel processo presupposto un indennizzo compreso tra 500 e 1.500 euro per ogni anno di ritardo secondo quanto previsto dal comma 1 dell'art. 2-bis, «dando spazio, nella decisione, agli ulteriori parametri oggettivi di valutazione introdotti con la sopra illustrata finalità calmieratrice della riforma»;

che, del resto, prosegue la difesa statale, «il richiamo alla soglia del valore del “diritto accertato” conferma la coerenza di un'interpretazione in linea con la *ratio* della riforma, nell'ipotesi in cui il soccombente parziale (la cui pretesa si sia considerevolmente ridotta in sede di accertamento giudiziale) abbia, nel successivo giudizio di equa riparazione, sostanzialmente prospettato, in termini di tendenziale abuso del processo, una domanda irragionevolmente eccedente il diritto effettivamente vantato (e riconosciuto nel giudizio presupposto). Così limitato lo spettro dell'intervento normativo, se ne comprende la ragionevolezza in chiave costituzionalmente orientata: la parte che nel giudizio presupposto abbia chiesto 1.000 e ottenuto 100 avrà, in sede di equa riparazione, una liquidazione non superiore a quest'ultimo importo, perché, pur avendo ragione nel merito, ha ecceduto nella quantificazione della richiesta; ciò non è incongruo rispetto alla posizione di chi, pur avendo chiesto allo stesso modo 1.000, non ha avuto riconosciuto nulla per effetto di una decisione sull'an di una pretesa comunque legittimamente e non abusivamente avanzata»;

che, poiché una tale interpretazione «non è stata neppure ipotizzata dal giudice rimettente», anche sotto tale profilo la questione sarebbe manifestamente inammissibile;

che, con ordinanza del 19 settembre 2013 (r.o. n. 3 del 2014), la Corte d'appello di Reggio Calabria, sezione civile, nella persona del giudice designato al fine di provvedere sulla domanda di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo, nel corso di un procedimento avente a oggetto una domanda di equa riparazione proposta dalla parte risultata soccombente nel processo presupposto, ha sollevato, in riferimento all'art. 117 Cost., in



relazione all'art. 6, paragrafo 1, della CEDU, questione di legittimità del comma 3 dell'art. 2-bis della legge n. 89 del 2001, «nella parte in cui limita la misura dell'indennizzo (liquidabile in favore della parte che abbia subito un danno per la durata irragionevole del processo presupposto) al “valore del diritto accertato” senza alcuna ulteriore specificazione o limite, comportando in tal modo l'impossibilità di liquidare in alcuna misura un'equa riparazione in favore della parte che, nel processo presupposto, sia risultata interamente soccombente»;

che il giudice rimettente riferisce, in punto di fatto: *a)* di essere investito del ricorso, proposto il 26 luglio 2013 nei confronti del Ministero della giustizia, con il quale F.G. aveva chiesto l'indennizzo del danno subito per effetto dell'irragionevole durata di una controversia civile promossa davanti al Tribunale ordinario di Messina; *b)* che il ricorrente nel giudizio *a quo* era risultato interamente soccombente in detto presupposto processo civile, atteso che lo stesso era stato definito con una sentenza del Tribunale ordinario di Messina che aveva rigettato la domanda dello stesso ricorrente e che era passata in giudicato il 15 aprile 2013;

che, in punto di rilevanza e di non manifesta infondatezza della questione, la Corte di appello rimettente svolge considerazioni identiche a quelle esposte nell'ordinanza del 16 settembre 2013 (r.o. n. 266 del 2013);

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

che la difesa dello Stato prospetta deduzioni di contenuto analogo a quelle di cui all'atto di intervento nel giudizio iscritto al n. 266 del registro ordinanze 2013;

che, con ordinanza del 24 ottobre 2013 (r.o. n. 21 del 2014), la Corte d'appello di Reggio Calabria, sezione civile, nella persona del giudice designato al fine di provvedere sulla domanda di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo, nel corso di un procedimento avente a oggetto una domanda di equa riparazione proposta dalla parte risultata soccombente nel processo presupposto, ha sollevato, in riferimento all'art. 117 Cost., in relazione all'art. 6, paragrafo 1, della CEDU, questione di legittimità del comma 3 dell'art. 2-bis della legge n. 89 del 2001, «nella parte in cui limita la misura dell'indennizzo (liquidabile in favore della parte che abbia subito un danno per la durata irragionevole del processo presupposto) al “valore del diritto accertato” senza alcuna ulteriore specificazione o limite, comportando in tal modo l'impossibilità di liquidare in alcuna misura un'equa riparazione in favore della parte che, nel processo presupposto, sia risultata interamente soccombente»;

che il giudice rimettente riferisce, in punto di fatto: *a)* di essere investito del ricorso in riassunzione, proposto il 17 ottobre 2013 nei confronti del Ministero della giustizia, con il quale M.N. aveva chiesto l'indennizzo del danno subito per effetto dell'irragionevole durata di una controversia di lavoro da lui promossa davanti al Giudice del lavoro di Siracusa con ricorso depositato il 3 ottobre 1996 diretto a ottenere il riconoscimento dell'illegittimità del licenziamento intimatogli dalla Industria Acqua Siracusana s.p.a.; *b)* che il ricorrente nel giudizio *a quo* era risultato interamente soccombente in detto presupposto processo di lavoro, atteso che lo stesso era stato definito, in sede di rinvio, con la sentenza della Corte d'appello di Messina n. 1289 del 2011, che aveva rigettato la domanda dello stesso ricorrente;

che, in punto di rilevanza e di non manifesta infondatezza della questione, la Corte d'appello rimettente svolge considerazioni identiche a quelle esposte nelle ordinanze iscritte al n. 266 del registro ordinanze 2013 e al n. 3 del registro ordinanze 2014;

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

che la difesa dello Stato prospetta deduzioni di contenuto analogo a quelle di cui agli atti di intervento nei giudizi iscritti al n. 266 del registro ordinanze 2013 e al n. 3 del registro ordinanze 2014;

che, con ordinanza pronunciata il 31 ottobre 2013 e depositata l'11 novembre 2013 (reg. ord. n. 23 del 2014), la Corte d'appello di Reggio Calabria, sezione civile, nel corso di un procedimento di opposizione contro un decreto che aveva deciso su di una domanda di equa riparazione proposta dalla parte risultata soccombente nel processo presupposto, ha sollevato, in riferimento all'art. 117 Cost., in relazione all'art. 6, paragrafo 1, della CEDU, questione di legittimità del comma 3 dell'art. 2-bis della legge n. 89 del 2001, «nella parte in cui limita la misura dell'indennizzo (liquidabile in favore della parte che abbia subito un danno per la durata irragionevole del processo presupposto) al “valore del diritto accertato” senza alcuna ulteriore specificazione o limite, comportando in tal modo l'impossibilità di liquidare in alcuna misura un'equa riparazione in favore della parte che, nel processo presupposto, sia risultata interamente soccombente»;

che il giudice rimettente riferisce, in punto di fatto: *a)* di essere investito dell'opposizione proposta, ai sensi dell'art. 5-ter della legge n. 89 del 2001, da S.F. nei confronti del Ministero della giustizia avverso il decreto del 22 maggio 2013 con il quale la Corte d'appello di Reggio Calabria aveva rigettato il ricorso proposto dallo stesso S.F. il 2 maggio 2013 al fine di ottenere l'indennizzo del danno subito per effetto dell'irragionevole durata di una controversia;



b) che il contraddittorio era stato ritualmente integrato nei confronti dell'amministrazione opposta a mezzo della notificazione del ricorso in opposizione presso la competente Avvocatura distrettuale dello Stato il 2 agosto 2013; c) che il diritto all'indennizzo era stato negato dal giudice di prime cure in ragione del fatto che lo stesso S.F. era stato integralmente soccombente nel processo presupposto; d) che l'opponente S.F. lamenta che: d.1.) la tipicità e la tassatività delle ipotesi di esclusione del diritto all'indennizzo previste dall'art. 2-*quinquies* (*recte*: art. 2, comma 2-*quinquies*) della legge n. 89 del 2001 impedisce che, tra di esse, possa essere compresa «quella ulteriormente conosciuta dal provvedimento impugnato»; d.2.) la negazione del diritto all'indennizzo da parte del giudice di prime cure «deriverebbe, in ogni caso, da un'applicazione analogica dell'art. 2-*bis* [della legge n. 89 del 2001] non consentita dalla circostanza del vertere tale disposizione non l'an, ma solo il quantum, dell'indennizzo riconoscibile»; e) che l'opposto Ministero della giustizia ha dedotto: e.1.) l'inammissibilità del ricorso in opposizione «per omessa illustrazione delle ragioni fondanti il relativo merito»; e.2.) in subordine, l'infondatezza della domanda; f) che detta eccezione di inammissibilità del ricorso in opposizione non è fondata perché dalla documentazione in atti si evince che l'opponente S.F. «pur non allegando il decreto opposto ha chiaramente ed efficacemente, quantunque per sintesi, enunciato il contenuto del medesimo e le ragioni ivi addotte, nonché le doglianze al riguardo da sé mosse, consentendo così agevolmente l'esercizio del contraddittorio»;

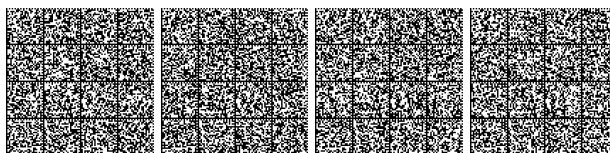
che il medesimo giudice rimettente espone poi le seguenti considerazioni in punto di rilevanza e di non manifesta infondatezza della questione sollevata;

che egli premette anzitutto che la soccombenza nel giudizio presupposto è espressamente prevista come causa di rigetto della domanda di equa riparazione solo nel caso in cui ricorrano le ulteriori condizioni previste dalle lettere a) e b) del comma 2-*quinquies* dell'art. 2 della legge n. 89 del 2001 o quando la parte soccombente nel giudizio presupposto abbia «posto in essere un abuso di poteri processuali che abbia determinato un'ingiustificata dilatazione dei termini del procedimento», sicché persiste la «legittimazione in capo [a detta] parte [...] a far valutare l'eventuale sussistenza d'una lesione del suo diritto a conseguire in un tempo ragionevole una pronuncia risolutiva della questione controversa»;

che il comma 3 dell'art. 2-*bis* della legge n. 89 del 2001, che ha introdotto un tetto massimo o valore soglia della misura dell'indennizzo, «in quanto non coordinata con [detto] superiore principio», farebbe insorgere i seguenti due problemi interpretativi che, in quanto reciprocamente interdipendenti, necessitano di soluzioni tra loro coerenti: a) il significato da attribuire alla locuzione «valore del diritto accertato dal giudice»; b) «se l'introduzione d'un tetto massimo all'indennizzo liquidabile [...] valga per tutti i possibili epiloghi del giudizio presupposto e per tutte le parti d'esso (qualora, ovviamente, promuovano un ricorso *ex lege* Pinto)»;

che, quanto al primo dei problemi segnalati, il giudice *a quo* osserva che: a) il parametro del «valore del diritto accertato», ancorché suppletivo, prevale rispetto a quello del valore della causa, qualora in concreto sia inferiore a quest'ultimo; b) al fine di individuare il parametro primario del valore della causa, il solo riferimento è quello alla disciplina della determinazione del valore della controversia dettata dagli articoli da 7 a 17 cod. proc. civ.; c) mentre per le cause di valore determinato o determinabile il limite dell'indennizzo costituito dal valore della causa sarebbe agevolmente individuabile, per le cause di valore indeterminabile «è dubbio se debba applicarsi il criterio per cui la causa avrà valore entro il tetto massimo di competenza del giudice adito (soluzione che potrebbe operare peraltro soltanto per le cause di competenza del giudice di pace) o quello aliunde determinato ai sensi degli artt. 10 e ss., ovvero se la predetta disposizione non trovi applicazione e quindi l'indennizzo liquidabile *ex lege* n. 89 del 2001 non debba, in tali ipotesi, incontrare alcun tetto massimo»; d) l'epilogo del procedimento presupposto, in particolare la soccombenza di chi successivamente proponga domanda di equa riparazione, rileva come elemento per stabilire il limite massimo della misura in concreto dell'indennizzo; e) «in subiecta materia notoriamente è ammesso che sussiste un pregiudizio in re ipsa, suscettibile dunque di quantificazione equitativa», con la conseguenza che non potrebbe affermarsi né che è onere del ricorrente dedurre e provare se sussista e quale sia, nella specie, il valore soglia di cui al comma 3 dell'art. 2-*bis*, né che, in difetto di allegazione o deduzione di elementi idonei a consentire l'individuazione dello stesso, ciò comporterebbe l'inammissibilità o il rigetto del ricorso (trovando applicazione, in virtù del rinvio ad essi operato dal secondo periodo del comma 4 dell'art. 3 della legge n. 89 del 2001, i primi due commi dell'art. 640 cod. proc. civ.); f) mentre, ai fini della competenza, la legge fa riferimento, per la determinazione del valore della causa, al *petitum* (o ai *petita*), la legge n. 89 del 2001 fa riferimento al valore ritenuto nella decisione, ragione per cui «va chiarito quale sia l'effettivo contenuto prescrittivo della disposizione»;

che, quanto al secondo dei problemi segnalati, secondo la Corte rimettente andrebbe verificato se la disposizione censurata integri un'ulteriore causa di eventuale esclusione dell'indennizzo, ancorché non indicata come tale, «nel senso che nulla possa essere riconosciuto all'istante nel caso in cui il diritto dallo stesso asseritamente vantato sia fatto valere in giudizio ma sia stato affermato insussistente (in tutto o in parte), ovvero se qualora il ricorrente sia stato soccombente (in tutto o in parte) nel giudizio presupposto e detto giudizio abbia avuto durata irragionevole, la negazione del diritto preteso non valga anche ad escludere il diritto ad equo indennizzo»;

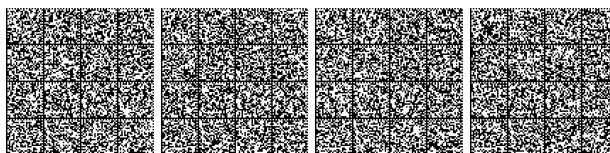


che, a fronte di tale problema, sussisterebbero, secondo il rimettente, «almeno» le tre seguenti opzioni praticabili: a) quella ora indicata per prima che, pur se apparentemente in contrasto con l'orientamento della Corte EDU secondo il quale anche la parte interamente soccombente ha diritto all'equa soddisfazione nel caso di durata irragionevole del processo, sarebbe praticabile in quanto: a.1) quella «probabilmente [...] più coerente con l'esigenza calmieratrice» alla quale avrebbe inteso rispondere l'art. 55 del d.l. n. 83 del 2012; a.2) «in sintonia [...] con alcuni spunti offerti dalla relazione introduttiva del testo del disegno di legge poi [...] approvato dal Parlamento» (in particolare, con il rilievo da essa attribuito alla «necessità d'arginare la presunzione di dannosità della prolungata durata di un processo in modo che non divenga assoluta, ma rimanga iuris tantum»; a.3) coerente con la *ratio* sottostante alle disposizioni del comma 2 dell'art. 2-*quinquies*, della lettera a) del comma 2 dell'art. 2-*bis*, e dell'art. 4 della legge n. 89 del 2001; b) quella secondo cui l'indennizzo è riconosciuto anche al ricorrente che sia risultato totalmente soccombente nel giudizio presupposto - salve le cause di esclusione espressamente previste - «ma pure che esso debba essere commisurato entro il range normativamente stabilito - tra i 500 ed i 1500 euro per anno (o frazione) - e comunque con le limitazioni di soglia o di tetto massimo dettate dall'art. 2-*quinquies* comma 3 (come dire che non solo il vittorioso nel giudizio presupposto ma anche il soccombente incontrerà un limite quantitativo alla pretesa riconoscibile); c) quella in base alla quale «in detta liquidazione a pro del totale soccombente il valore soglia suddetto non dovrebbe operare (perché non v'è a suo favore riconoscimento d'alcun diritto al cui valore parametrare tale tetto massimo); ma è palese che tanto implicherebbe una diversificazione di trattamento (con esito premiale per il soccombente e penalizzante per il vittorioso parziale) difficilmente compatibile con i principi costituzionali d'uguaglianza e ragionevolezza»;

che, ad avviso del ricorrente, la seconda delle opzioni indicate sarebbe quella più coerente con il costante indirizzo della Corte europea dei diritti dell'uomo e con la lettera della legge e, per tale ragione, andrebbe «tendenzialmente preferita, perché se il legislatore avesse voluto anche in tale ipotesi derogarvi (in ossequio a principi superiori d'ordinamento, quali quelli d'uguaglianza e di ragionevolezza) avrebbe potuto e dovuto prevederlo»;

che, tuttavia, prosegue il rimettente, occorre ugualmente chiarire cosa debba intendersi per «valore del diritto accertato»;

che, al riguardo, il giudice *a quo* afferma che: a) «assumere che il valore di soglia massima sia applicabile per il solo caso in cui il ricorrente *ex lege* n. 89 del 2001 sia stato sostanzialmente vittorioso (in tutto o in parte) nel giudizio presupposto non risulta, in difetto d'esprese clausole limitative, ammissibile», tenuto conto anche che la disposizione in esame deve esser coordinata con il comma 2 del medesimo art. 2-*bis*, «che a tanto non fa alcun riferimento», nonché del fatto che l'accertamento della violazione del diritto alla ragionevole durata del processo dipende non solo da quanto accade nel corso dello stesso (come sembrerebbe dalla lettura del comma 2 dell'art. 2 della legge n. 89 del 2001), ma anche dal suo esito (occorrendo verificare che non ricorrano le ipotesi di espressa esclusione dal riconoscimento dell'indennizzo); b) «opinare che la superiore lettera possa interpretarsi nel senso di aver fatto riferimento alla vittoriosità o alla soccombenza in senso processuale e non sostanziale (equiparando così l'una all'altra delle due parti del giudizio presupposto) non sembra discutibile tanto sotto il profilo dell'equità sostanziale, quanto sotto il profilo del rigore formale dell'interpretazione», considerato che «non appare [...] concettualmente scorretto legittimare, in tali eventualità, l'impiego quale valore di soglia massima di liquidazione - in via suppletiva rispetto a quello del valore del diritto riconosciuto (che non c'è perché la sentenza «rigetta» o dichiara inammissibile o improponibile o improcedibile la domanda) - quello del valore «positivo» che il giudizio abbia comunque recato alla parte processualmente vittoriosa: avendo infatti il diritto negato all'uno un rilievo concreto economicamente correlabile alla sfera giuridica dell'altro (nel senso che il convenuto nel giudizio presupposto che non formuli riconvenzionali ma si limiti ad una mera difesa comunque «lucra» dalla sconfitta della pretesa altrui la stabilizzazione della sua situazione quo antea, ossia il non dover corrispondere o il non dover adempiere ad un facere altrimenti per lui oneroso nella misura del petitum preteso e poi disatteso), l'interessato potrebbe venire a conseguire un indennizzo da irragionevole durata pur non avendo azionato alcuna pretesa *ex adverso*, ed addirittura in misura massima, mentre quella consentita al sostanzialmente vittorioso (ma processualmente di gran lunga soccombente) potrebbe essere decisamente inferiore alla prima; e ciò non risulterebbe irragionevole (o comunque lesivo dell'uguaglianza sostanziale delle parti di lite), per la diversa incidenza concreta sulla situazione di vita dell'uno e dell'altro della pendenza in sé d'un processo potenzialmente foriero d'apportare vantaggio o svantaggio rilevante ad entrambi i contendenti; in tale ipotesi si dovrebbe però prescindere dal principio della domanda, che sembra invece recepito dal dictum espresso dalla disposizione in esame («... valore del diritto accertato ...»); c) «di dubbia legittimità appare, invece, una liquidazione equitativa che - adottando, in via suppletiva, un criterio di perequazione correttivo di potenziali distorsioni - riconoscesse che l'ammontare: o del valore del diritto riconosciuto in concreto alla controparte; o del valore del giudizio (in base al variabile grado di rilevanza della soccombenza, se parziale o totale) possano costituire soglie non superabili per entrambi i già contendenti; e ciò nel senso che, qualora il valore del diritto accertato in capo all'attore (o ricorrente) del giudizio presupposto fosse o inferiore a quello del valore del giudizio in senso processuale, o comunque accertato *ex post*, della controparte, questa non potrebbe vedersi



comunque riconosciuto un indennizzo superiore a quello dell'attore sostanzialmente soccombente; e ciò poiché tanto risulta incompatibile con l'indole oggettiva del valore "soglia" in questione e non è consentito dal tipo di discrezionalità ammessa per il giudicante in subiecta materia, poiché detta discrezionalità è pur sempre "vincolata" - trattandosi d'un procedimento liquidatorio che conferisce al decidente un potere mai sostanzialmente arbitrario, ove si riconosca che è comunque prevista una soglia minima inderogabile (riferibile all'indole non meramente simbolica dell'indennizzo da riconoscere) - e la sua sindacabilità in sede d'opposizione garantisce che l'eventuale ricorso appunto a parametri d'equità non vulneri il fondamento che la predetta discrezionalità ripete dalla legge vigente»;

che il rimettente indica perciò i seguenti «casi astrattamente prospettabili» in cui il proponente la domanda di equa riparazione sia stato: *a*) parzialmente soccombente - quale attore (o ricorrente) o quale convenuto (o resistente) - nel giudizio presupposto; *b*) totalmente soccombente - quale convenuto (o resistente) - nel giudizio presupposto; *c*) totalmente soccombente - quale attore (o ricorrente) - nel giudizio presupposto;

che, sulla base di quanto in precedenza esposto, il giudice *a quo* afferma quindi che: *a*) nel primo caso, «il valore "soglia" comunque non superabile nella liquidazione dell'indennizzo (imposto dall'art. 2 bis comma 3 della legge citata) debba essere identificato nel valore del diritto effettivamente riconosciuto alla parte sostanzialmente vittoriosa»; *b*) nel secondo caso, «il valore "soglia" comunque non superabile sarà pur sempre individuato nel valore del diritto riconosciuto alla parte sostanzialmente vittoriosa, ed ovviamente, salva la specificità della vicenda processuale (che potrà giustificare, in situazioni peculiari, anche l'equiparazione tra le parti), potrà essere diversificata la misura dell'indennizzo - entro il range assentito - con tendenziale liquidazione di quella del sostanzialmente soccombente in misura inferiore a quella riconoscibile al sostanzialmente vittorioso ma con possibilità di sua equiparazione ad essa»; *c*) nel terzo caso, «l'accertamento negativo della sussistenza di un diritto equivale all'accertamento che il diritto fatto valere in giudizio ha valore (per chi asseriva di esserne titolare e di poterne fruire e disporre) giuridicamente ed economicamente pari a zero»;

che il rimettente precisa ancora che «ove non siano formulate riconvenzionali, ma mere difese (o eccezioni idonee a paralizzare la pretesa altrui), non v'è ex adverso alcuna domanda e pertanto non può agevolmente affermarsi che la pronuncia abbia implicitamente accertato contra un qualche diritto del convenuto o del resistente (cui riferire l'individuazione del predetto valore soglia)»;

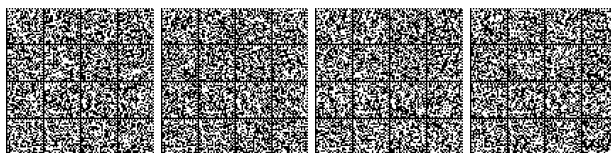
che, a quest'ultimo proposito, il rimettente aggiunge ancora che: *a*) «se il soccombente e la controparte permangono nella situazione quo antea, che dal punto di vista della controparte vi sia una sostanziale vittorietà, poiché essa pur godrà del risultato utile costituito dalla continuità di detta situazione di fatto rispetto alle pretese dell'attore (o ricorrente) su cui sia intervenuto il giudicato ed entro i limiti del suo valore (quale emerso in decisione) potrà invocare per sé indennizzo (come riconosciuto sub *b*)»; *b*) «ciò non equivale ad alcuna stabilizzazione o qualificabilità della stessa alla stregua d'un diritto o di situazione di fatto giuridicamente tutelabile né verso costui né verso chicchessia ed implicherà soltanto che il bene della vita controverso (che ha pur sempre un valore economicamente quantificabile) risulterà "intatto" rispetto all'iniziativa attorea, ma solo interinalmente»; *c*) «a pro dell'attore o ricorrente - che subisca (nel giudizio presupposto) la predetta soccombenza processuale, eventualmente con condanna soltanto per la rifusione delle spese processuali, ai fini della quantificazione del correlato diritto ad equo indennizzo in caso di durata irragionevole di detto procedimento potrà utilizzarsi quale valore "soglia" non superabile quello del valore economico del diritto antea goduto dal convenuto o resistente vittorioso, o, qualora non ve ne fosse alcuno, il valore soglia costituito dal valore economico del bene della vita dedotto in controversia quale emerso in decisione mentre, in ultima analisi, se esso non sia suscettibile di rilievo patrimoniale, non v'è a ben vedere un parametro che consenta di provvedere»;

che il giudice rimettente afferma poi che le pronunce adottate sino ad allora dalla Corte d'appello di Reggio Calabria erano state discordanti circa la soluzione da dare alla «questione esaminata» in quanto, in una occasione, essa era stata risolta, da un magistrato designato, «nel senso di riconoscere comunque l'operatività della norma di riferimento, pur senza che sia ritraibile nel sistema certezza rassicurante in proposito», in un'altra, sollevando, da parte di un diverso magistrato designato, la questione di legittimità costituzionale successivamente iscritta al n. 185 del registro ordinanze 2013;

che il rimettente, dopo avere riprodotto testualmente la motivazione di tale ordinanza di rimessione in punto di rilevanza e di non manifesta infondatezza, conclude affermando che «quanto sinora esposto legittima ulteriormente a ritenere sussistenti i presupposti per promuovere dunque, in piena adesione al secondo precedente retro richiamato, incidente di costituzionalità della disposizione in premessa richiamata anche nell'odierno procedimento»;

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

che la difesa dello Stato prospetta deduzioni di contenuto sostanzialmente analogo a quelle di cui agli atti di intervento nei giudizi iscritti al n. 266 del registro ordinanze 2013 e ai nn. 3 e 21 del registro ordinanze 2014.



Considerato che la Corte d'appello di Reggio Calabria, sezione civile, nelle persone dei giudici designati al fine di provvedere su domande di equa riparazione per violazione del termine ragionevole del processo proposte da soggetti che erano risultati soccombenti nei rispettivi processi presupposti, con quattro ordinanze di analogo contenuto, dubita, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, della legittimità dell'art. 2-bis, comma 3, della legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile) - a norma del quale: «La misura dell'indennizzo, anche in deroga al comma 1 [che, a sua volta, stabilisce che: «Il giudice liquida a titolo di equa riparazione una somma di denaro, non inferiore a 500 euro e non superiore a 1.500 euro, per ciascun anno, o frazione di anno superiore a sei mesi, che eccede il termine ragionevole di durata del processo»], non può in ogni caso essere superiore al valore della causa o, se inferiore, a quello del diritto accertato dal giudice» - nella parte in cui, col disporre che la misura dell'indennizzo liquidabile a titolo di equa riparazione «non può in ogni caso essere superiore [...] al valore del diritto accertato dal giudice» (se inferiore al valore della causa), comporterebbe «l'impossibilità di liquidare in alcuna misura un'equa riparazione in favore della parte che, nel processo presupposto, sia risultata interamente soccombente»;

che, secondo i rimettenti, la disposizione denunciata, così intesa, viola l'art. 117, primo comma, Cost., perché si pone in contrasto, in particolare, con l'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (di séguito, «CEDU» o «Convenzione»), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, il quale, nell'interpretazione che ne ha dato la Corte europea dei diritti dell'uomo, prevede che l'equa soddisfazione (art. 41 della CEDU) per la lesione del diritto - da esso garantito - alla durata ragionevole del processo spetta a tutte le parti di questo, indipendentemente dal suo esito, e, in specie, anche alla parte che sia risultata soccombente;

che, in considerazione dell'identità delle questioni proposte con le quattro ordinanze di rimessione, i giudizi di legittimità costituzionale possono essere riuniti e decisi con un'unica pronuncia;

che, preliminarmente, devono essere disattese le eccezioni di inammissibilità della sollevata questione prospettate dall'Avvocatura generale dello Stato;

che va anzitutto rigettata l'eccezione, formulata dalla difesa statale, di inammissibilità della sollevata questione in quanto diretta ad ottenere un'indicazione interpretativa sul significato da attribuire al limite dell'indennizzo costituito dal «valore [...] del diritto accertato dal giudice», ciò che configurerebbe l'incidente di costituzionalità come un improprio tentativo di conseguire da questa Corte un avallo interpretativo;

che, infatti, la questione sollevata non mira a ottenere l'avallo di questa Corte all'interpretazione del comma 3 dell'art. 2-bis della legge n. 89 del 2001 che, tra le varie possibili, i rimettenti ritengono preferibile, ma consiste, piuttosto, nella denuncia del contrasto tra l'unico significato normativo che i giudici a quibus reputano attribuibile a detta disposizione - quello secondo cui essa comporterebbe l'impossibilità di liquidare un indennizzo a titolo di equa riparazione della violazione del diritto alla ragionevole durata del processo in favore di chi sia risultato, nello stesso, soccombente - e il parametro costituzionale invocato;

che deve pure essere respinta l'eccezione, formulata dalla difesa statale, di inammissibilità della questione sollevata perché i rimettenti avrebbero omesso di verificare la possibilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata, non avendo, in particolare, «neppure ipotizzato» la possibilità «di liquidare [alla parte totalmente soccombente nel processo presupposto] un importo compreso nella forbice predeterminata dalla legge (500/1.500 euro per ciascun anno di ritardo)» al comma 1 dell'art. 2-bis;

che, infatti, contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa erariale, i giudici rimettenti hanno verificato la possibilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione denunciata, ritenendola, però, impraticabile alla luce del tenore letterale della stessa che, a loro avviso, impedirebbe di attribuirle un significato diverso da quello sospettato di illegittimità («ogni pur dovuto tentativo in tale direzione [dell'interpretazione costituzionalmente adeguata] è destinato a scontrarsi con l'insuperabile dato testuale della norma, che impedisce di liquidare un indennizzo in misura superiore al “valore del diritto accertato”»);

che deve infine essere respinta anche l'ulteriore eccezione, sempre formulata dall'Avvocatura generale dello Stato, di inammissibilità della questione sollevata in quanto i rimettenti, nel lamentare che il limite del valore del diritto accertato dal giudice, comportando che nessun indennizzo possa essere liquidato al soccombente nel processo presupposto, si pone in contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., avrebbero trascurato di considerare che, in caso di rimozione di detto limite, allo stesso soccombente nel processo presupposto verrebbe riservato un trattamento più favorevole di quello spettante a chi, nello stesso processo, sia risultato, sia pure parzialmente, vittorioso (nel senso che il diritto da lui fatto valere in giudizio è stato affermato, almeno in parte, esistente), atteso che, solo nei confronti di quest'ultimo, continuerebbe a trovare applicazione il limite del valore del diritto accertato dal giudice, con conseguente violazione dell'art. 3 Cost.;



che, infatti, la diversità di trattamento che, nel caso di accoglimento della questione sollevata, si verrebbe a determinare tra il soccombente nel processo presupposto, al quale diverrebbe applicabile il solo, più favorevole, limite del valore della causa e il parzialmente vittorioso nello stesso processo, al quale continuerebbe ad applicarsi il meno favorevole limite del valore del diritto accertato dal giudice, può fare sorgere un dubbio in ordine alla ragionevolezza di tale diversità e all'eventuale conseguente contrasto con l'art. 3 Cost. che, tuttavia, di per sé solo, non è suscettibile di precludere l'esame del merito della questione sollevata e l'eventuale rimozione, in accoglimento della stessa, del *vulnus* all'art. 117, primo comma, Cost., denunciato dai rimettenti;

che, nel merito, la questione sollevata deve essere dichiarata manifestamente infondata;

che, infatti, questa Corte, con l'ordinanza n. 124 del 2014, ha già dichiarato la manifesta infondatezza di un'identica questione di legittimità costituzionale - sollevata, con ulteriori otto ordinanze, dalla medesima Corte d'appello di Reggio Calabria - sul rilievo dell'erroneità del presupposto interpretativo assunto a fondamento della stessa, atteso che il comma 3 dell'art. 2-*bis* della legge n. 89 del 2001, nella parte in cui prevede che la misura dell'indennizzo liquidabile a titolo di equa riparazione «non può in ogni caso essere superiore [...] al valore del diritto accertato dal giudice», deve essere inteso nel senso che si riferisce ai soli casi in cui questi accerti l'esistenza del diritto fatto valere in giudizio dall'attore, il cui valore accertato «costituisce un dato oggettivo, che non muta in ragione della posizione che la parte che chiede l'indennizzo aveva nel processo presupposto», con la conseguenza che detta censurata disposizione, contrariamente a quanto ritenuto dai rimettenti, non comporta l'impossibilità di liquidare un indennizzo a titolo di equa riparazione della violazione del diritto alla ragionevole durata del processo, in favore di chi, attore o convenuto, sia risultato, nello stesso, soccombente;

che, al riguardo, i rimettenti non hanno prospettato, nel merito, profili o argomentazioni diversi rispetto a quelli già esaminati da questa Corte con la citata ordinanza o comunque idonei ad indurre ad una differente pronuncia sulla sollevata questione di legittimità costituzionale;

che resta estranea all'oggetto del presente giudizio ogni valutazione in ordine alla legittimità del limite del valore del diritto accertato dal giudice con riguardo all'applicazione dello stesso nel caso in cui tale diritto sia stato accertato in parte esistente.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2-bis, comma 3, della legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), sollevata, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, dalla Corte d'appello di Reggio Calabria, sezione civile, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 luglio 2014.

F.to:

Sabino CASSESE, *Presidente*

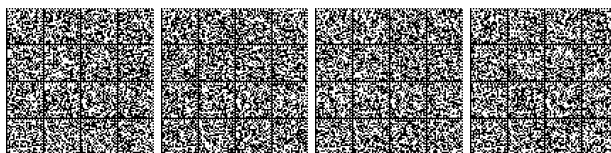
Sergio MATTARELLA, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 16 luglio 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 205

Ordinanza 9 - 16 luglio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Procedimento civile - Controversie in materia di lavoro (giudizio di opposizione alla ordinanza che accoglie o rigetta il licenziamento del lavoratore) - Astensione e ricsuzione del giudice (astensione del giudice che abbia conosciuto della fattispecie oggetto del giudizio in altro grado del processo).

- Legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita), art. 1, comma 51; codice di procedura civile, art. 51, comma 1, numero 4).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Sabino CASSESE;

Giudici : Giuseppe TESAURO, 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 di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 51, della legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita), e dell'art. 51, comma 1, numero 4), del codice di procedura civile, promosso dal Tribunale ordinario di Siena - sezione lavoro, nel procedimento civile vertente tra Borsini Luciana e la Novartis Vaccines and Diagnostics srl, con ordinanza del 16 agosto 2013, iscritta al n. 20 del registro ordinanze 2014 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 10, prima serie speciale, dell'anno 2014.

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

udito nella camera di consiglio del 23 giugno 2014 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli.

Ritenuto che - nel corso di un giudizio di opposizione, instaurato ai sensi dell'art. 1, comma 51, della legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita), sia dalla lavoratrice (che aveva ottenuto, nella forma dell'ordinanza all'esito della fase sommaria di cui al comma 49 dello stesso art. 1 della citata legge, il provvedimento di reintegrazione nel suo posto di lavoro) che dalla società datrice di lavoro - il Tribunale ordinario di Siena - sezione lavoro, ha sollevato, con l'ordinanza in epigrafe, questione di legittimità costituzionale del predetto art. 1, comma 51, della legge n. 92 del 2012 e dell'art. 51, comma 1, numero 4), cod. proc. civ., nella parte in cui la prima disposizione non prevede che il giudizio di opposizione abbia svolgimento davanti al medesimo giudice persona fisica della fase sommaria e la seconda non esclude dalla sua operatività la fattispecie in parola, prospettandone il contrasto con gli artt. 3, primo e secondo comma, 24, primo e secondo comma, 25, primo comma, 97 e 111, primo comma, della Costituzione;

che, in ordine al censurato comma 51 dell'art. 1 della legge n. 92 del 2012 (il quale testualmente dispone che l'opposizione di che trattasi va proposta «innanzi al tribunale che ha emesso il provvedimento opposto»), il rimettente premette che non si è ancora formato un «diritto vivente», in presenza di decisioni di segno diverso dei giudici di merito e in assenza di una pronuncia della Corte di cassazione e, quindi, argomenta che l'istanza di sollecitazione ad astenersi, proposta nei suoi confronti (in quanto rivestente la qualità di giudice che ha trattato e definito anche la prima fase som-



maria), sarebbe accoglibile nel caso in cui - con riferimento alla struttura ed alla natura del procedimento previsto, nel suo contesto complessivo, dai commi da 47 a 68 del medesimo art. 1 della legge n. 92 del 2012 - la fase (eventuale) di opposizione instaurata (avverso l'ordinanza conclusiva della fase sommaria) fosse ricondotta ad un giudizio di carattere impugnatorio;

che preferibile, e costituzionalmente più compatibile, sarebbe, però, a suo avviso, l'interpretazione, secondo cui andrebbe, invece, escluso un tale contenuto impugnatorio della opposizione in esame, sul presupposto di una «natura bifasica» del giudizio di primo grado disciplinato dal predetto art. 1 della legge n. 92 del 2012;

che, a conforto di tale seconda opzione ermeneutica, deporrebbe, sempre secondo il rimettente, la considerazione della sua idoneità ad assolvere allo scopo di velocizzare il rimedio dell'impugnativa del licenziamento ed a quello di evitare la configurazione di inconvenienti pratici nell'organizzazione (anche tabellare) degli uffici giudiziari (soprattutto di quelli di piccole dimensioni), mentre la soluzione opposta (implicante l'attribuzione a due distinti giudici - persone fisiche delle due differenti fasi, sommaria e di opposizione) - comporterebbe un aggravio del sistema di organizzazione giudiziaria (lesivo del criterio di ragionevole proporzionalità) e un potenziale rallentamento dell'inerente giudizio;

che è intervenuto in questa sede il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, la quale ha concluso per l'inammissibilità o, in subordine, per la non fondatezza della questione.

Considerato che - a prescindere dai profili di inadeguatezza della motivazione, quanto alla prospettazione di inconvenienti fattuali, come tali non rilevanti ai fini del sindacato di legittimità costituzionale (da ultimo, ordinanze n. 166 e n. 112 del 2013) ed alla evocazione di plurimi parametri costituzionali in modo cumulativo e sostanzialmente generico - la questione in esame è, comunque, manifestamente inammissibile per il motivo, assorbente, che essa si risolve nell'improprio tentativo di ottenere da questa Corte, con uso distorto dell'incidente di costituzionalità, l'avallo dell'interpretazione proposta dal rimettente in ordine ad un contesto normativo che egli pur riconosce suscettibile di duplice lettura (*ex multis*, ordinanze n. 196 del 2013, n. 304 e n. 185 del 2012, e n. 139 del 2011);

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 51, della legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita) e dell'art. 51, primo comma, numero 4), del codice di procedura civile, sollevata, in riferimento agli artt. 3, primo e secondo comma, 24, primo e secondo comma, 25, primo comma, 97 e 111, primo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Siena - sezione lavoro, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 luglio 2014.

F.to:

Sabino CASSESE, *Presidente*

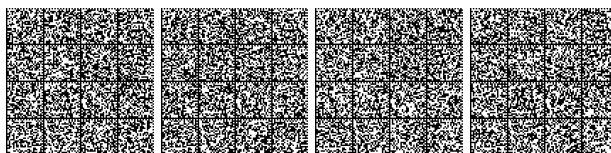
Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 16 luglio 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 206

Ordinanza 9 - 16 luglio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope - Modifiche normative introdotte dalla legge di conversione del d.l. n. 272 del 2005.

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

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Sabino CASSESE;

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

ha pronunciato la seguente

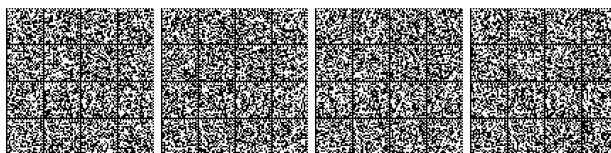
ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 4-*bis* e 4-*vicies* ter del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272 (Misure urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le prossime Olimpiadi invernali, nonché la funzionalità dell'Amministrazione dell'interno. Disposizioni per favorire il recupero di tossicodipendenti recidivi e modifiche al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 21 febbraio 2006, n. 49, promosso dal Tribunale ordinario di Milano, undicesima sezione penale, nel procedimento a carico di T.M. con ordinanza dell'11 dicembre 2013, iscritta al n. 43 del registro ordinanze 2014 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 15, prima serie speciale, dell'anno 2014.

Udito nella camera di consiglio del 23 giugno 2014 il Giudice relatore Marta Cartabia.

Ritenuto che, con ordinanza dell'11 dicembre 2013 (r.o. n. 43 del 2014), il Tribunale ordinario di Milano, undicesima sezione penale, ha dubitato della legittimità costituzionale degli artt. 4-*bis* e 4-*vicies* ter del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272 (Misure urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le prossime Olimpiadi invernali, nonché la funzionalità dell'Amministrazione dell'interno. Disposizioni per favorire il recupero di tossicodipendenti recidivi e modifiche al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 21 febbraio 2006, n. 49, in riferimento all'art. 77, secondo comma, della Costituzione;

che, più precisamente, il Tribunale, riportandosi alle motivazioni contenute in precedente ordinanza di rimessione della Corte di cassazione, sezione terza penale (ordinanza n. 1426 del 2013), ha ritenuto che il citato art. 4-*bis* - con il quale è stato riformato il trattamento sanzionatorio di cui all'art. 73 del decreto del Presidente della Repubblica 9 otto-



bre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), senza attribuire rilievo alla tipologia delle sostanze stupefacenti - avrebbe un contenuto totalmente disomogeneo rispetto a quello dell'originario decreto-legge, così da violare l'art. 77, secondo comma, Cost.;

che, ad avviso del rimettente, analoga violazione dovrebbe ravvisarsi nell'art. 4-*vicies* ter, con il quale sono state unificate le tabelle che identificano le sostanze stupefacenti;

che, in via subordinata, il Tribunale ha altresì lamentato che le disposizioni censurate violerebbero il predetto art. 77, secondo comma, Cost., per difetto dei presupposti della necessità ed urgenza.

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

che, dunque, le questioni di legittimità costituzionale sopra indicate debbono essere dichiarate manifestamente inammissibili per sopravvenuta carenza di oggetto, giacché, a seguito della sentenza citata, le disposizioni censurate dal giudice *a quo* sono già state rimosse dall'ordinamento con efficacia *ex tunc* (*ex plurimis*, ordinanze n. 321 e n. 177 del 2013, n. 315 e n. 182 del 2012).

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4-bis e 4-vicies ter del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272 (Misure urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le prossime Olimpiadi invernali, nonché la funzionalità dell'Amministrazione dell'interno. Disposizioni per favorire il recupero di tossicodipendenti recidivi e modifiche al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 21 febbraio 2006, n. 49, sollevate, in riferimento all'art. 77, secondo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Milano, undicesima sezione penale, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 luglio 2014.

F.to:

Sabino CASSESE, *Presidente*

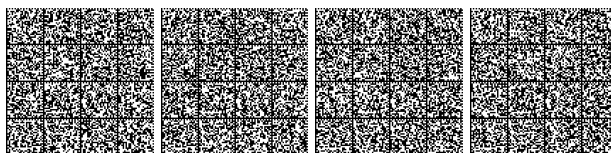
Marta CARTABIA, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 16 luglio 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 207

Sentenza 9 - 16 luglio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Imposte e tasse - Incrementi di autorizzazioni di spesa e relativa copertura - Speciale regime applicato nella Regione Siciliana.

- Decreto-legge 4 giugno 2013, n. 63 (Disposizioni urgenti per il recepimento della Direttiva 2010/31/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 maggio 2010, sulla prestazione energetica nell'edilizia per la definizione delle procedure d'infrazione avviate dalla Commissione europea, nonché altre disposizioni in materia di coesione sociale) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 3 agosto 2013, n. 90 - art. 21, comma 3, alinea e lettera a).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Sabino CASSESE;

Giudici : Giuseppe TESAURO, Paolo NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 3, alinea e lettera a), del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 63 (Disposizioni urgenti per il recepimento della Direttiva 2010/31/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 maggio 2010, sulla prestazione energetica nell'edilizia per la definizione delle procedure d'infrazione avviate dalla Commissione europea, nonché altre disposizioni in materia di coesione sociale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 3 agosto 2013, n. 90, promosso dalla Regione siciliana con ricorso notificato il 2 ottobre 2013, depositato in cancelleria il 9 ottobre 2013 ed iscritto al n. 91 del registro ricorsi 2013.

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

udito nell'udienza pubblica del 24 giugno 2014 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi l'avvocato Marina Valli per la Regione siciliana e l'avvocato dello Stato Gianni De Bellis per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 2 ottobre 2013 (reg. ric. n. 91 del 2013) e depositato in cancelleria il 9 ottobre 2013, la Regione siciliana ha impugnato l'art. 21, comma 3, alinea e lettera a), del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 63 (Disposizioni urgenti per il recepimento della Direttiva 2010/31/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 maggio 2010, sulla prestazione energetica nell'edilizia per la definizione delle procedure d'infrazione avviate dalla Commissione europea, nonché altre disposizioni in materia di coesione sociale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 3 agosto 2013, n. 90, «ove applicabile ricomprendendo nell'aumento di gettito derivante dalle misure previste dagli articoli 14, 16, 19 e 20, da utilizzare a copertura degli oneri derivanti allo Stato per effetto delle disposizioni indicate nell'alinea, anche la parte relativa a tributi riscossi in Sicilia e quindi di spettanza della Regione», per violazione degli artt. 36 e 37 dello statuto della Regione siciliana (Regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455,



recante «Approvazione dello statuto della Regione siciliana»), nonché delle correlate norme di attuazione di cui al d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria) ed in particolare dell'art. 2.

L'art. 21 del d.l. n. 63 del 2013, ai commi 1 e 2, così dispone: «1. L'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto-legge 20 maggio 1993, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n. 236, confluita nel Fondo sociale per l'occupazione e la formazione, di cui all'articolo 18, comma 1, lettera a), del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, è incrementata di 47,8 milioni di euro per l'anno 2013 e di 121,5 milioni di euro per l'anno 2014, per essere destinata al rifinanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga di cui all'articolo 2, commi 64, 65 e 66, della legge 28 giugno 2012, n. 92. 2. L'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 5 della legge 6 febbraio 2009, n. 7 è incrementata di 413,1 milioni di euro per l'anno 2024». La Regione ricorrente censura, in modo particolare, il successivo comma 3, secondo cui «3. Agli oneri derivanti dagli articoli 14 e 16 e dai commi 1 e 2 del presente articolo, pari a 47,8 milioni di euro per l'anno 2013 a 274 milioni di euro per l'anno 2014, a 379,7 milioni di euro per l'anno 2015, a 265,1 milioni di euro per l'anno 2016, a 262,2 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2017 al 2023 e a 413,1 milioni di euro per l'anno 2024, si provvede: a) quanto a 47,8 milioni di euro per l'anno 2013, a 194 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2014 al 2023 e a 379 milioni di euro per l'anno 2024, mediante corrispondente utilizzo delle maggiori entrate e delle minori spese derivanti dalle misure previste dagli articoli 14, 16, 19 e 20; [...]».

In particolare, gli articoli da ultimo richiamati prevedono rispettivamente: l'innalzamento e la proroga del regime di detrazione fiscale per interventi di miglioramento dell'efficienza energetica negli edifici (art. 14); la proroga delle detrazioni fiscali per interventi di ristrutturazione edilizia e per l'acquisto di immobili (art. 16); l'eliminazione del regime agevolato IVA per taluni prodotti editoriali, e cioè supporti integrativi a quotidiani e prodotti editoriali diversi dai libri scolastici e universitari (art. 19); l'applicazione del regime ordinario IVA per la somministrazione di alimenti e bevande con distributori automatici (art. 20).

Pertanto, dagli artt. 14 e 16 del d.l. n. 63 del 2013 è previsto un maggior gettito risultante dalla differenza tra il costo delle agevolazioni fiscali ivi stabilite e i maggiori introiti per imposte dirette ed IVA conseguenti all'incremento delle attività economiche agevolate; dagli artt. 19 e 20 è poi previsto un maggior gettito come diretta conseguenza della eliminazione del regime IVA agevolato nel settore editoriale e dell'innalzamento dell'IVA sugli alimenti somministrati mediante distributori automatici.

1.1.- La Regione «paventa» che con l'art. 21 si sia inteso stabilire che tutti gli aumenti di gettito suddescritti confluiscono nel bilancio statale, anche se derivanti da tributi regionali riscossi in Sicilia e promuove «in via cautelativa» la questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto la disposizione *de qua*. La disposizione impugnata, «ove applicabile ricomprendendo nell'aumento di gettito derivante dalle misure previste dagli articoli 14, 16, 19 e 20, da utilizzare a copertura degli oneri derivanti allo Stato per effetto delle disposizioni indicate nell'alinea, anche la parte relativa a tributi riscossi in Sicilia e quindi di spettanza della Regione», violerebbe gli artt. 36 e 37 dello statuto nonché l'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965, in quanto non sussisterebbero i presupposti, previsti dallo statuto, che consentono di derogare al principio di attribuzione alla Regione siciliana di tutte le imposte statali riscosse nell'isola, ovvero a) la natura tributaria dell'entrata; b) la novità di tale entrata; c) la destinazione del gettito «con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime». Relativamente ai maggiori proventi fiscali che ci si attende dalla ripresa economica stimolata dalle (maggiori) agevolazioni di cui ai citati artt. 14 e 16, difetterebbe il carattere di novità dell'entrata tributaria; mentre, relativamente sia a questi che agli aumenti di gettito IVA derivanti dai successivi artt. 19 e 20, mancherebbe la specifica destinazione a finalità contingenti o continuative dello Stato.

2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, ritualmente costituito in giudizio, sostiene, innanzitutto, l'inammissibilità del ricorso, non avendo, la ricorrente, adempiuto all'onere, cristallizzato dalla giurisprudenza di questa Corte (sentenza n. 246 del 2012), di allegare la precisa quantificazione del pregiudizio lamentato, i criteri utilizzati per la sua definizione e le partite dei rispettivi bilanci finanziari dalle quali si ricavano le relative censure.

2.1.- Viene, inoltre, sostenuta la infondatezza del ricorso in quanto, per espressa affermazione della ricorrente, dalle norme impugnate non emergerebbe alcun danno, stante anche la recente pronuncia di questa Corte, in fattispecie di analogo contenuto, secondo cui dalle norme statutarie non sarebbe desumibile alcun principio di invarianza di gettito per la Regione in caso di modifica di tributi erariali, fatta salva la dimostrazione che la dedotta riduzione di gettito rende impossibile lo svolgimento delle funzioni regionali (sentenza n. 241 del 2012).

A ciò si aggiunge che la finalità delle disposizioni recate dal d.l. n. 63 del 2013 e, in particolare, di quelle relative alle detrazioni fiscali per interventi di riqualificazione energetica, sarebbe il recepimento - doveroso - della direttiva comunitaria 2010/31/UE in materia di prestazioni energetiche per la definizione di procedure d'infrazione. Pertanto, il



maggior gettito (peraltro come effetto indotto) derivante dalle disposizioni di carattere fiscale, dettate tipicamente da obblighi di adeguamento comunitari, non apparirebbe essere diretto a costituire una riserva erariale in senso tecnico. Del resto, lo Stato, nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva in materia di rapporti con l'Unione europea nonché in materia tributaria, sarebbe legittimato ad introdurre misure, anche di carattere fiscale, al fine di favorire la standardizzazione delle prestazioni energetiche e garantire coesione sociale e internazionale, senza che l'eventuale minor gettito debba essere necessariamente accompagnato da misure compensative per la finanza regionale.

Alla luce di quanto esposto il resistente chiede il rigetto del ricorso in epigrafe.

Considerato in diritto

1.- Con ricorso n. 91 del 2013, la Regione siciliana ha impugnato l'art. 21, comma 3, alinea e lettera *a*), del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 63 (Disposizioni urgenti per il recepimento della Direttiva 2010/31/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 maggio 2010, sulla prestazione energetica nell'edilizia per la definizione delle procedure d'infrazione avviate dalla Commissione europea, nonché altre disposizioni in materia di coesione sociale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 3 agosto 2013, n. 90, «ove applicabile ricomprendendo nell'aumento di gettito derivante dalle misure previste dagli articoli 14, 16, 19 e 20, da utilizzare a copertura degli oneri derivanti allo Stato per effetto delle disposizioni indicate nell'alinea, anche la parte relativa a tributi riscossi in Sicilia e quindi di spettanza della Regione», per violazione degli artt. 36 e 37 dello statuto della Regione siciliana (Regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, recante «Approvazione dello statuto della Regione siciliana»), nonché delle correlate norme di attuazione di cui al d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria) ed in particolare dell'art. 2.

La disposizione censurata prevede la copertura degli incrementi di alcune autorizzazioni di spesa individuate dai commi 1 e 2 dello stesso art. 21 e degli oneri derivanti da agevolazioni fiscali introdotte dagli artt. 14 e 16 del medesimo decreto-legge «mediante corrispondente utilizzo delle maggiori entrate e delle minori spese derivanti dalle misure previste dagli articoli 14, 16, 19 e 20; [...]».

In particolare, dagli artt. 14 e 16 del d.l. n. 63 del 2013 è previsto un maggior gettito risultante dalla differenza tra il costo delle agevolazioni fiscali ivi stabilite e i maggiori introiti per imposte dirette ed IVA che si prevedono come conseguenti all'incremento delle attività economiche agevolate; dagli artt. 19 e 20 del medesimo decreto-legge è poi previsto un maggior gettito come diretta conseguenza della eliminazione del regime IVA agevolato nel settore editoriale e dell'innalzamento dell'IVA sugli alimenti somministrati mediante distributori automatici.

1.1.- A parere della Regione la disposizione censurata, «ove applicabile ricomprendendo [...] anche la parte relativa a tributi riscossi in Sicilia e quindi di spettanza della Regione», violerebbe gli artt. 36 e 37 dello statuto nonché l'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965, in quanto non sussisterebbero i presupposti, previsti dallo statuto, che consentono di derogare al principio di attribuzione alla Regione siciliana di tutte le imposte statali riscosse nell'isola, ovvero *a*) la natura tributaria dell'entrata; *b*) la novità di tale entrata; *c*) la destinazione del gettito «con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime».

Quanto ai maggiori proventi fiscali previsti sulla base della ripresa economica stimolata dalle agevolazioni di cui ai citati artt. 14 e 16, difetterebbe il carattere di novità dell'entrata tributaria. Con riferimento sia ad essi che agli aumenti di gettito IVA derivanti dai successivi artt. 19 e 20, mancherebbe la specifica destinazione a finalità contingenti o continuative dello Stato.

1.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene l'inammissibilità del ricorso, non avendo, la ricorrente, adempiuto all'onere di allegare la «precisa quantificazione del pregiudizio lamentato, i criteri utilizzati per la sua definizione e le partite dei rispettivi bilanci finanziari dalle quali si ricavano le relative censure», nonché la sua non fondatezza in quanto, per espressa affermazione della ricorrente, dalle norme impugnate non emergerebbe alcun danno. Inoltre, la finalità delle disposizioni recate dal d.l. n. 63 del 2013 e in particolare di quelle relative alle detrazioni fiscali per interventi di riqualificazione energetica, sarebbe il recepimento doveroso della direttiva comunitaria 2010/31/UE in materia di prestazioni energetiche; pertanto, il maggior gettito non sarebbe diretto a costituire una riserva erariale in senso tecnico. Comunque, lo Stato, nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva in materia di rapporti con l'Unione europea nonché in materia tributaria, sarebbe legittimato ad introdurre misure, anche di carattere fiscale, al fine di favorire la standardizzazione delle prestazioni energetiche e garantire coesione sociale e internazionale, senza che l'eventuale minor gettito debba essere necessariamente accompagnato da misure compensative per la finanza regionale.



2.- Si premette che la questione promossa dalla Regione siciliana è ammissibile, sebbene formulata in via alternativa - sulla riconducibilità o meno alla disposizione in esame dei tributi riscossi nel territorio della Regione - in quanto, secondo costante orientamento di questa Corte, il giudizio in via principale, a differenza di quanto accade per il giudizio in via incidentale, può concernere questioni sollevate sulla base di interpretazioni prospettate dal ricorrente come possibili (sentenze n. 255 del 2013, n. 228 del 2003, n. 412 del 2001, n. 244 del 1997 e n. 242 del 1989).

3.- Sempre in via preliminare, deve essere esaminata l'eccezione di inammissibilità prospettata dal Presidente del Consiglio dei ministri per genericità del ricorso per la «mancata quantificazione del pregiudizio lamentato, i criteri utilizzati per la sua definizione e le partite dei rispettivi bilanci finanziari dalle quali si ricavano le relative censure».

L'eccezione non è fondata in quanto il principio della necessaria allegazione del danno affermato da questa Corte (sentenza n. 246 del 2012) trova una giustificazione quando la norma censurata dispone una minore entrata per la Regione e non anche quando comporti l'esclusione dal beneficio del maggior gettito da essa stessa introdotto.

4.- Nel merito la questione è fondata. La disposizione impugnata, come «paventato» dalla ricorrente, dispone in effetti che la globalità degli aumenti di gettito confluiscono nel bilancio statale, includendovi, quindi, anche quelli riscossi nel territorio della Regione siciliana.

Manca infatti una clausola di salvaguardia che preveda l'inapplicabilità delle disposizioni in esame alle Regioni ad autonomia speciale ove siano in contrasto con gli statuti e le relative norme di attuazione.

Va poi rilevato che la relazione tecnica, nel quantificare ed esporre i dati contabili ed economici ricollegabili alle misure introdotte, prende a riferimento le entrate riscosse in tutto il territorio nazionale.

Occorre, dunque, verificare se ricorrono i presupposti legittimanti la riserva allo Stato fissati dall'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965, la cui sussistenza è contestata dalla Regione.

5.- Essendo pacifico il carattere tributario dell'entrata, deve accertarsi, innanzitutto, la destinazione a «finalità contingenti o continuative dello Stato, specificate nelle leggi medesime». Questa Corte, con la sentenza n. 241 del 2012, ha evidenziato che tale condizione «è soddisfatta quando la legge statale stabilisce che il gettito sia utilizzato per la copertura di oneri diretti a perseguire “particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate” nella legge stessa (sentenza n. 135 del 2012)».

Ebbene, gli obiettivi di impiego indicati nel censurato comma 3 dell'art. 21 rispondono ad esigenze specifiche di copertura degli «oneri derivanti dagli articoli 14 e 16 e dai commi 1 e 2».

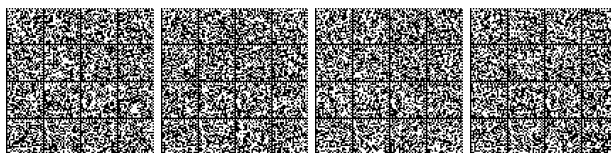
Essi riguardano, rispettivamente, le detrazioni fiscali introdotte da tali norme per gli interventi di miglioramento dell'efficienza energetica negli edifici e per le spese di ristrutturazione edilizia; l'incremento dell'autorizzazione di spesa di cui all'art. 1, comma 7, del decreto legge 20 maggio 1993, n. 148 (Interventi urgenti a sostegno dell'occupazione), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 19 luglio 1993, n. 236, confluita nel Fondo sociale per l'occupazione e la formazione e destinata al rifinanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga di cui all'art. 2, commi 64 e 65, della legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita); l'incremento dell'autorizzazione di spesa di cui all'art. 5 della legge 6 febbraio 2009, n. 7 (Ratifica ed esecuzione del Trattato di amicizia, partenariato e cooperazione tra la Repubblica italiana e la Grande Giamahiria araba libica popolare socialista, fatto a Bengasi il 30 agosto 2008), relativa agli oneri derivanti dagli impegni assunti con il Trattato nonché dal riconoscimento di ulteriori indennizzi a soggetti titolari di beni, diritti e interessi sottoposti in Libia a misure limitative, individuati nell'art. 4 della medesima legge n. 7 del 2009.

6.- A conclusioni parzialmente diverse si giunge quanto al requisito della novità della entrata, in ordine al quale deve essere operata una distinzione tra i due gruppi di disposizioni.

6.1.- Le misure di cui agli artt. 19 e 20 del d.l. n. 63 del 2013 rientrano nel perimetro della nozione di «nuova entrata tributaria» tracciato dalla giurisprudenza di questa Corte, secondo la quale può considerarsi tale anche la maggiore entrata derivante da disposizioni legislative che aumentano le aliquote di tributi preesistenti (sentenze n. 97 del 2013, n. 143 del 2012 e n. 348 del 2000).

A tale fattispecie possono senz'altro assimilarsi l'eliminazione del regime IVA agevolato per i prodotti editoriali e, a maggior ragione, l'aumento dell'aliquota IVA per la somministrazione di alimenti e bevande con i distributori automatici.

6.2.- Non rientra, invece, nella nozione di «nuova entrata tributaria» il maggior gettito previsto come effetto indotto delle misure di cui agli artt. 14 e 16 del d.l. n. 63 del 2013 risultante, cioè, dalla differenza tra il costo delle agevolazioni fiscali introdotte dalle norme richiamate e i maggiori introiti per imposte dirette ed IVA conseguenti all'incremento delle attività economiche derivante dalla loro agevolazione.



Si tratta di tributi già dovuti in base alla precedente normativa fiscale, il cui gettito non muta per il mutare della norma ma aumenta (*rectius*, potrebbe aumentare, per l'ipotizzato effetto incentivante sugli investimenti nei settori specifici interessati dalle norme. Difatti per le «somme già dovute in base alla precedente normativa fiscale» va escluso il carattere di novità dell'entrata tributaria (sentenza n. 241 del 2012).

In termini più generali, questa Corte, con la sentenza n. 306 del 2004, ha poi chiarito che l'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965 va inteso nel senso che deve essere assicurato alla Regione il gettito derivante dalla «capacità fiscale» che si manifesta nel suo territorio, e cioè dai rapporti tributari che sono in esso radicati, in ragione della residenza fiscale del soggetto produttore del reddito colpito o della collocazione nell'ambito territoriale regionale del fatto cui si collega il sorgere dell'obbligazione tributaria. Ciò che rileva, quindi, è che venga assicurato che alla Regione giunga il gettito corrispondente alla sua capacità fiscale, a nulla rilevando che, come nel caso di specie, l'incremento di quest'ultima sia dovuto a detrazioni fiscali introdotte dal legislatore statale, peraltro comunque poste a carico della Regione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 21, comma 3, alinea e lettera a), del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 63 (Disposizioni urgenti per il recepimento della Direttiva 2010/31/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 maggio 2010, sulla prestazione energetica nell'edilizia per la definizione delle procedure d'infrazione avviate dalla Commissione europea, nonché altre disposizioni in materia di coesione sociale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 3 agosto 2013, n. 90, nella parte in cui ricomprende nell'aumento di gettito derivante dalle misure previste dagli artt. 14 e 16 del d.l. n. 63 del 2013 anche i tributi riscossi nella Regione siciliana.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 luglio 2014.

F.to:

Sabino CASSESE, *Presidente*

Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 16 luglio 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_140207

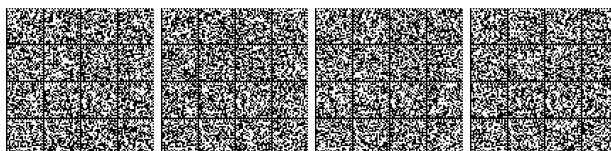
N. 208

Sentenza 9 - 16 luglio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza - Provvedimento definitivo di liquidazione del trattamento pensionistico dei dipendenti civili e militari dello Stato - Revoca o modifica.

- Decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato), art. 204.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Sabino CASSESE;

Giudici : Giuseppe TESAURO, 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

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 204 del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato), promosso dalla Corte dei conti, terza sezione centrale d'appello, nel procedimento vertente tra Pisani Giovanni, l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), quale successore *ex lege* dell'Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica (INPDAP), ed altri, con ordinanza del 13 febbraio 2012, iscritta al n. 156 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 34, prima serie speciale, dell'anno 2012.

Visti l'atto di costituzione dell'INPS, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

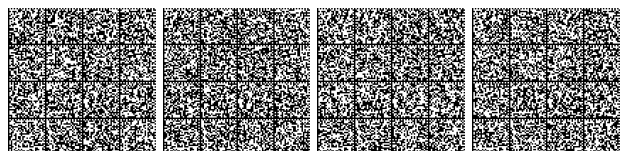
udito nell'udienza pubblica del 10 giugno 2014 il Giudice relatore Aldo Carosi;

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

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 13 febbraio 2012 depositata il 20 aprile 2012, la Corte dei conti, terza sezione centrale d'appello, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 204 del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato), in riferimento agli artt. 3, 36, primo comma, 38, secondo comma, e 97 della Costituzione, nella parte in cui non consente la revoca o la modifica del provvedimento definitivo di liquidazione del trattamento pensionistico anche nel caso di errore di diritto.

1.1.- Il rimettente riferisce che l'appellante nel giudizio principale, dirigente superiore della Polizia di Stato collocato a riposo a far data dal 1° luglio 1995, aveva impugnato il decreto del Ministero dell'interno - Prefettura di Gorizia del 27 maggio 1999, n. 1274, registrato dalla Corte dei conti in data 22 febbraio 2001, con il quale era stato rideterminato, in senso peggiorativo, il trattamento pensionistico già attribuitogli in via definitiva con precedente decreto del 4 febbraio 1998, n. 1266, registrato dalla Corte dei conti il 3 agosto 1998. Sostenendo che il secondo decreto si fondava su una diversa interpretazione dell'art. 4, comma 1, del decreto-legge 29 giugno 1996, n. 341 (Disposizioni urgenti in materia di trattamento economico di ufficiali delle Forze armate e di polizia) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 8 agosto 1996, n. 427 - di cui non contestava la correttezza, aveva chiesto che fosse dichiarata l'irripetibilità delle somme percepite in eccesso rispetto alla liquidazione operata dal secondo decreto e l'annullamento dello stesso, atteso che l'art. 204 del d.P.R. n. 1092 del 1973 ammetterebbe la revoca o la modifica del provvedimento definitivo sul trattamento di quiescenza solo nei casi ivi previsti, tra cui non è annoverato l'errore di diritto. La sentenza impugnata aveva riconosciuto l'irripetibilità di quanto indebitamente percepito, ritenendo, tuttavia, legittimo il secondo decreto in virtù del generale potere della pubblica amministrazione di annullare d'ufficio i propri atti. In sede di impugnazione, nel ribadire la richiesta di annullamento l'appellante aveva lamentato l'erronea interpretazione dell'art. 204 del d.P.R. n. 1092 del 1973, in quanto inapplicabile al caso di errore di diritto, ed escluso che il decreto pensionistico n. 1274 del 1999 potesse essere qualificato come atto di annullamento d'ufficio. Si era costituito in giudizio l'Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica (INPDAP), non contestando che nella fattispecie si trattasse di errore di diritto, ma sostenendo il legittimo esercizio del generale potere di annullamento d'ufficio spettante all'amministrazione.



1.2.- Il rimettente sostiene che, come peraltro non contestato dalle parti, la rideterminazione del trattamento pensionistico sia dipesa da un precedente errore interpretativo dell'art. 4, comma 1, del d.l. n. 341 del 1996.

A suo avviso la disciplina dettata dagli artt. 203 e seguenti del d.P.R. n. 1092 del 1973 risponderebbe all'esigenza di trovare un punto di equilibrio tra la necessità, riconducibile ai principi espressi dall'art. 97 Cost., di porre rimedio all'attribuzione di un trattamento di quiescenza superiore a quello dovuto e quella di tutelare il pensionato, che destina le prestazioni pensionistiche, anche se parzialmente indebite, al soddisfacimento dei bisogni propri e della propria famiglia.

Tale disciplina, tuttavia, sarebbe il frutto di un'evoluzione normativa che originariamente attribuiva alla Corte dei conti la funzione «paragiurisdizionale» di liquidare il trattamento pensionistico - sulla base delle conclusioni del Procuratore generale e ad opera di una pronuncia collegiale in camera di consiglio - e, quindi, giustificava una disciplina della revocazione che escludesse l'errore di diritto. Tale esclusione, viceversa, rappresenterebbe una grave lacuna dal momento in cui la liquidazione del trattamento pensionistico è stata sottratta all'organo giurisdizionale ed attribuita all'amministrazione, il cui provvedimento ha continuato ad essere modificabile o revocabile solo in casi tassativamente indicati, tra cui non rientrerebbe l'errore di diritto.

Peraltro, il rimettente evidenzia che - al di fuori del caso in cui il provvedimento di liquidazione sia modificato in ragione dell'illegittimità rilevata dalla Corte dei conti nell'esercizio del controllo successivo - la giurisprudenza delle sezioni d'appello della Corte dei conti sarebbe univoca nell'escludere che il generale regime di annullamento d'ufficio degli atti amministrativi illegittimi sia applicabile a quello definitivo di liquidazione del trattamento di quiescenza - in ciò corroborata da una pronuncia della medesima Corte a sezioni riunite in funzione nomofilattica - in ragione del principio di prevalenza dell'interesse alla stabilità e certezza del rapporto pensionistico.

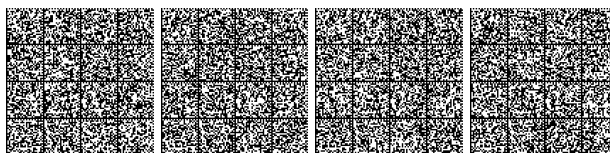
In simile contesto - nonostante sia consapevole del precedente rappresentato dalla sentenza di questa Corte n. 91 del 1984, che ha dichiarato non fondata una questione di legittimità costituzionale di analogo tenore - il giudice *a quo* ritiene di sollevarla nuovamente.

Preliminarmente, il rimettente sostiene di non poter dar luogo ad un'interpretazione dell'art. 204 del d.P.R. n. 1092 del 1973 che elida i profili di illegittimità di cui lo stesso sarebbe affetto. Ciò, in particolare, potrebbe avvenire escludendo la tassatività dell'elencazione contenuta nella disposizione censurata. Essa, tuttavia, risulterebbe alla stregua del diritto vivente e del tenore letterale della disposizione censurata, che impedirebbero un'interpretazione adeguatrice, come indirettamente confermato dal precedente rappresentato dalla sentenza n. 91 del 1984.

Dunque, ad avviso del giudice *a quo*, il provvedimento definitivo sul trattamento di quiescenza potrebbe essere modificato o revocato solo per i motivi indicati dall'art. 204 del d.P.R. n. 1092 del 1973, che, in ragione della sua specialità, impedirebbe l'annullamento d'ufficio secondo il regime generale degli atti amministrativi.

Sulla base di tale premessa, il rimettente ritiene che la disposizione censurata differenzi ingiustificatamente - in violazione dell'art. 3 Cost. - la situazione in cui il provvedimento sia affetto da un errore di percezione di un dato di fatto della realtà o di calcolo da quella in cui esso sia caduto sulla norma da applicare o sulla sua interpretazione, posto che costituirebbe valore dell'ordinamento giuridico un'azione amministrativa non solo corretta e conforme al canone del buon andamento, ma anche e soprattutto conforme a legge. L'esigenza di una disciplina uniforme delle due situazioni deriverebbe anche dal fatto che l'art. 166 della legge 11 luglio 1980, n. 312 (Nuovo assetto retributivo-funzionale del personale civile e militare dello Stato), ha assoggettato i provvedimenti definitivi sul trattamento di quiescenza non più al controllo preventivo della Corte dei conti, ma a quello successivo, facendo venir meno ogni ragione di assimilazione della modifica o revoca previste dall'art. 204 del d.P.R. n. 1092 del 1973 alla revocazione delle pronunce giurisdizionali, per la quale l'errore di diritto non assumerebbe rilievo perché destinato ad essere dedotto nei vari gradi di giudizio, senza che si possano reintrodurre tematiche proprie del giudizio già svolto. D'altra parte, la tutela del pensionato sarebbe già sufficientemente assicurata dall'irripetibilità delle somme indebitamente percepite, sancita dall'art. 206 del d.P.R. n. 1092 del 1973, ormai presumibilmente impiegate per il soddisfacimento dei suoi bisogni e di quelli della sua famiglia, argomento che non potrebbe valere in proiezione futura per gli importi illegittimamente attribuiti ma non ancora percepiti.

Ad avviso del rimettente, inoltre, la norma censurata violerebbe anche l'art. 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost. in quanto il trattamento pensionistico del lavoratore, quale retribuzione differita, dovrebbe essere proporzionato alla quantità ed alla qualità del lavoro prestato mentre l'esclusione dell'errore di diritto dai motivi che consentono la modifica del provvedimento definitivo sul trattamento di quiescenza, sancendone la sostanziale intangibilità anche nel caso in cui sia illegittimo, altererebbe detto rapporto di adeguatezza e proporzionalità. Ciò, peraltro, non sarebbe coerente con i principi fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica espressi dalla legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare), che ridefinirebbe il sistema



previdenziale, commisurando il trattamento di quiescenza alla contribuzione e stabilizzando la spesa pensionistica in rapporto al prodotto interno lordo ed allo sviluppo del sistema previdenziale medesimo.

Infine, secondo il giudice *a quo*, l'art. 204 del d.P.R. n. 1092 del 1973 contrasterebbe con l'art. 97 Cost. Infatti, non consentendo di intervenire sul provvedimento definitivo di pensione illegittimo al fine di emendarlo dell'errore di diritto che lo affligge, ne impedirebbe la *reductio ad legitimitatem* con l'effetto di consolidare per il futuro ed in perpetuo l'indebito arricchimento del percipiente. Ciò in contrasto con il principio di buon andamento e legalità dell'azione amministrativa, cui dovrebbe adeguarsi anche la disciplina del trattamento pensionistico.

1.3.- Quanto alla rilevanza, il rimettente evidenzia che la mancata previsione dell'errore di diritto nel novero dei motivi di revoca o di modifica del provvedimento definitivo sul trattamento di quiescenza determinerebbe l'illegittimità del decreto del Ministero dell'interno - Prefettura di Gorizia del 27 maggio 1999, n. 1274, di rideterminazione della pensione, con conseguente accoglimento dell'appello e ripristino di quella originariamente liquidata.

2.- Con atto depositato il 18 settembre 2012 è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato.

Richiamando un orientamento giurisprudenziale della Corte dei conti, l'intervenuto sostiene che l'art. 204 del d.P.R. n. 1092 del 1973 contribuirebbe a definire un sistema di garanzie a favore del pensionato, la cui *ratio* andrebbe individuata nell'intenzione del legislatore di attuare il principio della tendenziale immodificabilità della pensione al fine di favorire la stabilità e la certezza del rapporto pensionistico e di evitare i riflessi negativi che l'attribuzione di una potestà di annullamento dell'amministrazione senza limiti oggettivi e temporali avrebbe sulla vita sociale e di relazione del dipendente collocato a riposo, che, magari in ragione dell'importo non elevato, destina le somme percepite alla soddisfazione dei bisogni alimentari propri e della propria famiglia. In sostanza, l'esigenza perseguita corrisponderebbe a quella riconosciuta dalla giurisprudenza costituzionale, che, in ragione della natura di retribuzione differita del trattamento di quiescenza, avrebbe affermato l'intangibilità relativa del diritto alla pensione che si sia acquisito ed il diritto del pensionato a vedersi assicurata un'esistenza libera e dignitosa ed alla sicurezza giuridica, pur nella discrezionalità del legislatore di stabilire modalità e criteri, anche quantitativi, della disciplina in materia.

Sulla base di tali considerazioni il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene che la disciplina dettata dalla norma, di stretta interpretazione in quanto deroga alla tendenziale immodificabilità della pensione, corrisponderebbe ai principi costituzionali richiamati, con conseguente manifesta infondatezza - o, addirittura, inammissibilità - della questione sollevata, così come già ritenuto da questa Corte con riferimento a quella, analoga, decisa con la sentenza n. 91 del 1984.

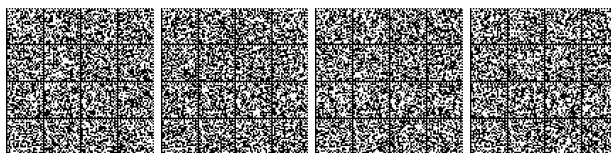
3.- Con atto depositato il 23 luglio 2012 si è costituito in giudizio l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) - successore *ex lege* dell'INPDAP nel giudizio *a quo* - aderendo ai motivi di illegittimità costituzionale prospettati dal giudice rimettente.

Con memoria depositata il 19 maggio 2014, l'INPS ha evidenziato la possibilità di interpretare l'art. 204 del d.P.R. n. 1092 del 1973 nel senso che esso non impedisca all'amministrazione l'esercizio del potere di annullamento in autotutela del provvedimento pensionistico definitivo affetto da errore di diritto, così come riconosciuto da un orientamento giurisprudenziale espresso dalla Corte dei conti, oltre che in alcune pronunce di primo grado, anche, a suo dire, in sede d'appello. Ad avviso dell'intervenuto, tale conclusione priverebbe di rilevanza la questione di legittimità costituzionale prospettata dal rimettente.

In punto di non manifesta infondatezza, l'INPS riproduce sostanzialmente le argomentazioni dell'ordinanza di rimessione, sottolineando la differenza tra la disposizione censurata e l'art. 162 del medesimo d.P.R. n. 1092 del 1973 - che disciplina la liquidazione provvisoria del trattamento di quiescenza, suscettibile di modifica o revoca da parte del provvedimento definitivo, con conseguente conguaglio a beneficio o a danno del pensionato - ed il rischio che l'amministrazione, per non commettere errori inemendabili, dilati i tempi di adozione dei provvedimenti interinali, con conseguente riverbero negativo su efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa.

Considerato in diritto

1.- La Corte dei conti, terza sezione centrale d'appello, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 204 del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato), in riferimento agli artt. 3, 36, primo comma, 38, secondo comma, e 97 della Costituzione, nella parte in cui non consente la revoca o la modifica del provvedimento definitivo di liquidazione del trattamento pensionistico anche nel caso di errore di diritto.



Secondo il giudice *a quo*, l'art. 204 del d.P.R. n. 1092 del 1973 - frutto di un'evoluzione normativa che originariamente attribuiva alla Corte dei conti la funzione «paragiurisdizionale» di liquidare la pensione e, quindi, giustificava una disciplina analoga a quella della revocazione - impedirebbe di modificare o revocare il provvedimento pensionistico definitivo in presenza di errore di diritto.

Sulla base di tale premessa, il rimettente ritiene che la disposizione censurata differenzi ingiustificatamente - in violazione dell'art. 3 Cost. - la situazione in cui il provvedimento sia affetto da un errore di percezione di un dato di fatto della realtà o di calcolo da quella in cui l'errore riguardi la norma da applicare o la sua interpretazione.

Ad avviso del giudice *a quo*, inoltre, la norma censurata violerebbe anche gli artt. 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., in quanto il trattamento di quiescenza del lavoratore, quale retribuzione differita, dovrebbe essere proporzionato alla quantità ed alla qualità del lavoro prestato, mentre l'esclusione dell'errore di diritto dai motivi che consentono la revoca o la modifica del provvedimento pensionistico definitivo, sancendone la sostanziale intangibilità anche nel caso in cui sia illegittimo, altererebbe il rapporto di adeguatezza e proporzionalità al lavoro prestato.

Infine, secondo il rimettente, l'art. 204 del d.P.R. n. 1092 del 1973 contrasterebbe con l'art. 97 Cost., in quanto, non consentendo di intervenire sul provvedimento definitivo di pensione illegittimo al fine di emendarlo dell'errore di diritto che lo affligge, ne impedirebbe la *reductio ad legitimitatem*, con l'effetto di consolidare per il futuro l'indebito arricchimento del percipiente, in contrasto con il principio di buon andamento e legalità dell'azione amministrativa, cui dovrebbe adeguarsi anche la disciplina del trattamento pensionistico.

2.- L'art. 204 del d.P.R. n. 1092 del 1973 dispone che la revoca o la modifica del provvedimento definitivo sul trattamento di quiescenza da parte dell'ufficio che l'ha emesso «può aver luogo quando: *a*) vi sia stato errore di fatto o sia stato omissivo di tener conto di elementi risultanti dagli atti; *b*) vi sia stato errore nel computo dei servizi o nel calcolo del contributo del riscatto, nel calcolo della pensione, assegno o indennità o nell'applicazione delle tabelle che stabiliscono le aliquote o l'ammontare della pensione, assegno o indennità; *c*) siano stati rinvenuti documenti nuovi dopo l'emissione del provvedimento; *d*) il provvedimento sia stato emesso in base a documenti riconosciuti o dichiarati falsi».

Il rimettente interpreta la disposizione nel senso che il provvedimento definitivo di pensione non possa essere modificato o revocato per errore di diritto, non ricompreso nell'elencazione tassativa contenuta nell'art. 204 né altrimenti rilevante in ragione del potere di annullamento d'ufficio dell'atto illegittimo spettante all'amministrazione in autotutela, in applicazione dell'art. 1, comma 136, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)», nonché, più in generale, dell'art. 21-*nonies* della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi).

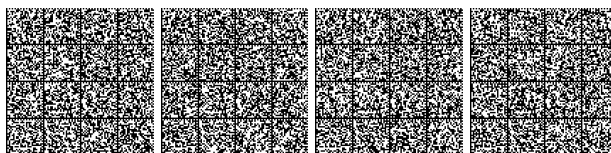
Il presupposto ermeneutico da cui muove il giudice *a quo* è conforme all'interpretazione delle sezioni riunite della Corte dei conti (sentenza n. 15/2011/QM), a cui si sono uniformate in modo costante le sezioni d'appello della medesima Corte. Tale interpretazione «costituisce, pertanto, "diritto vivente", del quale si deve accertare la compatibilità con i parametri costituzionali evocati» (sentenza n. 338 del 2011).

3.- Ai fini della decisione è opportuno ricordare per sommi capi le modalità di determinazione del trattamento di quiescenza e la giurisprudenza della Corte dei conti in materia.

La liquidazione della pensione avviene attraverso due stadi, il primo provvisorio, secondo quanto disposto dall'art. 162 del d.P.R. n. 1092 del 1973, il secondo definitivo.

La liquidazione provvisoria consiste nella corresponsione al pensionato di un trattamento determinato in relazione ai servizi risultanti dalla documentazione prodotta ovvero in possesso dell'amministrazione, con riserva di conguaglio in caso di divergenza rispetto alla liquidazione definitiva. Quest'ultima, invece, conclude la fase interinale intercorrente tra il provvedimento provvisorio e quello definitivo finalizzata a conferire alla pensione speciali garanzie di certezza a tutela sia dell'Erario sia del dipendente cessato dal servizio. A seguito delle opportune verifiche degli elementi di fatto e di diritto viene consolidata, se del caso attraverso una rideterminazione, la spettanza e la misura della pensione in modo da assicurare una certezza rafforzata al rapporto vitalizio che ne deriva.

La duplice fase liquidatoria risponde all'esigenza di assicurare al pubblico dipendente collocato a riposo un reddito nel periodo immediatamente successivo alla cessazione della corresponsione dello stipendio ed, al contempo, di consentire una valutazione ponderata degli elementi di fatto e della portata della normativa da applicare per la liquidazione pensionistica. Necessitando quest'ultima valutazione di un congruo lasso temporale, la liquidazione provvisoria assicura la continuità nella percezione del reddito che, nel caso del pubblico dipendente, costituisce generalmente il solo o principale mezzo di sostentamento.



Chiamate a pronunciarsi su una questione di massima circa la possibilità di modificare in sede di liquidazione pensionistica definitiva l'interpretazione di diritto già data in occasione di quella provvisoria, le sezioni riunite della Corte dei conti (sentenza n. 7/2011/QM) hanno escluso che le garanzie del provvedimento definitivo predisposte dagli artt. 203 e seguenti del d.P.R. n. 1092 del 1973 - inclusa l'inibizione alla revoca per errore di diritto - operino fino all'adozione di quest'ultimo. In quella sede le sezioni riunite hanno affermato che la dialettica tra interessi contrapposti - quello alla certezza del diritto, su cui si fonda l'affidamento del pensionato, e quello alla correttezza e legittimità dell'azione amministrativa - deve essere risolta a favore del secondo, anche in considerazione del fatto che l'attribuzione pensionistica viene espressamente definita provvisoria dall'art. 162 del d.P.R. n. 1092 del 1973 e che l'amministrazione deve avere un congruo lasso temporale per individuare correttamente la normativa da applicare. Poiché la determinazione del trattamento pensionistico finale avviene attraverso il fisiologico passaggio per una fase interinale, «l'adozione del provvedimento definitivo di pensione, con connessa possibilità di variazioni e conguagli, segna il momento più significativo e valorizzabile dell'affidamento riposto dal dipendente collocato a riposo nella correttezza della procedura di determinazione della giusta pensione, essendo non solo ragionevole, ma anche del tutto attendibile ritenere che l'Amministrazione disponga, in tale occasione, di tutti gli elementi necessari per superare la fase di provvisorietà e per fissare [...] le coordinate che identificano il trattamento di quiescenza» (Corte dei conti - sezioni riunite, sentenza n. 7/2007/QM).

Ai fini dello scrutinio delle questioni proposte è bene sottolineare come è solo nella fase di liquidazione definitiva che - secondo il diritto vivente precedentemente richiamato, formatosi anche sulla base della sentenza di questa Corte n. 91 del 1984 - opera il principio, espresso dalla norma della cui legittimità costituzionale dubita il rimettente, dell'intangibilità del trattamento pensionistico frutto di errore di diritto.

4.- È alla luce delle esposte premesse che si deve esaminare il merito della questione proposta dal giudice *a quo*.

4.1.- Anzitutto, essa non è fondata con riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., profili di censura scrutinabili congiuntamente.

Nel sollevare la descritta questione di legittimità costituzionale, il rimettente richiama quale *tertium comparationis* la disciplina dell'errore di fatto e dell'errore di calcolo, per i quali lo stesso art. 204 del d.P.R. n. 1092 del 1973 prevede la possibilità di revoca o modifica del provvedimento pensionistico definitivo.

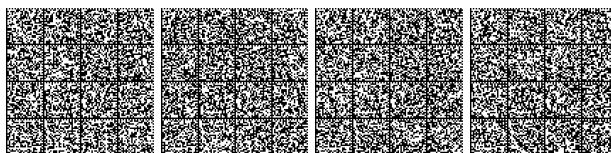
Le situazioni, tuttavia, non sono comparabili: mentre l'errore di fatto consiste nella falsa percezione, per equivoco o svista, di quanto emerge incontrovertibilmente dagli atti e quello di calcolo deriva dall'erronea applicazione delle regole matematiche sulla base di dati numerici certi, l'errore di diritto è concetto in ordine alla cui individuazione assumono un peso rilevante argomentazioni induttive ed indagini ermeneutiche. L'oggettività e l'immediatezza che caratterizzano la rilevazione degli errori di fatto e di calcolo differiscono in modo sostanziale dai connotati del giudizio che accompagna la valutazione della violazione, falsa applicazione o erronea interpretazione di una norma.

Secondo il costante orientamento di questa Corte «si ha violazione dell'art. 3 della Costituzione quando situazioni sostanzialmente identiche siano disciplinate in modo ingiustificatamente diverso, mentre non si manifesta tale contrasto quando alla diversità di disciplina corrispondano situazioni non sostanzialmente identiche, essendo insindacabile in tali casi la discrezionalità del legislatore» (sentenze n. 340 del 2004 e, nello stesso senso, n. 108 del 2006).

A ben vedere, mentre i *tertium comparationis* richiamati dal rimettente non sono equiparabili alla fattispecie in esame, sussiste al contrario una sostanziale omogeneità tra l'ipotesi dell'errore di fatto e quella dell'errore di calcolo. Si tratta di situazioni che hanno in comune un tratto di semplice e concreta rilevabilità, tale da escludere o da rendere particolarmente difficile l'insorgere di affidamenti da parte dei destinatari del provvedimento che ne sia affetto.

Al contrario, la percezione dell'errore di diritto non gode della medesima immediatezza. In tal modo la revoca o la rettifica eventualmente adottate entrano più facilmente in contrasto con il convincimento indotto nel pensionato dalla già intervenuta applicazione, in senso diverso e per lui più favorevole, della norma oggetto di reinterpretazione. Peraltro, l'autorità preposta alla liquidazione provvisoria e definitiva dispone fin dall'origine degli elementi necessari a svolgere le operazioni attinenti all'applicazione della legge. Così, se la fase interinale - suscettibile di prolungarsi anche oltre i termini previsti dall'art. 2 della legge n. 241 del 1990 o dai regolamenti attuativi di settore per l'adozione del decreto pensionistico definitivo - serve ad assicurare la continuità della prestazione retributiva, rimanendo impregiudicata la possibilità per l'amministrazione di correggere eventuali errori di qualsiasi genere in sede definitiva, quest'ultima possibilità, quanto all'errore di diritto, non trova giustificazione dopo la fine del periodo interinale che caratterizza funzionalmente l'articolazione del procedimento in un sistema binario.

Viene dunque in rilievo il principio dell'affidamento: non solo l'esclusione dell'errore di diritto dalle ipotesi di revoca non trasmoda in un regolamento irrazionale ed arbitrario delle correlate situazioni sostanziali dello Stato e del pensionato, ma essa è funzionale all'esigenza di garantire la sicurezza giuridica, con particolare riguardo alle aspettative del dipendente collocato a riposo.



Nella particolare ipotesi in esame, il fluire del tempo e la disponibilità di mezzi e spazi temporali adeguati ad assicurare la legittimità della prestazione pensionistica costituiscono idonei elementi diversificatori della fattispecie stessa, atteso che la demarcazione temporale consegue come effetto naturale alla struttura e all'articolazione complessiva del procedimento di liquidazione.

Dunque, la determinazione definitiva del trattamento di quiescenza costituisce il momento dal quale la tutela dell'affidamento del pensionato nella stabilità del vitalizio percepito assume prevalente rilevanza nell'ambito dei valori tutelati dall'ordinamento in subiecta materia.

D'altra parte, già in precedenza questa Corte, su analoga questione, aveva osservato che il «principio di eguaglianza, in questo come in ogni altro incontro, è colorito dalle disposizioni costituzionali operanti nel settore in cui quel principio è invocato e la violazione del medesimo è lamentata» (sentenza n. 91 del 1984).

Le considerazioni svolte servono altresì a scrutinare le censure formulate in riferimento all'art. 97 Cost.

Il mero ripristino della legalità dell'azione amministrativa - ancorché finalizzato a conseguire minori oneri finanziari per l'Erario - non può prevalere sulla tutela della situazione del pensionato con modalità temporali illimitate.

Secondo il costante orientamento di questa Corte, infatti, «la violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione non può essere invocata se non per l'arbitrarietà e la manifesta irragionevolezza della disciplina denunciata, combinandosi, sotto questo profilo, con il riferimento all'art. 3 Cost. ed implicando lo svolgimento di un giudizio di ragionevolezza sulla legge censurata (sentenze n. 243 del 2005, n. 63 e n. 306 del 1995; n. 250 del 1993)» (ordinanze n. 100 e n. 47 del 2013).

L'esclusione della rilevanza dell'errore di diritto dai casi consentiti di modifica o revoca del provvedimento definitivo sul trattamento di quiescenza non è irragionevole o arbitraria, essendo volta - come detto - a soddisfare esigenze di certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento le quali, già cedevoli nella fase interinale precedente alla liquidazione definitiva, prevalgono successivamente, per effetto di un diverso bilanciamento con l'interesse antagonista del ripristino della legittimità dell'azione amministrativa. Ciò nell'esercizio del potere di scelta del legislatore nel regolare la dialettica di interessi parimenti meritevoli di protezione (sentenze n. 257 del 2010 e n. 34 del 1999; ordinanza n. 105 del 2010).

A tali considerazioni - ed al di là del fatto che l'esigenza di correggere l'errore di diritto viene già adeguatamente garantita nella precedente e non breve fase liquidatoria interinale - si deve aggiungere che il diritto alla pensione costituisce una situazione soggettiva di natura patrimoniale, imprescrittibile, assistita da speciali garanzie di certezza e stabilità e da una particolare tutela da parte dell'ordinamento (sentenza n. 116 del 2013), anche in ragione della condizione di oggettiva debolezza in cui il titolare viene a trovarsi, sia nell'ambito del rapporto obbligatorio che si instaura con l'amministrazione sia nella particolare fase della vita in cui l'uscita dall'attività lavorativa e l'età comportano un difficile adattamento al nuovo stato.

4.2.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 204 del d.P.R. n. 1092 del 1973 non è fondata neppure in riferimento agli artt. 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, «il trattamento pensionistico ordinario ha natura di retribuzione differita» (sentenza n. 116 del 2013). Di conseguenza «dagli articoli 36 e 38 discende il principio che, al pari della retribuzione percepita in costanza del rapporto di lavoro, il trattamento di quiescenza, che della retribuzione costituisce il prolungamento a fini previdenziali, deve essere proporzionato alla qualità e alla quantità del lavoro prestato e deve, in ogni caso, assicurare al lavoratore e alla sua famiglia i mezzi adeguati alle loro esigenze di vita. Tuttavia, i ricordati principi di proporzionalità e di adeguatezza [...] lasciano alla discrezionalità del legislatore la possibilità di apportare correttivi di dettaglio che - senza intaccare i suddetti criteri con riferimento alla disciplina complessiva del trattamento pensionistico - siano giustificati da esigenze meritevoli di considerazione» (sentenza n. 441 del 1993), operando un «bilanciamento del complesso dei valori e degli interessi costituzionali coinvolti, anche in relazione alle risorse finanziarie disponibili e ai mezzi necessari per far fronte agli impegni di spesa» (ordinanze n. 202 del 2006 e n. 531 del 2002).

La regola contenuta nell'art. 204 del d.P.R. n. 1092 del 1973 è espressione del potere di scelta esercitato dal legislatore in modo conforme ai principi testé ricordati.

Essa, infatti, non sottrae il calcolo pensionistico al criterio normativamente previsto, sia esso contributivo o retributivo, ma prevede - entro il perimetro delle soluzioni costituzionalmente consentite - un correttivo in nome dell'esigenza di salvaguardare maggiormente, una volta conclusa la fase di liquidazione interinale, la certezza del diritto e il legittimo affidamento che su di essa si fonda.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 204 del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 36, primo comma, 38, secondo comma, e 97 della Costituzione, dalla Corte dei conti, terza sezione centrale d'appello, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 luglio 2014.

F.to:

Sabino CASSESE, *Presidente*Aldo CAROSI, *Redattore*Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 16 luglio 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_140208

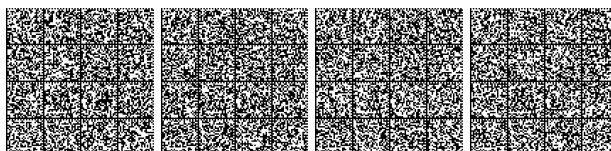
N. 209

Sentenza 9 - 18 luglio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Disposizioni varie in materia di ambiente (scarichi di acque reflue; scarichi in corpi idrici superficiali; calendario venatorio) - Disposizioni varie in materia di sanità pubblica (strutture per le attività di cure palliative, accreditamento e autorizzazione in via provvisoria).

- Legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2011), art. 1, comma 250; legge della Regione Campania 5 maggio 2011, n. 7 (Modifiche della legge regionale 7 gennaio 1983, n. 9, concernente il rischio sismico, della legge regionale 25 agosto 1989, n. 15, concernente l'ordinamento amministrativo del consiglio regionale, della legge regionale 28 marzo 2007, n. 4, concernente la materia della gestione dei rifiuti, della legge regionale 30 aprile 2002, n. 7, concernente l'ordinamento contabile della regione Campania, della legge regionale 28 novembre 2008, n. 16, e della legge regionale 3 novembre 1994, n. 32, concernenti il riordino del servizio sanitario regionale e della legge regionale 15 marzo 2011, n. 4, concernente la legge finanziaria regionale 2011), art. 1, commi 5 e 8; legge della Regione Campania 4 agosto 2011, n. 14 (Disposizioni urgenti in materia di finanza regionale), art. 1, commi 19 e 35.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Sabino CASSESE;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 250, della legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2011); dell'art. 1, commi 5 e 8, della legge della Regione Campania 5 maggio 2011, n. 7 (Modifiche della legge regionale 7 gennaio 1983, n. 9, concernente il rischio sismico, della legge regionale 25 agosto 1989, n. 15, concernente l'ordinamento amministrativo del consiglio regionale, della legge regionale 28 marzo 2007, n. 4, concernente la materia della gestione dei rifiuti, della legge regionale 30 aprile 2002, n. 7, concernente l'ordinamento contabile della regione Campania, della legge regionale 28 novembre 2008, n. 16, e della legge regionale 3 novembre 1994, n. 32, concernenti il riordino del servizio sanitario regionale e della legge regionale 15 marzo 2011, n. 4, concernente la legge finanziaria regionale 2011) e dell'art. 1, commi 19 e 35, della legge della Regione Campania 4 agosto 2011, n. 14 (Disposizioni urgenti in materia di finanza regionale), promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi notificati l'11-18 maggio, il 23-27 giugno e il 3-7 ottobre 2011, depositati in cancelleria il 17 maggio, il 30 giugno ed il 7 ottobre 2011 e rispettivamente iscritti ai numeri 45, 62 e 119 del registro ricorsi 2011.

Visti gli atti di costituzione della Regione Campania;

udito nell'udienza pubblica dell'8 luglio 2014 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi gli avvocati dello Stato Diego Giordano e Barbara Tidore per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Beniamino Caravita di Toritto e Almerina Bove per la Regione Campania.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato l'11-18 maggio 2011 e depositato il successivo 17 maggio 2011 (reg. ric. n. 45 del 2011), il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato varie disposizioni della legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2011), tra le quali l'art. 1, comma 250. In ordine all'impugnazione di quest'ultima disposizione, oggetto del presente giudizio, il ricorrente ha lamentato la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

1.1.- In particolare, l'Avvocatura generale dello Stato ha osservato come il censurato art. 1, comma 250, disponga che «La domanda di autorizzazione di cui al comma 7 dell'articolo 124 del decreto legislativo 30 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), è presentata al comune ovvero all'autorità d'ambito se lo scarico è in pubblica fognatura. L'autorità competente provvede entro sessanta giorni dalla ricezione della domanda. Se detta autorità risulta inadempiente nei termini sopra indicati, l'autorizzazione si intende temporaneamente concessa per i successivi sessanta giorni, salvo revoca. Per le finalità delle richiamate norme, le Commissioni consiliari regionali Ambiente e Territorio approvano la disciplina degli scarichi Categorie produttive assimilabili, di cui alla delibera di Giunta regionale 6 agosto 2008, n. 1350».

L'art. 1, comma 250, della legge reg. n. 4 del 2011, pertanto, fissa in 60 giorni il termine entro il quale l'autorità preposta, individuata nel Comune, può negare il rilascio dell'autorizzazione allo scarico, statuendo altresì che, in caso di inutile decorso di tale termine, l'autorizzazione si intende temporaneamente concessa per i successivi 60 giorni, salvo revoca.



L'art. 124, comma 7, del decreto legislativo 30 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) fissa, invece, il termine perentorio di 90 giorni per la concessione dell'autorizzazione.

Inoltre, l'art. 20, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), statuisce l'inapplicabilità del «silenzio-assenso» alla materia ambientale, nella quale, ad avviso del ricorrente, andrebbe compresa la disciplina delle autorizzazioni allo scarico delle acque reflue.

Si ricorda, poi, che l'art. 29 della stessa legge n. 241 del 1990, come sostituito dall'art. 19 della legge 11 febbraio 2005 n. 15 (Modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241, concernenti norme generali sull'azione amministrativa), statuisce al comma 2 che «Le regioni e gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, regolano le materie disciplinate dalla presente legge nel rispetto del sistema costituzionale e delle garanzie del cittadino nei riguardi dell'azione amministrativa, così come definite dai principi stabiliti dalla presente legge».

Tale disposizione, secondo il ricorrente, non consentirebbe, quindi, alle Regioni di intervenire diminuendo i livelli di tutela ambientale, come invece avverrebbe con la censurata disposizione della legge reg. n. 4 del 2011, in quanto l'istituto del silenzio-assenso, previsto dalla legge campana, oltre tutto alla scadenza di un termine di decisione più breve rispetto a quello previsto dalla legge statale, inciderebbe negativamente sul grado di salvaguardia dell'ambiente.

In proposito, l'Avvocatura generale dello Stato rammentata la giurisprudenza costituzionale secondo cui la previsione di un termine di decisione più breve di quello fissato dal legislatore statale costituisce «evidente violazione di un livello di tutela [nella specie:] dell'ambiente uniforme» che «altera il rapporto fra i due interessi che il termine stesso è destinato a soddisfare e cioè quello dell'amministrazione all'esercizio del controllo preventivo e quello dell'interessato ad ottenere l'autorizzazione in tempi ragionevoli, in un modo che risulta lesivo dell'interesse pubblico alla tutela [nella specie:] dell'ambiente, in violazione dei predetti parametri» (sentenza n. 315 del 2009).

Conclusivamente la norma regionale oggetto di impugnazione, secondo il ricorrente, pone l'interesse ambientale in una posizione peggiore sotto due diversi profili che, quanto agli effetti, si sommano l'uno all'altro. Il primo è costituito dal termine inferiore (60 giorni anziché 90) previsto dal legislatore regionale rispetto a quello stabilito dal legislatore statale per la decisione sulla domanda di autorizzazione allo scarico; il secondo è l'effetto che consegue al decorso del termine, cui il legislatore regionale riconnette addirittura la temporanea concessione dell'autorizzazione per un termine di 60 giorni, salvo revoca. In definitiva appare palese, ad avviso del ricorrente, la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., trattandosi di normativa afferente alla materia della «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», in ordine alla quale sussiste la competenza legislativa statale esclusiva, e nella quale il legislatore regionale è intervenuto non per ampliare i livelli di tutela ai sensi dell'art. 29 della legge n. 241 del 1990, ma per diminuirli.

1.2.- Con atto depositato in data 27 giugno 2011, si è costituita in giudizio la Regione Campania e ha chiesto che le sollevate questioni di legittimità costituzionale vengano dichiarate inammissibili o infondate.

1.3.- Con memoria depositata in data 15 febbraio 2012, la resistente ha eccepito l'inammissibilità del ricorso per genericità della delibera di autorizzazione all'impugnazione che non conteneva le specifiche disposizioni della legge regionale da impugnare.

1.4.- In data 21 febbraio 2012, l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato la relazione ministeriale richiamata nella delibera di impugnazione della Presidenza del Consiglio dei ministri, contenente l'indicazione delle specifiche disposizioni della legge regionale da impugnare.

1.5.- Con memoria depositata in data 30 aprile 2012, la difesa regionale ha ricordato che questa Corte (sentenza n. 234 del 2010) ha affermato come lo stesso legislatore statale abbia autorizzato forme alternative di scelta dell'organo competente a rilasciare l'autorizzazione allo scarico di acque reflue. Inoltre, ha rimarcato che le prescrizioni della Regione Campania, sul termine per la decisione sull'istanza di autorizzazione e sulla formazione di un provvisorio silenzio-assenso, non potrebbero considerarsi limitative del livello di tutela dell'ambiente.

2.- Con ricorso notificato il 23-27 giugno 2011 e depositato il successivo 30 giugno (reg. ric. n. 62 del 2011), il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 1, commi 5 e 8, della legge della Regione Campania 5 maggio 2011, n. 7 (Modifiche della legge regionale 7 gennaio 1983, n. 9, concernente il rischio sismico, della legge regionale 25 agosto 1989, n. 15, concernente l'ordinamento amministrativo del consiglio regionale, della legge regionale 28 marzo 2007, n. 4, concernente la materia della gestione dei rifiuti, della legge regionale 30 aprile 2002, n. 7, concernente l'ordinamento contabile della regione Campania, della legge regionale 28 novembre 2008, n. 16, e della legge regionale 3 novembre 1994, n. 32, concernenti il riordino del servizio sanitario regionale e della legge regionale 15 marzo 2011, n. 4, concernente la legge finanziaria regionale 2011), per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma, Cost.



2.1.- In particolare, l'art. 1, comma 5, della legge reg. n. 7 del 2011 stabilisce che: «[i]l comma 5 dell'articolo 8 della legge regionale 28 novembre 2008, n. 16 (Misure straordinarie di razionalizzazione e riqualificazione del sistema sanitario regionale per il rientro dal disavanzo), è sostituito dal seguente: "5. Nelle more dell'accreditamento istituzionale delle strutture sanitarie e socio-sanitarie, le aziende sanitarie locali devono sottoscrivere, con le strutture autorizzate ai sensi della delibera della Giunta regionale della Campania n. 7301 del 31 dicembre 2001, contratti per le attività di cure palliative ai malati terminali-hospice. La Giunta regionale provvede all'approvazione delle tariffe entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge."».

Ad avviso del ricorrente, la disposizione censurata comporterebbe oneri, sottesi alla prevista conclusione obbligatoria dei contratti per la fornitura di servizi di cure palliative, non sottoposti ai limiti di spesa previsti dall'art. 1, comma 796, lettere *a)*, *b)* e *t)*, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2007), che costituiscono principi fondamentali in materia di «coordinamento della finanza pubblica» ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Inoltre, la prevista conclusione dei contratti predetti con strutture autorizzate ma non accreditate non assicurerebbe i livelli minimi di tutela della salute garantiti dagli artt. 8, 8-*bis*, 8-*ter* e 8-*quater* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421). Le citate disposizioni, infatti, prevedono requisiti che le strutture devono soddisfare al fine di ottenere l'accreditamento, che potrebbero non avere quelle autorizzate all'esercizio di attività sanitaria, le quali non hanno ancora ottenuto l'accreditamento definitivo, con conseguente violazione, anche sotto questo ulteriore profilo, dell'art. 117, terzo comma, Cost.

2.2.- L'art. 1, comma 8, della medesima legge reg. n. 7 del 2011 dispone che: «[i] comuni competenti in materia di scarichi in corpi idrici superficiali possono avvalersi della provincia, all'interno del cui territorio ricadono, ai fini dell'esercizio delle funzioni trasferite ai sensi del comma 250 dell'articolo 1 della legge regionale n. 4 del 2011. I comuni, qualora intendano avvalersi per l'istruttoria degli uffici e del personale della provincia, possono stipulare con tale ente apposita convenzione».

Ad avviso del ricorrente, tale disposizione violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost., in quanto, richiamando l'art. 1, comma 250, della legge reg. n. 4 del 2011 - che stabilisce un termine di sessanta giorni per la decisione sulla domanda di autorizzazione allo scarico, scaduto il quale l'autorizzazione si intende provvisoriamente concessa per sessanta giorni - fissa un livello di tutela inferiore a quello stabilito dalla legislazione statale in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» e, segnatamente, dall'art. 124, comma 7, del d.lgs. n. 152 del 2006, che fissa in novanta giorni il termine per provvedere sulla domanda di autorizzazione allo scarico, e dall'art. 20, comma 4, della legge n. 241 del 1990, che statuisce l'inapplicabilità dell'istituto del silenzio-assenso alla materia ambientale.

2.3.- Con atto depositato in data 29 luglio 2011, si è costituita la Regione Campania, rimarcando l'inammissibilità e l'infondatezza delle sollevate questioni di legittimità costituzionale.

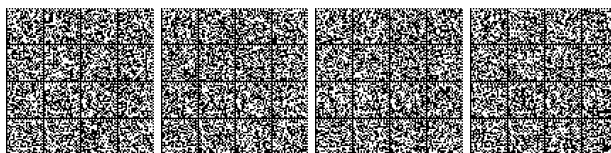
2.4.- Con memoria depositata in data 19 gennaio 2012, la resistente ha chiesto che venga dichiarata la cessazione della materia del contendere a seguito di sopravvenuti interventi del legislatore regionale sulle disposizioni impugnate. In particolare, ha evidenziato che l'art. 1, comma 35, della legge della Regione Campania 4 agosto 2011, n. 14 (Disposizioni urgenti in materia di finanza regionale), ha novellato nuovamente l'art. 8, comma 5, della legge reg. n. 16 del 2008. Successivamente l'art. 1, comma 1, della legge della Regione Campania 14 dicembre 2011, n. 23 (Modifiche alla legge regionale 15 marzo 2011, n. 4 - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2011), ha ulteriormente modificato l'art. 1, comma 237-octodecies della legge reg. n. 4 del 2011, che a sua volta aveva modificato l'art. 8, comma 5, della legge reg. n. 16 del 2008. Con quest'ultima modifica, si è specificato che le strutture autorizzate ad operare in regime di accreditamento provvisorio devono essere in possesso dei requisiti ulteriori per l'accreditamento istituzionale.

2.5.- Con memoria depositata in data 2 febbraio 2012, la Regione Campania ha insistito perché venga dichiarata cessata la materia del contendere, illustrando ulteriormente le modifiche intervenute alle disposizioni impugnate. In particolare, ha sottolineato che l'art. 52, comma 13, della legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni per la formazione del Bilancio Annuale 2012 e Pluriennale 2012-2014 della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2012) ha abrogato l'impugnato art. 1, comma 8, della legge reg. n. 7 del 2011.

2.6.- Con atto depositato in data 27 luglio 2012, il Presidente del Consiglio dei ministri ha rinunciato integralmente all'impugnazione proposta con il ricorso n. 62 del 2011.

2.7.- Con atto depositato in data 20 settembre 2012, la Regione Campania ha accettato la rinuncia.

3.- Con ricorso notificato il 3-7 ottobre 2011 e depositato il successivo 7 ottobre (reg. ric. n. 119 del 2011), il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 1, commi 19 e 35 - quest'ultimo nella parte in cui introduce l'art. 1, commi 237-*nonies* e 237-octodecies, della legge reg. Campania n. 4 del 2011 - , della legge reg. Campania n. 14 del 2011, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, e terzo comma, Cost.



3.1.- In particolare, l'art. 1, comma 19, della legge reg. n. 14 del 2011 prevede che: «[l]a Giunta regionale è autorizzata a disciplinare con regolamento il calendario venatorio della Regione Campania e relativo regolamento, sentita la Commissione consiliare permanente competente per materia, in base alla competenza legislativa della Regione nella materia della caccia, in conformità al titolo V della parte seconda della Costituzione ed in osservanza dei seguenti criteri generali: a) validità triennale del calendario venatorio regionale; b) tutela della fauna selvatica e delle produzioni agricole; c) rispetto della vigente normativa nazionale e regionale incidente in materia; d) perseguimento degli obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa».

Il ricorrente rammenta come l'art. 18 della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio) preveda che le Regioni possano intervenire nella regolamentazione dei periodi dell'attività venatoria per determinate specie e in relazione alle situazioni ambientali delle diverse realtà territoriali. Le modalità dell'intervento sono regolate dai commi 2, 3 e 4 della medesima disposizione che, tuttavia, non sono espressamente richiamati dalla norma regionale impugnata, la quale invece prevede l'emanazione di un calendario venatorio secondo cadenze temporali (un triennio) ritenute incompatibili con le cadenze (annuali) previste dalla legislazione statale. A parere del ricorrente, quindi, la legge regionale campana si tradurrebbe in una violazione della disciplina statale che delimita il periodo entro il quale è consentito l'esercizio dell'attività venatoria. In tal senso è richiamata la giurisprudenza di questa Corte secondo la quale le norme statali di cui sopra rientrano nella materia della tutela dell'ambiente, vincolanti per il legislatore regionale (sentenza n. 191 del 2011), di tal che il loro mancato rispetto determina la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

3.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna anche l'art. 1, comma 35, della medesima legge reg. n. 14 del 2011, nella parte in cui introduce l'art. 1, commi 237-*nonies* e 237-*octodecies*, all'art. 1 della legge reg. n. 4 del 2011.

In particolare, il citato comma 237-*nonies* prevede che, ove il numero delle domande di accreditamento istituzionale presentate dalle strutture sanitarie e socio-sanitarie private ecceda il fabbisogno regionale programmato, si tenga conto dell'ordine cronologico di acquisizione delle istanze. Secondo il ricorrente, simile disposizione violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto la disposizione regionale contrasterebbe con il principio fondamentale stabilito dall'art. 8-*quater*, comma 8, del d.lgs. n. 502 del 1992 che, in caso di superamento dei limiti di volume di attività prevista dalla programmazione sanitaria nazionale, prevede la revoca dell'accredimento in misura proporzionale al concorso a tale superamento apportato da strutture pubbliche, private non lucrative e private lucrative.

Il comma 237-*octodecies* modifica il testo dell'art. 8, comma 5, della legge reg. n. 16 del 2008, prevedendo che, al fine di colmare le carenze regionali di offerta, le strutture destinate a erogare prestazioni di assistenza palliativa, operino in regime di accreditamento fermo il rispetto della procedura per l'accredimento definitivo.

Questa disposizione violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto un simile intervento regionale in materia di accreditamento sanitario esulerebbe dal riparto di competenze fissato dalla norma costituzionale, poiché consentirebbe l'operatività di strutture prive dei requisiti necessari per l'accredimento medesimo.

3.3.- Con atto depositato in data 11 novembre 2011, si è costituita in giudizio la Regione Campania e ha chiesto che le sollevate questioni di legittimità costituzionale vengano dichiarate inammissibili o infondate.

3.4.- Come già ricordato, l'art. 1, comma 1, della legge reg. n. 23 del 2011 ha ulteriormente modificato l'art. 1, comma 237-*octodecies* citato - che a sua volta aveva modificato l'art. 8, comma 5, della legge reg. n. 16 del 2008 - specificando che le strutture autorizzate ad operare in regime di accreditamento provvisorio devono essere in possesso dei requisiti ulteriori per l'accredimento istituzionale.

3.5.- Con memoria depositata in data 30 aprile 2012, la Regione Campania ha chiesto che le questioni sollevate vengano dichiarate inammissibili in quanto le doglianze sarebbero meramente assertive della violazione dei parametri. In ogni caso le censure, ad avviso della resistente, sarebbero comunque infondate. In proposito la Regione ha rimarcato che la legislazione statale non prefigurerebbe alcuna incompatibilità con un'articolazione pluriennale del calendario venatorio, sempre che sia assicurata l'audizione dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (d'ora innanzi ISPRA), come è appunto garantito dalla legge campana.

3.6.- Con atto depositato in data 4 luglio 2012, il Presidente del Consiglio dei ministri ha rinunciato al ricorso «nei termini e nei limiti di cui alla delibera stessa». La delibera prevede espressamente la rinuncia «limitatamente all'articolo 1, comma 35, nella parte in cui introduce il comma 237-*octodecies*, della legge della Regione Campania n. 14 del 4 agosto 2011».

3.7.- Con atto depositato in data 26 luglio 2012, la Regione Campania ha accettato la rinuncia.



3.8.- Successivamente è intervenuto l'art. 24, comma 1, della legge della Regione Campania 9 agosto 2012, n. 26 (Norme per la protezione della fauna selvatica e disciplina dell'attività venatoria in Campania), stabilendo in particolare che «La Giunta regionale, [...] entro e non oltre il 15 giugno, pubblica il calendario regionale ed il regolamento relativo all'intera annata venatoria per i periodi e per le specie previste dall'articolo 15, con la indicazione del numero massimo dei capi da abbattere per ciascuna giornata di caccia».

Considerato in diritto

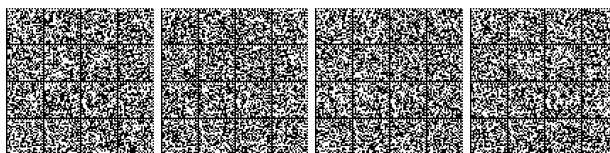
1.- Con ricorso notificato l'11-18 maggio 2011 e depositato il successivo 17 maggio 2011 (reg. ric. n. 45 del 2011), il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato varie disposizioni della legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2011), tra le quali l'art. 1, comma 250.

In particolare il ricorrente ha ritenuto che la disposizione censurata, stabilendo un termine di sessanta giorni per la decisione sulla domanda di autorizzazione allo scarico, scaduto il quale l'autorizzazione si intende provvisoriamente concessa per sessanta giorni, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, in quanto fisserebbe un livello di tutela inferiore a quello stabilito dalla legislazione statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, segnatamente dall'art. 124, comma 7, del decreto legislativo 30 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), che fissa in novanta giorni il termine per provvedere sulla domanda di autorizzazione allo scarico, e dall'art. 20, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), che statuisce l'inapplicabilità dell'istituto del silenzio-assenso alla materia ambientale.

2.- Con ricorso notificato il 23-27 giugno 2011 e depositato il successivo 30 giugno (reg. ric. n. 62 del 2011), il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 1, commi 5 e 8, della legge della Regione Campania 5 maggio 2011, n. 7 (Modifiche della legge regionale 7 gennaio 1983, n. 9, concernente il rischio sismico, della legge regionale 25 agosto 1989, n. 15, concernente l'ordinamento amministrativo del consiglio regionale, della legge regionale 28 marzo 2007, n. 4, concernente la materia della gestione dei rifiuti, della legge regionale 30 aprile 2002, n. 7, concernente l'ordinamento contabile della regione Campania, della legge regionale 28 novembre 2008, n. 16, e della legge regionale 3 novembre 1994, n. 32, concernenti il riordino del servizio sanitario regionale e della legge regionale 15 marzo 2011, n. 4, concernente la legge finanziaria regionale 2011), per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), e terzo comma, Cost.

In particolare, il ricorrente osserva che l'art. 1, comma 8, della legge reg. n. 7 del 2011, nel consentire ai Comuni di avvalersi delle Province ai fini della decisione sulle istanze di autorizzazione allo scarico di acque reflue, richiama l'art. 1, comma 250, della legge reg. n. 4 del 2011, disposizione che, come detto, stabilisce un termine di sessanta giorni per la decisione sulla domanda di autorizzazione allo scarico, scaduto il quale l'autorizzazione si intende provvisoriamente concessa per sessanta giorni, salvo revoca. Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene, quindi, che, attraverso il predetto richiamo normativo, si estenda anche all'impugnato art. 1, comma 8, il medesimo vizio di illegittimità costituzionale che colpisce la disposizione richiamata, la quale fissa un livello di tutela inferiore a quello stabilito dalla legislazione statale in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», segnatamente dall'art. 124, comma 7, del d.lgs. n. 152 del 2006, che stabilisce in novanta giorni il termine per provvedere sulla domanda di autorizzazione allo scarico, e dall'art. 20, comma 4, della legge n. 241 del 1990, che statuisce l'inapplicabilità dell'istituto del silenzio-assenso alla materia ambientale.

Quanto all'art. 1, comma 5, della legge reg. n. 7 del 2011, il ricorrente ritiene che la prevista conclusione obbligatoria di contratti, per la fornitura di cure palliative da parte delle aziende sanitarie locali, abbia introdotto oneri non rispettosi dei limiti di spesa previsti dall'art. 1, comma 796, lettere *a*), *b*) e *t*), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2007), costituenti principi fondamentali in materia di «coordinamento della finanza pubblica», ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. Inoltre, la medesima disposizione, prevedendo la conclusione dei contratti con strutture sanitarie autorizzate, ma non accreditate, non assicurerebbe i livelli minimi di tutela della salute garantiti dagli artt. 8, 8-*bis*, 8-*ter* e 8-*quater* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421) attraverso i requisiti, in essi previsti, per l'ottenimento dell'accreditamento, con conseguente ulteriore violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. anche sotto questo profilo.



3.- Con ricorso notificato il 3-7 ottobre 2011 e depositato il successivo 7 ottobre (reg. ric. n. 119 del 2011), il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 1, commi 19 e 35 - quest'ultimo nella parte in cui introduce l'art. 1, commi 237-*nonies* e 237-*octodecies*, della legge reg. Campania n. 4 del 2011 - della legge della Regione Campania 4 agosto 2011, n. 14 (Disposizioni urgenti in materia di finanza regionale), per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), e terzo comma, Cost.

In particolare, l'impugnato art. 1, comma 19, prevede che: «[l]a Giunta regionale è autorizzata a disciplinare con regolamento il calendario venatorio della Regione Campania e relativo regolamento, sentita la Commissione consiliare permanente competente per materia, in base alla competenza legislativa della Regione nella materia della caccia, in conformità al titolo V della parte seconda della Costituzione ed in osservanza dei seguenti criteri generali: *a*) validità triennale del calendario venatorio regionale; *b*) tutela della fauna selvatica e delle produzioni agricole; *c*) rispetto della vigente normativa nazionale e regionale incidente in materia; *d*) perseguimento degli obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa».

Il ricorrente ravvisa una violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in quanto la disposizione censurata autorizza la Giunta regionale a disciplinare con regolamento il calendario venatorio della Regione Campania per una durata triennale, mentre le disposizioni statali di cui all'art. 18, commi 2, 3 e 4 della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio) richiedono che il calendario venatorio sia approvato con cadenza annuale.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha poi impugnato anche l'art. 1, comma 35, della legge reg. Campania n. 14 del 2011, nella parte in cui introduce, nell'art. 1 della legge reg. n. 4 del 2011, il comma 237-*nonies*, secondo cui, se il numero delle domande di accreditamento istituzionale presentate dalle strutture sanitarie e socio-sanitarie private eccede il fabbisogno regionale programmato, si deve tener conto dell'ordine cronologico di acquisizione delle istanze. La medesima disposizione è impugnata altresì nella parte in cui introduce, nell'art. 1 della legge reg. n. 4 del 2011, il comma 237-*octodecies* che, modificando l'art. 8, comma 5, della legge della Regione Campania 28 novembre 2008, n. 16 (Misure straordinarie di razionalizzazione e riqualificazione del sistema sanitario regionale per il rientro dal disavanzo), stabilisce che, al fine di colmare le carenze regionali di offerta, le strutture destinate a erogare prestazioni di assistenza palliativa operano in regime di accreditamento, fermo il rispetto della procedura per l'accredimento definitivo.

Quanto al comma 237-*nonies*, il ricorrente ritiene che esso violi il principio fondamentale stabilito dall'art. 8-*quater*, comma 8, del d.lgs. n. 502 del 1992, secondo cui, in caso di superamento dei limiti di volume di attività prevista dalla programmazione sanitaria nazionale, la revoca dell'accredimento deve essere operata in misura proporzionale al concorso a tale superamento apportato da strutture pubbliche, private non lucrative e private lucrative.

In ordine al citato comma 237-*octodecies*, il Presidente del Consiglio dei ministri reputa che esso violi l'art. 117, terzo comma, Cost., perché costituirebbe un intervento regionale in materia di accreditamento sanitario, tale da contravvenire al riparto di competenze fissato dall'art. 117, terzo comma, Cost. in materia di «tutela della salute».

4.- Occorre preliminarmente disporre la riunione dei giudizi introdotti con i ricorsi di cui sopra, in quanto tra loro collegati e implicanti la soluzione di questioni affini.

5.- Sempre in via preliminare deve rilevarsi che le impugnazioni proposte dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso n. 62 del 2011, indicato in epigrafe, sono state oggetto di rinuncia da parte del ricorrente, con atto depositato in data 27 luglio 2012. Poiché la rinuncia è stata accettata dalla Regione Campania con atto depositato in data 20 settembre 2012, il relativo giudizio deve essere dichiarato estinto.

In data 4 luglio 2012, l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato un ulteriore atto di rinuncia, relativo all'impugnazione proposta con il ricorso n. 119 del 2011, indicato in epigrafe, «nei termini e nei limiti di cui alla delibera stessa». Quest'ultima prevede espressamente la rinuncia «limitatamente all'articolo 1, comma 35, nella parte in cui introduce il comma 237-*octodecies* della legge della regione Campania n. 4 del 15 marzo 2011». Poiché, con atto depositato in data 26 luglio 2012, la Regione Campania ha accettato la rinuncia, il relativo giudizio deve parimenti essere dichiarato estinto, limitatamente alla questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto il citato art. 1, comma 35, della legge reg. n. 14 del 2011 nella parte in cui introduce l'art. 1, comma 237-*octodecies*, nella legge reg. n. 4 del 2011.

6.- Ancora in via preliminare va osservato, in relazione al ricorso n. 45 del 2011 indicato in epigrafe, che la Regione Campania ne ha eccepito l'inammissibilità, per genericità della delibera di autorizzazione all'impugnazione che non conterrebbe le specifiche disposizioni della legge regionale da impugnare.

Tuttavia le disposizioni regionali impuginate - compreso l'art. 1, comma 250, della legge reg. n. 4 del 2011 oggetto del presente giudizio - e i motivi delle relative censure risultano indicati nella relazione ministeriale, richiamata nella delibera di autorizzazione all'impugnazione.



La citata relazione ministeriale non era stata originariamente depositata unitamente al ricorso e il deposito è intervenuto solo successivamente, in data 21 febbraio 2012, su richiesta del relatore, insieme alla istanza di discussione in udienza pubblica.

Orbene, secondo la giurisprudenza costituzionale (*ex plurimis*, sentenza n. 134 del 2004), la delibera di autorizzazione all'impugnazione deve soddisfare, a pena di inammissibilità, l'onere di indicare le specifiche disposizioni di legge da impugnare almeno quando, come nella specie, la legge abbia un contenuto disomogeneo. La stessa giurisprudenza riconosce, però, la possibilità che la delibera possa essere integrata per relationem attraverso il richiamo alla relazione ministeriale, acquisibile anche d'ufficio da questa Corte, senza che ciò menomi i diritti di difesa.

L'eccezione di inammissibilità sollevata dalla Regione Campania con riferimento al citato ricorso n. 45 del 2011, deve perciò considerarsi non fondata all'esito dell'intervenuta acquisizione della relazione ministeriale. In tal senso deve pure richiamarsi quanto questa Corte ha già osservato nella sentenza n. 141 del 2014, con la quale, decidendo su altre questioni proposte nel medesimo ricorso (reg. ric. n. 45 del 2011), è stata respinta analoga eccezione di inammissibilità. Più precisamente, nella citata sentenza, la Corte ha affermato che «il necessario grado di determinatezza della delibera nell'individuazione delle disposizioni da impugnare emerge chiaramente dalla delibera stessa, che indica i commi da impugnare, sia pure in taluni casi aggregandoli, e richiama, seppur in sintesi, la materia disciplinata, nonché le ragioni della pretesa incostituzionalità ed i parametri asseritamente violati (sentenze n. 220, n. 246 e n. 309 del 2013)».

Parimenti infondate sono le censure d'inammissibilità del ricorso n. 119 del 2011, indicato in epigrafe, per genericità delle doglianze, dovendosi invece ritenere, proprio sulla base della narrativa che precede, che le medesime siano supportate da una sufficiente, ancorché sintetica, esposizione delle ragioni per le quali il Presidente del Consiglio dei ministri ha ritenuto che le disposizioni regionali impugnate violino i plurimi parametri costituzionali precisamente indicati.

7.- Nel merito, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 250, della legge reg. Campania n. 4 del 2011, è fondata.

La disposizione censurata, infatti, stabilisce un termine di sessanta giorni per la decisione sulla domanda di autorizzazione allo scarico di acque reflue in fognatura e prevede altresì che, scaduto detto termine, l'autorizzazione si intende provvisoriamente concessa per sessanta giorni, salvo revoca.

Questa Corte ha già precisato che la disciplina degli scarichi in fognatura attiene alla materia dell'ambiente, di competenza esclusiva statale (*ex plurimis*, sentenze n. 187 e n. 44 del 2011). Di conseguenza, alle Regioni non è consentito intervenire in tale ambito, specie se l'effetto è la diminuzione dei livelli di tutela stabiliti dallo Stato (*ex plurimis*, sentenza n. 225 del 2009). Questa Corte ha inoltre già avuto occasione di precisare che la previsione del silenzio-assenso dell'amministrazione alla scadenza di un termine più breve, rispetto a quello stabilito dalla legislazione statale, per la decisione su istanze di autorizzazione, determina livelli inferiori di tutela in materia ambientale (*ex plurimis*, sentenza n. 315 del 2009), con conseguente illegittimità delle relative disposizioni regionali.

Pertanto, contrariamente a quanto dedotto dalla difesa regionale, l'art. 1, comma 250, della legge reg. Campania n. 4 del 2011, è costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in quanto determina livelli di tutela ambientale inferiori rispetto a quelli previsti dalla legge statale, segnatamente dall'art. 124, comma 7, del d.lgs. n. 152 del 2006 - che fissa, invece, il termine perentorio di 90 giorni per la concessione dell'autorizzazione - e dall'art. 20, comma 4, della legge n. 241 del 1990, che esclude l'applicabilità del «silenzio-assenso» alla materia ambientale.

8.- Parimenti fondata è la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 19, della legge reg. n. 14 del 2011.

La disposizione censurata prevede, come detto, che la «Giunta regionale è autorizzata a disciplinare con regolamento il calendario venatorio della Regione Campania e relativo regolamento, sentita la Commissione consiliare permanente competente per materia, in base alla competenza legislativa della Regione nella materia della caccia, in conformità al titolo V della parte seconda della Costituzione ed in osservanza dei seguenti criteri generali: *a*) validità triennale del calendario venatorio regionale; *b*) tutela della fauna selvatica e delle produzioni agricole; *c*) rispetto della vigente normativa nazionale e regionale incidente in materia; *d*) perseguimento degli obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa».

Le censure si appuntano sulla cadenza triennale anziché annuale del calendario, di tal che, così precisato il *thema decidendum*, si deve circoscrivere l'oggetto della censura alla sola lettera *a*) dell'art. 1, comma 19, della citata legge reg. n. 14 del 2011.



Questa Corte si è già ripetutamente occupata di leggi regionali che consentono alle rispettive Giunte di fissare un calendario venatorio con cadenza triennale (*ex plurimis*, sentenza n. 116 del 2012), ravvisando un contrasto con l'art. 18, comma 4, della legge n. 157 del 1992, secondo cui le «Regioni, sentito l'Istituto nazionale per la fauna selvatica [ora Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale, d'ora innanzi «ISPRA»] (...) pubblicano, entro e non oltre il 15 giugno, il calendario regionale e il regolamento relativi all'intera annata venatoria (...)». Con tale formula, infatti, la disposizione statale «esige che il calendario venatorio sia pubblicato entro il 15 giugno di ogni anno, vale a dire con cadenza annuale» (sentenze n. 116 e n. 20 del 2012). Detta interpretazione appare coerente, oltre che con la ricorrenza delle stagioni di caccia, con l'esigenza che la rilevazione delle situazioni ambientali locali, che si pone alla base delle deroghe alla generale disciplina statale in tema di specie cacciabili e di periodi di esercizio venatorio, abbia luogo - anche tramite il prescritto parere dell'ISPRA - con scadenze non eccessivamente diluite nel tempo, così da garantire un costante adeguamento del calendario al mutare di tali situazioni. In simile prospettiva, la previsione dell'efficacia triennale del calendario venatorio regionale viene, quindi, ad indebolire «il “regime di flessibilità” (...) che deve assicurarne un pronto adattamento alle sopravvenute diverse condizioni di fatto» (sentenza n. 105 del 2012).

È pur vero che, dopo l'impugnazione, il legislatore regionale è nuovamente intervenuto in materia, segnatamente con l'art. 24, comma 1, della legge della Regione Campania 9 agosto 2012, n. 26 (Norme per la protezione della fauna selvatica e disciplina dell'attività venatoria in Campania), stabilendo in particolare che «La Giunta regionale, (...) entro e non oltre il 15 giugno, pubblica il calendario regionale ed il regolamento relativo all'intera annata venatoria per i periodi e per le specie previste dall'articolo 15, con la indicazione del numero massimo dei capi da abbattere per ciascuna giornata di caccia». Tuttavia, la Regione non ha in alcun modo dimostrato che la disposizione impugnata non sia stata applicata, di tal che, considerato che la modifica alla disciplina è stata adottata più di un anno dopo l'entrata in vigore della censurata disposizione, il vulnus, rappresentato dalla previsione del potere di adottare un calendario triennale, deve ritenersi già verificato, con conseguente impossibilità di dichiarare cessata, sul punto, la materia del contendere.

L'art. 1, comma 19, lettera a), della legge reg. n. 14 del 2011 deve, pertanto, essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, in quanto stabilisce la validità triennale del calendario venatorio regionale, anziché annuale, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

9.- La questione di legittimità costituzionale concernente l'art. 1, comma 35, della legge reg. n. 14 del 2011, nella parte in cui introduce il comma 237-*nonies* all'art. 1 della legge reg. n. 4 del 2011 non è fondata.

La disposizione regionale impugnata indica l'ordine cronologico quale criterio di cui tenere conto nella selezione delle strutture sanitarie private cui accordare l'accreditamento istituzionale in caso di domande in numero superiore al fabbisogno sanitario della Regione. Essa si applica alle sole strutture private, con la conseguenza che solo all'interno di tale categoria di strutture ha rilievo il criterio cronologico di acquisizione delle pregresse istanze di accreditamento istituzionale, ferma restando l'applicazione del principio generale stabilito dalla legislazione statale, all'art. 8-*quater*, comma 8, del d.lgs. n. 502 del 1992, della riduzione delle domande in eccesso, da effettuarsi in misura proporzionale tra strutture pubbliche, private non lucrative e private lucrative.

In base a tale interpretazione - che, invero, è l'unica percorribile, posto che il criterio cronologico è previsto, appunto, per le sole strutture private lucrative e non per quelle pubbliche o private non lucrative - la norma non determina alcun vulnus al principio fondamentale della materia allegato dal ricorrente.

La sollevata questione di legittimità costituzionale deve, quindi, ritenersi non fondata per erroneità del presupposto interpretativo.

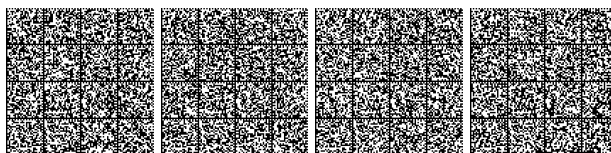
PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri con i ricorsi indicati in epigrafe;

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 250, della legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2011), nella parte in cui prevede che «L'autorità competente provvede entro sessanta



giorni dalla ricezione della domanda. Se detta autorità risulta inadempiente nei termini sopra indicati, l'autorizzazione si intende temporaneamente concessa per i successivi sessanta giorni, salvo revoca»;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 19, lettera a), della legge della Regione Campania 4 agosto 2011, n. 14 (Disposizioni urgenti in materia di finanza regionale);

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 35, della legge reg. n. 14 del 2011, nella parte in cui introduce il comma 237-nonies all'art. 1 della legge reg. n. 4 del 2011, promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 119 del 2011);

4) dichiara estinto, relativamente alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 5 e 8, della legge della Regione Campania 5 maggio 2011, n. 7 (Modifiche della legge regionale 7 gennaio 1983, n. 9, concernente il rischio sismico, della legge regionale 25 agosto 1989, n. 15, concernente l'ordinamento amministrativo del consiglio regionale, della legge regionale 28 marzo 2007, n. 4, concernente la materia della gestione dei rifiuti, della legge regionale 30 aprile 2002, n. 7, concernente l'ordinamento contabile della regione Campania, della legge regionale 28 novembre 2008, n. 16, e della legge regionale 3 novembre 1994, n. 32, concernenti il riordino del servizio sanitario regionale e della legge regionale 15 marzo 2011, n. 4, concernente la legge finanziaria regionale 2011), il giudizio promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 62 del 2011);

5) dichiara estinto, relativamente alle sole questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 35, della legge reg. n. 14 del 2011, nella parte in cui introduce il comma 237-octodecies all'art. 1 della legge reg. n. 4 del 2011, il giudizio promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 119 del 2011).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 luglio 2014.

F.to:

Sabino CASSESE, *Presidente*

Marta CARTABIA, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 18 luglio 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_140209

N. 210

Sentenza 9 - 18 luglio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Usi civici - Piano straordinario di accertamento demaniale della Regione Sardegna - Delega ai Comuni ad effettuare la ricognizione degli usi civici con attribuzione di poteri che ne comportano la cessazione.

- Legge della Regione autonoma Sardegna 2 agosto 2013, n. 19 (Norme urgenti in materia di usi civici, di pianificazione urbanistica, di beni paesaggistici e di impianti eolici), art. 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

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione autonoma Sardegna 2 agosto 2013, n. 19 (Norme urgenti in materia di usi civici, di pianificazione urbanistica, di beni paesaggistici e di impianti eolici), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 7-10 ottobre 2013, depositato in cancelleria il 10 ottobre 2013 ed iscritto al n. 93 del registro ricorsi 2013.

Visti l'atto di costituzione della Regione autonoma Sardegna nonché l'atto di intervento del Consorzio Uomini di Massenzatica;

udito nell'udienza pubblica del 20 maggio 2014 il Giudice relatore Giuliano Amato sostituito per la redazione della decisione dal Giudice Giancarlo Coraggio;

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

Ritenuto in fatto

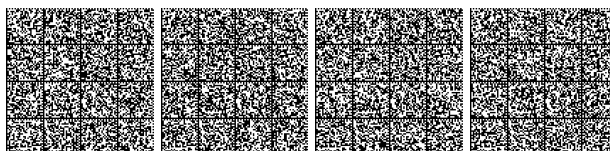
1.- Con ricorso notificato il 7-10 ottobre 2013 e depositato nella cancelleria della Corte il successivo 10 ottobre (reg. ric. n. 93 del 2013), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 1 della legge della Regione autonoma Sardegna 2 agosto 2013, n. 19 (Norme urgenti in materia di usi civici, di pianificazione urbanistica, di beni paesaggistici e di impianti eolici), per la violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, quest'ultimo anche in riferimento agli artt. 135, 142, comma 1, lettera *h*), e 143 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), dell'art. 3, primo comma, lettera *n*), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna) e dell'art. 6 del d.P.R. 22 maggio 1975, n. 480 (Nuove norme di attuazione dello statuto speciale della regione autonoma della Sardegna).

1.1.- La disposizione impugnata stabilisce:

«1. La Giunta regionale, mediante un Piano straordinario di accertamento demaniale, provvede alla ricognizione generale degli usi civici esistenti sul territorio regionale e alla individuazione su cartografia aggiornata di dati e accertamenti già esistenti riportati su cartografie antiche.

2. A tal fine in deroga alle disposizioni di cui alla legge regionale 14 marzo 1994, n. 12 (Norme in materia di usi civici. Modifica della legge regionale 7 gennaio 1977, n. 1 concernente l'organizzazione amministrativa della Regione sarda), ed in via straordinaria al fine di superare i limiti e le incongruenze legate alle procedure di accertamento già decretato delle terre gravate da uso civico, i comuni sono delegati ad effettuare entro il 31 dicembre 2013, e con le procedure per l'adozione e l'approvazione dei piani di valorizzazione di cui all'articolo 9 della legge regionale n. 12 del 1994, la ricognizione generale degli usi civici esistenti sul proprio territorio.

3. A tal fine i comuni, oltre a documentare il reale sussistere dell'uso civico, possono proporre permuta, alienazioni, sclassificazioni e trasferimenti dei diritti di uso civico secondo il principio di tutela dell'interesse pubblico prevalente. Costituiscono oggetto di sclassificazione del regime demaniale civico in sede di ricognizione generale e straordinaria anche i casi in cui i terreni sottoposti ad uso civico abbiano perso la destinazione funzionale originaria di



terreni pascolativi o boschivi ovvero non sia riscontrabile né documentabile l'originaria sussistenza del vincolo demaniale civico. I comuni, previa intesa fra le parti interessate, possono attuare, nell'ambito della ricognizione generale degli usi civici, processi di transazione giurisdizionale a chiusura di liti o cause legali in essere. Per quanto previsto al presente articolo non possono essere assimilate ad uso civico le terre pubbliche sottoposte da provvedimenti prefettizi ad assegnazione per finalità sociali.

4. Tutte le risultanze degli accertamenti già decretati che non risultino confermate o coerenti con la documentazione giustificativa del piano di accertamento straordinario di cui al comma 1 decadono con l'approvazione, non oltre i tre mesi dalla conclusione delle procedure comunali, del complessivo Piano straordinario di accertamento da parte della Giunta regionale. Le cessazioni degli usi civici derivanti dalle risultanze del piano straordinario di cui alle presenti norme, hanno efficacia dalla data dei medesimi atti o provvedimenti, ovvero se precedenti rispetto alle date indicate negli stessi atti o provvedimenti, dalla data, indicata nell'atto ricognitivo, in cui è venuta meno la destinazione funzionale all'uso civico dei relativi beni».

1.2.- Osserva il ricorrente che gli usi civici sono diritti reali millenari di natura collettiva, volti ad assicurare un'utilità o comunque un beneficio ai singoli appartenenti ad una collettività.

Il legislatore, nel disciplinare la destinazione delle terre sulle quali gravano usi civici, ai sensi dell'art. 12 della legge 16 giugno 1927, n. 1766 (Conversione in legge del regio decreto 22 maggio 1924, n. 751, riguardante il riordinamento degli usi civici nel Regno, del regio decreto 28 agosto 1924, n. 1484, che modifica l'art. 26 del regio decreto 22 maggio 1924, n. 751, e del regio decreto 16 maggio 1926, n. 895, che proroga i termini assegnati dall'art. 2 del regio decreto-legge 22 maggio 1924, n. 751), ha sancito, in via di principio, la inalienabilità e l'impossibilità di mutamento di destinazione dei terreni convenientemente utilizzabili come bosco o come pascolo permanente.

Gli usi civici concorrono a determinare la forma del territorio su cui si esercitano ed incidono sull'ambiente e sul paesaggio, perché contribuiscono alla salvaguardia di questi ultimi.

Ad avviso del ricorrente, quindi, la norma impugnata, nel delegare i Comuni ad una ricognizione generale degli usi civici esistenti sul proprio territorio e nel prevedere la progressiva sdemanializzazione dei terreni sottoposti ad uso civico, non si limiterebbe a disciplinare la materia degli usi civici sul territorio, ma ne prevederebbe la sostanziale cessazione, interferendo sulla conservazione e sulla tutela dell'ambiente e del paesaggio, la cui cura spetta in via esclusiva allo Stato, ai sensi degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. A tale riguardo, dopo aver richiamato la giurisprudenza costituzionale in materia di tutela dell'ambiente e del paesaggio, e segnatamente la sentenza n. 367 del 2007, il ricorrente, infatti, ricorda come la particolarità della disciplina del bene giuridico «ambiente» considerato nella sua completezza ed unitarietà, riverbera i suoi effetti anche rispetto alle Regioni autonome, incidendo sulla loro potestà normativa.

1.3.- I parametri costituzionali invocati, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, sarebbero altresì lesi perché l'oggetto della norma è indiscriminato: tutti gli usi civici sono presi in considerazione, senza distinguere quelli che possono presentare un concreto interesse paesistico e ambientale, né riservare a questi una normativa specifica.

Inoltre, il solo presupposto della sdemanializzazione sarebbe la mancanza dell'attuale destinazione a pascolo o a bosco, senza considerare che la perdita della destinazione agraria non comporta di per sé perdita di rilevanza paesaggistica e ambientale.

L'automatismo in questione appare misura eccessiva e sproporzionata rispetto al fine che la legge persegue (il riordino degli usi civici) e si traduce in uno svuotamento del nucleo essenziale della tutela del paesaggio e dell'ambiente imposta dall'art. 9 Cost. e attuata dalle disposizioni del testo unico sui beni culturali ed ambientali.

La norma impugnata, dunque, oltre a palesare una illegittimità sostanziale, incorre nel vizio di incompetenza legislativa, atteso che la normativa regionale priva il sistema di tutela del paesaggio e dell'ambiente del presidio costituito dagli usi civici e, in tal modo direttamente incide, invadendola, la competenza esclusiva dello Stato in materia.

1.4.- Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, la norma impugnata sarebbe in contrasto con gli artt. 142, comma 1, lettera *h*), 135 e 143, del d.lgs. n. 42 del 2004, che sarebbero espressione della competenza legislativa statale nella materia «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

In particolare, il ricorrente osserva che l'art. 142 sottopone a vincolo paesaggistico le zone gravate da usi civici - riprendendo quanto già previsto dal decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312 (Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 8 agosto 1985, n. 431 - in ragione del valore paesaggistico intrinseco che le aree territoriali coperte da uso civico presentano per le loro caratteristiche morfologiche ed ubicazionali.



Di conseguenza, la disposizione impugnata, incidendo sulla classificazione degli usi civici, sottrarrebbe alla tutela paesaggistica vaste porzioni di territorio, oggi tutelate in forza della legge nazionale, e si porrebbe in contrasto con la norma fondamentale di riforma economico-sociale di cui all'art. 142, comma 1, lettera *h*), del codice dei beni culturali e del paesaggio.

1.5.- Il ricorrente lamenta, inoltre, il contrasto della norma regionale con la disciplina statale in materia di pianificazione congiunta di cui agli artt. 135 e 143 del codice dei beni culturali e del paesaggio. L'impugnata norma, infatti, rimandando ad un'ulteriore cartografia per la rilevazione degli usi civici, metterebbe in discussione la ricognizione finora predisposta, incidendo in modo unilaterale sullo strumento di pianificazione.

In particolare, secondo la difesa statale, l'attività di ricognizione, delimitazione e rappresentazione in scala idonea all'identificazione delle aree tutelate per legge, ai sensi dell'art. 142 del codice dei beni culturali e del paesaggio, costituirebbe uno dei contenuti necessari del piano paesaggistico (art. 143, comma 1, lettera *c*) e dovrebbe essere svolta congiuntamente dallo Stato e dalla Regione (art. 135).

Tali disposizioni hanno natura di norme fondamentali di grande riforma economico-sociale, con conseguenti limiti all'esercizio della competenza legislativa primaria delle Regioni autonome.

1.6.- L'Avvocatura generale dello Stato pone in rilievo come gli usi civici non svolgono esclusivamente la funzione economico-sociale di garantire risorse alla collettività che ne è proprietaria, atteso che alle tradizionali funzioni si è aggiunta una loro fondamentale utilità ai fini della conservazione del bene ambiente.

Questa Corte ha rilevato un «interesse unitario della comunità nazionale alla conservazione degli usi civici, in quanto e nella misura in cui concorrono a determinare la forma del territorio su cui si esercitano, intesa quale prodotto di «una integrazione fra uomo e ambiente naturale»» (sentenza n. 46 del 1995).

Ai sensi della legge n. 1766 del 1927 e del regolamento di attuazione, regio decreto 26 febbraio 1928, n. 332 (Approvazione del regolamento per la esecuzione della legge 16 giugno 1927, n. 1766, sul riordinamento degli usi civici del Regno), la limitazione o la liquidazione dei diritti di uso civico non potrebbero prescindere dalle valutazioni del Ministero per i beni e le attività culturali (sentenze n. 345 del 1997 e n. 310 del 2006).

1.7.- La disposizione censurata, inoltre, contrasterebbe con le disposizioni del d.lgs. n. 42 del 2004 in quanto potrebbe avere effetti negativi diretti sul processo di copianificazione paesaggistica in corso.

1.8.- Infine, lo Stato lamenta la violazione dell'art. 3 dello statuto speciale della Regione autonoma Sardegna, in quanto la legge regionale non avrebbe rispettato il limite dell'armonia con i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, atteso che gli usi civici sarebbero parte integrante e sostanziale del complessivo sistema di tutela dell'ambiente e del paesaggio.

2.- Si è costituita in giudizio la Regione autonoma Sardegna chiedendo che le questioni prospettate siano dichiarate inammissibili e in subordine non fondate.

2.1.- In via preliminare, la difesa regionale afferma la sussistenza di un'amplissima competenza della Regione autonoma Sardegna in materia di usi civici, prevista dall'art. 3, comma 1, lettera *n*), dello statuto speciale, e già esercitata con la legge regionale 14 marzo 1994, n. 12 (Norme in materia di usi civici. Modifica della legge regionale 7 gennaio 1977, n. 1 concernente l'organizzazione amministrativa della Regione sarda), che già prevedeva un meccanismo di sclassificazione (art. 18-*bis*), solo modificato dalla disciplina in esame.

La norma impugnata consentirebbe di far perdurare un regime degli usi civici che non si limiti alla mera menzione dell'istituto su carta, ma sia di effettiva utilità per le comunità locali e per la salvaguardia del valore paesaggistico dei terreni gravati.

Secondo la difesa regionale, tale corretta gestione dei territori appare coerente con il principio di tutela del paesaggio di cui all'art. 9 Cost. (sentenza n. 511 del 1991).

2.2.- La sclassificazione, nella fattispecie in esame, sarebbe un atto dichiarativo, che la Regione adotta solo una volta accertata la insussistenza originaria del vincolo, oppure il venir meno della possibilità di utilizzo civico del terreno in funzione boschiva o pastorale, non palesandosi, dunque, alcuna violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. o del principio di tutela del paesaggio ex art. 9 Cost.

2.3.- In merito alla censura secondo la quale l'oggetto della norma impugnata sarebbe indiscriminato, la difesa regionale rileva che il legislatore regionale ha previsto un'attività di verifica documentale - quanto all'effettiva apposizione del vincolo - ed empirica - quanto all'effettiva perdurante utilità boschiva o pastorale dei luoghi - degli usi civici che gravano sul territorio sardo, al fine di valutare quali di essi debbano considerarsi effettivamente persistenti; ed invero, all'esito di tale procedimento, ove il terreno sia da considerarsi effettivamente idoneo all'uso civico, esso sarebbe naturaliter sottoposto al relativo regime di tutela.



2.4.- Secondo la Regione, inoltre, la sclassificazione di un lotto di terreno non ne determinerebbe di per sé l'irrelevanza ai fini paesaggistici, in quanto un fondo è oggetto di tutela paesaggistica non solo quando su esso gravi l'uso civico, ma anche quando si verifichi una delle condizioni di cui agli artt. 142 e 143 del d.lgs. n. 42 del 2004. Di conseguenza, se è vero che ogni terreno gravato da uso civico è per ciò solo vincolato, non è vero che non possa essere tutelato il fondo libero da usi civici, ma che presenti altri indici di valore paesaggistico.

2.5.- Né sarebbe ravvisabile un automatismo della norma impugnata perché la stessa prevede uno *spatium delibendi* certamente congruo sia per la ricognizione effettuata dai singoli Comuni, sia per la successiva ricognizione effettuata dagli uffici della Regione.

2.6.- Secondo la difesa regionale, anche la censura relativa alla violazione degli artt. 135, 142, comma 1, lettera *h*), e 143 del d.lgs. n. 42 del 2004 sarebbe oltre che inammissibile, perché meramente ipotetica ed eventuale, non fondata, perché il ricorrente confonderebbe due procedimenti - la redazione del piano paesaggistico e la gestione dell'uso civico - che sono invece ben distinti.

Ad avviso della resistente, il piano paesaggistico regionale dovrebbe necessariamente prendere atto della gestione degli usi civici demandata alla competenza regionale, dettando previsioni che siano compatibili con la persistenza o meno degli usi civici nelle rispettive aree.

2.7.- Infine, ad avviso della difesa regionale, anche la censura relativa alla violazione dell'art. 3, comma 1, lettera *n*), dello statuto, sarebbe infondata, in quanto la competenza legislativa esclusiva della Regione in materia di usi civici ben può consentire alla Regione di intervenire nella predisposizione di un piano di ricognizione e valorizzazione degli stessi.

3.- È intervenuto in giudizio il Consorzio Uomini di Massenzatica, ente di gestione della proprietà collettiva dei residenti nelle frazioni di Monticelli e Massenzatica del Comune di Mesola, in provincia di Ferrara, chiedendo la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione autonoma Sardegna n. 19 del 2013, per violazione degli artt. 9, 24, primo comma, 25, primo comma, 42 e 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

4.- In prossimità dell'udienza, la Regione autonoma Sardegna ha depositato memoria con la quale ha insistito nelle conclusioni già rassegnate, chiedendo altresì che sia dichiarato inammissibile l'intervento in giudizio del Consorzio Uomini di Massenzatica.

Considerato in diritto

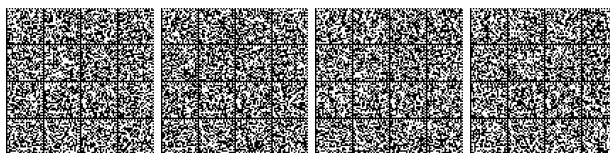
1.- Con ricorso notificato il 7-10 ottobre 2013 e depositato nella cancelleria della Corte il successivo 10 ottobre (reg. ric. n. 93 del 2013), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 1 della legge della Regione autonoma Sardegna 2 agosto 2013, n. 19 (Norme urgenti in materia di usi civici, di pianificazione urbanistica, di beni paesaggistici e di impianti eolici), per la violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, quest'ultimo anche in riferimento agli artt. 135, 142, comma 1, lettera *h*), e 143 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), dell'art. 3, primo comma, lettera *n*), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), e dell'art. 6 del d.P.R. 22 maggio 1975, n. 480 (Nuove norme di attuazione dello statuto speciale della regione autonoma della Sardegna).

2.- Si è costituita in giudizio la Regione autonoma Sardegna chiedendo, come ribadito con la memoria depositata in prossimità dell'udienza, che le questioni prospettate siano dichiarate inammissibili e in subordine non fondate.

3.- È intervenuto in giudizio il Consorzio Uomini di Massenzatica, ente di gestione della proprietà collettiva dei residenti nelle frazioni di Monticelli e Massenzatica del Comune di Mesola, in Provincia di Ferrara, chiedendo che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Sardegna n. 19 del 2013.

4.- In via preliminare, deve essere dichiarato inammissibile l'intervento in giudizio del Consorzio Uomini di Massenzatica, atteso che, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, il giudizio di costituzionalità delle leggi, promosso in via d'azione, si svolge esclusivamente tra soggetti titolari di potestà legislativa, fermi restando, per i soggetti privi di tale potestà, i mezzi di tutela delle rispettive posizioni soggettive, anche costituzionali, di fronte ad altre istanze giurisdizionali ed eventualmente innanzi a questa Corte in via incidentale (*ex plurimis*, sentenza n. 220 del 2013).

4.1.- Sempre in via preliminare, deve essere disattesa l'eccezione della Regione autonoma Sardegna volta a sostenere che la norma impugnata si pone in una logica di continuità con quanto previsto dalla legge regionale 14 marzo 1994, n. 12 (Norme in materia di usi civici. Modifica della legge regionale 7 gennaio 1977, n. 1 concernente l'organiz-



zazione amministrativa della Regione sarda), poiché le nuove disposizioni per la ricognizione generale degli usi civici esistenti sul territorio regionale e la individuazione su cartografia aggiornata di dati e accertamenti già esistenti riportati su cartografie antiche, mediante il previsto piano straordinario di accertamento demaniale, sono dettate «in deroga» alla citata legge regionale.

5.- Nel merito, il ricorrente si duole della prevista progressiva sdemanializzazione degli usi civici sul territorio sardo, attraverso il piano straordinario di accertamento demaniale e la delega conferita in merito ai Comuni, in quanto, prevedendo la possibile sostanziale cessazione degli stessi, la norma regionale esorbiterebbe dalle competenze statutarie ed interferirebbe sulla conservazione e sulla tutela dell'ambiente e del paesaggio, la cui cura è demandata in via esclusiva allo Stato in ragione dei parametri costituzionali sopra richiamati.

6.- La questione è fondata e deve essere accolta nei termini di seguito indicati.

7.- Occorre premettere che gli usi civici rinvengono la propria disciplina nella legge 16 giugno 1927, n. 1766 (Conversione in legge del regio decreto 22 maggio 1924, n. 751, riguardante il riordinamento degli usi civici nel Regno, del regio decreto 28 agosto 1924, n. 1484, che modifica l'art. 26 del regio decreto 22 maggio 1924, n. 751, e del regio decreto 16 maggio 1926, n. 895, che proroga i termini assegnati dall'art. 2 del regio decreto-legge 22 maggio 1924, n. 751), e nel relativo regolamento di attuazione, regio decreto 26 febbraio 1928, n. 332 (Approvazione del regolamento per la esecuzione della legge 16 giugno 1927, n. 1766, sul riordinamento degli usi civici del Regno), nonché nella legge 31 gennaio 1994, n. 97 (Nuove disposizioni per le zone montane).

7.1.- In origine, la finalità che il legislatore ha inteso perseguire era quella della liquidazione degli usi civici, per una migliore utilizzazione agricola dei relativi terreni, ma ciò non ha impedito la loro sopravvivenza con un ruolo non marginale nell'economia agricola del Paese.

Pertanto, i profondi mutamenti economici e sociali intervenuti nel secondo dopoguerra hanno inciso anche in questo settore, mettendo in ombra il profilo economico dell'istituto ma ad un tempo evidenziandone la rilevanza quanto ad altri profili e in particolare quanto a quelli ambientali.

Quest'ultimo interesse ha trovato il suo riconoscimento, prima, con il decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312 (Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, della legge 8 agosto 1985, n. 431, che novellando l'art. 82 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382) ha sottoposto a vincolo paesaggistico «le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici», e poi con l'art. 142 del d.lgs. n. 42 del 2004.

8.- Si è andato così delineando un forte collegamento funzionale con la tutela dell'ambiente, cosicché allo stato, per quel che riguarda la Regione autonoma Sardegna, gli usi civici sono soggetti a due distinte potestà legislative, regionale e statale.

8.1.- Lo statuto speciale attribuisce alla Regione autonoma Sardegna, in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, la competenza legislativa primaria in materia di usi civici (art. 3, primo comma, lettera n, dello statuto) e la conseguente potestà amministrativa (successivo art. 6).

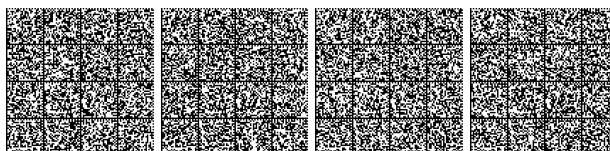
Le norme di attuazione dello statuto attribuiscono alla Regione funzioni relative ai beni culturali e ambientali, nonché quelle relative alla redazione e all'approvazione dei piani territoriali paesistici (art. 6 del d.P.R. n. 480 del 1975), già introdotti dall'art. 5 della legge 29 giugno 1939, n. 1497 (Protezione delle bellezze naturali), e allo stato disciplinati dall'art. 143 del d.lgs. n. 42 del 2004.

Con la legge regionale n. 12 del 1994, la Regione ha disciplinato l'esercizio delle funzioni ad essa attribuite ai sensi del parametro statutario.

8.2.- Questa Corte ha affermato che «la conservazione ambientale e paesaggistica» spetta, in base all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., alla cura esclusiva dello Stato (*ex plurimis*, sentenza n. 367 del 2007), aggiungendo che tale titolo di competenza statale «riverbera i suoi effetti anche quando si tratta di Regioni speciali o di Province autonome, con l'ulteriore precisazione, però, che qui occorre tener conto degli statuti speciali di autonomia» (sentenza n. 378 del 2007).

E ciò in aderenza all'art. 9 Cost., che sancisce quale principio fondamentale quello della tutela del paesaggio, inteso come morfologia del territorio, cioè l'ambiente nel suo aspetto visivo. In sostanza, è lo stesso aspetto del territorio, per i contenuti ambientali e culturali che contiene, che è di per sé un valore costituzionale (sentenza n. 367 del 2007).

8.3.- Quanto agli usi civici in particolare, la competenza statale nella materia trova attualmente la sua espressione nel citato art. 142 del codice dei beni culturali e del paesaggio, le cui disposizioni fondamentali questa Corte ha qualificato come norme di grande riforma economico-sociale (sentenze n. 207 e n. 66 del 2012, n. 226 e n. 164 del 2009 e



n. 51 del 2006): esse si impongono pertanto al rispetto del legislatore della Regione autonoma Sardegna, tenuto conto dei limiti posti dallo stesso statuto sardo alla propria potestà legislativa (sentenza n. 51 del 2006).

9.- La coesistenza dei due ambiti competenziali impone la ricerca di un modello procedimentale che permetta la conciliazione degli interessi che sono ad essi sottesi.

9.1.- Tale conciliazione sarebbe assicurata, secondo la Regione, dalle modalità di approvazione del piano paesaggistico.

Vengono in rilievo, in proposito, l'intesa stipulata tra la Regione, il Ministero per i beni e le attività culturali, ed il Ministero dell'ambiente, per la definizione delle modalità di elaborazione congiunta dei piani paesaggistici, e l'accordo di cui all'art. 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi).

Secondo la Regione, dunque, in quella sede lo Stato, preso atto dell'avvenuta soppressione degli usi civici, potrebbe imporre altro vincolo per la tutela delle relative zone, soddisfacendo l'interesse ambientale e paesaggistico di cui è titolare.

9.2.- Tale soluzione è, però, inadeguata: in questo caso la tutela dell'interesse ambientale esige l'anticipazione dell'intervento statale alla fase della formazione del piano di accertamento straordinario previsto dalla disposizione regionale censurata.

La necessità di tale anticipazione deriva dalla stessa natura del bene protetto. Gli usi civici infatti, analogamente ad altre fattispecie quali le università agrarie, i parchi e le riserve, non trovano la loro fonte nel dato puramente geografico, oggetto di mera rilevazione nel piano paesaggistico (come accade, ad esempio, per le fasce di rispetto), bensì in precedenti atti amministrativi, cosicché è in questa fase a monte che si consuma la scelta ambientale.

È quanto avviene nel caso di specie con il piano di accertamento straordinario, che ha appunto la funzione di confermare o negare la qualificazione delle aree, con effetti definitivi sulla relativa tutela.

D'altra parte l'eventuale apposizione di un diverso vincolo non è in grado di assicurare una tutela equivalente, poiché in questo caso il mantenimento delle caratteristiche morfologiche ambientali richiede non una disciplina meramente "passiva", fondata su limiti e divieti, ma un intervento attivo, e cioè la cura assidua della conservazione dei caratteri che rendono il bene di interesse ambientale. Tale cura, qui affidata alla collettività invece che alle istituzioni (come accade ad esempio per le zone umide e le lagune), si concreta in particolari modalità di uso e di godimento, che garantiscono insieme la fruizione e la conservazione del bene.

Vi è, dunque, una connessione inestricabile dei profili economici, sociali e ambientali, che «configurano uno dei casi in cui i principi combinati dello sviluppo della persona, della tutela del paesaggio e della funzione sociale della proprietà trovano specifica attuazione, dando origine ad una concezione di bene pubblico [...] quale strumento finalizzato alla realizzazione di valori costituzionali» (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza n. 3811 del 2011, a proposito della fattispecie analoga delle "valli da pesca").

È la logica che ha ispirato questa Corte quando ha affermato che «la sovrapposizione fra tutela del paesaggio e tutela dell'ambiente si riflette in uno specifico interesse unitario della comunità nazionale alla conservazione degli usi civici, in quanto e nella misura in cui concorrono a determinare la forma del territorio su cui si esercitano, intesa quale prodotto di "una integrazione tra uomo e ambiente naturale"» (sentenza n. 46 del 1995).

In tale prospettiva, deve concludersi che per una efficace tutela del paesaggio e dell'ambiente non è sufficiente un intervento successivo alla soppressione degli usi civici: occorre al contrario garantire che lo Stato possa far valere gli interessi di cui è portatore sin nella formazione del piano straordinario di accertamento demaniale, concorrendo a verificare se sussistano o meno le condizioni per la loro stessa conservazione, ferme restando le regole nazionali inerenti al loro regime giuridico e alle relative forme di tutela.

10.- La norma della Regione autonoma Sardegna, quindi, viola gli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., quest'ultimo in riferimento agli artt. 135, 142, comma 1, lettera h), e 143 del d.lgs. n. 42 del 2004, l'art. 3, primo comma, lettera n), della legge cost. n. 3 del 1948, l'art. 6 del d.P.R. n. 480 del 1975.

11.- Pertanto, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Sardegna n. 19 del 2013 nella parte in cui non prevede la tempestiva comunicazione del Piano straordinario di accertamento e degli altri atti modificativi dei vincoli di destinazione ai competenti organi statali, affinché lo Stato possa far valere la propria competenza a tutelare il paesaggio con la conservazione dei vincoli esistenti o l'apposizione di diversi vincoli, e affinché, in ogni caso, effetti giuridici modificativi del regime dei relativi beni non si producano prima, e al di fuori, del Piano paesaggistico regionale.

12.- Altro profilo di illegittimità costituzionale della medesima norma va ravvisato nel prevedere, da parte della stessa, che i Comuni, previa intesa tra le parti interessate, nell'ambito della ricognizione generale degli usi civici, possono "attuare" processi di transazione giurisdizionale a chiusura di liti o cause legali in corso, invece che "proporre" tali



processi. Ed infatti anche tale previsione, incidendo sulla ricognizione oggetto del Piano straordinario, viola gli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., quest'ultimo in riferimento agli artt. 135, 142, comma 1, lettera *h*), e 143 del d.lgs. n. 42 del 2004, l'art. 3, primo comma, lettera *n*), della legge cost. n. 3 del 1948, l'art. 6 del d.P.R. n. 480 del 1975.

13.- Pertanto, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Sardegna n. 19 del 2013 nella parte in cui prevede che i Comuni possono "attuare" processi di transazione giurisdizionale, invece che "proporre" tali processi.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile l'intervento spiegato dal Consorzio Uomini di Massenzatica;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione autonoma Sardegna 2 agosto 2013, n. 19 (Norme urgenti in materia di usi civici, di pianificazione urbanistica, di beni paesaggistici e di impianti eolici):

a) nella parte in cui non prevede la tempestiva comunicazione del Piano straordinario di accertamento e degli altri atti modificativi dei vincoli di destinazione ai competenti organi statali, affinché lo Stato possa far valere la propria competenza a tutelare il paesaggio con la conservazione dei vincoli esistenti o l'apposizione di diversi vincoli, e affinché, in ogni caso, effetti giuridici modificativi del regime dei relativi beni non si producano prima, e al di fuori, del Piano paesaggistico regionale;

b) nella parte in cui prevede che i Comuni possono "attuare" processi di transazione giurisdizionale, invece che "proporre" tali processi.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 luglio 2014.

F.to:

Sabino CASSESE, *Presidente*

Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 18 luglio 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_140210

N. 211

Sentenza 9 - 18 luglio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Retribuzione individuale di anzianità dei dipendenti regionali - Allineamento con quella goduta dal personale transitato nei ruoli regionali proveniente da altra amministrazione.

- Legge della Regione Abruzzo 8 febbraio 2005, n. 6 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2005 e pluriennale 2005-2007 della Regione Abruzzo – Legge finanziaria regionale 2005), art. 43, come sostituito dall'art. 1, comma 2, della legge della Regione Abruzzo 21 novembre 2008, n. 16 (Provvedimenti urgenti e indifferibili).



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Sabino CASSESE;

Giudici : Giuseppe TESAURO, 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

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 43 della legge della Regione Abruzzo 8 febbraio 2005, n. 6 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2005 e pluriennale 2005-2007 della Regione Abruzzo - Legge finanziaria regionale 2005), come sostituito dall'art. 1, comma 2, della legge della Regione Abruzzo 21 novembre 2008, n. 16 (Provvedimenti urgenti e indifferibili), promosso dal Tribunale ordinario di Teramo nel procedimento civile vertente tra A.G. e la Regione Abruzzo con ordinanza del 19 marzo 2013, iscritta al n. 117 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 22, prima serie speciale, dell'anno 2013.

Visti gli atti di costituzione di A. G. e della Regione Abruzzo;

udito nell'udienza pubblica del 10 giugno 2014 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

uditi gli avvocati Federico Sorrentino e Tommaso Marchese per A.G. e Federico Tedeschini per la Regione Abruzzo.

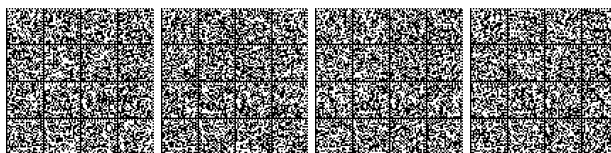
Ritenuto in fatto

1.- Il Tribunale ordinario di Teramo, in funzione di giudice del lavoro, con ordinanza del 19 marzo 2013 iscritta al n. 117 del registro ordinanze 2013, ha sollevato, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 43 della legge della Regione Abruzzo 8 febbraio 2005, n. 6 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2005 e pluriennale 2005-2007 della Regione Abruzzo - Legge finanziaria regionale 2005), come sostituito dall'art. 1, comma 2, della legge della Regione Abruzzo 21 novembre 2008, n. 16 (Provvedimenti urgenti e indifferibili).

Il rimettente premette di essere investito del ricorso promosso da A.G., appartenente alla categoria B, posizione economica B3, immessa, a seguito di superamento di concorso pubblico, nel ruolo del personale della Regione Abruzzo con decorrenza giuridica dal 3 marzo 1981. La ricorrente ha chiesto il riconoscimento del diritto a percepire la retribuzione individuale di anzianità (r.i.a.), corrispostale in ragione di euro 44,74 mensili, nel maggior importo, pari a euro 637,50 mensili, percepito, a parità di anzianità di servizio, da altro impiegato appartenente alla medesima qualifica e proveniente dall'ANAS, ammesso al beneficio del mantenimento del trattamento economico individuale di anzianità maturato presso l'amministrazione di provenienza. A sostegno della domanda, la ricorrente nel giudizio *a quo* ha chiesto l'applicazione dell'art. 43 della legge reg. n. 6 del 2005, il quale modificando l'art. 1 della legge regionale 13 ottobre 1998, n. 118 (Riconoscimento agli effetti economici della anzianità di servizio prestato presso lo Stato, Enti Pubblici, Enti Locali e Regioni, nei confronti del personale inquadrato nel ruolo regionale a seguito di pubblici concorsi ed estensione dei benefici previsti dalla L. n. 144 del 1989 al personale ex L. n. 285 del 1977), ha riconosciuto ai dipendenti regionali «ai fini perequativi, la stessa retribuzione individuale di anzianità percepita dai dipendenti vincitori delle procedure concorsuali suddette ai quali è stato applicato il comma 1, quantificata tenendo conto dell'ammontare maggiore percepito a parità di anzianità di servizio al momento dell'inquadramento nella qualifica regionale ricoperta».

La Regione, costituitasi nel giudizio *a quo*, ha eccepito l'illegittimità costituzionale della disposizione invocata dalla ricorrente per contrasto con gli artt. 3, 36, 81, quarto comma, 97, 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Il rimettente riferisce ampiamente le argomentazioni svolte dalla difesa regionale a sostegno delle censure e, tuttavia, ritiene di sollevare questione di costituzionalità dell'art. 43 della legge reg. n. 6 del 2005 unicamente con riguardo al parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.



Sostiene, infatti, che la disposizione regionale, intervenendo su una voce del trattamento economico del personale dipendente dalla Regione, a seguito della privatizzazione dei rapporti di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione, inciderebbe sulla materia dell'«ordinamento civile» riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, come affermato dalla giurisprudenza costituzionale.

In ordine alla rilevanza della questione, il Tribunale, dopo aver svolto un ampio excursus delle vicende normative che hanno riguardato la r.i.a., osserva come l'art. 43 della legge reg. n. 6 del 2005 persegua finalità perequative del trattamento retributivo erogato ai dipendenti già appartenenti al ruolo regionale rispetto a quelli provenienti da altre amministrazioni. Proprio tale finalità, ad avviso del rimettente, induce ad interpretare la disposizione in esame nel senso di riconoscere il diritto alla riliquidazione della r.i.a. anche in favore del personale regionale che non sia stato assunto a seguito di procedure selettive o di mobilità. Infatti, la (asserita) sperequazione cui la norma è volta a porre rimedio sarebbe stata determinata proprio dalla precedente legislazione regionale che, nel recepire gli esiti della contrattazione collettiva anteriore alla privatizzazione del pubblico impiego, aveva creato uno squilibrio tra il trattamento economico di anzianità del personale regionale e quello proveniente da altre amministrazioni.

La rilevanza della questione, inoltre, non sarebbe venuta meno per effetto della abrogazione della disposizione censurata disposta dall'art. 6 della legge della Regione Abruzzo 3 agosto 2011, n. 24 (Intervento di adeguamento normativo in materia di personale), con decorrenza dal 13 agosto 2011, atteso che la domanda formulata dalla ricorrente attiene al periodo compreso tra il 1° luglio 1998 e il febbraio 2011 «oltre che il periodo successivo, da intendersi limitato a quello di produzione degli effetti della norma».

Il Tribunale dà anche conto della circostanza che, nel caso al suo esame, il dipendente dell'ANAS, rispetto al quale la ricorrente chiede la riliquidazione della r.i.a., ha conservato il trattamento economico di cui godeva presso tale amministrazione, ivi compresa la retribuzione individuale di anzianità, in forza dell'art. 4 del d.P.C.m. 22 dicembre 2000, n. 448 (Regolamento recante modalità e procedure per il trasferimento del personale dell'Ente nazionale per le strade - ANAS - alle regioni ed agli enti locali, in attuazione dell'articolo 7, comma 4, del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112), e non già in forza della analoga disposizione regionale contenuta nell'art. 1, comma 1, della legge reg. n. 118 del 1998.

Ciononostante, il giudice *a quo* ritiene che la disposizione censurata - la quale riconosce il diritto alla riliquidazione della r.i.a. rispetto a quei dipendenti che abbiano mantenuto il trattamento economico dell'ente di provenienza in forza della disposizione regionale - debba trovare comunque applicazione nel caso di specie pur non ricorrendo la condizione ivi prevista, tenuto conto della finalità perequativa perseguita dal legislatore regionale. Pertanto, l'identità della *ratio* della norma di cui al comma 1 della legge reg. n. 118 del 1998 e quella di cui al d.P.C.m. n. 448 del 2000 giustificerebbe l'applicazione, anche analogica, della disposizione censurata.

2.- È intervenuta in giudizio la parte privata A.G. la quale ha chiesto alla Corte di rigettare la questione di costituzionalità sollevata dal Tribunale.

Osserva, al riguardo, che la giurisprudenza costituzionale richiamata dal rimettente non sarebbe pertinente al caso di specie dal momento che essa riguarderebbe istituti contrattuali regolati da leggi dello Stato o da contratti collettivi.

La questione in esame, invece, atterrebbe ad un beneficio economico introdotto e regolato dalla contrattazione collettiva degli anni ottanta, recepito e disciplinato da leggi regionali, ma mai dalla normativa statale, né da contratti collettivi per il comparto Regioni-Autonomie locali dal 1995 in poi.

Con la riforma del pubblico impiego per effetto del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 (Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della L. 23 ottobre 1992, n. 421), successivamente abrogato dal decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), venne disposta la abrogazione degli automatismi retributivi di tal che la r.i.a. continuò ad essere corrisposta in favore del personale che già ne godeva per effetto della disciplina previgente.

Le leggi regionali n. 118 del 1998, n. 6 del 2005 e n. 16 del 2008 avrebbero regolamentato «gli effetti della persistenza dell'istituto della retribuzione individuale di anzianità contemplata (come dato di fatto esistente) ma non disciplinata dalla contrattazione collettiva post riforma», in continuità con la normativa regionale preesistente. La legge censurata, pertanto, sarebbe intervenuta in una materia che già apparteneva alla competenza regionale sia in quanto riferita al personale impiegato nei propri uffici, sia perché ha disciplinato un istituto da essa previsto. Essa, inoltre, non sarebbe volta ad incrementare l'importo della r.i.a., bensì a rimuovere differenze nel godimento della stessa a parità di condizioni.

3.- La Regione Abruzzo si è costituita in giudizio chiedendo l'accoglimento della questione prospettata dal Tribunale ordinario di Teramo.



Dopo aver premesso che la r.i.a., ove acquisita, costituisce un elemento del trattamento economico fondamentale previsto dai contratti collettivi di comparto riconosciuto a coloro che sono stati assunti prima del 1990 e che, a decorrere dalla privatizzazione del pubblico impiego, i contratti collettivi nazionali di lavoro non prevedono più gli avanzamenti economici per scatti di anzianità avendoli sostituiti con sistemi basati su istituti meritocratici, la difesa regionale osserva come l'art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 165 del 2001 abbia previsto che l'attribuzione di trattamenti economici possa avvenire esclusivamente attraverso contratti collettivi, ovvero, a determinate condizioni, mediante contratti collettivi individuali, stabilendo, al contempo, che le disposizioni di legge, regolamenti o atti amministrativi che attribuiscono incrementi retributivi non previsti dai contratti «cessano di avere efficacia a far data dall'entrata in vigore del relativo rinnovo contrattuale».

La disposizione censurata avrebbe introdotto un trattamento economico ulteriore rispetto a quello previsto dalla contrattazione collettiva per i dipendenti del comparto Regioni-Autonomie locali, determinando un ingiustificato aumento retributivo.

La difesa regionale richiama la giurisprudenza di questa Corte secondo cui il rapporto di impiego alle dipendenze delle Regioni e degli Enti locali, a seguito della privatizzazione avvenuta con l'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421 (Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale), è retto dalla disciplina generale dei rapporti di lavoro tra privati ed è perciò soggetto alle regole che garantiscono l'uniformità di tali rapporti, regole costituenti l'assetto dell'ordinamento civile.

La disposizione regionale censurata, perciò, sarebbe intervenuta in un ambito, quello del pubblico impiego privatizzato, che, attenendo all'ordinamento civile, è riservato alla competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

La difesa regionale sostiene, inoltre, che l'art. 43 della legge reg. n. 6 del 2005 contrasterebbe con gli artt. 3, 36 e 97 Cost., in quanto non riconoscerebbe la giusta retribuzione di ciascun lavoratore e violerebbe il principio di uguaglianza sostanziale. Contrasterebbe, altresì, con il principio di ragionevolezza ed imparzialità.

Infine, la Regione sostiene che la disposizione censurata violerebbe l'art. 81, quarto comma, Cost., non essendo stata prevista un'effettiva copertura finanziaria per far fronte alle obbligazioni da essa nascenti.

4.- In prossimità dell'udienza, la Regione Abruzzo ha depositato una memoria nella quale insiste per l'accoglimento della questione di legittimità con riferimento a tutti i parametri costituzionali da essa invocati.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale ordinario di Teramo, in funzione di giudice del lavoro, ha promosso, con ordinanza del 19 marzo 2013 iscritta al n. 117 del registro ordinanze 2013, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 43 della legge della Regione Abruzzo 8 febbraio 2005, n. 6 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2005 e pluriennale 2005-2007 della Regione Abruzzo - Legge finanziaria regionale 2005), come sostituito dall'art. 1, comma 2, della legge della Regione Abruzzo 21 novembre 2008, n. 16 (Provvedimenti urgenti e indifferibili).

Il rimettente lamenta che la disposizione censurata - nella parte in cui riconosce a tutti i dipendenti regionali, a parità di anzianità, lo stesso trattamento economico di anzianità attribuito ai dipendenti appartenenti alla medesima qualifica provenienti da altra amministrazione i quali, in forza dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 13 ottobre 1998, n. 118 (Riconoscimento agli effetti economici della anzianità di servizio prestato presso lo Stato, Enti Pubblici, Enti Locali e Regioni, nei confronti del personale inquadrato nel ruolo regionale a seguito di pubblici concorsi ed estensione dei benefici previsti dalla L. n. 144 del 1989 al personale ex L. n. 285 del 1977), hanno mantenuto il trattamento economico di anzianità ivi eventualmente maturato - violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., dal momento che la disciplina del trattamento economico dei dipendenti regionali rientrerebbe nella materia dell'ordinamento civile che appartiene alla potestà legislativa esclusiva dello Stato.

È intervenuta in giudizio la parte privata A.G., la quale ha chiesto a questa Corte di rigettare la questione di legittimità sollevata dal Tribunale, osservando che la giurisprudenza costituzionale richiamata dal rimettente non sarebbe pertinente al caso di specie dal momento che essa riguarderebbe istituti contrattuali regolati da leggi dello Stato o da contratti collettivi e che la questione in esame, invece, atterrebbe ad un beneficio economico introdotto e regolato dalla contrattazione collettiva degli anni ottanta, recepito e disciplinato da leggi regionali, ma mai dalla normativa statale, né da contratti collettivi per il comparto Regioni-Autonomie locali dal 1995 in poi.



2.- Occorre preliminarmente precisare che la Regione Abruzzo, che è intervenuta nel giudizio per chiedere una pronuncia di illegittimità costituzionale di una sua disposizione legislativa, ha evocato nelle proprie difese la violazione di parametri costituzionali ulteriori rispetto a quello indicato nell'ordinanza di rimessione.

Tali deduzioni non sono tuttavia idonee ad ampliare il *thema decidendum* quale risulta definito dal giudice *a quo* nell'ordinanza di rimessione. Infatti, secondo l'orientamento costante della giurisprudenza costituzionale, «l'oggetto del giudizio di costituzionalità in via incidentale è limitato alle sole norme e parametri indicati, pur se implicitamente, nell'ordinanza e [...] quindi non possono essere presi in considerazione questioni o profili di costituzionalità diversi, tanto se siano stati dedotti ma non fatti propri dal giudice *a quo*, quanto se ampliano o modificano il contenuto delle stesse ordinanze» (sentenze n. 310 del 2013 e n. 184 del 2011; ordinanza n. 298 del 2011).

Pertanto, l'oggetto del giudizio deve ritenersi circoscritto alla verifica della compatibilità della disposizione regionale unicamente con riguardo al parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

3.- Al fine di comprendere il significato e la portata della disposizione oggetto della censura è necessario dare conto della sua origine e della sua evoluzione.

Con la legge reg. n. 118 del 1998, il legislatore abruzzese ha introdotto una norma che riconosceva «Al personale regionale, inquadrato in ruolo a seguito di pubblico concorso [...] il trattamento economico di anzianità eventualmente maturato nel ruolo dell'ente di provenienza, sia esso Stato o ente pubblico o ente locale o altra Regione» (art. 1).

Tale disposizione, in sostanza, consentiva al personale proveniente da altre amministrazioni, che fosse stato inquadrato nei ruoli della Regione Abruzzo a seguito di concorso, di mantenere la retribuzione individuale di anzianità (r.i.a.) di cui godeva presso l'amministrazione di provenienza.

Sul presupposto che questa previsione determinasse una sperequazione tra detto personale e quello che già si trovava alle dipendenze della Regione, il quale eventualmente godeva di un trattamento di anzianità inferiore, l'art. 43 della legge reg. n. 6 del 2005 ha riconosciuto a tali dipendenti il diritto ad ottenere l'allineamento della r.i.a. con quella goduta dal personale transitato nei ruoli regionali da altra amministrazione. La disposizione censurata ha infatti inserito nell'art. 1 della legge reg. n. 118 del 1998 un comma *2-bis* il quale - nella sua formulazione originale - stabiliva che «Ai dipendenti regionali inquadrati in ruolo a seguito di superamento di corso-concorso pubblico o concorso pubblico è riconosciuta, ai fini perequativi, la stessa retribuzione individuale di anzianità percepita dai dipendenti vincitori delle procedure concorsuali suddette ai quali è stato applicato il comma 1 quantificata tenendo conto dell'ammontare maggiore percepito a parità di anzianità di servizio al momento dell'inquadramento nella qualifica regionale ricoperta».

La stessa disposizione, inoltre, ha modificato il comma 1 dell'art. 1 della legge reg. n. 118 del 1998 aggiungendo «dopo le parole "pubblico concorso" "o a seguito di procedura di mobilità"».

Dunque, con le modifiche introdotte dall'art. 43 della legge reg. n. 6 del 2005, il legislatore regionale ha inteso perseguire finalità perequative del trattamento di anzianità di tutti i dipendenti regionali riconoscendo il diritto alla riliquidazione della r.i.a. in favore del personale regionale già in organico, assunto tramite corso-concorso o concorso pubblico. Il parametro di riferimento per tale riliquidazione è costituito dal trattamento di anzianità di cui beneficia il personale transitato nei ruoli regionali non solo a seguito di pubblico concorso, come previsto dalla formulazione originaria dell'art. 1, comma 1, della legge reg. n. 118 del 1998, ma anche a seguito di procedure di mobilità.

La successiva legge reg. n. 16 del 2008 ha sostituito il citato art. 43 ulteriormente ampliando l'ambito dei destinatari di tale previsione, individuandoli nei «dipendenti che alla data del 1989 erano inquadrati in ruolo in una delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 [...]».

Infine, l'art. 6 della legge reg. 3 agosto 2011, n. 24 (Intervento di adeguamento normativo in materia di personale), ha abrogato i commi *2-bis* e *2-ter* della legge reg. n. 118 del 1998 a decorrere dal giorno successivo a quello della sua pubblicazione, e dunque a far data dal 13 agosto 2011.

3.1.- Tale abrogazione non determina l'irrelevanza della questione prospettata dal Tribunale ordinario di Teramo dal momento che, come dallo stesso correttamente rilevato, la disposizione censurata continua a trovare applicazione nel giudizio *a quo* concernendo la domanda della dipendente regionale il periodo anteriore a tale abrogazione.

4.- Nel merito, la censura è fondata.

Essa deve ritenersi circoscritta a quella parte dell'art. 43 della legge reg. n. 6 del 2005 che ha introdotto nell'art. 1 della legge reg. n. 118 del 1998 il comma *2-bis*, appuntandosi unicamente contro quest'ultima disposizione le censure del giudice *a quo*.

Secondo il costante orientamento di questa Corte, a seguito della privatizzazione del rapporto di pubblico impiego - operata dall'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421 (Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale), dall'art. 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per



la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa), e dai decreti legislativi emanati in attuazione di dette leggi delega - la disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione è retta dalle disposizioni del codice civile e dalla contrattazione collettiva.

Con specifico riguardo al trattamento economico, l'art. 2, comma 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), stabilisce che «L'attribuzione di trattamenti economici può avvenire esclusivamente mediante contratti collettivi» e l'art. 45 dello stesso decreto ribadisce che «Il trattamento economico fondamentale ed accessorio [...] è definito dai contratti collettivi». Ancora, il citato art. 2, comma 3, prevede che «Le disposizioni di legge, regolamenti o atti amministrativi che attribuiscono incrementi retributivi non previsti da contratti cessano di avere efficacia a far data dall'entrata in vigore del relativo rinnovo contrattuale».

Proprio a seguito di tale privatizzazione, questa Corte ha affermato che «i principi fissati dalla legge statale in materia costituiscono tipici limiti di diritto privato, fondati sull'esigenza, connessa al precetto costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati e, come tali, si impongono anche alle Regioni a statuto speciale» (sentenza n. 189 del 2007).

In particolare, dall'art. 2, comma 3, terzo e quarto periodo, della legge n. 421 del 1992, emerge il principio per cui il trattamento economico dei dipendenti pubblici è affidato ai contratti collettivi, di tal che la disciplina di detto trattamento, e, più in generale, la disciplina del rapporto di impiego pubblico rientra nella materia dell'«ordinamento civile» riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato (sentenze n. 61 del 2014, n. 286 e n. 225 del 2013, n. 290 e n. 215 del 2012, n. 339 e n. 77 del 2011, n. 332 e n. 151 del 2010).

Per tale ragione, è stata dichiarata l'illegittimità di talune disposizioni regionali che prevedevano in favore dei dipendenti delle Regioni delle indennità non previste dalle norme statali (sentenze n. 290 del 2012 e n. 151 del 2010), ovvero incrementavano trattamenti accessori (sentenza n. 332 del 2010), o, comunque, disciplinavano aspetti del trattamento economico di tali dipendenti (sentenze n. 7 e n. 77 del 2011).

Per le medesime ragioni, sono state dichiarate non fondate le questioni di costituzionalità sollevate da talune Regioni avverso talune disposizioni statali che disciplinavano aspetti del trattamento retributivo dei dipendenti pubblici (sentenze n. 61 del 2014, n. 225 del 2013 e n. 215 del 2012).

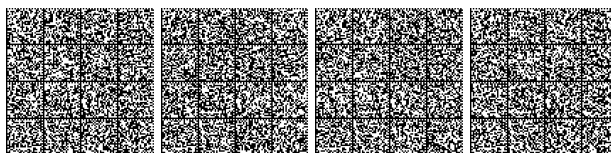
4.1.- Venendo ad esaminare la disposizione censurata, essa, come si è detto, disciplina la retribuzione individuale di anzianità dei dipendenti regionali, allineandone l'ammontare a quello percepito dai dipendenti che, provenendo da altre amministrazioni, sono transitati nei ruoli regionali.

Ebbene, secondo quanto affermato dalla giurisprudenza di legittimità, la r.i.a. costituisce un «istituto retributivo commisurato all'anzianità di servizio che è preordinato a premiare l'esperienza professionale maturata nello specifico settore nel quale è effettuata la prestazione» (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza n. 756 del 19 gennaio 2012; Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza n. 11836 del 21 maggio 2009). Pertanto, l'art. 43 della legge reg. n. 6 del 2005 incide indubbiamente sul trattamento economico dei dipendenti regionali prevedendone un incremento allorché ricorrano le condizioni previste. Esso, dunque, eccede dall'ambito di competenza riservato al legislatore regionale invadendo la materia dell'«ordinamento civile», riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato.

Infondata è, a tale riguardo, l'argomentazione sviluppata dalla difesa della parte privata secondo la quale sussisterebbe la competenza regionale trattandosi di personale dipendente dalla Regione e non essendo la r.i.a. disciplinata a livello statale, ma solo dalla legge regionale. Come si è innanzi detto, a seguito della privatizzazione del pubblico impiego, la disciplina del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti pubblici individuati dall'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, tra i quali sono ricompresi anche i dipendenti delle Regioni, compete unicamente al legislatore statale.

Conseguentemente, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 43 della legge reg. n. 6 del 2005, come sostituito dall'art. 1, comma 2, della legge reg. n. 16 del 2008.

5.- Quanto alle conseguenze della caducazione della disposizione censurata e del venir meno dell'allineamento stipendiale da essa previsto e al timore, espresso in udienza dalla difesa della parte privata, circa possibili violazioni del principio di eguaglianza che la declaratoria di illegittimità costituzionale potrebbe determinare, può essere utile richiamare la giurisprudenza di questa Corte in ordine alla soppressione operata dal legislatore statale di analogo istituto previsto in favore di determinate categorie di lavoratori. In quell'occasione si è affermato che l'estensione - nella quale appunto consiste l'allineamento stipendiale - «di un trattamento riconosciuto ad personam ad una intera categoria di dipendenti per il solo fatto, del tutto accidentale, che un soggetto cui spetti tale trattamento, venga ad inserirsi in tale categoria affiancandosi a colleghi che, se pur in possesso di una maggiore anzianità, godono di una retribuzione minore», benché prevista allo scopo di eliminare diseguaglianze nell'ambito delle singole qualifiche, «finisce in pratica col crearne altre tra le diverse qualifiche e le diverse categorie, alterandosi oltretutto il principio secondo cui la progressione nel trattamento economico deve corrispondere a criteri prefissati nella legge o nei contratti collettivi, e collegarsi, in ogni caso, a miglioramenti nella qualità e quantità delle prestazioni effettuate» (sentenza n. 6 del 1994; si veda inoltre sentenza n. 379 del 1999).



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 43 della legge della Regione Abruzzo 8 febbraio 2005, n. 6 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2005 e pluriennale 2005-2007 della Regione Abruzzo - Legge finanziaria regionale 2005), come sostituito dall'art. 1, comma 2, della legge della Regione Abruzzo 21 novembre 2008, n. 16 (Provvedimenti urgenti e indifferibili), nella parte in cui introduce il comma 2-bis nell'art. 1 della legge della Regione Abruzzo 13 ottobre 1998, n. 118 (Riconoscimento agli effetti economici della anzianità di servizio prestato presso lo Stato, Enti Pubblici, Enti Locali e Regioni, nei confronti del personale inquadrato nel ruolo regionale a seguito di pubblici concorsi ed estensione dei benefici previsti dalla L. n. 144 del 1989 al personale ex L. n. 285 del 1977).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 luglio 2014.

F.to:

Sabino CASSESE, *Presidente*

Paolo Maria NAPOLITANO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 18 luglio 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_140211

N. 212

Sentenza 9 - 18 luglio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Tutela paesaggistica - Istituzione e composizione del Consiglio regionale per la protezione del patrimonio naturale - Istituzione di parchi e riserve.

- Legge della Regione siciliana 6 maggio 1981, n. 98 (Norme per l'istituzione nella Regione siciliana di parchi e riserve naturali), artt. 3, comma 1, lettera e), 6, comma 1, e 28, commi 1 e 2.

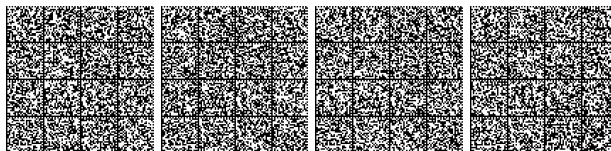
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Sabino CASSESE;

Giudici : Giuseppe TESAURO, 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



SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1, lettera *e*), 6, comma 1, e 28, commi 1 e 2, della legge della Regione siciliana 6 maggio 1981, n. 98 (Norme per l'istituzione nella Regione siciliana di parchi e riserve naturali), promossi dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione di Catania, con quattro ordinanze del 2 aprile 2013, rispettivamente iscritte ai nn. 154, 155, 156 e 157 del registro ordinanze 2013 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 27, prima serie speciale, dell'anno 2013.

Visti l'atto di costituzione del Consorzio di tutela della IGP pomodoro di Pachino nonché gli atti di intervento della Regione siciliana;

udito nella camera di consiglio del 23 giugno 2014 e nell'udienza pubblica del 24 giugno 2014 il Giudice relatore Paolo Grossi;

uditi gli avvocati Giuseppe Gambuzza per il Consorzio di tutela della IGP pomodoro di Pachino e Marina Valli per la Regione siciliana.

Ritenuto in fatto

1.- Nel corso di quattro distinti procedimenti - rispettivamente promossi dal Consorzio di tutela della IGP pomodoro di Pachino (r.o. n. 155 del 2013), dal Comune di Pachino (r.o. n. 154 del 2013), da C.S., in proprio e quale legale rappresentante della Azienda agricola ittica Spatola Francesco & C. (r.o. n. 156 del 2013), e da Acqua Azzurra spa (r.o. n. 157 del 2013) nei confronti dell'Assessorato territorio e ambiente della Regione siciliana, per l'annullamento del decreto del Dirigente generale del Dipartimento regionale dell'Ambiente n. 577 del 27 luglio 2011, con il quale è stata istituita la riserva naturale denominata "Pantani della Sicilia sud orientale" -, il Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione di Catania, ha sollevato - con ordinanze di contenuto pressoché identico - questione di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1, lettera *e*), 6, comma 1, e 28, commi 1 e 2, della legge della Regione siciliana 6 maggio 1981, n. 98 (Norme per l'istituzione nella Regione siciliana di parchi e riserve naturali), per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, in relazione all'art. 22 della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette).

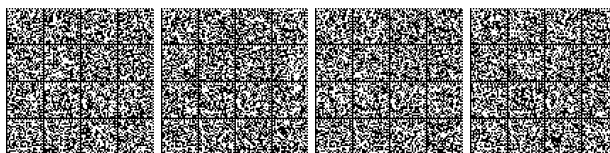
Richiamando giurisprudenza propria e del Consiglio di Stato, il Tribunale rimettente afferma che i ricorrenti privati sono legittimati a dedurre censure relative alla mancata partecipazione del Comune al procedimento per la istituzione delle riserve naturali regionali, in quanto «ente esponenziale della comunità territoriale».

Al riguardo, si rileva che la legge regionale siciliana n. 98 del 1981, in tema di forme partecipative dei Comuni alla istituzione di parchi e riserve naturali, stabilisce la possibilità di formulare «osservazioni» nei confronti della proposta di piano regionale dei parchi e delle riserve naturali (art. 28, comma 1, in riferimento all'art. 4, comma 1, lettera *a*), nonché la designazione di «tre esperti» da parte delle «tre principali associazioni dei comuni» (art. 3, comma 1, lettera *e*), da nominare nell'ambito del Consiglio regionale per la protezione del patrimonio naturale, al quale spetta il compito di predisporre il piano regionale dei parchi e delle riserve naturali (art. 4, comma 1, lettera *a*), in attuazione del quale si provvede alla emanazione dei decreti istitutivi di parchi e riserve (art. 6, commi 1 e 2).

Tali forme partecipative sarebbero, anzitutto, previste solo con riferimento alla predisposizione del piano regionale, ma non al procedimento istitutivo delle singole aree; inoltre, esse sarebbero meno garantistiche di quelle previste dall'art. 22 della legge n. 394 del 1991, essendo dirette solo alla formulazione di proposte e osservazioni circoscritte al piano regionale.

Si rammenta, dunque, la giurisprudenza costituzionale che - nel qualificare il citato art. 22 della legge n. 394 del 1991 come «parametro interposto» - ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di disposizioni regionali che non prevedevano la partecipazione degli enti locali all'istituzione o alla modifica delle aree protette (sentenza n. 282 del 2000). Il che dimostrerebbe l'impossibilità di ritenere integrabile la disciplina regionale denunciata con le previsioni dettate dal richiamato art. 22 della legge n. 394 del 1991, oltre che impraticabile un'eventuale interpretazione adeguatrice.

Si richiama, inoltre, la giurisprudenza costituzionale nella quale si è sottolineato come la materia dell'«ambiente», pur nella peculiarità del relativo atteggiarsi in rapporto ad altri interessi e attribuzioni regionali, rientri nella competenza esclusiva dello Stato, a norma dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., senza che lo statuto speciale per la Regione siciliana individui una disciplina derogatoria rispetto all'indicato parametro costituzionale; con la conseguenza che il più volte menzionato art. 22 della legge statale dovrebbe ritenersi applicabile anche nell'ambito della Regione siciliana.



2.- Nei giudizi è intervenuta la Regione siciliana, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile e, comunque, infondata.

Quanto ai giudizi proposti da privati, si deduce che questi ultimi, contrariamente all'assunto del Tribunale rimettente, non sarebbero legittimati a far valere doglianze relative alla mancata partecipazione al procedimento del Comune di residenza, quale ente esponenziale della comunità territoriale.

Si osserva, poi, sempre in punto di ammissibilità, che non sarebbe stato invocato alcun parametro e che se, dal contesto della ordinanza, dovesse ritenersi richiamato l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., difetterebbe adeguata motivazione circa le ragioni della presunta violazione; non sarebbe stata motivata, del resto, neppure la relativa applicazione alla Regione siciliana, dotata di autonomia statutaria, cosicché, ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), lo statuto di autonomia dovrebbe prevalere, salvo che le norme del Titolo V della Costituzione, di cui si assume la violazione, non forniscano un margine di autonomia maggiore rispetto a quello statutariamente assegnato alla Regione.

Si osserva, ancora, che la questione sarebbe priva del requisito della rilevanza, posto che lo stesso TAR rimettente avrebbe, in altra pronuncia (sentenza n. 492 del 1998), fornito una interpretazione costituzionalmente orientata, reputando che, attesa la «concreta incidenza che il provvedimento istitutivo della riserva avrebbe avuto sui ricorrenti», l'amministrazione era obbligata a dar corso agli adempimenti previsti dagli artt. 8 e seguenti della legge regionale 30 aprile 1991, n. 10 (Disposizioni per i procedimenti amministrativi, il diritto di accesso ai documenti amministrativi e la migliore funzionalità dell'attività amministrativa), per pervenire ad un equilibrato assetto degli interessi coinvolti.

Nella specie, il Tribunale rimettente - operando, a sua volta, una interpretazione costituzionalmente orientata della normativa denunciata - avrebbe potuto respingere i ricorsi, ritenendo la questione superata dal fatto che l'istituzione della riserva naturale era stata preceduta dal parere favorevole del Consiglio regionale per la protezione del patrimonio naturale, composto, tra gli altri, da tre esperti designati dalle tre principali associazioni dei Comuni, il cui compito «è proprio quello di rappresentare, in seno a tale organismo, le peculiari esigenze dei singoli comuni che vengono di volta in volta interessati dai provvedimenti istitutivi di parchi o riserve regionali».

3.- Nel giudizio di cui all'ordinanza n. 155 del 2013 si è costituito il Consorzio di tutela della IGP pomodoro di Pachino, ricorrente in uno dei giudizi a quibus, chiedendo dichiararsi l'illegittimità costituzionale della normativa denunciata.

Dopo ampia narrativa concernente la vicenda di cui al giudizio principale, la parte privata sottolinea come la disciplina dettata dalla legge regionale n. 98 del 1981 preveda forme di partecipazione degli enti coinvolti dal procedimento di formazione delle aree protette «notevolmente diverse e meno garantistiche di quelle contemplate dall'art. 22 della l. n. 394 del 1991»: la disciplina regionale si limiterebbe, infatti, a stabilire momenti di partecipazione (osservazioni e proposte) soltanto con riferimento al piano regionale dei parchi e delle riserve naturali, «mentre nessuna forma di partecipazione dei comuni e degli enti esponenziali è prevista con riferimento al procedimento istitutivo delle singole aree protette». Ciò risulterebbe ancor più grave nel caso di specie, dal momento che il piano regionale, «istituito nel 1991», non è stato mai più aggiornato, malgrado la legge censurata ne «prevedesse un aggiornamento quinquennale».

L'amministrazione regionale avrebbe dovuto, quindi, verificare la compatibilità delle norme in esame con il mutato quadro di legislazione statale (legge quadro n. 394 del 1991) e con le modifiche costituzionali in tema di riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni. Tanto il Comune di Pachino che il Consorzio ricorrente avevano, peraltro, già nel 2006, evidenziato all'amministrazione regionale la circostanza che il piano regionale dei parchi e delle riserve (approvato con decreto del 10 giugno 1991, n. 970) era fondato su mappe ormai «obsolete», sollecitando una nuova istruttoria sul punto. La violazione del diritto di partecipazione avrebbe, quindi, compromesso gli interessi della comunità locale, la cui economia è fortemente interessata dalla coltivazione dei pomodori (si citano, al riguardo, le sentenze n. 282 del 2000 e n. 315 del 2010 - in tema di competenza statale esclusiva in materia di «ambiente» - nonché le sentenze n. 193 del 2010 e n. 14 del 2012).

Si conclude osservando che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 12 del 2009, ha statuito che, in materia ambientale, la Regione siciliana non ha alcuna competenza esclusiva: un atto legislativo che tratti la materia ambientale dovrebbe, quindi, «necessariamente conformarsi alle ulteriori fonti di diritto che vivono nel territorio, soprattutto se gerarchicamente superiori».



Considerato in diritto

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione di Catania, ha sollevato, con quattro ordinanze di analogo contenuto, questione di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1, lettera e), 6, comma 1, e 28, commi 1 e 2, della legge della Regione siciliana 6 maggio 1981, n. 98 (Norme per l'istituzione nella Regione siciliana di parchi e riserve naturali), per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in relazione all'art. 22 della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette).

A parere del Tribunale rimettente, le disposizioni regionali censurate si porrebbero in contrasto con l'evocato parametro costituzionale, in quanto le stesse - a differenza del predetto art. 22 della legge n. 394 del 1991, che prevede la partecipazione dei Comuni al procedimento di istituzione delle aree naturali protette regionali, «attraverso conferenze per la redazione di un documento di indirizzo relativo all'analisi territoriale dell'area da destinare a protezione, alla perimetrazione provvisoria, all'individuazione degli obiettivi da perseguire, alla valutazione degli effetti dell'istituzione dell'area protetta sul territorio» - si limiterebbero a stabilire (in materia riservata allo Stato e per la quale non è stabilita una disciplina derogatoria dallo statuto di autonomia), momenti di partecipazione (osservazioni e proposte) soltanto con riferimento al piano regionale dei parchi e delle riserve naturali, escludendo qualsiasi forma di partecipazione dei Comuni e degli enti esponenziali con riferimento al procedimento istitutivo delle singole aree protette.

2.- Le ordinanze di rimessione sollevano un'identica questione, sicché i relativi giudizi vanno riuniti per essere definiti con un'unica decisione.

3.- Vanno preliminarmente disattese le deduzioni svolte dalla difesa della Regione siciliana per sollecitare una declaratoria di inammissibilità della questione per difetto di motivazione sul parametro di riferimento e sulla rilevanza.

Occorre, infatti, innanzi tutto, rilevare, quanto alla pretesa mancata deduzione del parametro di costituzionalità, che i provvedimenti di rimessione, ancorché formalmente privi della relativa enunciazione in parte dispositiva, recano, nel corpo della motivazione, univoco richiamo, anche attraverso la citazione della giurisprudenza di questa Corte, alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., espressamente chiamando in causa, come normativa interposta, la disciplina dettata, quale normativa-quadro statale di riferimento, dall'art. 22 della legge n. 394 del 1991.

Deve parimenti essere disattesa l'eccezione secondo la quale il giudice rimettente avrebbe omesso di motivare sulla rilevanza della questione, in particolare non spiegando le ragioni per le quali avrebbe reputato impraticabile una soluzione interpretativa adeguatrice, che ponesse la normativa censurata in linea con quella statale, malgrado una simile interpretazione fosse stata adottata dallo stesso Tribunale in altra risalente pronuncia.

Nelle ordinanze di rimessione, infatti, la tematica è stata espressamente affrontata, giungendo alla motivata e non implausibile conclusione che, attesa l'"autosufficienza" strutturale della disciplina regionale, circa le modalità partecipative degli enti locali al procedimento di istituzione delle riserve naturali regionali, le stesse «non possano essere integrate in via interpretativa o giurisprudenziale», ma debbano conseguentemente essere sottoposte al vaglio di legittimità costituzionale.

4.- Nel merito, la questione relativa agli artt. 6, comma 1, e 28, commi 1 e 2, è fondata.

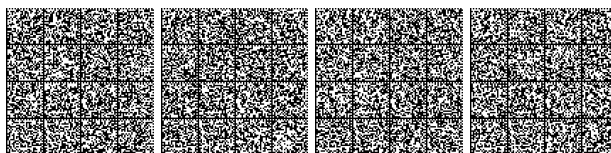
Questa Corte ha reiteratamente avuto modo di sottolineare come la disciplina delle aree protette, contenuta nella legge n. 394 del 1991, rientri nella competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente» prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. (*ex plurimis*, sentenze n. 263 e n. 44 del 2011).

Del pari consolidato è l'assunto secondo il quale la stessa disciplina, enunciando la normativa-quadro di settore sulle aree protette, detta i principi fondamentali della materia, ai quali la legislazione regionale è chiamata ad adeguarsi, assumendo dunque anche i connotati di normativa interposta (sentenze n. 14 del 2012, n. 108 del 2005 e n. 282 del 2000).

Allo stesso modo, non controversa - e non contrastata neppure dalla Regione siciliana intervenuta nel giudizio - è la rilevanza che, nel contesto della normativa-quadro di cui si è detto, assume la specifica disciplina diretta a regolare le forme della partecipazione dei diversi soggetti al procedimento istitutivo delle aree protette: essendo del tutto evidente il primario risalto che assumono le voci dei "protagonisti" socio-economici di una determinata zona, specie attraverso i relativi enti esponenziali, ai fini della realizzazione di un progetto di "perimetrazione" funzionale che, ineluttabilmente, finisce per coinvolgere interessi locali, di varia e non di rado antagonistica natura.

Ebbene, dal sollecitato raffronto tra l'art. 22 della più volte citata legge n. 394 del 1991 e le disposizioni regionali qui ora in esame, emerge senza ombra di dubbio un sensibile "scostamento", in chiave inammissibilmente riduttiva, quanto al livello ed alle garanzie partecipative, che nessuna operazione ermeneutica - diversamente da come con insistenza prospettato dalla interveniente Regione siciliana - è in grado di colmare.

L'art. 22 della legge statale, infatti, stabilisce - quali «principi fondamentali per la disciplina delle aree naturali protette regionali» - che, nel procedimento destinato all'istituzione delle aree medesime, sono chiamate a partecipare le



Province, le comunità montane ed i Comuni, attraverso forme articolate e puntuali, quali «conferenze per la redazione di un documento di indirizzo relativo all'analisi territoriale dell'area da destinare a protezione, alla perimetrazione provvisoria, all'individuazione degli obiettivi da perseguire, alla valutazione degli effetti dell'istituzione dell'area protetta sul territorio». Enti locali chiamati, poi, alla gestione dell'area protetta.

Stabilisce, poi, il comma 2 dello stesso articolo - ad ulteriore contrassegno della importanza annessa al livello ed alle forme di partecipazione delle comunità locali -, che, fatte salve le rispettive competenze per le Regioni a statuto speciale e per le Province autonome di Trento e di Bolzano, «costituiscono principi fondamentali di riforma economico-sociale la partecipazione degli enti locali alla istituzione e alla gestione delle aree protette e la pubblicità degli atti relativi alla istituzione dell'area protetta e alla definizione del piano per il parco».

Il censurato art. 6 della legge regionale in discorso, invece, si limita, al comma 1, a stabilire che, in attuazione del piano regionale dei parchi e delle riserve naturali, di cui all'art. 5 della legge medesima, si provvede alla istituzione dei parchi e delle riserve con decreto dell'Assessore regionale per il territorio e l'ambiente, previo parere del Consiglio regionale. I decreti istitutivi - puntualizza il successivo comma 3 - «conterranno la delimitazione definitiva delle singole riserve, l'individuazione dell'affidatario e la statuizione degli obblighi dello stesso, in rapporto alle indicazioni tecniche fissate dal Consiglio regionale per la realizzazione dei fini istituzionali delle riserve medesime. Detti decreti recheranno in allegato il regolamento con cui si stabiliscono le modalità d'uso e i divieti da osservarsi».

Alla interlocuzione di soggetti estranei alla amministrazione regionale è dedicato il solo art. 28, il quale stabilisce, al comma 2, che, entro trenta giorni dalla pubblicazione, fra l'altro, della proposta di piano regionale dei parchi e delle riserve naturali, predisposto dal Consiglio regionale per la protezione del patrimonio naturale, a norma dell'art. 4, comma 1, lettera a), «privati, enti, organizzazioni sindacali, cooperativistiche, sociali potranno presentare osservazioni su cui motivatamente dovrà dedurre l'ente o l'ufficio proponente e che dovranno formare oggetto di motivata deliberazione da parte dell'ente preposto all'approvazione degli strumenti suddetti contestualmente alla stessa approvazione».

Si tratta, evidentemente, in entrambi i descritti casi, di previsioni di gran lunga meno garantistiche di quelle statali in tema di partecipazione degli enti territoriali locali al procedimento di istituzione delle aree naturali regionali protette: l'unico e limitato segmento "consultivo" è previsto, infatti, genericamente e indistintamente, a favore di figure soggettive prive di qualsiasi caratterizzazione "individualizzante" e in riferimento alla mera facoltà di «presentare osservazioni»; non già, peraltro, in relazione al provvedimento istitutivo di una determinata area protetta, ma solo alla pubblicazione della proposta di piano regionale dei parchi e delle riserve naturali. Non senza evidenziare come nessun risalto partecipativo venga poi assegnato agli enti locali in tema di gestione delle aree.

Le disposizioni qui in esame, pertanto, omettendo di assicurare, in particolare ai Comuni, la possibilità di rappresentare sul piano procedimentale, secondo le opportune forme, i molteplici interessi delle relative comunità, risultano in contrasto con i parametri evocati e vanno dichiarate, *in parte qua*, costituzionalmente illegittime.

5.- Le ragioni di illegittimità costituzionale testé enunciate a proposito degli artt. 6, comma 1, e 28, commi 1 e 2, della legge regionale in discorso, non valgono per la norma di cui al denunciato art. 3, comma 1, lettera e).

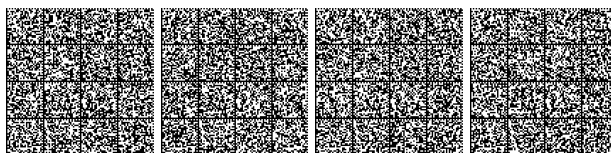
Nell'attribuire alle «tre principali associazioni dei comuni» il potere di designare «tre esperti» come componenti di un organo eminentemente tecnico-professionale, quale il già ricordato Consiglio regionale per la protezione del patrimonio naturale (nel quale è prevista la partecipazione, tra gli altri, di «un esperto designato dall'Unione delle Province d'Italia (UPI)», di docenti universitari proposti dalle «università dell'isola», di esperti proposti «dalla sezione regionale dell'Istituto nazionale di urbanistica e dall'Istituto internazionale di vulcanologia del Consiglio nazionale delle ricerche» o designati da una serie di enti e associazioni del settore, tutti «scelti fra persone di alta e sperimentata competenza nel campo della salvaguardia della natura e dell'ambiente», secondo l'espressa previsione di cui al comma 2 dello stesso art. 3), la predetta disposizione denunciata assicura, sia pure in una forma variamente indiretta, un livello partecipativo minimo anche degli enti locali conforme o non incompatibile con i principi di cui alla richiamata legislazione dello Stato.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 6, comma 1, e 28, commi 1 e 2, della legge della Regione siciliana 6 maggio 1981, n. 98 (Norme per l'istituzione nella Regione siciliana di parchi e riserve naturali), nella parte in cui stabiliscono forme di partecipazione degli enti locali nel procedimento istitutivo delle aree naturali protette regionali diverse da quelle previste dall'art. 22 della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette);



2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera e), della legge della Regione siciliana 6 maggio 1981, n. 98 (Norme per l'istituzione nella Regione siciliana di parchi e riserve naturali), sollevata, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione di Catania, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 luglio 2014.

F.to:

Sabino CASSESE, *Presidente*

Paolo GROSSI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 18 luglio 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_140212

N. 213

Sentenza 9 - 18 luglio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Espropriazione per pubblica utilità - Determinazione dell'indennità di esproprio per i suoli agricoli e per i suoli non edificabili.

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 15 aprile 1991, n. 10 (Espropriazioni per causa di pubblica utilità per tutte le materie di competenza provinciale), art. 8, comma 3, come sostituito dall'art. 38, comma 7, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 10 giugno 2008, n. 4 (Modifiche di leggi provinciali in vari settori e altre disposizioni).

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

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 15 aprile 1991, n. 10 (Espropriazioni per causa di pubblica utilità per tutte le materie di competenza provinciale), sostituito dall'art. 38, comma 7-bis (*recte*: comma 7), della legge della Provincia autonoma di Bolzano 10 giugno 2008, n. 4 (Modifiche di leggi provinciali in vari settori e altre disposizioni), promosso dalla Corte di cassazione nei procedimenti vertenti tra Coldereiser srl ed altro e la Provincia autonoma di Bolzano ed altri, con ordinanza del 14 settembre 2012, iscritta al n. 285 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 51, prima serie speciale, dell'anno 2012.



Visto l'atto di costituzione di Coldereiser srl;
udito nell'udienza pubblica del 20 maggio 2014 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo.

Ritenuto in fatto

1.- La Corte di cassazione, con ordinanza del 14 settembre 2012 (r.o. n. 285 del 2012), ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 42, terzo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 15 aprile 1991, n. 10 (Espropriazioni per causa di pubblica utilità per tutte le materie di competenza provinciale), come sostituito dall'art. 38, comma 7-bis (*recte*: comma 7), della legge della Provincia autonoma di Bolzano 10 giugno 2008, n. 4 (Modifiche di leggi provinciali in vari settori e altre disposizioni).

1.1.- La rimettente espone che, in sede di giudizio di opposizione alla stima proposto dal sig. E.P. nei confronti di Coldereiser srl, la Corte d'appello di Trento, sezione distaccata di Bolzano, con sentenza del 22 marzo 2005, ha liquidato, in favore dell'attore, la somma di euro 42.151,20 a titolo di indennità per l'imposizione di una servitù di pista da sci su un terreno di 16.212 mq di proprietà di quest'ultimo, situato nel territorio di Santa Cristina Valgardena, nonché la somma di euro 648,48 annui a titolo di risarcimento per le perdite di raccolto passate e future; che, ad avviso della Corte trentina, doveva farsi applicazione dell'art. 9 della legge provinciale 26 febbraio 1981, n. 6 (Ordinamento piste da sci), non abrogata, ma solo modificata per effetti marginali dai commi 1 e 2 dell'art. 10 della legge prov. n. 10 del 1991; che, pertanto, l'indennità andava liquidata in misura pari al 10 per cento del valore del terreno; che detto valore andava calcolato alla stregua dei criteri di classificazione emergenti dall'art. 8 della legge prov. n. 10 del 1991 e che, trattandosi di suolo destinato ad insediamento produttivo, l'indennità doveva essere rapportata al valore di mercato dell'immobile, stimato in euro 26 al mq.

La citata sentenza della Corte d'appello di Trento è stata impugnata dalla società Coldereiser srl con ricorso per cassazione articolato su tre motivi, cui E.P. ha resistito con controricorso, proponendo, al contempo, ricorso incidentale condizionato.

Con il primo motivo - come riferito dalla Corte di cassazione - la ricorrente principale ha denunciato la violazione e falsa applicazione dell'art. 10 della legge prov. Bolzano n. 10 del 1991, ritenendo che, nella specie, non dovesse farsi applicazione dell'art. 9 della legge prov. n. 6 del 1981 che determina in una percentuale fissa la diminuzione del valore dell'immobile soggetto a servitù di pista da sci, bensì del citato art. 10 della legge prov. Bolzano n. 10 del 1991, la quale prevede la determinazione di detta percentuale ad opera di apposita commissione istituita ai sensi dell'art. 11 della legge medesima - commissione che, nel caso di specie, aveva ritenuto la perdita di valore del terreno di proprietà di E.P. pari al 7 per cento.

Con il secondo motivo, la società ricorrente ha denunciato la violazione e falsa applicazione degli artt. 8 e 10 della legge prov. Bolzano n. 10 del 1991 e dell'art. 5-bis del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333 (Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica) convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 8 agosto 1992, n. 359, nonché vizio di motivazione della sentenza impugnata. A sostegno delle dette censure, la ricorrente ha osservato che: 1) il terreno oggetto di causa, alla data di emissione del decreto di asservimento, era situato in zona "verde alpino" ad altitudine superiore ai 1600 metri sul livello del mare e, perciò, soggetto a vincolo generale di inedificabilità, ai sensi dell'art. 1 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 25 luglio 1970, n. 16 (Tutela del paesaggio), come modificato dall'art. 1 della legge provinciale 23 dicembre 1987, n. 35 (Integrazione della legge provinciale 25 luglio 1970, n. 16 modificata dalla legge provinciale 19 settembre 1973, n. 37, sulla tutela del paesaggio); 2) che, con sentenza n. 80 del 1996, la Corte costituzionale aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, della legge prov. Bolzano n. 10 del 1991 nella parte in cui determinava l'indennità di espropriazione con criterio non adeguato alla distinzione, introdotta dall'art. 5-bis del d.l. n. 333 del 1992, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 359 del 1992 tra terreni edificabili e terreni agricoli o non edificabili; 3) che la Corte territoriale avrebbe dovuto tenere conto della predetta distinzione e stimare il terreno con riguardo alla sua classificazione agricola.

Con il terzo motivo, infine, Coldereiser srl ha dedotto la contraddittorietà del dispositivo rispetto alla motivazione della sentenza quanto alla liquidazione dell'indennità annuale, riconosciuta all'attore a titolo di risarcimento dei danni (indicata nella somma di euro 648,48 nel dispositivo, e di euro 486,36 in motivazione).

Con l'unico motivo del ricorso incidentale condizionato - riferisce ancora la rimettente - E.P. ha denunciato la violazione dell'art. 10 della legge prov. Bolzano n. 10 del 1991, rilevando che, nell'ipotesi in cui l'art. 9 della legge prov. n. 6 del 1981 dovesse ritenersi effettivamente abrogato dalla citata legge prov. n. 10 del 1991, risulterebbe inadeguata la percentuale di riduzione del valore del fondo del 10 per cento stabilita dalla Corte d'appello, stante la determinazione della stessa ad opera del CTU nella misura del 50 per cento.



1.2.- La Corte di cassazione richiama il contenuto dell'art. 8, comma 3, della legge prov. Bolzano n. 10 del 1991, come sostituito dall'art. 38, comma 7-bis (recte: comma 7) della legge prov. Bolzano n. 4 del 2008, che dispone: «L'indennità di espropriazione per le aree non edificabili consiste nel giusto prezzo da attribuire, entro i valori minimi e massimi stabiliti dalla Commissione di cui all'articolo 11, all'area quale terreno agricolo considerato libero da vincoli di contratti agrari, secondo il tipo di coltura in atto al momento dell'emanazione del decreto di cui all'articolo 5».

Ad avviso della rimettente, la censurata disposizione normativa, che non appare suscettibile di un'interpretazione diversa da quella letterale, stabilisce un criterio di determinazione delle indennità dei suoli non edificabili - nei quali devono ritenersi necessariamente compresi i suoli agricoli - situati nel territorio della Provincia autonoma di Bolzano, del tutto disancorato dal loro effettivo valore di mercato.

La Corte di cassazione osserva che, per quanto non possa escludersi che il valore di mercato e quello agricolo minimo o massimo di tali categorie di immobili siano talvolta, in concreto, coincidenti, molto spesso il primo valore risulta (anche notevolmente) superiore al secondo, in quanto l'appetibilità di un terreno sul mercato non dipende solo dalla sua edificabilità, ma da molteplici altri fattori, quali, in primo luogo, la sua posizione e le concrete possibilità di un suo sfruttamento per fini diversi dalla coltivazione.

Il giudice *a quo* reputa le sollevate questioni di legittimità costituzionale rilevanti nel giudizio *a quo*, e non manifestamente infondate, stante la apparente fondatezza del secondo motivo di ricorso con il quale Coldereiser srl ha lamentato l'erroneità dell'individuazione, da parte della Corte d'appello, del criterio di determinazione dell'indennità di asservimento del terreno oggetto di causa che non sarebbe stato valutato come agricolo.

La rimettente riferisce che la Corte di merito ha ritenuto l'area in oggetto caratterizzata da «intrinseca capacità produttiva di tipo non agricolo» e ha affermato che doveva farsi applicazione dell'art. 8, comma 5, della legge prov. Bolzano n. 10 del 1991, secondo il quale per le «aree su cui esistono edifici, impianti o opere di urbanizzazione l'indennità consiste nel giusto prezzo che l'area avrebbe avuto in una libera contrattazione di compravendita al momento di emissione del decreto».

La Corte di cassazione aggiunge che, ad avviso della Corte d'appello, sebbene i terreni in oggetto fossero inclusi in una zona destinata a "verde alpino" e sugli stessi non esistessero edifici, impianti od opere di urbanizzazione, la loro naturale predisposizione all'uso quale pista da sci aveva impresso agli stessi la qualifica di aree contraddistinte da un'evidente produttività di tipo industriale prevalente sulla trascurabile destinazione agricola. Inoltre, sempre secondo la Corte di merito, l'autentico e fondamentale fattore produttivo sarebbe stato rappresentato proprio dai terreni aventi le richieste caratteristiche strutturali (connotati morfologici tali da renderli idonei alla realizzazione di piste da sci e compatibili con le esigenze ambientali), mentre gli impianti di risalita assolvevano ad una funzione strumentale e secondaria.

La Corte di cassazione evidenzia come, secondo la giurisprudenza di legittimità, l'art. 8, comma 5, della citata legge prov. n. 10 del 1991 si riferisca soltanto alle aree sulle quali siano stati costruiti edifici ed installate attrezzature od opere di urbanizzazione tali da avere impresso al terreno una stabile trasformazione - così da rendere attuali le originarie potenzialità edificatorie del terreno medesimo - e non già a qualunque fondo (anche non edificatorio) sul quale sussista un qualsiasi manufatto assimilabile a quelli indicati dalla norma (Corte di cassazione, prima sezione civile, sentenza 3 giugno 2010, n. 13461).

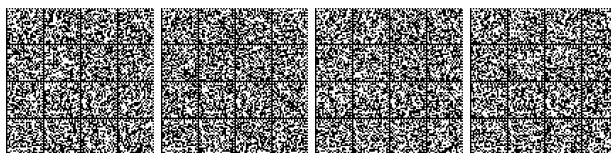
La rimettente osserva che il suolo asservito nel giudizio principale risultava classificato nel piano urbanistico comunale, adottato il 24 settembre 1997 e vigente alla data di emissione del decreto di asservimento (21 dicembre 2002), come «verde alpino, prato di montagna», «destinato all'esercizio della pratica sportiva invernale».

Si trattava, dunque, secondo la Corte di cassazione, di un terreno sul quale era vietata «qualsiasi edificazione ad esclusione dei lavori strettamente necessari per l'allestimento e la manutenzione delle piste» e che non poteva essere equiparato, ai fini della stima dell'indennità, alle aree su cui esistono edifici, impianti od opere di urbanizzazione.

La rimettente ritiene, dunque, fondato il motivo di ricorso con il quale Coldereiser srl ha lamentato la mancata valutazione del terreno in oggetto come agricolo.

Ad avviso della Corte di cassazione, la sentenza impugnata andrebbe cassata e la causa rinviata al giudice del merito per la determinazione dell'indennità in base al criterio di cui all'art. 8, comma 3, della legge prov. Bolzano n. 10 del 1991, essendo irrilevante che la ricorrente abbia erroneamente individuato la norma violata nell'art. 5-bis del d.l. n. 333 del 1992, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 359 del 1992.

Infatti, il testo dell'art. 8 della legge prov. Bolzano n. 10 del 1991, vigente alla data di emanazione della sentenza impugnata, era già stato modificato dall'art. 18 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 30 gennaio 1997, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 1997 e per il triennio 1997-1999 e norme legislative collegate - legge finanziaria 1997), il quale, recependo il dettato della sentenza della Corte costituzionale n. 80 del 1996, vi aveva introdotto la distinzione tra suoli edificabili e suoli agricoli e il comma 3, del medesimo articolo, all'epoca vigente, già prevedeva che per le aree non edificabili l'indennità di espropriazione andasse commisurata al giusto prezzo - entro i valori minimi e massimi stabiliti da una apposita commissione - da attribuire all'area



quale terreno agricolo considerato libero da vincoli contrattuali agrari e secondo il tipo di coltura in atto al momento dell'emanazione del decreto di esproprio o di asservimento.

La rimettente riferisce che - secondo quanto dedotto dalla società ricorrente e confermato dalla CTU disposta in corso di causa - il valore agricolo determinato dalla commissione provinciale per il tipo di coltura (malga) praticata sul fondo oggetto di causa, oscillava tra un minimo di euro 0,60 e un massimo di euro 0,80 a mq.

Ne conseguirebbe, alla stregua della disciplina vigente, la liquidazione da parte della Corte territoriale, in favore di E.P., di un'indennità irrisoria rispetto a quella determinata in base al valore di mercato del suolo, stimato dal giudice di merito in euro 26 al mq.

1.3.- In punto di non manifesta infondatezza la rimettente, dunque, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, della legge prov. Bolzano n. 10 del 1991, come sostituito dall'art. 38, comma 7-bis (*recte*: comma 7) della legge prov. Bolzano n. 4 del 2008, in riferimento agli artt. 3, 42, terzo comma, e 117, primo comma, Cost.

La rimettente ravvisa la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., per contrasto con le norme internazionali convenzionali ed, in particolare, con l'art. 1 del primo protocollo addizionale della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva dalla legge 4 agosto 1955, n. 848, nell'interpretazione datane dalla Corte di Strasburgo, secondo cui una misura che costituisce un'ingerenza nel diritto al rispetto dei beni di una persona fisica o giuridica deve realizzare "un giusto equilibrio" tra le esigenze di interesse generale della comunità ed il principio della salvaguardia dei diritti e delle libertà fondamentali.

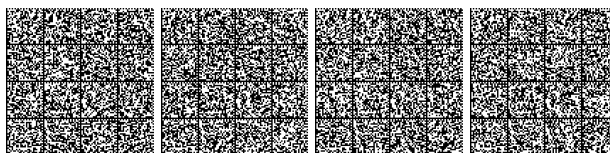
Secondo la Corte di Strasburgo, la necessità di assicurare siffatto "equilibrio" concerne tutto il contenuto dell'art. 1 del primo protocollo addizionale: infatti, la disposizione relativa alla impossibilità di privare qualcuno della sua proprietà, se non per causa di pubblica utilità e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali di diritto internazionale, dovrebbe essere letta alla luce del principio del diritto di ognuno al rispetto dei beni di sua proprietà (Corte EDU, sezione prima, sentenza 9 marzo 2006, n. 10162 Eko-EldaAvee contro Grecia). Al fine di stabilire se le misure adottate da uno Stato nell'interesse generale garantiscano un giusto equilibrio e non riversino sul proprietario un peso sproporzionato, occorrerebbe prendere in considerazione le modalità di indennizzo previste dalle leggi interne.

La rimettente evidenzia che secondo la giurisprudenza della Corte di Strasburgo: 1) senza il versamento di una somma ragionevole in rapporto al valore del bene, la privazione della proprietà che si realizza attraverso l'espropriazione costituisce normalmente un'ingerenza eccessiva con violazione dell'art. 1 del primo protocollo addizionale; 2) in caso di espropriazione isolata di un terreno, soltanto un indennizzo integrale può essere considerato ragionevole, mentre la mancanza di un indennizzo integrale, ai sensi dell'art. 1 del primo protocollo addizionale, può giustificarsi soltanto in presenza di obiettivi legittimi di pubblica utilità che perseguono misure di riforma economica o di giustizia sociale (Corte EDU, sezione prima, sentenze n. 10162 del 2006 e 29 luglio 2004, n. 36913, Scordino contro Italia).

La Corte di cassazione, in definitiva, ritiene che la norma censurata si ponga in contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., per violazione dell'art. 1 del primo protocollo addizionale nell'interpretazione datane dalla Corte EDU, in quanto prevede un criterio di determinazione dell'indennità di esproprio dei suoli non edificabili astratto e predefinito - qual è quello del valore tra un minimo e un massimo attribuito all'area quale terreno agricolo, considerato libero da vincoli di contratti agrari e secondo il tipo di coltura in atto al momento dell'emanazione del decreto di espropriazione o di asservimento - del tutto svincolato dalla considerazione dell'effettivo valore di mercato dei suoli medesimi, senza assicurare, dunque, il versamento all'avente diritto di un indennizzo integrale o quantomeno "ragionevole".

Per le medesime ragioni, ad avviso della Corte di cassazione, la norma censurata violerebbe anche l'art. 42, terzo comma, Cost., come interpretato costantemente dalla Corte costituzionale (sentenza n. 5 del 1980), nel senso che, pur non essendo il legislatore tenuto ad individuare un unico criterio di determinazione dell'indennità valido per ogni fattispecie espropriativa o ad assicurare l'integrale riparazione della perdita subita dal proprietario espropriato, l'indennità medesima non potrebbe essere meramente simbolica o irrisoria, ma dovrebbe rappresentare un serio ristoro.

La rimettente ricorda che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 181 del 2011 - con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 5-bis, comma 4, del d.l. n. 333 del 1992, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 359 del 1992, in combinato disposto con gli artt. 15, primo comma, secondo periodo, e 16, quinto e sesto comma, della legge 22 ottobre 1971, n. 865 (Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica; norme sull'espropriazione per pubblica utilità; modifiche ed integrazioni alla legge 17 agosto 1942, n. 1150; alla legge 18 aprile 1962, n. 167; alla legge 29 settembre 1964, n. 847; ed autorizzazione di spesa per interventi straordinari nel settore dell'edilizia residenziale, agevolata e convenzionata) - ha affermato che «l'art. 1 del primo protocollo della CEDU, nelle sue proposizioni, si riferisce con previsione chiaramente generale ai beni, senza operare distinzioni in ragione della *qualitas rei*»; che, come posto in luce nella sentenza n. 348 del 2007, «sia la giurisprudenza della Corte costituzionale italiana sia quella della Corte europea concordano nel ritenere che il punto di riferimento per determinare l'indennità di espropriazione deve essere il valore di mercato (o venale) del bene ablato»; che «tale punto di riferimento non può variare secondo la natura del bene, perché in tal modo verrebbe meno l'ancoraggio al dato della realtà postulato come necessario per pervenire alla determinazione di una giusta indennità».



La Corte di cassazione ritiene che la norma censurata si ponga in contrasto, altresì, con l'art. 3 Cost., in quanto il primo comma del medesimo art. 8, fatte salve le ipotesi di espropriazione finalizzate all'attuazione di interventi di riforma economico-sociale o di edilizia residenziale agevolata, prevede l'indennità di espropriazione per i suoli edificabili situati nel territorio della Provincia autonoma di Bolzano in misura corrispondente al valore di mercato del bene. Pertanto, ad avviso della rimettente, l'adozione del diverso criterio astratto e predeterminato dettato dal terzo comma dell'art. 8 per i suoli agricoli e per i suoli non edificabili, creerebbe una ingiustificata disparità di trattamento tra proprietari, non ravvisandosi alcuna plausibile ragione in base alla quale il diritto a percepire un indennizzo commisurato al valore venale dell'area ablata non debba essere riconosciuto anche a coloro che possiedono un terreno senza vocazione edilizia.

2.- Con memoria depositata in data 20 dicembre 2012 si è costituita in giudizio Coldereiser srl, eccependo il difetto di concreta rilevanza delle sollevate questioni di legittimità costituzionale.

Al riguardo, la società ricorrente sottolinea come sia pacifica nel giudizio principale la classificazione nel piano urbanistico comunale del suolo in oggetto come «verde alpino, prato di montagna», sul quale risulta vietata qualsiasi edificazione ad esclusione dei lavori strettamente necessari per l'allestimento e la manutenzione delle piste da sci. La stessa evidenza che il consulente tecnico d'ufficio nominato nel giudizio di merito ha riferito trattarsi di prati di alta montagna, effettivamente coltivati, costituenti un tipico pascolo montano.

Alla luce di tali risultanze, Coldereiser srl pone in rilievo come l'unica possibilità concreta di sfruttamento dei terreni asserviti sia quella della coltivazione agricola per cui il loro valore di mercato coincide con quello agricolo.

La società ricorrente rileva, inoltre, come il decreto di stima abbia riconosciuto al proprietario dei terreni asserviti la maggiorazione di cui all'art. 13 della legge prov. Bolzano n. 10 del 1991 (per cui l'indennità è stata moltiplicata per il coefficiente 3), con conseguente notevole aumento del valore agricolo dei terreni in oggetto, ben oltre il loro valore di mercato.

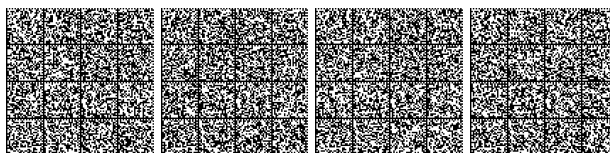
Alla luce di tali considerazioni, Coldereiser srl ritiene che le questioni di legittimità costituzionale, nei termini prospettati dal giudice remittente, difettino di concreta rilevanza ai fini della decisione e, comunque, di adeguata motivazione sulla rilevanza stessa.

Considerato in diritto

1.- La Corte di cassazione, con ordinanza del 14 settembre 2012, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 42, terzo comma, 117, primo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 15 aprile 1991, n. 10 (Espropriazioni per causa di pubblica utilità per tutte le materie di competenza provinciale), come sostituito dall'art. 38, comma 7-bis (*recte*: comma 7), della legge della Provincia autonoma di Bolzano 10 giugno 2008, n. 4 (Modifiche di leggi provinciali in vari settori e altre disposizioni), che dispone: «L'indennità d'espropriazione per le aree non edificabili consiste nel giusto prezzo da attribuire, entro i valori minimi e massimi stabiliti dalla Commissione di cui all'articolo 11, all'area quale terreno agricolo considerato libero da vincoli di contratti agrari, secondo il tipo di coltura in atto al momento dell'emanazione del decreto di cui all'articolo 5».

Ad avviso della rimettente, la suddetta disposizione violerebbe l'art. 117, primo comma, Cost., per contrasto con l'art. 1 del primo protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva dalla legge 4 agosto 1955, n. 848, nell'interpretazione datane dalla Corte di Strasburgo (Corte EDU, sezione prima, sentenze 9 marzo 2006, n. 10162, *Eko-EldaAvee* contro Grecia e 29 luglio 2004, n. 36913, *Scordino* contro Italia) - secondo cui una misura che costituisce un'ingerenza nel diritto al rispetto dei beni di una persona fisica o giuridica deve realizzare "un giusto equilibrio" tra le esigenze di interesse generale della comunità ed il principio della salvaguardia dei diritti e delle libertà fondamentali - in quanto la norma censurata prevede un criterio di determinazione dell'indennità di espropriazione dei suoli non edificabili astratto e predeterminato - qual è quello del valore tra un minimo e un massimo attribuito all'area come terreno agricolo, considerato libero da vincoli di contratti agrari e secondo il tipo di coltura in atto al momento dell'emanazione del decreto di espropriazione o di asservimento - del tutto svincolato dalla considerazione dell'effettivo valore di mercato dei suoli medesimi, senza assicurare, dunque, il versamento all'avente diritto di un indennizzo integrale o, quanto meno, ragionevole.

Inoltre, la norma in questione violerebbe l'art. 42, terzo comma, Cost., in quanto, nel prevedere un criterio di determinazione dell'indennità di espropriazione dei suoli non edificabili astratto e predeterminato, riconoscerebbe all'avente diritto il versamento di una somma inadeguata, in contrasto con il menzionato parametro costituzionale, come interpretato costantemente dalla Corte costituzionale (sentenza n. 5 del 1980), nel senso che il legislatore, pur non essendo tenuto ad individuare un unico criterio di determinazione dell'indennità valido per ogni fattispecie espropriativa o ad assicurare l'integrale riparazione della perdita subita dall'espropriato, non potrebbe neppure liquidare un indennizzo che si riveli meramente simbolico o irrisorio, mentre dovrebbe garantire un serio ristoro.



Infine, sarebbe, altresì, violato l'art. 3 Cost., in quanto, mentre per i suoli edificabili situati nel territorio della Provincia autonoma di Bolzano il primo comma del medesimo art. 8 della legge prov. Bolzano n. 10 del 1991 prevede l'indennità di espropriazione in misura corrispondente al valore di mercato del bene, per i suoli agricoli e per i suoli non edificabili il censurato art. 8, comma 3 (come sostituito dall'art. 38, comma 7, della legge prov. Bolzano n. 4 del 2008, applicabile alla fattispecie in virtù della disposizione transitoria di cui al successivo art. 47, comma 3, della medesima legge n. 4 del 2008), prevede un criterio astratto e predeterminato di determinazione dell'indennità, con conseguente ingiustificata disparità di trattamento tra proprietari, non ravvisandosi alcuna plausibile ragione in base alla quale il diritto a riscuotere un indennizzo commisurato al valore venale dell'area espropriata non debba essere riconosciuto anche a coloro che possiedono un terreno senza vocazione edilizia.

2.- Le questioni sono inammissibili.

Si deve premettere che, come risulta dall'ordinanza di rimessione, la Corte di legittimità, esaminando le censure mosse dalla società ricorrente alla impugnata sentenza della Corte d'appello di Trento, sezione distaccata di Bolzano, è pervenuta al convincimento che «il motivo di ricorso con il quale Coldereiser srl lamenta che il terreno non sia stato valutato come agricolo appare fondato», sicché «La sentenza impugnata andrebbe pertanto cassata, e la causa andrebbe rinviata al giudice del merito per la determinazione dell'indennità in base al criterio di cui all'art. 8, comma 3, della legge prov. n. 10 del 1991».

Tuttavia, la Corte di cassazione non si è uniformata a tale enunciato, ad onta della sua coerenza con la natura rescindente del giudizio cui era chiamata. Essa, invece, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale (nei sensi sopra indicati) dell'art. 8, comma 3, della legge prov. Bolzano n. 10 del 1991, come sostituito dall'art. 38, comma 7, della sopravvenuta legge prov. n. 4 del 2008. Ha però trascurato di argomentare sulla attuale rilevanza di tali questioni.

In particolare, ha ommesso di considerare che non assumono rilievo i denunciati profili di illegittimità costituzionale, perché, nella fase rescindente del giudizio di cassazione, il giudice di legittimità si limita a cassare la sentenza impugnata per la dedotta violazione di legge e a devolvere la causa per il giudizio rescissorio ad altro giudice di pari grado rispetto a quello che ha pronunciato la sentenza cassata.

Nella sede rescissoria, potranno essere riproposte o sollevate d'ufficio le questioni che non possono trovare ingresso in questa fase di legittimità per mancanza di un interesse attuale e concreto, dovendo la norma in ordine alla quale sono prospettati i dubbi di costituzionalità essere applicata dal giudice di rinvio.

Da quanto esposto consegue l'inammissibilità delle dette questioni per difetto attuale di rilevanza.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 15 aprile 1991, n. 10 (Espropriazioni per causa di pubblica utilità per tutte le materie di competenza provinciale), come sostituito dall'art. 38, comma 7, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 10 giugno 2008, n. 4 (Modifiche di leggi provinciali in vari settori e altre disposizioni), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 42, terzo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, dalla Corte di cassazione con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 luglio 2014.

F.to:

Sabino CASSESE, *Presidente*

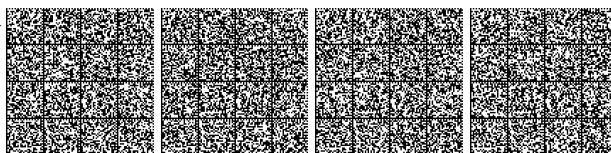
Alessandro CRISCUOLO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 18 luglio 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 214

Sentenza 9 - 18 luglio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Sostituzione di pene detentive brevi con pena pecuniaria - Computo sulla base di coefficiente di ragguglio.

- Codice penale, art. 135, come modificato dall'art. 3, comma 62 della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica); legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), art. 53, secondo comma.

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

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 135 del codice penale, come modificato dall'art. 3, comma 62, della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), e dell'art. 53, secondo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), promosso dal Tribunale ordinario di Imperia nel procedimento penale a carico di G.F. con ordinanza del 22 novembre 2013, iscritta al n. 15 del registro ordinanze 2014 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 9, prima serie speciale, dell'anno 2014.

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

udito nella camera di consiglio del 21 maggio 2014 il Giudice relatore Giuseppe Frigo.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 22 novembre 2013, il Tribunale ordinario di Imperia, in composizione monocratica, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale della disposizione combinata dell'art. 135 del codice penale, come modificato dall'art. 3, comma 62, della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), e dell'art. 53, secondo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), nella parte in cui prevede che, ai fini della sostituzione delle pene detentive brevi con la pena pecuniaria, il valore giornaliero della pena detentiva non possa essere inferiore ad euro 250, anziché ad euro 97.

1.1.- Il giudice *a quo* premette di essere investito del processo penale nei confronti di una persona imputata del reato di cui all'art. 186, comma 2, lettera *b*), del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), per aver guidato un motoveicolo sotto l'influenza dell'alcool.

Riferisce, altresì, che in una precedente udienza l'imputato aveva chiesto, ai sensi dell'art. 444 del codice di procedura penale - con il consenso del pubblico ministero - l'applicazione della pena di un mese e dieci giorni di arresto ed euro 800 di ammenda, con sostituzione della pena detentiva in pena pecuniaria sulla base di un coefficiente di ragguglio «pari ad euro 100 (quale “frazione di euro 250” ai sensi dell'art. 135 c.p.) per ogni giorno di pena detentiva»: e,



così, l'applicazione di una pena finale di euro 4.800 di ammenda. La richiesta era stata peraltro rigettata dal Tribunale, in ragione della ritenuta inaccettabilità del coefficiente di ragguglio proposto.

A fronte della conseguente incompatibilità del giudice che aveva respinto la richiesta, il procedimento era stato assegnato al rimettente, davanti al quale l'imputato aveva presentato una nuova istanza di patteggiamento, identica quanto all'entità della pena da applicare in prima battuta, ma con richiesta della sua sostituzione in ragione di euro 250 di pena pecuniaria per ogni giorno di pena detentiva e, quindi, con applicazione di una pena finale di euro 10.800 di ammenda, da pagare ratealmente.

Tanto premesso, il giudice *a quo* dubita della legittimità costituzionale della disposizione combinata dell'art. 135 cod. pen. e dell'art. 53, secondo comma, della legge n. 689 del 1981: disposizione della quale sarebbe chiamato a fare applicazione a fronte della nuova istanza dell'imputato.

Preliminarmente, il rimettente nega validità all'interpretazione prospettata in un primo tempo dall'imputato, con l'avallo del pubblico ministero, in base alla quale - posto che l'art. 135 cod. pen. prevede che il ragguglio fra pene pecuniarie e pene detentive abbia luogo calcolando «euro 250, o frazione di euro 250», per ogni giorno di pena detentiva - ciascun giorno di arresto potrebbe essere sostituito anche con 100 euro di ammenda, quale «frazione di euro 250». Il riferimento al computo frazionario non riguarderebbe, infatti, il caso in cui occorra convertire una pena detentiva in pena pecuniaria, ma unicamente il caso opposto, stante la possibilità che la pena pecuniaria da convertire in pena detentiva non sia pari all'importo previsto per il ragguglio o ad un suo multiplo. Una diversa interpretazione comporterebbe, d'altra parte, «un inaccettabile vulnus al principio di tassatività», in quanto il giudice potrebbe sostituire un giorno di pena detentiva con qualsiasi frazione di euro 250, e quindi anche con un solo euro di pena pecuniaria.

Nell'ipotesi della sostituzione della pena detentiva breve, l'interpretazione in parola sarebbe comunque testualmente esclusa dall'art. 53, secondo comma, della legge n. 689 del 1981, in forza del quale il giudice deve determinare il valore giornaliero della pena detentiva tenendo conto della condizione economica complessiva dell'imputato e del suo nucleo familiare, con la precisazione che tale valore «non può essere inferiore alla somma indicata dall'articolo 135 del codice penale e non può superare di dieci volte tale ammontare». Risulterebbe, pertanto, evidente che la somma prevista dall'art. 135 cod. pen. - ossia, attualmente, 250 euro - costituisce l'importo giornaliero minimo sotto il quale non si può scendere in sede di sostituzione.

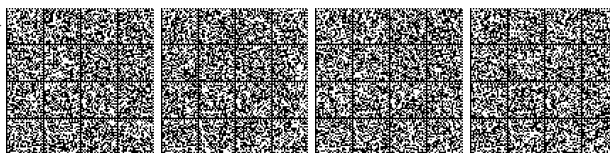
1.2.- Ciò posto, il rimettente rileva come il coefficiente di ragguglio fra pene pecuniarie e pene detentive previsto dall'art. 135 cod. pen. sia stato oggetto di reiterate modifiche, variamente cadenzate nel tempo, volte ad adeguarne progressivamente l'ammontare alla mutata «realità economico-sociale». Da ultimo, a distanza di sedici anni dalla precedente modifica, operata dalla legge 5 ottobre 1993, n. 402 (Modifica dell'articolo 135 del codice penale: ragguglio fra pene pecuniarie e pene detentive), che aveva portato il coefficiente in questione a lire 75.000 (convertite poi, per arrotondamento, in euro 38), l'art. 3, comma 62, della legge n. 94 del 2009 lo ha aumentato ad euro 250: dunque, in misura pari a circa sei volte e mezzo in termini nominali e - ciò che più conta, nella prospettiva del rimettente - a quasi cinque volte in termini reali (al netto, cioè, dell'aumento corrispondente alla svalutazione monetaria).

Ad avviso del giudice *a quo*, un simile incremento risulterebbe «del tutto sproporzionato e irragionevole».

La censurata modifica dell'art. 135 cod. pen. si colloca, infatti, nell'ambito di un complesso di misure - previste dai commi da 60 a 65 dell'art. 3 della legge n. 94 del 2009 - intese ad adeguare al mutato quadro economico il sistema delle sanzioni pecuniarie, sia penali che amministrative, e ad accrescerne, al tempo stesso, l'efficacia deterrente. Tale obiettivo è stato perseguito mediante tre ordini di interventi: il sensibile innalzamento dei limiti minimi e massimi della multa e dell'ammenda, stabiliti dagli artt. 24 e 26 cod. pen. (art. 3, commi 60 e 61, della legge n. 94 del 2009); l'aggiornamento - appunto - del parametro di ragguglio tra pene pecuniarie e pene detentive (art. 3, comma 62); infine, la delega al Governo ad adottare uno o più decreti legislativi, diretti a rivalutare l'ammontare delle multe, delle ammende e delle sanzioni amministrative originariamente previste come sanzioni penali (art. 3, comma 65).

Il secondo intervento - quello che qui interessa - si rivelerebbe, peraltro, palesemente distonico rispetto al terzo. Dai criteri di delega relativi alla revisione delle sanzioni pecuniarie emergerebbe, infatti, come il legislatore abbia inteso non soltanto adeguare dette sanzioni al diminuito valore dell'euro, conseguente alla svalutazione monetaria, ma anche procedere ad un loro inasprimento in termini reali: inasprimento sensibile, bensì, ma non sproporzionato. L'art. 3, comma 65, della legge n. 94 del 2009 prevedeva, in particolare, che le sanzioni pecuniarie dovessero essere aumentate sulla base di una serie di coefficienti, maggiori per quelle previste da norme più risalenti nel tempo e minori per quelle più recenti, tali da comportare - secondo i calcoli del giudice *a quo* - un incremento in termini reali compreso tra un minimo dell'11,49% e un massimo del 73,86%.

Per converso, il criterio di ragguglio di cui all'art. 135 cod. pen. - e, con esso, l'importo minimo delle pene pecuniarie applicabili dal giudice in sostituzione delle pene detentive brevi - è stato, come detto, quasi quintuplicato, con un aumento in termini reali stimabile nel 349,64% e, quindi, enormemente superiore.



È ben vero, d'altra parte, che i limiti minimi e massimi della multa e dell'ammenda, previsti dagli artt. 24 e 26 cod. pen. - oggetto del primo fra gli indicati interventi di adeguamento - sono stati addirittura decuplicati. Ma, al riguardo, occorrerebbe considerare che i precedenti limiti minimi erano stabiliti in cifre «praticamente [...] simboli[che]» (euro 5 ed euro 2), mentre i nuovi limiti (euro 50 ed euro 20), oltre a risultare «obiettivamente adeguati per una sanzione penale», non avrebbero, comunque, «alcun effetto dirompente sul sistema». Considerazione, quest'ultima, valevole anche per i nuovi limiti massimi, tenuto conto del fatto che «il limite massimo è nella quasi totalità dei casi fissato dalla singola norma incriminatrice».

Altrettanto non potrebbe dirsi, invece, per l'incremento del criterio di ragguglio di cui all'art. 135 cod. pen., il quale apparirebbe foriero di un «innegabile squilibrio» nel sistema. Per effetto del richiamo operato dall'art. 53, secondo comma, della legge n. 689 del 1981, il nuovo coefficiente di ragguglio avrebbe comportato, infatti, un rilevantissimo innalzamento dei «costi» della sostituzione delle pene detentive brevi, che rischierebbe di estromettere dalla sfera di applicazione dell'istituto i cittadini meno abbienti: e ciò, sebbene pochi anni prima lo stesso legislatore avesse inteso dilatarne il perimetro operativo, aumentando da tre a sei mesi il limite massimo della pena detentiva sostituibile con la pena pecuniaria (art. 4, comma 1, lettera a, della legge 12 giugno 2003, n. 134, recante «Modifiche al codice di procedura penale in materia di applicazione della pena su richiesta delle parti»).

L'abnorme incremento del coefficiente di ragguglio rischierebbe, altresì, di incidere sull'efficienza del procedimento per decreto, in tutti i casi in cui lo stesso venga adottato previa sostituzione della pena detentiva in pena pecuniaria, essendo ragionevole attendersi che il sensibile aumento di quest'ultima determini un maggior numero di opposizioni.

Dai lavori preparatori non emergerebbe, peraltro, che gli effetti negativi ora evidenziati siano stati presi in considerazione in sede di approvazione della legge n. 94 del 2009: sicché si dovrebbe supporre che essi rappresentino «una conseguenza non voluta e non calcolata dal legislatore».

1.3.- Alla luce di tali considerazioni, la disposizione combinata dell'art. 135 cod. pen. e dell'art. 53, secondo comma, della legge n. 689 del 1981 si porrebbe in contrasto con l'art. 3 Cost. sotto un triplice profilo.

In primo luogo, per la irragionevole disparità di trattamento, da essa indotta, fra l'imputato cui sia direttamente applicata una pena pecuniaria (per la quale la legge n. 94 del 2009 avrebbe previsto un aumento massimo, in termini reali, pari al 73,86%) e l'imputato cui la pena pecuniaria sia applicata in sostituzione di una pena detentiva (che subirebbe invece un aumento, sempre in termini reali, del 349,64%).

In secondo luogo, per la «contraddittorietà intrinseca» della disposizione denunciata rispetto alle finalità complessive perseguite dalla stessa legge n. 94 del 2009, di adeguamento delle pene pecuniarie al diminuito valore della moneta e di sensibile - ma non sproporzionato - inasprimento delle stesse.

In terzo luogo e da ultimo, per la contraddittorietà della medesima disposizione con il contesto normativo in cui viene ad inserirsi, stante l'evidenziato effetto limitativo dell'applicazione di un istituto - quale la sostituzione delle pene detentive brevi - del quale lo stesso legislatore aveva inteso viceversa assicurare, solo pochi anni prima, una applicazione più massiccia.

Al riguardo, il rimettente rimarca come il nuovo criterio di ragguglio previsto dall'art. 135 cod. pen. risulti, in realtà, «eccessivo rispetto alle finalità del legislatore», e pertanto irragionevole, non solo quando sia utilizzato per sostituire una pena detentiva con una pena pecuniaria, ma anche quando sia impiegato in senso inverso, ossia per raggugliare una pena pecuniaria ad una pena detentiva (ad esempio, in sede di verifica della possibilità di concedere all'imputato i benefici della sospensione condizionale della pena o della non menzione della condanna nel certificato del casellario giudiziale). In questi casi, peraltro, la sproporzionata rivalutazione del «tasso di cambio», operata dalla legge n. 94 del 2009, si traduce in un vantaggio per l'imputato, che non potrebbe essere rimosso dalla Corte costituzionale, stante la preclusione delle pronunce di illegittimità costituzionale in *malam partem*: circostanza che spiegherebbe la limitazione della questione proposta ai soli riflessi di detta rivalutazione sull'istituto della sostituzione delle pene detentive brevi.

La palese eccessività della pena pecuniaria applicata sulla base dell'art. 53, secondo comma, della legge n. 689 del 1981 implicherebbe, per altro verso, la violazione dell'art. 27 Cost., che esige la proporzionalità del trattamento sanzionatorio rispetto alla gravità del reato.

1.4.- Riguardo, poi, all'intervento necessario al fine di rimuovere i vulnera costituzionali denunciati, il giudice *a quo* rileva come - ferma restando l'impossibilità per la Corte costituzionale di sostituirsi al legislatore nell'individuazione di un coefficiente di ragguglio «adeguato» - un parametro oggettivo atto a fungere da guida in tale operazione sia comunque ricavabile dai criteri di delega enunciati dall'art. 3, comma 65, della stessa legge n. 94 del 2009.



Detti criteri dimostrerebbero, infatti - come già evidenziato - che il legislatore intendeva inasprire le pene pecuniarie in termini reali in misura compresa da un minimo dell'11,49% a un massimo del 73,86%. Di conseguenza, dovrebbe ritenersi costituzionalmente illegittima la previsione di un criterio di ragguglio che comporti un aumento della pena pecuniaria, applicata in sostituzione della pena detentiva, superiore, in termini reali, al 73,86% rispetto alla disciplina previgente, ossia ad euro 97 (il precedente coefficiente di ragguglio di 38 euro corrisponderebbe, infatti, a 55,60 euro nel luglio 2009: cifra che, aumentata del 73,86%, porterebbe ad un valore di euro 96,66, arrotondabile ad euro 97).

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

La difesa dello Stato rileva, anzitutto, come in rapporto alla disposizione denunciata non sia ravvisabile alcuna violazione dell'art. 76 Cost., sotto il profilo dell'eccesso di delega, in quanto l'art. 135 cod. pen. è stato direttamente modificato dal comma 62 (e non dal comma 65) della legge n. 94 del 2009.

Quanto, poi, alla prospettata violazione dell'art. 3 Cost., per la presunta irragionevole disparità di trattamento tra l'imputato cui sia applicata direttamente una pena pecuniaria e l'imputato al quale la pena pecuniaria sia applicata in sostituzione di una pena detentiva, le ipotesi poste a raffronto non sarebbero affatto omogenee, stante la «maggiore afflittività correlata all'applicazione di una pena detentiva, anche se sostituita».

Insussistente sarebbe, infine, l'asserita contraddittorietà della disposizione denunciata rispetto alla complessiva finalità della legge n. 94 del 2009 e al contesto normativo di riferimento. Non vi sarebbe, infatti, alcun divieto di applicare, in sede di sostituzione delle pene detentive, un coefficiente di ragguglio pari ad una frazione della somma di euro 250, conformemente al tenore letterale dell'art. 135 cod. pen.: conclusione, questa, avvalorata tanto dall'inciso «per qualsiasi effetto giuridico», che compare nella norma, quanto dalla regola generale in tema di discrezionalità del giudice nell'applicazione della pena di cui all'art. 132 cod. pen.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale ordinario di Imperia, in composizione monocratica, dubita della legittimità costituzionale della disposizione combinata dell'art. 135 del codice penale, come modificato dall'art. 3, comma 62, della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), e dell'art. 53, secondo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), nella parte in cui prevede che, ai fini della sostituzione delle pene detentive brevi con la pena pecuniaria, il valore giornaliero della pena detentiva non possa essere inferiore ad euro 250, anziché ad euro 97.

Il giudice *a quo* censura gli effetti indotti sull'istituto della sostituzione delle pene detentive brevi dall'avvenuto aumento - in assunto sproporzionato e irragionevole - del coefficiente di ragguglio tra pene detentive e pene pecuniarie, di cui all'art. 135 cod. pen.: coefficiente che l'art. 3, comma 62, della legge n. 94 del 2009 ha elevato dai precedenti euro 38 agli attuali euro 250.

Ad avviso del rimettente, l'assetto normativo che ne risulta si porrebbe in contrasto con l'art. 3 Cost. sotto tre distinti profili.

In primo luogo, per l'irragionevole disparità di trattamento venutasi a creare tra gli imputati cui sia inflitta in via diretta una pena pecuniaria e gli imputati cui quest'ultima sia applicata in sostituzione di una pena detentiva. L'art. 3, comma 65, della legge n. 94 del 2009 ha delegato, infatti, il Governo ad aumentare le pene pecuniarie previste dalle singole norme incriminatrici sulla base di coefficienti che - secondo i calcoli del rimettente - implicherebbero un loro incremento in termini reali (al netto, cioè, della svalutazione monetaria) compreso tra un minimo dell'11,49% e un massimo del 73,86%. Per contro, il comma 62 dello stesso art. 3 ha incrementato, sempre in termini reali, il coefficiente di ragguglio tra pene detentive e pene pecuniarie - e, con esso, l'ammontare minimo della pena pecuniaria applicabile in sostituzione di una pena detentiva - in misura nettamente superiore, e cioè (stando sempre ai calcoli del giudice *a quo*) del 349,64%.

In secondo luogo, poi, la norma censurata violerebbe il principio di ragionevolezza, ponendosi in contraddizione con le finalità complessive della stessa legge n. 94 del 2009, la quale - sotto il profilo che interessa - doveva ritenersi diretta ad adeguare le pene pecuniarie al diminuito potere d'acquisto della moneta e ad inasprirle in modo sensibile, ma comunque non sproporzionato.

In terzo luogo e da ultimo, la disposizione denunciata risulterebbe contraddittoria anche rispetto al contesto normativo in cui si inserisce, determinando un abnorme incremento dei «costi» della sostituzione della pena detentiva breve, che comprimerebbe fortemente le potenzialità applicative dell'istituto, in danno soprattutto delle persone meno



abbienti: e ciò, sebbene lo stesso legislatore, appena pochi anni prima, avesse inteso dilatarne gli spazi di operatività, elevando da tre a sei mesi il limite di pena detentiva sostituibile con la pena pecuniaria (art. 4, comma 1, lettera a, della legge 12 giugno 2003, n. 134, recante «Modifiche al codice di procedura penale in materia di applicazione della pena su richiesta delle parti»).

La palese eccessività della pena pecuniaria applicata sulla base dell'art. 53, secondo comma, della legge n. 689 del 1981 implicherebbe, per altro verso, la violazione dell'art. 27 Cost., che esige la proporzionalità del trattamento sanzionatorio rispetto alla gravità del reato.

Secondo il rimettente, al fine di rimuovere il vulnus ai parametri costituzionali evocati, l'aumento del coefficiente di ragguglio, che determina il valore giornaliero minimo delle pene detentive da sostituire, dovrebbe essere allineato alla misura massima dell'aumento delle singole pene pecuniarie, prefigurato dai criteri di delega di cui al citato art. 3, comma 65, della legge n. 94 del 2009 (73,86%, in termini reali): prospettiva nella quale il coefficiente in questione dovrebbe rimanere conclusivamente fissato in euro 97, anziché in euro 250.

2.- In via preliminare, va rilevato che - contrariamente a quanto sostenuto dall'Avvocatura generale dello Stato - il presupposto interpretativo da cui muove il giudice *a quo* nel sollevare la questione risulta pienamente corretto.

L'art. 53, secondo comma, della legge n. 689 del 1981 stabilisce - per quanto di interesse in questa sede - che per la determinazione della pena pecuniaria sostitutiva il giudice individua un valore giornaliero, tenendo conto della condizione economica complessiva dell'imputato e del suo nucleo familiare, e lo moltiplica per i giorni di pena detentiva. Precisa, altresì, che l'ammontare di ciascun "tasso" «non può essere inferiore alla somma indicata dall'articolo 135 del codice penale e non può superare di dieci volte tale ammontare».

L'art. 135 cod. pen. prevede, a propria volta, nel testo attualmente in vigore, che «Quando, per qualsiasi effetto giuridico, si deve eseguire un ragguglio fra pene pecuniarie e pene detentive, il computo ha luogo calcolando euro 250, o frazione di euro 250, di pena pecuniaria per un giorno di pena detentiva».

Ciò posto, va escluso che la formula «o frazione di euro 250», presente nel citato art. 135 cod. pen., abiliti il giudice a determinare discrezionalmente il valore giornaliero minimo della pena detentiva da sostituire in una somma anche inferiore ad euro 250. Come correttamente rilevato dal rimettente, la predetta formula deve intendersi, infatti, riferita alla sola ipotesi della conversione della pena pecuniaria in pena detentiva, e non anche a quella inversa, giacché solo nel primo caso emerge l'esigenza di tener conto di eventuali "resti" (cioè, stante la possibilità che l'ammontare della pena pecuniaria da convertire non corrisponda al coefficiente di ragguglio o ad un suo multiplo).

Ma, al di là di ciò, con specifico riguardo alla sostituzione delle pene detentive brevi, l'art. 53, secondo comma, della legge n. 689 del 1981 è univoco nello stabilire che la somma indicata nell'art. 135 cod. pen. rappresenti il valore giornaliero minimo della pena da sostituire: né avrebbe senso individuare una soglia minima se, poi, fosse consentito al giudice scendere discrezionalmente al di sotto di essa.

3.- Le ulteriori eccezioni prospettate dalla difesa dello Stato a sostegno della dedotta inammissibilità della questione - una delle quali attiene, peraltro, a censura che il giudice *a quo* non ha affatto formulato (quella di violazione dell'art. 76 Cost.) - evocano, in realtà, profili di merito.

4.- Di essi non è necessario lo scrutinio, essendo la questione inammissibile per una diversa ragione.

4.1.- Al riguardo, giova ricordare come il criterio di ragguglio fra pene detentive e pene pecuniarie - il quale consente di impostare in termini matematici una proporzione fra entità, in sé, palesemente eterogenee - fosse fissato, nella versione originaria del codice penale, in cinquanta lire di pena pecuniaria per un giorno di pena detentiva. Detto importo è stato oggetto di reiterati interventi di adeguamento, sollecitati dalla progressiva perdita del potere di acquisto della moneta, cui ha fatto da contraltare un contemporaneo aumento delle pene pecuniarie previste dalle singole norme incriminatrici, sulla base di un moltiplicatore talora identico (artt. 3 e 6 del decreto legislativo luogotenenziale 5 ottobre 1945, n. 679, recante «Modifiche al Codice penale e al Codice di procedura penale»; artt. 101 e 113 della legge n. 689 del 1981), talaltra più o meno significativamente differenziato (artt. 5 e 7 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 21 ottobre 1947, n. 1250, recante «Aumento delle sanzioni pecuniarie in materia penale»; artt. 1 e 3 della legge 12 luglio 1961, n. 603, recante «Modificazioni agli articoli 24, 26, 66, 78, 135 e 237 del Codice penale e agli articoli 19 e 20 del regio decreto-legge 20 luglio 1934, n. 1404, convertito nella legge 27 maggio 1935 n. 835»).

Con la riforma attuata dalla legge n. 689 del 1981, il coefficiente di ragguglio è stato, in particolare, innalzato da 5.000 lire a 25.000 lire (art. 101), con un parallelo aumento di cinque volte anche dell'ammontare delle singole pene pecuniarie (art. 113). Lo scopo era, dunque, quello di ristabilire i valori delle pene pecuniarie alterati dalla svalutazione, mantenendo immutato il loro equilibrio rispetto all'intero sistema di conversione.



L'evidenziato parallelismo è venuto meno, peraltro, con la legge 5 ottobre 1993, n. 402 (Modifica dell'articolo 135 del codice penale: ragguglio tra pene pecuniarie e pene detentive), che ha triplicato il tasso di ragguglio, elevandolo a 75.000 lire (art. 1), senza tuttavia intervenire contestualmente sull'importo delle pene pecuniarie, rimasto così fermo ai livelli del 1981. Nella circostanza, dunque, il legislatore ha voluto, non tanto compensare la svalutazione della moneta intervenuta tra il 1981 e il 1993, quanto piuttosto modificare in termini assoluti il "rapporto di cambio" tra la pena detentiva e la pena pecuniaria: ciò, nell'accresciuta consapevolezza dell'altissimo rango del bene «libertà personale», che rende tale bene, in linea di principio, incommensurabile rispetto al patrimonio e che, comunque, laddove un ragguglio sia necessario per un qualsiasi effetto giuridico, impone che la monetizzazione della libertà avvenga a un prezzo non "vile".

Da ultimo, con la legge n. 94 del 2009, che qui segnatamente interessa, il criterio di ragguglio ha subito un ulteriore, energico incremento, pari a quasi sei volte e mezzo, passando da euro 38 (somma risultante, per arrotondamento, dalla conversione dell'importo di lire 75.000) ad euro 250 (art. 3, comma 62). A siffatto incremento avrebbe dovuto tornare ad accompagnarsi un adeguamento delle pene pecuniarie, da effettuare sulla base di coefficienti differenziati e decrescenti a seconda della data di entrata in vigore delle disposizioni che hanno stabilito l'ammontare di dette pene: operazione della quale è stato, peraltro, incaricato il Governo, tramite lo strumento della delega legislativa (art. 3, comma 65). Come rimarca il rimettente, già in partenza tali moltiplicatori prefiguravano un aumento percentuale delle pene pecuniarie notevolmente inferiore, in termini reali, a quello del criterio di ragguglio. La delega legislativa per l'adeguamento delle pene pecuniarie è rimasta, in ogni caso, inattuata: con la conseguenza che la riforma del 2009 è venuta, di fatto, a produrre effetti analoghi a quelli della riforma del 1993, vale a dire un innalzamento "secco" del rapporto di cambio tra pene detentive e pene pecuniarie.

Si tratta, come è evidente, di una modifica che torna a vantaggio dell'imputato, allorché sia la pena pecuniaria a dover essere raggugliata alla pena detentiva (ad esempio, in sede di verifica della fruibilità dei benefici della sospensione condizionale della pena e della non menzione della condanna nel certificato del casellario giudiziale); mentre va a suo discapito nell'ipotesi inversa, così come tipicamente avviene quando si discute dell'applicazione dell'istituto di cui all'art. 53 della legge n. 689 del 1981.

4.2.- Con l'odierna questione, il rimettente chiede a questa Corte di sostituire - con effetti limitati all'istituto della sostituzione delle pene detentive brevi - il coefficiente di ragguglio di 250 euro con quello di 97 euro: importo, quest'ultimo, che il giudice *a quo* individua applicando al precedente coefficiente (euro 38) un aumento percentuale pari a quello massimo che - secondo i suoi calcoli - avrebbe dovuto essere apportato, in termini reali, alle pene pecuniarie in forza dei criteri di delega di cui all'art. 3, comma 65, della legge n. 94 del 2009.

In questo modo, il rimettente invoca, peraltro, un intervento sostitutivo della disciplina sottoposta a scrutinio che comporta scelte riservate al legislatore, in assenza di una soluzione costituzionalmente obbligata.

Secondo quanto dianzi evidenziato, il legislatore, con la legge n. 94 del 2009 - così come con la precedente legge n. 402 del 1993 - ha inteso modificare il rapporto tra pena detentiva e pena pecuniaria oltre i limiti necessari a compensare la svalutazione monetaria intervenuta medio tempore, fissando un "tasso di monetizzazione" oggettivamente più elevato della pena limitativa della libertà personale. Si tratta di una scelta di politica criminale che rientra nell'ambito della discrezionalità legislativa, alla quale il giudice *a quo* muove critiche che attengono, nella sostanza, al piano della mera opportunità.

Il parametro cui agganciare l'auspicato intervento di "riequilibrio" del sistema non potrebbe essere costituito, in ogni caso, dai coefficienti di rivalutazione delle pene pecuniarie previsti dall'art. 3, comma 65, della legge n. 94 del 2009. Prospettando un simile intervento, il rimettente contrappone, in realtà, alla scelta legislativa censurata una propria soluzione personale, ritenuta più adeguata, ma non certo costituzionalmente imposta. L'idea sottesa a tale soluzione - e, cioè, che l'incremento del coefficiente di ragguglio debba andare di pari passo a quello di aumento delle pene pecuniarie - non corrisponde, infatti, ad una esigenza costituzionale: e ciò tanto più ove si consideri che, nel frangente, l'aumento delle pene pecuniarie - che dovrebbe fornire il parametro di raffronto - è rimasto privo di concreta attuazione.

5.- La questione va dichiarata, pertanto, inammissibile (sulla inammissibilità delle questioni che richiedono interventi in materie riservate alla discrezionalità del legislatore, in assenza di una soluzione costituzionalmente obbligata, *ex plurimis*, sentenze n. 134 e n. 36 del 2012).



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale della disposizione combinata dell'art. 135 del codice penale, come modificato dall'art. 3, comma 62, della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), e dell'art. 53, secondo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 27 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Imperia.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 luglio 2014.

F.to:

Sabino CASSESE, *Presidente*

Giuseppe FRIGO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 18 luglio 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_140214

N. 215

Sentenza 9 - 18 luglio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Assistenza - Indennità di mobilità - Lavoratori interinali successivamente stabilizzati - Anzianità aziendale utile.

- Legge 23 luglio 1991, n. 223 (Norme in materia di cassa integrazione, mobilità, trattamenti di disoccupazione, attuazione di direttive della Comunità europea, avviamento al lavoro ed altre disposizioni in materia di mercato del lavoro), art. 16.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Sabino CASSESE;

Giudici : Giuseppe TESAURO, 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



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 16 della legge 23 luglio 1991, n. 223 (Norme in materia di cassa integrazione, mobilità, trattamenti di disoccupazione, attuazione di direttive della Comunità europea, avviamento al lavoro ed altre disposizioni in materia di mercato del lavoro), promosso dalla Corte d'appello di Venezia nel procedimento civile vertente tra D.S. e l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), con ordinanza del 2 maggio 2012, iscritta al n. 221 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 41, prima serie speciale, dell'anno 2012.

Visti l'atto di costituzione dell'INPS, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nell'udienza pubblica del 10 giugno 2014 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo;
uditi l'avvocato Antonietta Coretti per l'INPS e l'avvocato dello Stato Luca Ventrella per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- La Corte d'appello di Venezia, sezione lavoro, con ordinanza depositata il 2 maggio 2012 (r.o. n. 221 del 2012), ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 38 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16 della legge 23 luglio 1991, n. 223 (Norme in materia di cassa integrazione, mobilità, trattamenti di disoccupazione, attuazione di direttive della Comunità europea, avviamento al lavoro ed altre disposizioni in materia di mercato del lavoro), «nella parte in cui esclude per i lavoratori interinali, successivamente assunti con contratto di lavoro a tempo indeterminato, la possibilità di cumulare nell'anzianità aziendale utile ai fini del riconoscimento del diritto all'indennità di mobilità anche il periodo prestato in forza del contratto di lavoro interinale».

1.1.- La rimettente premette di essere chiamata a pronunciare nel giudizio di appello promosso, con ricorso depositato il 28 agosto 2008 (r.g. n. 665/2008), dalla signora D.S. nei confronti dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), avverso la sentenza del Tribunale ordinario di Vicenza, sezione lavoro, 30 agosto 2007, n. 219.

In punto di fatto, la Corte d'appello espone: che la sig.ra D.S. ha lavorato presso la società Worldgem spa, quale impresa utilizzatrice, dal 19 giugno al 31 dicembre del 2000, in forza di contratto di lavoro temporaneo, stipulato ai sensi della legge 24 giugno 1997, n. 196 (Norme in materia di promozione dell'occupazione), sottoscritto con l'agenzia Lavoro Temporaneo spa; che il contratto è stato prorogato fino al 31 marzo 2001; che, successivamente, è stato stipulato un nuovo contratto di lavoro temporaneo con scadenza al 31 gennaio 2002, successivamente prorogato fino al 31 dicembre 2002; che il 2 agosto 2002 la lavoratrice è stata assunta dalla impresa utilizzatrice con contratto di lavoro a tempo indeterminato, a decorrere dal 2 settembre 2002 fino al licenziamento avvenuto in data 30 aprile 2003; che il 2 maggio 2003 la lavoratrice ha chiesto all'INPS l'erogazione della indennità di mobilità, ma la sua istanza è stata respinta.

La rimettente precisa che la domanda, oggetto del giudizio, si fonda sull'applicabilità, anche alla concreta situazione dell'appellante, dell'art. 16 della legge n. 223 del 1991, che riconosce il diritto all'indennità di mobilità ai lavoratori occupati alle dipendenze della impresa ammessa alla mobilità per almeno dodici mesi, di cui almeno sei di lavoro effettivamente prestato, ivi compresi i periodi di sospensione del lavoro derivanti da ferie, festività e infortuni, con un rapporto di lavoro a carattere continuativo e, comunque, non a termine.

La Corte territoriale riferisce che, con la sentenza di primo grado, è stata esclusa la possibilità di computare, nel periodo utile ai fini della maturazione del diritto all'indennità di mobilità, quello lavorato dalla ricorrente presso l'impresa utilizzatrice in forza di contratti di lavoro interinale. Il giudice *a quo* osserva che, computando anche il periodo prestato in forza di quest'ultimo tipo di rapporto, la lavoratrice rientrerebbe nella previsione dell'art. 16 della legge n. 223 del 1991, in quanto risulterebbe dipendente con contratto di lavoro a tempo indeterminato alla data della messa in mobilità ed avrebbe prestato la propria attività presso la medesima impresa da almeno dodici mesi continuativi.

In questa accezione - aggiunge la Corte rimettente - risulterebbe sussistente anche il requisito della continuità del rapporto, dal momento che il passaggio dal contratto di lavoro interinale a quello subordinato alle dirette dipendenze dell'impresa sarebbe avvenuto «senza soluzione di continuità».

La rimettente rileva che, all'epoca della formulazione della norma in esame, nel nostro ordinamento non esistevano figure di rapporti di lavoro subordinato diverse da quelle tradizionali del contratto a tempo determinato, disciplinato dalla legge 18 aprile 1962, n. 230 (Disciplina del contratto di lavoro a tempo determinato), la quale lo ammetteva



soltanto in alcune ipotesi eccezionali, e del contratto a tempo indeterminato, dato che l'utilizzazione di manodopera da parte di soggetto diverso dal datore di lavoro formale era vietata dalla legge 23 ottobre 1960, n. 1369 (Divieto di intermediazione ed interposizione nelle prestazioni di lavoro e nuova disciplina dell'impiego di mano d'opera negli appalti di opere e di servizi), e non esistevano forme diverse riconducibili all'area, di origine extragiuridica, della cosiddetta "flessibilità".

La Corte d'appello osserva che, nel quadro normativo sommariamente richiamato, l'art. 16 della legge n. 223 del 1991, nell'escludere dal proprio ambito di applicazione i rapporti di lavoro fondati su un contratto a tempo determinato, mirava ad escludere le ipotesi di ricorso fraudolento a questo tipo di contratto, al solo scopo di includere i relativi lavoratori nei benefici riconosciuti a seguito della messa in mobilità.

Il collegio rimettente rileva che gli attuali problemi applicativi della norma, come quelli prospettati nel giudizio *a quo*, devono essere considerati con riguardo al mutato quadro normativo, caratterizzato dall'introduzione, a partire dalla legge n. 197 del 1996 (*recte*: legge 24 giugno 1997, n. 196 «Norme in materia di promozione dell'occupazione»), di forme legittime di diversa imputazione dei rapporti di lavoro subordinato, riferibili sul piano formale ad un'agenzia di lavoro, e, sul piano sostanziale, all'effettivo utilizzatore della prestazione lavorativa.

Il rapporto di lavoro tra l'appellante e la Worldgem spa si sarebbe svolto, nel periodo dal 19 giugno 2000 al 30 agosto 2002, nell'ambito della disciplina dettata dalla legge n. 197 del 1996 (*recte*: n. 196 del 1997). In sostanza, l'appellante sarebbe stata dipendente di Lavoro Temporaneo spa ed utilizzata da Worldgem spa in forza di contratto di lavoro temporaneo; successivamente, «senza soluzione di continuità», a partire dal 2 settembre 2002, essa sarebbe stata assunta da Worldgem spa in forza di contratto di lavoro a tempo indeterminato fino alla data del licenziamento, avvenuto il 30 aprile 2003.

1.2.- Il giudice *a quo* ritiene che occorra verificare se la situazione dell'appellante, formalmente fuori dall'ambito di applicazione della norma, sia compatibile con i principi costituzionali, in particolare con l'art. 3 Cost.

Ad avviso della Corte d'appello, si dovrebbe valutare la peculiarità della posizione dei lavoratori dipendenti da un'agenzia di lavoro interinale nel mercato del lavoro e, quindi, nell'ordinamento giuridico non solo nazionale, ma anche europeo, considerando, al riguardo, la direttiva comunitaria 19 novembre 2008, n. 2008/104/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al lavoro tramite agenzia interinale), attuata con il decreto legislativo 2 marzo 2012, n. 24 (Attuazione della direttiva 2008/104/CE, relativa al lavoro tramite agenzia interinale).

In particolare - precisa la Corte di merito - tanto la disciplina comunitaria che quella nazionale rispondono al principio della identità delle condizioni di lavoro e di occupazione tra lavoratori interinali e quelli impiegati direttamente dall'utilizzatore.

Al riguardo, la rimettente riporta il considerando n. 14 della direttiva comunitaria n. 2008/104/CE, secondo cui: «Le condizioni di base di lavoro e d'occupazione applicabili ai lavoratori tramite agenzia interinale dovrebbero essere almeno identiche a quelle che si applicherebbero a tali lavoratori se fossero direttamente impiegati dalla impresa utilizzatrice per svolgervi lo stesso lavoro», nonché l'art. 23 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), come modificato dall'art. 7 del d.lgs. n. 24 del 2012, secondo cui: «Per tutta la durata della missione presso un utilizzatore, i lavoratori dipendenti dal somministratore hanno diritto a condizioni di base di lavoro e d'occupazione complessivamente non inferiori a quelle dei dipendenti di pari livello dell'utilizzatore, a parità di mansioni svolte».

La Corte territoriale rileva, inoltre, come tanto la direttiva comunitaria, che la normativa nazionale di attuazione (che, sul punto, ha modificato la formulazione dell'art. 23 del d.lgs. n. 276 del 2003), prevedano il diritto del lavoratore interinale o somministrato di essere informato dall'utilizzatore dei posti vacanti, in modo da potere concorrere, unitamente ai dipendenti di quest'ultimo, alla copertura di quei posti con contratto di lavoro a tempo indeterminato (art. 6 della direttiva comunitaria n. 2008/104/CE e art. 23, ultimo comma, del d.lgs. n. 276 del 2003, come modificato dall'art. 7 del d.lgs. n. 24 del 2012).

La rimettente ricorda anche che l'art. 6, comma 2, della citata direttiva comunitaria vieta agli Stati membri di adottare norme che impediscano la stipulazione di un contratto di lavoro a tempo indeterminato tra l'impresa utilizzatrice e il lavoratore interinale al termine della missione.

La Corte territoriale ritiene che le norme richiamate siano particolarmente rilevanti nella fattispecie in esame, in quanto, da un lato, affermano il principio di parità di trattamento tra lavoratori interinali e lavoratori direttamente dipendenti dalle imprese utilizzatrici, non solo nei trattamenti base, ma anche nelle forme di accesso ai servizi offerti da queste ultime e, dall'altro, evidenziano la tendenza normativa a favorire quei percorsi di inserimento del lavoratore interinale presso l'azienda utilizzatrice.



La vicenda in oggetto sarebbe inquadrabile proprio nel percorso di inserimento del lavoratore interinale nell'impresa utilizzatrice nonché di stabilizzazione del rapporto di lavoro delineato dalla direttiva comunitaria e dalla legge nazionale di attuazione, essendo stata l'appellante, al termine della missione, assunta dall'impresa utilizzatrice con contratto di lavoro a tempo indeterminato.

Ad avviso della Corte d'appello, le peculiarità del rapporto di lavoro tra l'appellante e l'impresa utilizzatrice, nonché la relativa disciplina dettata sul piano del diritto comunitario e nazionale, inducono a dubitare della legittimità costituzionale dell'art. 16 della legge n. 223 del 1991, nella parte in cui esclude dal beneficio della indennità di mobilità quei lavoratori che, pur potendo vantare un periodo di attività aziendale continuativa di dodici mesi, si trovino nella condizione di imputare formalmente parte di questo periodo ad un rapporto con una agenzia di lavoro interinale.

Il collegio rimettente osserva, al riguardo, che la stessa giurisprudenza di legittimità, con particolare riguardo all'applicazione della norma in oggetto ai lavoratori a domicilio, abbia sottolineato la centralità che, nella individuazione dell'ambito di applicazione della stessa, assume il riferimento alla anzianità "aziendale".

In particolare, secondo la Corte di cassazione, con la locuzione "anzianità aziendale" la norma in questione farebbe riferimento non già al dato topografico, costituito dal luogo di svolgimento della prestazione lavorativa, ma al suo coordinamento con il ciclo produttivo aziendale, qualificato tanto dall'elemento della collaborazione che dall'inserimento dell'attività lavorativa nel contesto dell'organizzazione dell'impresa, attraverso l'esecuzione di prestazioni analoghe o complementari a quelle tipiche dell'impresa utilizzatrice (*ex multis*, Corte di cassazione, prima sezione civile, sentenza 16 giugno 2000, n. 8221; Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 18 giugno 1999, n. 6150).

Questi richiami condurrebbero a ritenere che la situazione del lavoratore temporaneo, il quale sia stato stabilizzato dall'impresa utilizzatrice attraverso la stipulazione di un contratto di lavoro a tempo indeterminato, non possa essere equiparata a quella del lavoratore dipendente in forza di un contratto a carattere non continuativo o a termine.

La Corte d'appello osserva, in particolare, che la situazione del lavoratore interinale, successivamente assunto con contratto di lavoro a tempo indeterminato dall'impresa utilizzatrice, sarebbe caratterizzata dalla riconducibilità dell'intera attività lavorativa alla stessa realtà aziendale, secondo quelle caratteristiche di collaborazione e di inserimento nel ciclo produttivo dell'impresa già valorizzate dalla giurisprudenza di legittimità richiamata. Peraltro, la successiva assunzione, con contratto di lavoro a tempo indeterminato, risponderebbe a quella esigenza di stabilizzazione dei rapporti di lavoro interinale che è alla base della legislazione comunitaria e nazionale.

1.3.- In questo quadro, la norma censurata violerebbe l'art. 3 Cost., creando una situazione irragionevolmente distinta da quella dei lavoratori subordinati a tempo indeterminato che, invece, si vedrebbero riconosciuto quel beneficio, a parità di anzianità di servizio effettivamente prestato a favore dell'impresa.

In sostanza, la situazione dei lavoratori assunti con contratto a tempo indeterminato a seguito di un periodo svolto in forza di contratto di lavoro interinale verrebbe ad essere ingiustificatamente differenziata rispetto a quella dei lavoratori a tempo indeterminato, di pari anzianità lavorativa, all'interno dell'azienda, con irragionevole esclusione per i primi dal beneficio della indennità di mobilità, ancorché sussistano principi tesi ad assicurare la parità di trattamento all'interno dell'impresa utilizzatrice e a favorire la stabilizzazione dei rapporti di lavoro interinali.

La rimettente ricorda, al riguardo, che la giurisprudenza costituzionale avrebbe più volte affermato il principio di parità di trattamento in materia previdenziale e assistenziale, allorché le disparità derivanti dalle leggi ordinarie siano state ritenute prive di ragionevolezza (*ex plurimis*, sentenze n. 369 del 1985; n. 108 del 1977 e n. 103 del 1968).

La Corte d'appello ricorda, in particolare, che, nella sentenza n. 121 del 2006, relativa alla estensione ai lavoratori a termine della indennità di disoccupazione spettante ai lavoratori a tempo parziale verticale, questa Corte ha sottolineato, anche con riferimento alla tutela di cui all'art. 38 Cost., la centralità del requisito della persistenza del rapporto di lavoro della prima categoria, quale elemento sufficiente a fondare una più ampia tutela contro la disoccupazione, evidenziando la rilevanza, sotto questo aspetto, del requisito della continuità del rapporto e della prestazione lavorativa.

La rimettente ritiene che la norma censurata contrasti anche con l'art. 38 Cost., in quanto, con riguardo ai lavoratori temporanei il cui rapporto sia stato successivamente stabilizzato, escluderebbe irragionevolmente la continuità del rapporto di lavoro quale elemento fondante il diritto alla indennità di mobilità.

Inoltre, l'art. 38 Cost. sarebbe violato in quanto il legislatore non potrebbe privare ingiustificatamente di tutela i lavoratori che si trovino in situazioni simili.

Al riguardo, il collegio rimettente richiama la sentenza n. 285 del 2003, con la quale questa Corte, nell'escludere l'illegittimità costituzionale dell'art. 11 della legge n. 223 del 1991, ha sottolineato la specificità della disciplina dettata per i lavoratori edili, ponendo in rilievo il carattere generale della prestazione della indennità di mobilità.



La rimettente ritiene, pertanto, le sollevate questioni di costituzionalità non manifestamente infondate, in quanto, in forza della formulazione della norma e dell'assenza di specifiche disposizioni previste dalla disciplina comunitaria e nazionale in materia, non sarebbe possibile sopperire alla lacuna normativa attraverso un'attività interpretativa costituzionalmente orientata.

1.4.- Inoltre, essa reputa le questioni rilevanti, in quanto il riconoscimento del diritto azionato in giudizio dipenderebbe direttamente dalla soluzione della questione prospettata, con specifico riferimento alla possibilità di computare nel periodo di anzianità aziendale, utile per il riconoscimento della indennità di mobilità, anche il periodo prestato in forza di un rapporto di lavoro interinale.

La rimettente esclude che la rilevanza delle prospettate questioni possa venire meno per la mancanza di una previa verifica degli ulteriori presupposti necessari per la concessione alla ricorrente dell'indennità di mobilità.

Al riguardo, il giudice *a quo* richiama la sentenza n. 6 del 1999, con la quale questa Corte ha affermato, in riferimento all'art. 6 della legge n. 223 del 1991 e alla copertura contributiva, la piena legittimità di un sistema che consentisse l'accertamento a posteriori dei presupposti per il riconoscimento della indennità di mobilità.

2.- Con memoria depositata in data 25 ottobre 2012, si è costituito in giudizio l'INPS, chiedendo che le questioni di legittimità costituzionale siano dichiarate inammissibili o, nel merito, non fondate.

Preliminarmente, l'Istituto precisa che la vicenda oggetto del giudizio *a quo* si è svolta nel vigore della disciplina del rapporto di lavoro interinale di cui alla legge n. 196 del 1997.

Al riguardo, l'Istituto resistente ricorda che, secondo la giurisprudenza di legittimità, il rapporto di lavoro interinale, disciplinato dalla legge n. 196 del 1997, ha luogo attraverso la stipulazione di due distinti contratti: quello di fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo, stipulato tra l'impresa fornitrice e quella utilizzatrice, e quello tra il lavoratore e l'impresa fornitrice, con conseguente scissione del rapporto di lavoro fra gestione normativa, che compete alla fornitrice, e quella tecnico-produttiva, che compete all'utilizzatrice (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 10 aprile 2012, n. 5667).

L'INPS sottolinea che, secondo la giurisprudenza di legittimità, il presupposto legittimante della fattispecie complessa risultante dal contratto di fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo e dal contratto per prestazioni di lavoro temporaneo è costituito dalle «esigenze di carattere temporaneo» di cui all'art. 1, comma 1, della legge n. 196 del 1997 (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 12 gennaio 2012, n. 232).

L'Istituto resistente richiama anche la sentenza di questa Corte n. 58 del 2006, nella quale si è precisato che, con il contratto per prestazioni di lavoro temporaneo, l'impresa fornitrice assume il lavoratore a tempo determinato, corrispondente alla durata della prestazione lavorativa presso l'impresa utilizzatrice, o a tempo indeterminato. Il prestatore di lavoro temporaneo, dipendente dell'impresa fornitrice, svolge, per la durata della prestazione lavorativa presso l'impresa utilizzatrice, la propria attività, nell'interesse e sotto la direzione e il controllo di questa; nell'ipotesi di contratto a tempo indeterminato, rimane a disposizione dell'impresa fornitrice per i periodi in cui non svolge la prestazione lavorativa presso un'impresa utilizzatrice.

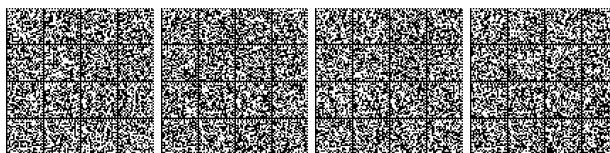
L'INPS ricorda, peraltro, che, nell'ambito della disciplina del lavoro "temporaneo" di cui alla legge n. 196 del 1997, rilevante *ratione temporis*, è espressamente previsto che «Il prestatore di lavoro temporaneo ha diritto a fruire di tutti i servizi sociali ed assistenziali di cui godono i dipendenti dell'impresa utilizzatrice addetti alla stessa unità produttiva, esclusi quelli il cui godimento sia condizionato [...] al conseguimento di una determinata anzianità di servizio» (art. 6, comma 4) e che «Il prestatore di lavoro temporaneo non è computato nell'organico dell'impresa utilizzatrice ai fini dell'applicazione di normative di legge [...]» (art. 6, comma 5). Inoltre, è anche previsto che «Gli oneri contributivi e previdenziali, previsti dalle vigenti disposizioni legislative, sono a carico delle imprese fornitrici che, ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 49 della legge 9 marzo 1989, n. 88 sono inquadrate nel settore terziario» (art. 9, comma 1, prima parte).

In primo luogo, l'INPS eccepisce l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale per inesatta identificazione del quadro normativo.

Sotto questo aspetto, l'Istituto resistente osserva che, vertendo il prospettato dubbio di legittimità costituzionale sulla impossibilità di riconoscere il medesimo trattamento previdenziale o assistenziale al lavoratore interinale rispetto ai lavoratori dipendenti dell'impresa utilizzatrice, in ragione della necessità di considerare una determinata anzianità di servizio presso l'azienda, il collegio rimettente avrebbe dovuto semmai censurare il richiamato art. 6, comma 4, della legge n. 196 del 1997.

In secondo luogo, l'INPS eccepisce anche l'inammissibilità per irrilevanza delle questioni nel giudizio *a quo*.

Al riguardo, osserva che l'art. 16, comma 1, della legge n. 223 del 1991, non solo non ammette, ai fini della anzianità aziendale utile per maturare il diritto alla indennità di mobilità, la possibilità di cumulare i periodi lavorativi svolti presso l'azienda utilizzatrice, in forza di un contratto di lavoro interinale, a quelli svolti in virtù della stabilizza-



zione presso la medesima azienda, ma prevede espressamente la necessità di una determinata anzianità aziendale «con un rapporto di lavoro a carattere continuativo e comunque non a termine» (Corte di cassazione, sezione unite civili, sentenza 21 marzo 2001, n. 106).

Pertanto, l'eventuale accoglimento della questione come prospettata - dell'art. 16 della legge n. 223 del 1991, «nella parte in cui esclude per i lavoratori interinali, successivamente assunti con contratto di lavoro a tempo indeterminato, la possibilità di cumulare nell'anzianità aziendale utile ai fini del riconoscimento del diritto all'indennità di mobilità anche il periodo prestato in forza del contratto di lavoro interinale» - non impedirebbe il rigetto della domanda nel giudizio *a quo*, non potendosi, nella specifica fattispecie, maturare la necessaria "anzianità aziendale" in forza di un rapporto di lavoro "continuativo", ma solo in virtù della «somma di vari periodi di lavoro a termine» (possibilità che continuerebbe ad essere esclusa dal medesimo art. 16).

Nel merito, l'INPS deduce la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale.

Invero, in ordine alla dedotta violazione dell'art. 3 Cost., l'Istituto resistente osserva che tutti i trattamenti di disoccupazione diversi dall'indennità ordinaria richiedono quale requisito di accesso una anzianità lavorativa minima specificamente e differentemente indicata dalle rispettive norme di legge istitutive.

In particolare, l'Istituto osserva che l'indennità di mobilità e gli altri trattamenti speciali di disoccupazione sono riservati soltanto a coloro che, per avere maturato una prestabilita anzianità lavorativa presso l'impresa che ha intimato i licenziamenti collettivi, per riduzione del personale o cessazione dell'attività aziendale, risentono maggiormente delle conseguenze pregiudizievoli della disoccupazione rispetto ad altri lavoratori inseriti nella medesima impresa in forza di contratti di lavoro a termine, stante la mancata stabilità di questi ultimi nell'organizzazione produttiva.

La *ratio* sottesa alla norma censurata consisterebbe nel fatto di scongiurare assunzioni fraudolente e fittizie nell'imminenza dei licenziamenti al verificarsi dello stato di crisi.

Ad avviso dell'INPS, avuto riguardo alla evidenziata *ratio* legis, non potrebbe ravvisarsi discriminazione alcuna tra i lavoratori continuativamente e stabilmente inseriti nell'attività aziendale e quelli utilizzati, per un certo periodo di tempo, dalla stessa impresa in forza di un contratto (tra l'impresa fornitrice e quella utilizzatrice) di fornitura di prestazione di lavoro temporaneo, trattandosi di situazioni oggettivamente non comparabili, non essendo peraltro prevedibile, al momento della cosiddetta stabilizzazione (trasformazione in rapporto di lavoro a tempo indeterminato con la impresa utilizzatrice), una protrazione dell'attività lavorativa di questi ultimi per il tempo necessario ai fini dell'accesso all'indennità di mobilità.

L'Istituto resistente ritiene, quindi, che la situazione del lavoratore "temporaneo" sia, piuttosto, assimilabile a quella del lavoratore a termine per il quale è espressamente esclusa la tutela dell'indennità di mobilità.

Pertanto, secondo l'INPS, la mancata attribuzione della indennità di mobilità ai lavoratori cosiddetti "temporanei", anche a seguito della trasformazione del rapporto di lavoro, non violerebbe il principio di eguaglianza, stante le differenti discipline delle categorie di lavoratori considerate nell'ordinanza di rimessione che renderebbero «eterogenee ed incomparabili le situazioni poste a raffronto» (*ex plurimis*, ordinanza n. 92 del 2009).

Al riguardo, l'Istituto sottolinea i molteplici profili di differenziazione tra le diverse categorie di lavoratori poste a confronto.

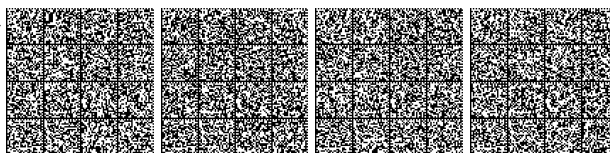
In particolare, il lavoratore "temporaneo" è dipendente della società fornitrice che eroga la retribuzione e versa i contributi previdenziali.

Inoltre, mentre, ai sensi dell'art. 16, comma 2, lettera *a*), della legge n. 223 del 1991, i datori di lavoro di cui al comma 1, sono tenuti al versamento di un contributo nella misura dello 0,30 per cento delle retribuzioni assoggettate al contributo integrativo per l'assicurazione contro la disoccupazione involontaria, gli oneri contributivi dei lavoratori "temporanei" sono a carico dell'impresa fornitrice (art. 9, comma 1, prima parte, della legge n. 196 del 1997) che, essendo inquadrata nel settore terziario, non versa il contributo per l'erogazione della indennità di mobilità.

Pertanto, al lavoratore "temporaneo" somministrato non potrebbe riconoscersi il diritto di accedere all'indennità di mobilità, ancorché presti attività lavorativa presso un'impresa del settore industriale.

Infine, l'Istituto resistente ritiene che la soluzione invocata dal collegio rimettente intacchi l'area riservata alla discrezionalità del legislatore.

L'INPS sottolinea l'inconferenza delle norme nazionali e comunitarie richiamate dalla Corte d'appello, in quanto esse riguarderebbero il rispetto del principio della identità delle condizioni di lavoro e di occupazione dei lavoratori interinali e di quelli impiegati direttamente dall'utilizzatore e non già la tutela previdenziale degli stessi.



Anche con riferimento alla assunta assimilazione nella ordinanza di rimessione della condizione dei lavoratori “interinali” a quella dei lavoratori a domicilio, l’INPS evidenzia che il lavoratore a domicilio è pur sempre un lavoratore subordinato dell’azienda (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 21 ottobre 2010, n. 21625 e sentenza del 16 ottobre 2006, n. 22129).

L’INPS esclude anche la violazione dell’art. 38 Cost., in quanto l’anzianità aziendale maturata presso l’ultima impresa, sebbene non possa valere ai fini dell’ottenimento della indennità di mobilità, non precluderebbe l’attribuzione della indennità ordinaria di disoccupazione di minore importo ma pur sempre adeguata alle esigenze di vita del lavoratore rimasto disoccupato.

L’Istituto resistente sottolinea, al riguardo, che l’indennità ordinaria di disoccupazione e l’indennità di mobilità sono in rapporto di *genus a species* (sentenza n. 234 del 2011) ed, entrambe, rientrano nel novero delle prestazioni contro la disoccupazione involontaria, apprestando temporaneamente all’assicurato i mezzi occorrenti al suo sostentamento.

3.- Con atto depositato in data 6 novembre 2012, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni di legittimità costituzionale siano dichiarate inammissibili o, nel merito, non fondate.

In primo luogo, la difesa statale ritiene che la Corte rimettente non abbia sperimentato la possibilità di effettuare una interpretazione della norma censurata costituzionalmente orientata.

In particolare, il giudice *a quo* avrebbe ritenuto che la norma in oggetto non possa trovare applicazione con riferimento alla ipotesi di una lavoratrice, dipendente da una società di lavoro interinale, ma impiegata in un’altra società utilizzatrice, in forza di contratti di lavoro a tempo determinato, ancorché la stessa fosse stata successivamente assunta con contratto a tempo indeterminato, nel caso in cui il licenziamento fosse avvenuto prima del decorso del termine di dodici mesi dalla conclusione di tale ultima tipologia di contratto.

Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, il collegio rimettente non avrebbe verificato se, con riguardo alla concreta fattispecie in esame, fosse possibile configurare, in capo alla ricorrente, il diritto alla corresponsione della indennità di mobilità per essere stati stipulati una serie di contratti di lavoro temporaneo che, al di là della terminologia utilizzata, potessero aver dato luogo ad un rapporto di lavoro “continuativo” e non già puramente “a tempo determinato”.

Invero, secondo la difesa erariale, ferma restando l’inapplicabilità della indennità di mobilità al rapporto di lavoro a tempo determinato ed avuto riguardo alla tutela accordata al rapporto interinale dalla normativa comunitaria, la Corte d’appello avrebbe potuto verificare se, nella fattispecie concreta, la successione di contratti di lavoro stipulati dalla ricorrente potesse essere interpretata nel senso di un rapporto di tipo “continuativo”, come tale, rientrante, comunque, nella applicazione dell’art. 16 della legge n. 223 del 1991.

La difesa dello Stato richiama, al riguardo, l’ordinanza n. 367 del 2003, con la quale questa Corte ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale sollevata, in riferimento agli artt. 2, 3 e 38 Cost., degli artt. 16, comma 1, e 8, comma 4-*bis*, della legge n. 223 del 1991, nella parte in cui non prevedono - ai fini dell’integrazione del requisito dell’anzianità aziendale di almeno dodici mesi quale presupposto perché i dipendenti che perdono il posto di lavoro possano beneficiare dell’indennità di mobilità - il cumulo del periodo di lavoro prestato, senza soluzione di continuità, con passaggio diretto presso imprese dello stesso settore di attività che abbiano il medesimo assetto proprietario di quelle presso le quali in precedenza sia intercorso il rapporto lavorativo.

Nella richiamata pronuncia, questa Corte ha dichiarato inammissibile la questione per insufficiente motivazione sulla rilevanza, avendo il giudice rimettente ommesso di verificare se la concreta vicenda societaria dedotta in giudizio fosse inquadrabile nelle fattispecie della mera trasformazione della società o del trasferimento d’azienda, non comportanti soluzione di continuità nell’anzianità aziendale dei lavoratori dipendenti.

In secondo luogo, la difesa statale eccepisce l’inammissibilità delle questioni per non avere la Corte rimettente verificato la effettiva esistenza di una disparità di trattamento, per situazioni omologhe, tra i lavoratori cosiddetti interinali poi stabilizzati (assunti da una società interinale ed utilizzati a tempo determinato da altra società e, successivamente, assunti a tempo indeterminato), i lavoratori assunti direttamente con contratto a tempo indeterminato ed i lavoratori a tempo determinato (per i quali è pacifica l’inapplicabilità dell’istituto della indennità di mobilità).

Peraltro - osserva il Presidente del Consiglio - l’ordinanza di rimessione sembrerebbe operare un salto logico perché avrebbe quale conseguenza quella di applicare l’istituto della indennità di mobilità - prevista per i lavoratori a tempo indeterminato - anche ai lavoratori assunti a tempo determinato.

La difesa erariale ritiene, in ogni caso, nel merito, le questioni non fondate.

Infatti, difetterebbe il requisito della “continuità” del rapporto, se si ritenessero i ripetuti contratti di lavoro stipulati dalla ricorrente come contratti a tempo determinato.



La difesa dello Stato sottolinea che il legislatore, quando ha voluto prevedere norme di favore per situazioni di disagio economico, ha introdotto i cosiddetti “ammortizzatori sociali in deroga”, prevedendo, tra le altre misure, la corresponsione della indennità di mobilità per tutti i lavoratori licenziati anche se assunti con contratto a tempo determinato (decreto ministeriale 1° febbraio 2012, n. 64127, per la Regione Abruzzo; decreto ministeriale 25 gennaio 2012, n. 63990, per la Regione Calabria; decreto ministeriale 1° febbraio 2012, n. 641218, per la Regione Campania; decreto ministeriale 18 aprile 2012, n. 65543, per la Regione Liguria; decreto ministeriale 24 ottobre 2011, n. 62516, per la Regione Marche).

Dette disposizioni di agevolazione sarebbero di stretta interpretazione e non potrebbero essere estese oltre i casi tassativamente stabiliti.

Da ultimo, la difesa erariale evidenzia i conseguenti maggiori oneri per la finanza pubblica nel caso di accoglimento della questione di costituzionalità, stante l'anomala estensione dei soggetti beneficiari della indennità di disoccupazione ai sensi dell'art. 16 della legge n. 223 del 1991.

4.- In data 15 maggio 2014, l'INPS ha depositato memoria illustrativa, insistendo per la declaratoria di inammissibilità ovvero, in subordine, di non fondatezza delle sollevate questioni di legittimità costituzionale.

Considerato in diritto

1.- La Corte d'appello di Venezia, sezione lavoro, dubita, in riferimento agli artt. 3 e 38 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 16 della legge 23 luglio 1991, n. 223 (Norme in materia di cassa integrazione, mobilità, trattamenti di disoccupazione, attuazione di direttive della Comunità europea, avviamento al lavoro ed altre disposizioni in materia di mercato del lavoro), «nella parte in cui esclude per i lavoratori interinali, successivamente assunti con contratto di lavoro a tempo indeterminato, la possibilità di cumulare nell'anzianità aziendale utile ai fini del riconoscimento del diritto all'indennità di mobilità anche il periodo prestato in forza del contratto di lavoro interinale».

La rimettente, chiamata a pronunciare nel giudizio di appello promosso dalla sig.ra D.S. nei confronti dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) avverso la sentenza del Tribunale ordinario di Vicenza, sezione lavoro, 30 agosto 2007, n. 219, premette che la signora D.S. aveva svolto, dal 19 giugno 2000 al 30 agosto 2002, la propria attività lavorativa presso l'impresa utilizzatrice Worldgem spa, in forza di successivi contratti per prestazioni di lavoro temporaneo stipulati, ai sensi della legge 24 giugno 1997, n. 196 (Norme in materia di promozione dell'occupazione), con l'impresa fornitrice Lavoro Temporaneo spa; che la lavoratrice era stata poi assunta direttamente dalla Worldgem spa con contratto a tempo indeterminato, a decorrere dal 2 settembre 2002 fino al licenziamento, avvenuto il 30 aprile 2003; che, con la sentenza appellata, era stata rigettata la domanda di condanna dell'ente previdenziale al pagamento dell'indennità di mobilità, sul presupposto che la ricorrente non avesse maturato, ai sensi dell'art. 16 della legge n. 223 del 1991, il periodo utile ai fini del riconoscimento della detta indennità, per non essere computabile nell'anzianità aziendale il periodo lavorato dalla stessa presso l'impresa utilizzatrice in forza dei contratti di lavoro interinali.

Ad avviso del collegio rimettente, la norma censurata violerebbe:

a) l'art. 3 Cost., sotto il profilo della irragionevole disparità di trattamento in materia previdenziale e assistenziale, in quanto l'art. 16 della legge n. 223 del 1991, nell'escludere per i lavoratori interinali, successivamente assunti con contratto di lavoro a tempo indeterminato, la possibilità di cumulare nell'anzianità aziendale utile ai fini del riconoscimento del diritto all'indennità di mobilità anche il periodo prestato in forza del contratto di lavoro interinale, differenzerebbe ingiustificatamente la situazione dei lavoratori assunti con contratto a tempo indeterminato, a seguito di un periodo svolto in forza di contratto di lavoro interinale, rispetto a quella dei lavoratori a tempo indeterminato di pari anzianità lavorativa all'interno dell'azienda, con irragionevole esclusione per i primi del beneficio della indennità di mobilità. Ciò ancorché sussistano principi, sia nella normativa comunitaria che nazionale, tesi ad assicurare la parità di trattamento all'interno dell'impresa utilizzatrice e a favorire la stabilizzazione dei rapporti di lavoro interinali (sono richiamati la direttiva comunitaria 19 novembre 2008, n. 2008/104/CE, «Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al lavoro tramite agenzia interinale» e l'art. 23 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», come modificato dall'art. 7 del decreto legislativo 2 marzo 2012, n. 24 «Attuazione della direttiva 2008/104/CE, relativa al lavoro tramite agenzia interinale»);

b) l'art. 38 Cost., in quanto la norma censurata, escludendo irragionevolmente la “continuità” del rapporto di lavoro - quale elemento fondante del diritto alla indennità di mobilità - per i lavoratori interinali il cui rapporto sia stato successivamente stabilizzato, priverebbe ingiustificatamente della tutela della indennità di mobilità, quale prestazione assistenziale a carattere generale (sentenza n. 285 del 2003), lavoratori che si trovano in situazioni analoghe a quelli assunti direttamente dall'impresa utilizzatrice a tempo indeterminato.



Nel giudizio di legittimità costituzionale, con memoria depositata in data 25 ottobre 2012, si è costituito l'INPS chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o non fondate.

Con atto depositato in data 6 novembre 2012, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, concludendo per l'inammissibilità o la non fondatezza delle questioni.

2.- Vanno, preliminarmente, esaminate le eccezioni di inammissibilità sollevate dall'ente previdenziale sotto un duplice profilo: da una parte, è eccepita l'inesatta identificazione del quadro normativo, dovendo, semmai, essere oggetto di censura l'art. 6, comma 4, della legge 24 giugno 1997, n. 196 (Norme in materia di promozione dell'occupazione), applicabile alla fattispecie *ratione temporis*; dall'altra, si deduce il difetto di rilevanza della questione, in quanto l'eventuale accoglimento di essa non impedirebbe il rigetto della domanda nel giudizio *a quo*, potendo, nel caso di specie, maturare la necessaria «anzianità aziendale» solo in virtù di un cumulo di «vari periodi di lavoro a termine», ipotesi espressamente esclusa dall'ambito di applicazione della norma censurata.

2.1.- La prima eccezione di inammissibilità non è fondata.

L'art. 6, comma 4, della legge n. 196 del 1997 (applicabile *ratione temporis* alla fattispecie *de qua*) stabiliva: «Il prestatore di lavoro temporaneo ha diritto di fruire di tutti i servizi sociali ed assistenziali di cui godono i dipendenti dell'impresa utilizzatrice addetti alla stessa unità produttiva, esclusi quelli il cui godimento sia condizionato all'iscrizione ad associazioni o società cooperative o al conseguimento di una determinata anzianità di servizio». Si tratta di una norma a carattere generale che, nell'ambito del rapporto di lavoro temporaneo, disciplinava gli obblighi dell'impresa utilizzatrice. Nel giudizio *a quo* viene in rilievo, invece, la diversa fattispecie del lavoratore interinale successivamente stabilizzato, in ordine al quale, ai sensi dell'art. 16 della legge n. 223 del 1991, non è dato computare, ai fini della maturazione della anzianità aziendale utile per fruire della indennità di mobilità, il periodo di lavoro svolto in forza di lavoro interinale. Il quadro normativo, dunque, risulta correttamente individuato.

2.2.- Anche la seconda eccezione di inammissibilità sollevata dall'INPS va disattesa.

Invero, non si possono sovrapporre sic et simpliciter le diverse tipologie di rapporto di lavoro “interinale” e di rapporto di lavoro “a termine”. Nel caso di specie, è pacifico che la signora D.S., prima di essere assunta con contratto a tempo indeterminato dalla Wordlgem spa, ha svolto l'attività lavorativa - alle dipendenze di Lavoro Temporaneo spa e nell'interesse nonché sotto la direzione di Wordlgem spa - in forza di contratto «per prestazioni di lavoro temporaneo», che trova disciplina nella legge n. 196 del 1997.

3.- Vanno, altresì, respinte le eccezioni di inammissibilità sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri.

3.1.- In primo luogo, la difesa dello Stato ritiene che le questioni siano inammissibili per non avere il collegio rimettente sperimentato una interpretazione della norma censurata conforme a Costituzione, nel senso di potere includere nell'applicazione di quest'ultima la fattispecie concreta della successione di contratti di lavoro stipulati dalla ricorrente, da qualificarsi in termini di rapporto lavorativo di tipo “continuativo” e non già puramente “a tempo determinato”.

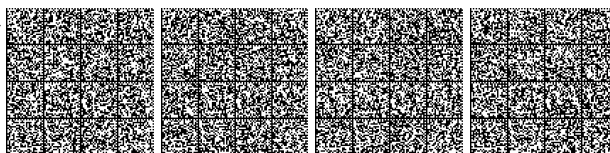
Sul punto, si deve osservare che la Corte rimettente, dopo avere inquadrato l'attività lavorativa svolta della signora D.S. in termini di rapporto di lavoro interinale successivamente stabilizzato con l'assunzione, a tempo indeterminato, da parte della stessa società utilizzatrice, ha escluso espressamente, alla luce della formulazione della norma censurata ed in assenza di specifiche disposizioni previste dalla disciplina comunitaria e nazionale in materia, la possibilità di sopperire alla carenza normativa attraverso un'attività ermeneutica costituzionalmente orientata. Si tratta di una motivazione non implausibile, che non appare meritevole di censura.

3.2.- Altro profilo di inammissibilità, eccepito dal Presidente del Consiglio, concerne la asserita mancata verifica, da parte della rimettente, della effettiva esistenza di una disparità di trattamento tra i lavoratori interinali poi stabilizzati, i lavoratori assunti direttamente con contratto a tempo indeterminato e i lavoratori a tempo determinato, nonché la mancata considerazione della conseguenza dell'accoglimento della questione, in termini di applicabilità dell'istituto della indennità di mobilità anche ai lavoratori assunti a tempo determinato.

Al riguardo, si deve rilevare che - premessa la non sovrapponibilità tra le diverse tipologie di rapporto di lavoro “interinale” e di rapporto di lavoro “a tempo determinato” - il giudice *a quo* ha sollevato le questioni, con una motivazione non implausibile, proprio ponendo a confronto le categorie di lavoratori interinali poi stabilizzati, con assunzione con contratto a tempo indeterminato e di lavoratori assunti direttamente con contratto a tempo indeterminato.

4. - Nel merito, le questioni non sono fondate.

Dalla lettura congiunta della motivazione e del dispositivo emerge che esse sono da ritenere sollevate con riferimento all'art. 16, comma 1, della legge n. 223 del 1991, che così stabilisce: «Nel caso di disoccupazione derivante da licenziamento per riduzione di personale ai sensi dell'articolo 24 da parte delle imprese, diverse da quelle edili, rientranti nel campo di applicazione della disciplina dell'intervento straordinario di integrazione salariale, il lavoratore, operaio, impiegato o quadro, qualora possa far valere una anzianità aziendale di almeno dodici mesi, di cui almeno sei



di lavoro effettivamente prestato, ivi compresi i periodi di sospensione del lavoro derivanti da ferie, festività e infortuni, con un rapporto di lavoro a carattere continuativo e comunque non a termine, ha diritto alla indennità di mobilità ai sensi dell'articolo 7».

Tale norma è ritenuta dalla Corte rimettente in contrasto con gli artt. 3 e 38 Cost. «nella parte in cui esclude per i lavoratori interinali, successivamente assunti con contratto di lavoro a tempo indeterminato, la possibilità di cumulare nell'anzianità aziendale utile ai fini del riconoscimento del diritto all'indennità di mobilità anche il periodo prestato in forza del contratto di lavoro interinale».

4.1.- La violazione dell'art. 3 Cost. è prospettata sotto il profilo della «irragionevole disparità di trattamento» tra i lavoratori assunti con contratto a tempo indeterminato, a seguito di un periodo svolto in forza di contratto di lavoro interinale, e i lavoratori a tempo indeterminato di pari anzianità lavorativa all'interno dell'azienda, con irragionevole esclusione per i primi del beneficio della indennità di mobilità, ancorché sussistano principi, sia nella normativa comunitaria che nazionale, tesi ad assicurare la parità di trattamento all'interno dell'impresa utilizzatrice e a favorire la stabilizzazione dei rapporti di lavoro interinali (sono richiamati la direttiva comunitaria n. 2008/104/CE nonché l'art. 23 del d.lgs. n. 276 del 2003, come modificato dall'art. 7 del d.lgs. n. 24 del 2012).

Questa tesi non può essere condivisa.

A prescindere dal rilievo che la normazione comunitaria e interna ora richiamata non risulta applicabile, *ratione temporis*, alla fattispecie, si deve premettere che questa Corte, con giurisprudenza costante, ha affermato il principio secondo cui, in materia di previdenza e assistenza sociale, il legislatore gode di ampia discrezionalità che, attraverso un bilanciamento dei valori contrapposti, incontra il solo limite del rispetto dei principi di eguaglianza e ragionevolezza (*ex plurimis*, sentenze n. 120 e n. 36 del 2012; n. 234 del 2011; n. 234 del 2008 e n. 202 del 1999; ordinanza n. 448 del 1999).

Nella vicenda in esame, non è ravvisabile la violazione di tali principi, perché le fattispecie messe a confronto non sono omogenee.

Invero, nel caso oggetto del giudizio *a quo*, il rapporto di lavoro interinale si è svolto ai sensi della legge n. 196 del 1997, all'epoca vigente *ratione temporis* (gli artt. da 1 a 11 della citata legge sono stati abrogati dall'art. 85, comma 1, lettera f), del d.lgs. n. 276 del 2003).

Orbene, per giurisprudenza costante della Corte di cassazione, nel rapporto interinale viene in rilievo un collegamento negoziale tra due contratti: quello di fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo, stipulato tra l'impresa fornitrice e quella utilizzatrice per il soddisfacimento di specifiche esigenze di carattere temporaneo (art. 1), e quello tra l'impresa fornitrice e il lavoratore (art. 3), con scissione tra la gestione normativa, che compete alla fornitrice, e quella tecnico-produttiva del lavoratore, che compete all'utilizzatrice (*ex multis*, Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenze 10 aprile 2012, n. 5667 e 27 febbraio 2003, n. 3020).

Il lavoratore temporaneo così assunto svolge per la durata della prestazione lavorativa la propria attività presso l'impresa utilizzatrice nonché nell'interesse e sotto la direzione ed il controllo della medesima; nell'ipotesi di contratto a tempo indeterminato il lavoratore rimane a disposizione dell'impresa fornitrice per i periodi in cui non svolge la prestazione lavorativa presso un'impresa utilizzatrice.

L'impresa fornitrice è obbligata verso il lavoratore al pagamento diretto del trattamento economico e dei contributi previdenziali e assistenziali (con responsabilità solidale dell'impresa utilizzatrice).

La Corte rimettente - nell'asserire che «il rapporto di lavoro tra l'appellante e la Worldgem spa si è svolto, dal 19 giugno 2000 al 30 agosto 2002, nell'ambito della disciplina dettata dalla legge n. 197 del 1996 [*recte*: n. 196 del 1997]; che, in sostanza, l'appellante è stata dipendente di Lavoro Temporaneo spa ed utilizzata da Worldgem spa in forza di contratto di lavoro temporaneo; che, successivamente, senza soluzione di continuità, a partire dal 2 settembre 2002, l'appellante è stata assunta da Worldgem spa in forza di contratto di lavoro a tempo indeterminato fino alla data del licenziamento avvenuto in data 30 aprile 2003» - confonde i due piani, formale e sostanziale, del rapporto di lavoro.

Infatti, nel caso di specie, sono diversi i titolari, dal lato dei datori di lavoro, dei reiterati contratti «per prestazioni di lavoro temporaneo» (dal 19 giugno 2000 al 30 agosto 2002) e del successivo contratto di lavoro a tempo indeterminato (dal 2 settembre 2002 al 30 aprile 2003). In particolare, titolare dei contratti per prestazione di lavoro temporaneo è stata la società Lavoro Temporaneo spa (e utilizzatrice Worldgem spa), mentre titolare del successivo contratto di lavoro a tempo indeterminato è stata Worldgem spa.

Pertanto, sussisteva una diversità strutturale dei rapporti di lavoro messi a confronto.

Non sono, quindi, comparabili, in quanto eterogenee, le diverse situazioni dei lavoratori assunti da un'impresa con contratto a tempo indeterminato, dopo un periodo svolto in forza di contratto di lavoro «interinale», e dei lavoratori assunti fin dall'inizio a tempo indeterminato dalla medesima impresa.



Inoltre, non può ravvisarsi - come, invece, assume il collegio rimettente - una «pari anzianità lavorativa» tra le due tipologie di lavoratori messe a confronto.

L'art. 16, comma 1, della legge n. 223 del 1991, ai fini della indennità di mobilità, richiede una anzianità di servizio di almeno dodici mesi (di cui almeno sei mesi di lavoro effettivamente prestato), con un rapporto di lavoro a titolo continuativo e comunque non a termine (*ex plurimis*, Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 23 marzo 2002, n. 4192; Corte di cassazione, sezione unite civili, sentenza 12 marzo 2001, n. 106), presso la medesima impresa che poi abbia attivato la procedura di mobilità (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 16 maggio 2008, n. 12406).

La continuità del rapporto di lavoro, ai fini del computo della anzianità aziendale utile per fruire della indennità di mobilità, presuppone lo svolgimento dell'attività lavorativa alle dipendenze del medesimo datore di lavoro che ha azionato la detta procedura.

Tale interpretazione, dominante nella giurisprudenza di legittimità, soffre deroghe nei casi di mera trasformazione della società o di trasferimento di azienda ai sensi dell'art. 2112 del codice civile, cioè in ipotesi che non comportano soluzioni di continuità nell'anzianità aziendale dei lavoratori dipendenti (ordinanza n. 367 del 2003), ovvero qualora specifici interventi legislativi riconoscano eccezionali e transitorie deroghe rispetto alla regola stabilita dal citato art. 16, comma 1, della legge n. 223 del 1991. Tali ipotesi non ricorrono nella vicenda in esame.

Un ulteriore argomento per escludere la possibilità di considerare, ai fini della concessione della indennità di mobilità, un'anzianità aziendale anche solo in parte imputabile al rapporto di lavoro con un'impresa fornitrice o somministratrice, è ravvisabile nel rilievo che, ai sensi del censurato art. 16, comma 1, possono godere della indennità di mobilità, al maturarsi di una determinata anzianità aziendale, i lavoratori licenziati da imprese rientranti nel campo di applicazione della disciplina dell'intervento straordinario di integrazione salariale (imprese industriali che occupino più di quindici dipendenti, salvo i casi eccezionali di prevista estensione della disciplina della integrazione salariale straordinaria), mentre le imprese fornitrici o somministratrici sono inquadrate nel «settore terziario» ai sensi dell'art. 49 della legge 9 marzo 1989, n. 88 «Ristrutturazione dell'Istituto nazionale della previdenza sociale e dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro» (richiamato dall'art. 9 della legge n. 196 del 1997 e dall'art. 25 del d.lgs. n. 276 del 2003), e, dunque, sono fuori dal campo di applicazione della detta normativa.

La eterogeneità delle fattispecie messe a confronto, dunque, rende priva di fondamento la censura in ordine alla assunta violazione del principio di «parità di trattamento» all'interno dell'impresa utilizzatrice, sicché non risulta violato l'art. 3 Cost. (sentenze n. 108 del 2013; n. 234 del 2008; n. 184 del 2000 e n. 413 del 1995; ordinanza n. 92 del 2009).

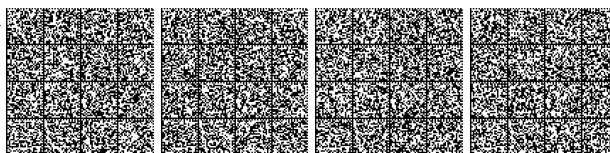
4.2.- Il contrasto con l'art. 38 Cost. è prospettato sotto il profilo della irragionevole esclusione del requisito della «continuità» del rapporto di lavoro - quale elemento fondante il diritto alla indennità di mobilità - per i lavoratori interinali il cui rapporto sia stato successivamente stabilizzato, con ingiustificata privazione della tutela della indennità di mobilità, quale prestazione assistenziale a carattere generale (sentenza n. 285 del 2003), per i lavoratori che si trovano in situazioni analoghe a quelli assunti direttamente dall'impresa (utilizzatrice) a tempo indeterminato.

Neanche tale parametro costituzionale risulta essere stato violato.

Sul punto, si deve osservare che l'art. 38, secondo comma, Cost., rimette alla discrezionalità del legislatore la determinazione dei tempi, dei modi e della misura delle prestazioni sociali sulla base di un razionale temperamento con la soddisfazione di altri diritti, anch'essi costituzionalmente garantiti, e nei limiti delle compatibilità finanziarie (sentenza n. 426 del 2006).

L'art. 38, secondo comma, Cost., che è immediatamente operante nell'ordinamento giuridico e rilevante, in particolare, ai fini del sindacato di costituzionalità sulle leggi ordinarie, attribuendo valore di principio fondamentale al diritto dei lavoratori a che siano «preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria», impone che, in caso di eventi, i quali incidono sfavorevolmente sull'attività lavorativa, siano ai lavoratori assicurate provvidenze atte a garantire la soddisfazione delle loro esigenze di vita (sentenza n. 22 del 1969). Ma tale disposizione non va intesa in senso letterale e con valore assoluto. È il sistema delle assicurazioni nel suo complesso, infatti, che è chiamato a far fronte e obbedisce alle esigenze garantite dal precetto costituzionale (sentenza n. 80 del 1971). Per cui questo non risulta violato se, come nell'ipotesi prevista dalla norma oggetto della denuncia, in maniera specifica siano poste regole, con cui, nel rispetto degli altri precetti e principi costituzionali, viene condizionata l'insorgenza di dati diritti o di questi è disciplinato l'esercizio.

In particolare, l'indennità di mobilità rientra nel più ampio genus delle assicurazioni sociali contro la disoccupazione ed, in particolare, nell'ambito dei cosiddetti «ammortizzatori sociali» (sentenza n. 184 del 2000), essendo - a differenza della Cassa integrazione guadagni, connessa ad uno stato transitorio di crisi dell'impresa - finalizzata a favorire il ricollocamento del lavoratore in altre imprese e, dunque, collegata ad una crisi irreversibile del datore di lavoro. Essa, cioè, deve considerarsi un vero e proprio trattamento di disoccupazione (sentenza n. 234 del 2011).



La norma censurata rappresenta una esplicazione della discrezionalità non irragionevole del legislatore.

Infatti, l'aver condizionato l'insorgenza del diritto del lavoratore disoccupato alla indennità di mobilità alla sussistenza di una serie di condizioni prestabilite (anzianità aziendale di almeno dodici mesi, di cui almeno sei di lavoro effettivamente prestato, con un rapporto di lavoro a carattere continuativo e non a termine), costituisce una regola non irragionevole con cui il legislatore stesso ha temperato e bilanciato un trattamento (speciale) di disoccupazione maggiormente consistente, per importo e durata, rispetto a quello ordinario, con la necessità di una anzianità lavorativa minima, alle dipendenze del medesimo datore di lavoro, specificamente indicata dalle norme di legge.

4.3.- In conclusione, la norma censurata costituisce il frutto di una razionale scelta discrezionale del legislatore, nel rispetto degli artt. 3 e 38 Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, della legge 23 luglio 1991, n. 223 (Norme in materia di cassa integrazione, mobilità, trattamenti di disoccupazione, attuazione di direttive della Comunità europea, avviamento al lavoro ed altre disposizioni in materia di mercato del lavoro), sollevate dalla Corte d'appello di Venezia, sezione lavoro, in riferimento agli artt. 3 e 38 della Costituzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 luglio 2014.

F.to:

Sabino CASSESE, *Presidente*

Alessandro CRISCUOLO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 18 luglio 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_140215

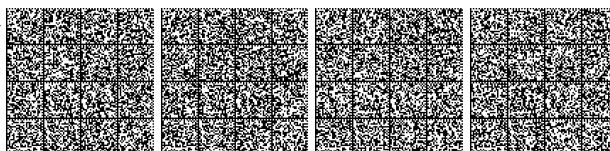
N. 216

Sentenza 9 - 18 luglio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Farmacia - Distribuzione dei farmaci - Riserva alle farmacie della vendita al pubblico di farmaci soggetti a prescrizione medica, ma non rimborsabili dal S.S.N.

- Decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale) - convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248 - art. 5, comma 1.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Sabino CASSESE;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, Sezione staccata di Reggio Calabria, nel procedimento vertente tra T.M. e l'ASP - Azienda sanitaria provinciale di Reggio Calabria ed altri, con ordinanza dell'8 maggio 2012, iscritta al n. 180 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 37, prima serie speciale, dell'anno 2012.

Visti gli atti di costituzione di T.M. e della Federfarma - Federazione nazionale unitaria dei titolari di farmacia italiani, nonché gli atti di intervento della L.I.F.I., Liberi farmacisti italiani e del Presidente del Consiglio dei ministri; udito nell'udienza pubblica del 24 giugno 2014 il Giudice relatore Sergio Mattarella;

uditi gli avvocati Attilio Luigi Maria Toscano per T.M., Massimo Luciani per la Federfarma - Federazione nazionale unitaria dei titolari di farmacia italiani e l'avvocato dello Stato Fabrizio Urbani Neri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

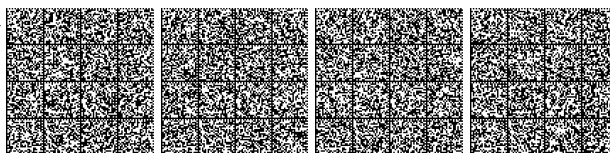
Ritenuto in fatto

1.- Nel corso di un giudizio amministrativo promosso da una farmacia per l'annullamento di un provvedimento emesso dall'Azienda sanitaria provinciale di Reggio Calabria relativo all'autorizzazione alla vendita di medicinali, il Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, Sezione staccata di Reggio Calabria, con ordinanza dell'8 maggio 2012, ha sollevato, in riferimento agli articoli 3 e 41 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, «nella parte in cui non consente agli esercizi commerciali ivi previsti (c.d. parafarmacie) la vendita di medicinali di fascia C soggetti a prescrizione medica».

1.1.- Il giudice remittente precisa, in punto di fatto, che la ricorrente ha chiesto al Ministero della salute ed all'Azienda sanitaria provinciale di Reggio Calabria di essere autorizzata alla vendita anche dei medicinali non soggetti a rimborso previsti dall'art. 8, comma 10, lettera c), della legge 24 dicembre 1993, n. 537 (Interventi correttivi di finanza pubblica), ma che la richiesta è stata respinta sul rilievo che le cosiddette parafarmacie possono effettuare soltanto la vendita di farmaci da banco o di automedicazione di cui all'art. 9-bis del decreto-legge 18 settembre 2001, n. 347 (Interventi urgenti in materia di spesa sanitaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 16 novembre 2001, n. 405; con esclusione, quindi, di tutti i farmaci soggetti ad obbligo di prescrizione medica, anche se non soggetti a rimborso da parte del Servizio sanitario nazionale.

1.2.- Tanto premesso, il giudice *a quo* osserva che non è possibile procedere - come pure sollecitato dalla parte ricorrente - ad un'interpretazione adeguatrice della norma impugnata, poiché il testo della medesima dispone che le parafarmacie nell'attuale quadro normativo non sono abilitate alla vendita dei farmaci della cosiddetta fascia C.

Sempre in via preliminare, il TAR rileva di non potere aderire alla richiesta della ricorrente di rimettere la questione, in via pregiudiziale, alla Corte di giustizia dell'Unione europea, benché su identica questione il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia abbia già rimesso la decisione a detta Corte, con ordinanza del 22 marzo 2012, n. 896.



1.3.- In punto di rilevanza il TAR - dopo aver accennato al fatto che la legislazione in materia di farmacie è costruita, da sempre, intorno ad un obiettivo di pianificazione territoriale delle medesime - precisa che il citato art. 8, comma 10, della legge n. 537 del 1993 ha diviso i farmaci in tre fasce, a seconda che essi siano a totale carico del servizio sanitario nazionale o, viceversa, a totale carico dell'assistito. L'art. 87 del decreto legislativo 24 aprile 2006, n. 219 [Attuazione della direttiva 2001/83/CE (e successive direttive di modifica) relativa ad un codice comunitario concernente i medicinali per uso umano, nonché della direttiva 2003/94/CE], invece, classifica i farmaci a seconda che gli stessi siano soggetti o meno all'obbligo di ricetta medica, stabilendo che nella categoria dei farmaci non soggetti a tale prescrizione rientrano i medicinali da banco o di automedicazione, che sono quelli ai quali fa riferimento l'art. 9-bis del d.l. n. 347 del 2001, ossia gli unici che possono essere venduti anche nelle parafarmacie. E che tale sia il senso univoco del sistema vigente è confermato anche dall'art. 32 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, il quale - nel consentire che nelle parafarmacie vengano venduti senza ricetta i medicinali di cui all'art. 8, comma 10, della legge n. 537 del 1993 - espressamente affida (comma 1-bis) al Ministro della salute il compito di redigere periodicamente un elenco dei farmaci di fascia C per i quali permane l'obbligo di ricetta medica, sicché gli stessi non possono essere venduti nelle parafarmacie.

Ritiene, pertanto, il TAR che, poiché è indubbia la permanenza del divieto di vendita dei farmaci soggetti a prescrizione medica da parte delle parafarmacie, tanto dia conto della rilevanza dell'odierna questione, in quanto solo attraverso la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, del d.l. n. 223 del 2006 si potrebbe accogliere il ricorso oggetto del giudizio principale, che allo stato attuale della normativa dovrebbe essere respinto.

1.4.- Il TAR per la Calabria procede, a questo punto, alla valutazione della non manifesta infondatezza della prospettata questione.

A tale proposito, il remittente rileva che la violazione degli artt. 3 e 41 Cost. emerge sulla base dei due elementi che caratterizzano i farmaci in questione: il fatto che essi siano a totale carico del cittadino ed il fatto che per il loro acquisto sia necessaria la prescrizione del medico. Ed infatti, anche la giurisprudenza costituzionale ha evidenziato che l'attività del farmacista è un'attività imprenditoriale (sentenza n. 87 del 2006), finalizzata però all'erogazione ai cittadini di un servizio di fondamentale importanza. Ora, che nelle parafarmacie sia consentita solo la vendita dei farmaci a totale carico del cittadino si giustifica in nome della necessità di tenere sotto controllo la spesa pubblica destinata all'assistenza farmaceutica; ma l'art. 5, comma 1, oggetto di censura non si limita ad escludere dalla possibilità di vendita nelle parafarmacie i soli farmaci che sono a carico integrale del Servizio sanitario nazionale, bensì estende tale divieto anche ai farmaci per i quali, pur essendo necessaria la prescrizione medica, l'onere economico è a totale carico del cittadino.

Tale limitazione appare in contrasto con l'art. 41 Cost., perché in un sistema affidato al principio della libertà dell'iniziativa economica, i limiti che ad essa possono essere posti debbono essere in funzione di tutela dell'utilità sociale, della libertà, sicurezza e dignità umana; in altri termini, i limiti all'iniziativa economica devono essere armonizzati in modo da consentire di raggiungere fini sociali e di benessere collettivo, come la Corte costituzionale ha ribadito in numerose occasioni. Nel caso specifico, invece, la limitazione della libera vendita da parte delle parafarmacie non trova un ragionevole fondamento sotto il profilo della tutela della salute; nel sistema attuale, infatti, i farmaci di cui all'art. 87, comma 1, lettere a) e b), del d.lgs. n. 219 del 2006 possono essere venduti nelle farmacie tradizionali solo dietro presentazione di ricetta medica, sicché il controllo sull'idoneità del farmaco allo scopo terapeutico è affidato "a monte" al medico che lo prescrive, con conseguente esonero del farmacista da ogni responsabilità che non sia quella di consegnare il farmaco prescritto nella ricetta. Nelle parafarmacie, l'art. 5, comma 2, del d.l. n. 223 del 2006 prescrive che la vendita dei medicinali ammessi alla libera distribuzione abbia luogo sotto la direzione di un farmacista abilitato all'esercizio della professione ed iscritto all'albo; è vero che i farmaci somministrabili senza prescrizione possono apportare danni ben minori alla salute, ma è pur vero che si tratta, comunque, di medicine; sicché - ad avviso del giudice *a quo* - pare del tutto illogico che la legge consenta la vendita nelle parafarmacie dei farmaci che non richiedono prescrizione del medico - con evidente maggiore responsabilità in capo al farmacista - e non consenta la vendita dei farmaci soggetti a prescrizione, per i quali la verifica effettuata dal medico riduce notevolmente la sfera di libertà decisionale (e la conseguente responsabilità) in capo al farmacista venditore.

In sostanza, una volta che per un determinato farmaco il sistema pone a carico del medico il controllo del rischio derivante dall'utilizzo, diventa «del tutto indifferente che la vendita sia effettuata presso una farmacia "tradizionale" ovvero una c.d. parafarmacia», e non ha più alcun senso il divieto posto dalla norma rimessa al giudizio di legittimità costituzionale. Ritiene quindi il TAR per la Calabria che sia «irragionevole, illogica ed ingiustificata l'esclusione dalla vendita da parte delle c.d. parafarmacie dei farmaci di fascia C distribuibili solo dietro presentazione di prescrizione medica»; oltre tutto, l'inserimento di un maggior numero di operatori sul mercato interno consentirebbe la creazione di «una dinamica dei prezzi che andrebbe a beneficio dei consumatori».



D'altra parte - conclude il TAR - l'irrazionalità dell'attuale sistema è stata colta anche dallo stesso legislatore, come risulta dal fatto che la stesura originaria dell'art. 32, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011 consentiva, sia pure con alcune limitazioni, la vendita nelle parafarmacie dei farmaci della cosiddetta fascia C, possibilità che è stata di fatto cancellata con la legge di conversione, con la previsione, contenuta nel comma 1-*bis* sopra menzionato, per cui il Ministro della salute è tenuto periodicamente a redigere un elenco dei farmaci di cui all'art. 8, comma 10, lettera c), della legge n. 537 del 1993 per i quali permane l'obbligo di ricetta medica e dei quali non è consentita la vendita nelle parafarmacie.

Il TAR, quindi, nel chiedere l'accoglimento della questione, sollecita la Corte costituzionale ad avvalersi della previsione dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiarando anche l'illegittimità costituzionale dell'art. 32, comma 1-*bis*, del d.l. n. 201 del 2011.

2.- Nel giudizio si è costituita la parte privata ricorrente, chiedendo l'accoglimento della prospettata questione.

La parte, dopo aver ricordato che l'art. 5 del d.l. n. 223 del 2006 impone a chi esercita la professione in una parafarmacia il possesso degli stessi titoli e delle stesse qualificazioni professionali dei farmacisti tradizionali, rileva che simile previsione garantisce comunque la tutela del diritto alla salute dei cittadini.

Del resto, anche in ipotesi di accoglimento della presente questione, le farmacie tradizionali rimarrebbero comunque titolari di un regime di monopolio nella vendita dei farmaci della cosiddetta fascia A, ossia quelli soggetti a rimborso totale o parziale da parte del Servizio sanitario nazionale. Sicché l'ampliamento della possibilità di vendita dei farmaci a totale pagamento dei cittadini non potrebbe che incoraggiare la concorrenza e garantire, in definitiva, un servizio migliore per tutti.

3.- Nel giudizio si è costituita anche l'associazione L.I.F.I., Liberi farmacisti italiani, deducendo di aver svolto un intervento ad adiuvandum nel giudizio *a quo*, in favore della farmacia ricorrente.

Tale associazione svolge considerazioni identiche a quelle della parte privata ricorrente.

4.- Si è altresì costituita in giudizio la Federfarma - Federazione nazionale unitaria dei titolari di farmacia italiani - chiedendo che la prospettata questione venga dichiarata inammissibile o, comunque, infondata.

4.1.- L'inammissibilità deriverebbe da una pluralità di ragioni.

Innanzitutto, dal fatto che lo stesso TAR remittente, pur avendo illustrato le ragioni per le quali non ha ritenuto di dover rimettere alla Corte di giustizia dell'Unione europea la decisione circa il possibile contrasto tra la norma impugnata e i principi del diritto dell'Unione di concorrenza e di libertà di stabilimento, ha tuttavia dato conto che siffatta questione esiste, tanto che altro TAR ne ha già disposto la rimessione alla Corte di Lussemburgo. Pertanto, in considerazione del primato del diritto europeo rispetto a quello nazionale e del noto principio della cosiddetta doppia pregiudiziale, l'odierna questione dovrebbe essere dichiarata inammissibile, almeno fino a quando la Corte di giustizia dell'Unione non si sia pronunciata sul punto.

Oltre a tale ragione di inammissibilità, la Federfarma evidenzia che mancherebbero comunque, nella specie, le condizioni per poter pronunciare una sentenza additiva.

Ove pure si ritenesse astrattamente fondata la prospettata questione, infatti, la cosiddetta liberalizzazione invocata dal TAR di Reggio Calabria non è imposta dalla Costituzione e potrebbe essere «maggiore o minore, secondo un ordine di gradazione entro il quale non vi è alcuna possibilità di scegliere un punto di equilibrio a rime obbligate». D'altra parte, l'art. 32 del d.l. n. 201 del 2011 ha operato, al proprio interno, una serie di distinzioni, escludendo comunque alcuni farmaci e collegando la vendita nelle parafarmacie alla verifica dell'esistenza di una serie di condizioni riguardanti sia l'idoneità dell'esercizio commerciale che la sussistenza di requisiti organizzativi anche in ordine alla diffusione sul territorio; ciò comporterebbe, quindi, la necessità di rivisitare l'intera materia, riformando anche le disposizioni sulle farmacie tradizionali, in modo da garantire quella diffusione capillare sul territorio che è necessaria per la tutela della salute.

Sussisterebbe, in altre parole, una discrezionalità politico-legislativa non eliminabile, tale da escludere che la Corte possa emettere una sentenza additiva.

4.2.- Nel merito, la questione sarebbe comunque infondata.

L'ordinanza di rimessione, infatti, muove dalla premessa che la vendita dei farmaci nelle parafarmacie sia assistita dai medesimi requisiti previsti per le farmacie tradizionali, il che non sarebbe conforme al vero, poiché esistono numerose e significative differenze.

Innanzitutto, il farmacista titolare di una farmacia ordinaria, oltre ad essere iscritto al relativo albo, ha anche superato - a differenza di quanto previsto per la titolarità delle parafarmacie - il concorso per titoli ed esami di cui all'art. 4 della legge 8 novembre 1991, n. 362 (Norme di riordino del settore farmaceutico), il che di per sé costituisce una garanzia di verifica delle sue capacità professionali in confronto con quelle dei colleghi. Oltre a ciò, la riserva di vendita di certi farmaci alle sole farmacie autorizzate si fonda sull'esistenza «di requisiti strutturali ed organizzativi che



non sono richiesti a nessuna categoria di esercizi commerciali»; fra questi, la Federfarma rammenta, a titolo esemplificativo, l'obbligo di esporre gli orari di apertura e di chiusura, quello di essere dotati delle sostanze medicinali prescritte come obbligatorie dalla farmacopea ufficiale, quello di conservare tutte le ricette mediche e quello di ricevere ispezioni ordinarie o straordinarie da parte delle autorità sanitarie. Le farmacie tradizionali, inoltre, sono soggette, per quanto riguarda il diritto di sciopero, al rispetto della legge 12 giugno 1990, n. 146 (Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e sulla salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati. Istituzione della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge), sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, mentre le parafarmacie «costituiscono normali esercizi commerciali, caratterizzati da un regime giuridico esente da questi controlli».

Oltre a queste significative diversità, la parte evidenzia che la distribuzione delle farmacie sul territorio è regolata sulla base del necessario contemperamento tra le esigenze di reperimento di farmaci da parte dei cittadini e le esigenze reddituali di ciascuna sede; senza contare che, in base all'art. 7 della legge n. 362 del 1991 ed all'art. 11 della legge 2 aprile 1968, n. 475 (Norme concernenti il servizio farmaceutico), la titolarità delle farmacie può appartenere solo ad un farmacista o ad una società di farmacisti che abbia ad oggetto esclusivo la loro gestione, in modo da garantire che l'esercizio dell'attività di impresa sia collegata con la «pratica quotidiana della professione sanitaria». D'altra parte, pur essendo stato ormai liberalizzato l'orario di apertura delle farmacie dall'art. 11, comma 8, del d.l. n. 201 del 2011, è anche vero che i turni e gli orari delle farmacie tradizionali sono strutturati in modo da garantire - come conferma anche la sentenza n. 27 del 2003 della Corte costituzionale - che lo svolgimento del servizio sia connotato non solo dalla qualità del medesimo, ma anche dalla prossimità ai cittadini, «affinché non abbia mai a verificarsi l'impossibilità, per il cittadino, di ottenere agevolmente i farmaci dei quali ha realmente bisogno»; il tutto in considerazione del fatto che si tratta «di un regime immediatamente servente la salute», diritto fondamentale di cui all'art. 32 della Costituzione.

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

Dopo aver ricapitolato le principali disposizioni di legge in argomento, l'Avvocatura dello Stato osserva che il sistema vigente pare essere conforme ai principi stabiliti dalla Corte di giustizia dell'Unione europea in tema di concorrenza, perché si applica in modo non discriminatorio, è giustificato da motivi imperativi di interesse generale, è finalizzato alla tutela della salute ed è adeguato rispetto al fine da raggiungere.

Le ragioni sulle quali il giudice *a quo* fonda la presunta illegittimità costituzionale della normativa censurata sarebbero, secondo l'Avvocatura dello Stato, tutte non decisive; che la vendita senza oneri per la finanza pubblica debba necessariamente implicare un'autorizzazione illimitata non risponde alle complesse finalità sanitarie che regolano la materia, così come non assume decisivo rilievo il criterio della totale liberalizzazione, perché i farmaci ed il luogo di vendita dei medesimi sono «momenti fondamentali in cui lo Stato esplica la sua funzione di tutela della salute pubblica». Mentre, infatti, le farmacie tradizionali sono associate «ad una politica generale di sanità pubblica, in gran parte incompatibile con una logica puramente commerciale», non altrettanto avviene per le parafarmacie, estranee al circuito del Servizio sanitario nazionale.

Sicché, in definitiva, la scelta compiuta dal legislatore nazionale costituisce un ragionevole punto di equilibrio, proporzionato rispetto alla «discrezionalità che la normativa europea riconosce in tale settore agli Stati membri».

6.- In prossimità dell'udienza la parte privata ricorrente nel giudizio *a quo* e la Federfarma hanno presentato memorie, insistendo per l'accoglimento delle già prospettate conclusioni.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, Sezione staccata di Reggio Calabria, dubita, in riferimento agli articoli 3 e 41 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, «nella parte in cui non consente agli esercizi commerciali ivi previsti (c.d. parafarmacie) la vendita di medicinali di fascia C soggetti a prescrizione medica».

Ad avviso del giudice *a quo*, essendo quella del farmacista un'attività imprenditoriale, finalizzata però all'erogazione ai cittadini di un servizio di fondamentale importanza, il divieto di vendita di tali farmaci nelle parafarmacie non si giustifica in nome della necessità di tenere sotto controllo la spesa pubblica destinata all'assistenza farmaceutica, trattandosi di farmaci ad integrale carico del cittadino. Oltre a ciò, sarebbe illogico consentire la vendita nelle parafarmacie di farmaci che non richiedono la prescrizione del medico - con evidente maggiore responsabilità in capo al



farmacista - e non consentire la vendita di farmaci soggetti a prescrizione, per i quali la verifica effettuata dal medico riduce notevolmente la sfera di libertà decisionale (e la conseguente responsabilità) in capo al farmacista venditore; e, d'altra parte, in un sistema affidato al principio della libertà dell'iniziativa economica, i limiti che ad essa possono essere posti debbono essere in funzione di tutela dell'utilità sociale, della libertà, sicurezza e dignità umana, mentre l'inserimento di un maggior numero di operatori sul mercato interno consentirebbe la creazione di «una dinamica dei prezzi che andrebbe a beneficio dei consumatori».

2.- Va innanzitutto dichiarato inammissibile l'intervento dell'associazione L.I.F.I., Liberi farmacisti italiani, intervenuta ad adiuvandum della posizione della ricorrente nel giudizio *a quo*.

In conformità alla pacifica giurisprudenza di questa Corte, infatti, nei giudizi in via incidentale sono legittimati ad intervenire solo i soggetti che, pur non essendo parti del giudizio principale, siano tuttavia portatori di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio (tra le tante, sentenze n. 199 del 2011, n. 116 e n. 134 del 2013); nel caso specifico, invece, tale interesse non sussiste in capo all'associazione Liberi farmacisti italiani, poiché la medesima non può definirsi ente esponenziale rispetto alla categoria dei farmacisti ed è, comunque, portatrice solo di un generico interesse all'accoglimento della prospettata questione.

3.- La Federfarma ha posto, nelle proprie difese, una prima eccezione di inammissibilità della questione, sotto il profilo per cui la medesima - secondo quanto già disposto da altro Tribunale amministrativo regionale - avrebbe dovuto essere rimessa alla Corte di giustizia dell'Unione europea per valutare la compatibilità della disposizione denunciata rispetto ai principi di concorrenza e di libertà di stabilimento contenuti nel diritto dell'Unione. In ossequio alla giurisprudenza di questa Corte in tema di cosiddetta doppia pregiudiziale, l'odierna questione sarebbe inammissibile, in quanto solo dopo il pronunciamento da parte della Corte europea potrebbe valutarsi la sussistenza o meno di una questione di legittimità costituzionale.

3.1.- Tale eccezione non è fondata.

Premesso, infatti, che la decisione se rimettere o meno la questione pregiudiziale alla Corte di Lussemburgo appartiene alla discrezionalità del giudice *a quo*, questa Corte ha da tempo stabilito i rapporti esistenti tra le due diverse rimissioni.

Come più volte è stato affermato, «i giudici nazionali le cui decisioni sono impugnabili hanno il compito di interpretare il diritto comunitario e se hanno un dubbio sulla corretta interpretazione hanno la facoltà e non l'obbligo di operare il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia per ottenerla e farne applicazione, se necessario a preferenza delle contrastanti norme nazionali. Il giudice di ultima istanza, viceversa, ha l'obbligo di operare il rinvio, a meno che non si tratti di una interpretazione consolidata e in termini o di una norma comunitaria che non lascia adito a dubbi interpretativi». La questione pregiudiziale di legittimità costituzionale «sarebbe invece inammissibile, secondo la giurisprudenza di questa Corte, ove il giudice rimettente chiedesse la verifica di costituzionalità di una norma, pur esplicitando un dubbio quanto alla corretta interpretazione di norme comunitarie ed un contrasto con queste ultime; il dubbio sulla compatibilità della norma nazionale rispetto al diritto comunitario va risolto, infatti, eventualmente con l'ausilio della Corte di giustizia, prima che sia sollevata la questione di legittimità costituzionale, pena l'irrelevanza della questione stessa» (così la sentenza n. 75 del 2012, in linea con le precedenti pronunce n. 284 del 2007 e n. 227 del 2010).

Nel caso in esame, del resto, la Corte di giustizia dell'Unione europea è stata chiamata a pronunciarsi su una questione del tutto simile a quella odierna e, nelle more della presente decisione da parte di questa Corte, ha emesso già una propria sentenza, che sarà in seguito richiamata.

4.- La Federfarma ha prospettato anche un'ulteriore eccezione di inammissibilità della questione, rilevando che la medesima non potrebbe comunque dare luogo ad una sentenza di illegittimità costituzionale, in considerazione del contenuto non obbligato, ma discrezionale, della eventuale pronuncia di accoglimento.

4.1.- Riguardo a questa eccezione va rilevato, anzitutto, che il *petitum* è specifico e puntuale; tuttavia, poiché coinvolge direttamente la trattazione del merito dell'odierna questione, tale eccezione verrà decisa unitamente a questo.

5.- La questione posta all'esame della Corte riguarda un particolare aspetto del regime delle farmacie, ossia la possibilità di vendere nelle cosiddette parafarmacie anche i medicinali di fascia C soggetti a prescrizione medica.

A questo proposito, va innanzitutto rilevata la correttezza della ricostruzione del quadro normativo da parte del TAR rimettente e la conseguente impossibilità di fornire un'interpretazione diversa delle vigenti disposizioni. È indubbio, infatti, che la norma impugnata - da leggere unitamente alle altre che si richiameranno - non consente alle parafarmacie di vendere i farmaci di fascia C soggetti ad obbligo di prescrizione medica, anche se detti medicinali sono a carico integrale dell'assistito e senza alcun onere economico per il Servizio sanitario nazionale.



5.1.- Tanto premesso, osserva la Corte che, per costante giurisprudenza ribadita nel corso degli anni, il regime delle farmacie rientra a pieno titolo nella materia «tutela della salute». Ciò in quanto la «complessa regolamentazione pubblicistica della attività economica di rivendita dei farmaci è preordinata al fine di assicurare e controllare l'accesso dei cittadini ai prodotti medicinali ed in tal senso a garantire la tutela del fondamentale diritto alla salute, restando solo marginale, sotto questo profilo, sia il carattere professionale sia l'indubbia natura commerciale dell'attività del farmacista» (così la sentenza n. 87 del 2006, confermata dalle successive sentenze n. 255 del 2013, n. 231 del 2012, n. 150 del 2011, n. 295 del 2009 e n. 430 del 2007).

Proprio allo scopo di garantire, attraverso la distribuzione dei farmaci, un diritto fondamentale come quello alla salute, il legislatore ha organizzato il servizio farmaceutico secondo un sistema di pianificazione sul territorio, per evitare che vi sia una concentrazione eccessiva di esercizi in certe zone, più popolose e perciò più redditizie, e nel contempo una copertura insufficiente in altre con un minore numero di abitanti. Il sistema della pianificazione ha trovato piena regolazione con le leggi 2 aprile 1968, n. 475 (Norme concernenti il servizio farmaceutico), e 8 novembre 1991, n. 362 (Norme di riordino del settore farmaceutico), la cui disciplina è stata ulteriormente modificata ed aggiornata anche in tempi molto recenti [v. l'art. 11 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 marzo 2012, n. 27].

La pianificazione territoriale, però, non è l'unico strumento col quale si è ritenuto di garantire, in relazione all'approvvigionamento dei medicinali, l'uguale tutela della salute dei cittadini in tutte le parti del Paese.

Il regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265 (Approvazione del testo unico delle leggi sanitarie), aveva già stabilito, infatti, che sul farmacista gravassero una serie di obblighi. Questi obblighi si sono sviluppati nel corso del tempo e dell'aumento delle conoscenze in materia farmacologica, fino ad arrivare alle previsioni contenute nel decreto legislativo 3 ottobre 2009, n. 153 (Individuazione di nuovi servizi erogati dalle farmacie nell'ambito del Servizio sanitario nazionale, nonché disposizioni in materia di indennità di residenza per i titolari di farmacie rurali, a norma dell'articolo 11 della legge 18 giugno 2009, n. 69), il cui art. 1, in particolare, ha posto a carico delle farmacie una serie di funzioni assistenziali di stretta collaborazione col Servizio sanitario nazionale.

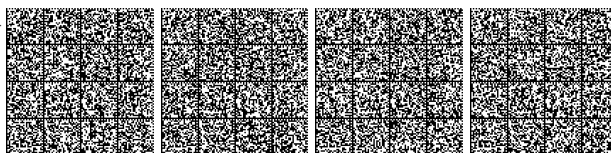
Si tratta, come si è ricordato, di una «complessa regolamentazione pubblicistica dell'attività economica di rivendita dei farmaci» (sentenza n. 150 del 2011), rispetto alla quale non è possibile isolare uno degli elementi senza tenere conto della disciplina nella sua globalità. In ragione di ciò, l'individuazione del punto di equilibrio tra i diversi interessi è affidato al legislatore, cui è rimessa la relativa valutazione, fermo rimanendo il limite della non irragionevolezza delle scelte compiute.

5.2.- Per quanto riguarda, più direttamente, la disciplina della classificazione dei farmaci e la vendita dei medesimi, assumono importanza fondamentale alcune norme che il giudice *a quo* ha correttamente richiamato.

Si tratta, innanzitutto, dell'art. 8, comma 10, della legge 24 dicembre 1993, n. 537 (Interventi correttivi di finanza pubblica), che divide i farmaci in tre classi, a seconda del rispettivo interesse terapeutico: la fascia A, che contiene i farmaci di maggiore rilevanza terapeutica; la fascia B, che è stata poi soppressa dall'art. 85 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001), e la fascia C, che contiene i farmaci di minore interesse terapeutico. Il successivo comma 14 del medesimo art. 8 ha disposto che i farmaci di fascia A siano a totale carico del Servizio sanitario nazionale, con la corresponsione di una quota fissa da parte dell'assistito (cosiddetto ticket), mentre quelli di fascia C sono a totale carico dell'assistito.

Va poi considerato l'art. 87 del decreto legislativo 24 aprile 2006, n. 219 [Attuazione della direttiva 2001/83/CE (e successive direttive di modifica) relativa ad un codice comunitario concernente i medicinali per uso umano, nonché della direttiva 2003/94/CE], che ha provveduto a classificare i medicinali a seconda della loro soggezione, o meno, all'obbligo di prescrizione medica, stabilendo altresì la durata delle singole prescrizioni e la possibilità di rinnovo delle medesime; nel comma 1, lettera e), di tale articolo sono ricompresi i medicinali non soggetti a prescrizione medica, fra i quali i medicinali da banco o di automedicazione.

Assume grande importanza, in questo quadro, l'art. 32 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214. Tale disposizione ha subito modifiche in sede di conversione in legge, con l'aggiunta di un comma 1-bis. Da un punto di vista generale, quanto previsto dai due commi ha ampliato la possibilità di vendita dei farmaci di fascia C da parte delle parafarmacie; il comma 1, infatti, consente - a condizione che le parafarmacie posseggano i requisiti fissati con apposito decreto del Ministro della salute - la vendita dei farmaci di fascia C (di cui all'art. 8, comma 10, lettera c, sopra citato) ad eccezione di quelli di cui all'art. 45 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), di quelli di cui all'art. 89 del d.lgs. n. 219 del 2006, di quelli



del sistema endocrino e di quelli somministrabili per via parenterale. Il successivo comma 1-*bis* stabilisce che il Ministero della salute, sentita l'Agenzia italiana del farmaco, indichi, con un elenco periodicamente aggiornabile, i farmaci appartenenti alla fascia C per i quali permane l'obbligo di ricetta medica e dei quali non è consentita la vendita nelle parafarmacie.

Può dirsi, in definitiva, che l'art. 32 ora esaminato ha innovato il sistema precedente, introducendo il principio secondo cui, fatte salve alcune particolari categorie, i farmaci di fascia C possono essere dispensati nelle parafarmacie, ad eccezione di quelli espressamente indicati nel citato elenco, per i quali permane l'obbligo di prescrizione ed il conseguente divieto di vendita; sicché nel regime vigente la regola generale è che i farmaci di fascia C possono essere venduti nelle parafarmacie, mentre l'obbligo di prescrizione ed il correlativo divieto rappresentano l'eccezione. Ciò è confermato, ove ve ne fosse bisogno, dagli artt. 1 e 2 del decreto ministeriale 15 novembre 2012 (Attuazione delle disposizioni dell'articolo 32, comma 1, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, sulla vendita dei medicinali previsti dall'articolo 8, comma 10, lettera c), della legge 21 dicembre 1993, n. 537. Decreto sostitutivo del decreto ministeriale 18 aprile 2012).

6.- L'ordinanza di rimessione odierna pone a questa Corte il dubbio di legittimità costituzionale relativo alla permanenza - da ritenere residuale, secondo quanto si è detto - del divieto di vendita nelle parafarmacie dei farmaci di fascia C soggetti a prescrizione medica.

6.1.- La questione non è fondata.

Per quanto riguarda, innanzitutto, la pretesa violazione dell'art. 3 Cost., occorre osservare che non c'è alcuna irragionevolezza nel prevedere che per determinati medicinali, periodicamente individuati dal Ministero della salute dopo aver sentito l'Agenzia italiana del farmaco, permanga l'obbligo della prescrizione medica e, di conseguenza, il divieto di vendita nelle parafarmacie. Ed invero, nonostante siano condivisibili le osservazioni compiute dal TAR rimettente per quello che riguarda l'esistenza di una serie di elementi comuni alle farmacie e alle parafarmacie, è indubbio che fra i due esercizi permangano una serie di significative differenze, tali da rendere la scelta del legislatore non censurabile in termini di ragionevolezza. Le farmacie, infatti, proprio in quanto assoggettate ad una serie di obblighi che derivano dalle esigenze di tutela della salute dei cittadini, offrono necessariamente un insieme di garanzie maggiori che rendono non illegittima la permanenza della riserva loro assegnata. Non si tratta di accogliere l'opinione secondo cui i farmacisti che hanno superato il concorso per l'assegnazione di una farmacia danno maggiori garanzie rispetto a quelli preposti alle parafarmacie, poiché gli uni e gli altri hanno il medesimo titolo di studio e sono iscritti a tutti gli effetti all'albo professionale. Si tratta, invece, di prendere atto che la totale liberalizzazione della vendita dei farmaci di fascia C soggetti a prescrizione medica - che sono medicinali con una maggiore valenza terapeutica, risultando altrimenti privo di senso l'obbligo di prescrizione - verrebbe affidata ad esercizi commerciali che lo stesso legislatore ha voluto assoggettare ad una quantità meno intensa di vincoli e adempimenti, anche in relazione alle prescrizioni.

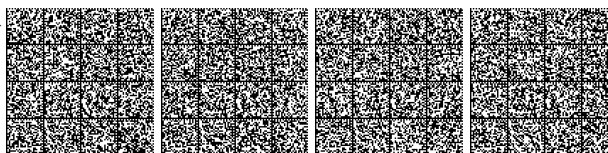
6.2.- Né può giungersi a diversa conclusione invocando l'art. 41 Cost. e il principio di tutela della concorrenza.

A questo riguardo va rilevato che, come si è sottolineato, il regime delle farmacie è incluso - secondo costante giurisprudenza di questa Corte - nella materia della «tutela della salute», pur se questa collocazione non esclude che alcune delle relative attività possano essere sottoposte alla concorrenza, come altre nell'ambito della medesima materia. Come si è posto in evidenza, infatti, il legislatore, con il ricordato art. 32 del d.l. n. 201 del 2011, ha ulteriormente ampliato la possibilità, per le parafarmacie, di vendere medicinali di fascia C, mantenendo fermo il criterio della prescrizione medica quale discriminante tra i farmaci necessariamente dispensati dalle farmacie e quelli che possono esserlo anche dalle parafarmacie.

L'incondizionata liberalizzazione di quella categoria di farmaci inciderebbe, con effetti che non sono tutti prevedibili, sulla distribuzione territoriale delle parafarmacie le quali, non essendo inserite nel sistema di pianificazione sopra richiamato, potrebbero alterare il sistema stesso, che è posto, prima di tutto, a garanzia della salute dei cittadini.

7.- Come si è già rilevato in precedenza, anche la Corte di giustizia dell'Unione europea è stata chiamata a pronunciarsi, sotto il profilo della tutela della libertà di stabilimento, sulla compatibilità della normativa oggi in esame in riferimento ai principi del diritto dell'Unione.

7.1.- Quella Corte, con la sentenza 5 dicembre 2013 (in cause riunite C-159, 160 e 161/12), Venturini, chiamata a risolvere una questione del tutto simile a quella odierna, rimessale dal TAR per la Lombardia, ha affermato che l'art. 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) deve essere interpretato nel senso che esso non osta ad una normativa nazionale che non consente a un farmacista, abilitato e iscritto all'ordine professionale, ma non titolare di una farmacia compresa nella pianta organica, di distribuire al dettaglio, in una parafarmacia, anche quei farmaci soggetti a prescrizione medica che non sono a carico del Servizio sanitario nazionale, bensì vengono pagati interamente dall'acquirente.



Ha osservato la Corte di Lussemburgo, tra l'altro, che la tutela della salute può giustificare restrizioni alla libertà di stabilimento (punto 41); che l'apertura delle farmacie sul territorio italiano è oggetto di un regime di pianificazione (punto 45) e che la situazione auspicata dalle ricorrenti in quel giudizio equivarrebbe a poter commercializzare tali medicinali senza osservare il requisito della pianificazione territoriale (punto 51), con ripercussioni negative sull'effettività dell'intero sistema di pianificazione delle farmacie e quindi sulla sua stabilità (punto 54). La Corte di giustizia ha pure affermato che la riserva della distribuzione di detti farmaci alle sole farmacie è atta a garantire la tutela della salute (punto 55) e che la normativa italiana al riguardo è proporzionata e necessaria (punti 58-65).

7.2.- La Corte europea, d'altra parte, ha in più occasioni riconosciuto che l'art. 49 del TFUE deve essere interpretato nel senso che la tutela della libertà di stabilimento non osta a che uno Stato membro adotti un regime di autorizzazione preventiva per l'apertura di nuove farmacie, se tale regime si rivela indispensabile per colmare eventuali lacune nell'accesso alle prestazioni sanitarie, in maniera tale da garantire un'assistenza sanitaria adeguata alle necessità della popolazione, orientata a coprire tutto il territorio e a tenere conto delle regioni geograficamente isolate o altrimenti svantaggiate (sentenze 1° giugno 2010, in cause riunite C-570/07 e C-571/07, Blanco Perez e Chao Gomez, punti 70 e 71; e 13 febbraio 2014, in causa C-367/12, Sokoll-Seebacher, punti 24-25).

Nella sentenza Sokoll-Seebacher appena richiamata, inoltre, la Corte di giustizia ha anche precisato che «la salute e la vita delle persone occupano una posizione preminente tra i beni e gli interessi protetti dal Trattato e che spetta agli Stati membri stabilire il livello al quale essi intendono garantire la tutela della salute pubblica e il modo in cui tale livello debba essere raggiunto. Poiché quest'ultimo può variare da uno Stato membro all'altro, si deve riconoscere agli Stati membri un margine di discrezionalità» (punto 26). Emerge da questa giurisprudenza, quindi, che le ragioni di tutela della salute, declinate secondo le peculiarità della normativa nazionale, ben consentono di derogare all'ampia nozione di libertà di stabilimento e, di conseguenza, di libertà di impresa.

Tali considerazioni - che vanno ben oltre la semplice esclusione della violazione dei principi della libertà di stabilimento - corroborano ulteriormente il convincimento di questa Corte nel senso che si è detto.

8.- La prospettata questione, dunque, deve essere dichiarata non fondata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, sollevata, in riferimento agli articoli 3 e 41 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, Sezione staccata di Reggio Calabria, con l'ordinanza di cui in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 luglio 2014.

F.to:

Sabino CASSESE, *Presidente*

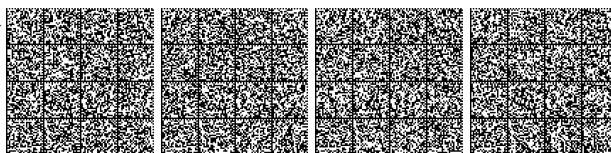
Sergio MATTARELLA, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 18 luglio 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 217

Sentenza 9 - 18 luglio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Formazione professionale - Tirocini formativi e di orientamento - Obbligo, per i datori di lavoro pubblici e privati con sedi in più Regioni, di fare riferimento alla sola normativa della Regione dove è ubicata la sede legale.

- Decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76 (Primi interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, della coesione sociale, nonché in materia di imposta sul valore aggiunto – IVA – e altre misure finanziarie urgenti) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 agosto 2013, n. 99 - art. 2, comma 5-ter.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Sabino CASSESE;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 5-ter, del decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76 (Primi interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, della coesione sociale, nonché in materia di imposta sul valore aggiunto - IVA - e altre misure finanziarie urgenti), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 agosto 2013, n. 99, promosso dalla Provincia autonoma di Trento con ricorso notificato il 19 ottobre 2013, depositato in cancelleria il 29 ottobre 2013 ed iscritto al n. 99 del registro ricorsi 2013.

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

udito nell'udienza pubblica del 24 giugno 2014 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

uditi l'avvocato Giandomenico Falcon per la Provincia autonoma di Trento e l'avvocato dello Stato Alessandro Maddalo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 19 ottobre 2013 e depositato il successivo 29 ottobre (previa deliberazione n. 2233 del 17 ottobre 2013, adottata in via d'urgenza ai sensi dell'art. 54, numero 7, dello statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige/Sudtirolo e ratificata dal Consiglio provinciale di Trento con delibera n. 4 del 18 dicembre 2013, successivamente depositata in data 2 gennaio 2014), la Giunta provinciale di Trento ha impugnato - in riferimento all'art. 8, numero 29), all'art. 9, numeri 2) e 4), e all'art. 16 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), nonché in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) - l'art. 2, comma 5-ter, del decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76 (Primi interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, della coesione sociale, nonché in materia di imposta sul valore aggiunto - IVA - e altre misure finanziarie urgenti), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 agosto 2013, n. 99.



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

Secondo la Provincia autonoma, deve in primo luogo aversi riguardo alle competenze statutarie sulla base della giurisprudenza di questa Corte secondo cui «in materia di istruzione e formazione professionale l'art. 117 Cost. non prevede una forma di autonomia più ampia di quella configurata dagli artt. 8 e 9 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige» (sentenze n. 328 del 2010 e n. 213 del 2009). In ogni caso, la ricorrente segnala che in altra pronuncia (sentenza n. 328 del 2006) la Corte ha ritenuto applicabile l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 in materia di formazione professionale in quanto rientrante nella competenza residuale delle Regioni ordinarie stabilita dell'art. 117, quarto comma, Cost.

Secondo la Provincia autonoma di Trento, ciò che assume rilievo per la soluzione del caso in esame non è tanto la titolarità della potestà legislativa, quanto il principio di leale collaborazione e di ragionevolezza.

Nel ricorso si precisa che, nell'esercizio delle proprie competenze legislative, la Provincia autonoma di Trento ha disciplinato la materia dei tirocini formativi e di orientamento, ed in particolare i soggetti promotori (art. 4-*bis* della legge provinciale 16 giugno 1983, n. 19, recante «Organizzazione degli interventi di politica del lavoro», e relative deliberazioni attuative, tra cui la deliberazione della Giunta provinciale 1° febbraio 2013, n. 175).

Nella materia in questione è intervenuto il decreto-legge n. 76 del 2013, il cui art. 2, recante «Interventi straordinari per favorire l'occupazione, in particolare giovanile», prevede al comma 5-*ter*, oggetto d'impugnazione, che: «Per i tirocini formativi e di orientamento di cui alle linee guida di cui all'Accordo sancito il 24 gennaio 2013 in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano i datori di lavoro pubblici e privati con sedi in più regioni possono fare riferimento alla sola normativa della regione dove è ubicata la sede legale e possono altresì accentrare le comunicazioni di cui all'articolo 1, commi 1180 e seguenti, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, presso il Servizio informatico nel cui ambito territoriale è ubicata la sede legale».

Il «tirocinio formativo e di orientamento» è un istituto introdotto dall'art. 18 della legge 24 giugno 1997, n. 196 (Norme in materia di promozione dell'occupazione), e ulteriormente disciplinato dal d.m. 25 marzo 1998, n. 142, «Regolamento recante norme di attuazione dei principi e dei criteri di cui all'articolo 18 della L. 24 giugno 1997, n. 196, sui tirocini formativi e di orientamento».

La Provincia segnala anche che, in attuazione dell'art. 1, comma 34, della legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita), è stato concluso l'Accordo del 24 gennaio 2013 per la definizione di linee-guida condivise in materia di tirocini formativi e di orientamento. Nel punto 2 dell'Accordo si prevede che «le regioni e province autonome, nell'esercizio delle proprie competenze legislative e nella organizzazione dei relativi servizi, si impegnano a recepire nelle proprie normative quanto previsto nelle Linee guida entro sei mesi dalla data del presente accordo». Nel punto 4 si aggiunge che «le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano provvedono all'applicazione delle Linee guida nell'ambito delle competenze ad esse spettanti e secondo quanto disposto dai rispettivi statuti speciali». Infine, nel punto 5 si stabilisce che «le disposizioni regionali attuative delle presenti Linee guida costituiscono la disciplina settoriale in materia a decorrere dalla data della relativa entrata in vigore».

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

Secondo la ricorrente, dall'Accordo e dalle Linee-guida risulterebbe chiaramente la competenza regionale in materia di tirocini.

La norma impugnata, nel dare ai «datori di lavoro pubblici e privati con sedi in più regioni» la possibilità di «fare riferimento alla sola normativa della regione dove è ubicata la sede legale», limita illegittimamente il campo di applicazione della legislazione della Provincia autonoma di Trento in relazione ad attività che si svolgono nel suo territorio.

La Provincia ribadisce che la disciplina dei tirocini formativi e di orientamento è di competenza regionale, come stabilito da questa Corte con la sentenza n. 287 del 2012. In tale occasione questa Corte ha chiarito che, dopo la riforma



costituzionale del 2001, la competenza esclusiva delle Regioni in materia di istruzione e formazione professionale «riguarda la istruzione e la formazione professionale pubbliche che possono essere impartite sia negli istituti scolastici a ciò destinati, sia mediante strutture proprie che le singole Regioni possano approntare in relazione alle peculiarità delle realtà locali, sia in organismi privati con i quali vengano stipulati accordi» (sentenza n. 50 del 2005). Viceversa, «la disciplina della formazione interna - ossia quella formazione che i datori di lavoro offrono in ambito aziendale ai propri dipendenti - di per sé non rientra nella menzionata materia, né in altre di competenza regionale; essa, essendo intimamente connessa con il sinallagma contrattuale, attiene all'ordinamento civile, sicché spetta allo Stato stabilire la relativa normativa (sentenza n. 24 del 2007)».

Assodata la competenza provinciale piena in materia, risulterebbe chiara l'illegittimità costituzionale della norma impugnata, là dove dispone che «i datori di lavoro pubblici e privati con sedi in più regioni possono fare riferimento alla sola normativa della regione dove è ubicata la sede legale». In primo luogo, il solo fatto che il legislatore statale intervenga nella materia in questione, senza rispettare alcuno dei limiti costituzionali o statutari, rappresenta una violazione dell'art. 8, numero 29), dello statuto o dell'art. 117, quarto comma, Cost.

Inoltre, la norma sarebbe illegittima in quanto violerebbe il principio costituzionale di territorialità che pacificamente governa la competenza del legislatore regionale ed, ovviamente, anche della ricorrente Provincia autonoma di Trento.

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

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

La norma impugnata consente, invece, ai datori di lavoro pubblici e privati, aventi sedi in più Regioni, di applicare alla formazione svolta in una Regione la normativa della Regione dove è ubicata la sede legale. In tal modo, la disciplina di una certa Regione viene, in violazione della Costituzione ad essere applicata ad attività che si svolgono al di fuori dei confini della Regione stessa, con conseguente compressione della potestà legislativa della Regione sede del tirocinio.

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

In questa prospettiva è stato stipulato l'Accordo del 24 gennaio 2013 il quale contempla esso stesso la possibilità di una deroga al criterio territoriale, ma sulla base di specifici accordi fra le Regioni e non certo a seguito di una decisione unilaterale dello Stato. Infatti, il punto 3 dell'Accordo dispone che «le regioni e province autonome si impegnano a definire, con appositi accordi, disposizioni volte a tener conto delle esigenze delle imprese multilocalizzate, anche in deroga a quanto previsto nelle linee guida al paragrafo 9».

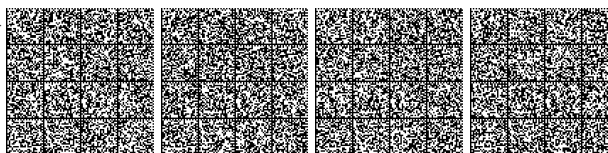
Dunque, l'eventuale deroga al criterio del luogo del tirocinio dovrebbe essere concordata tra le Regioni e poi recepita da leggi regionali, secondo lo schema di cui all'art. 117, ottavo comma, Cost.

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

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

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

In definitiva, al legislatore statale non spetta il potere di sottrarre certi comportamenti - la cui disciplina rientra nella competenza regionale - al criterio territoriale, cioè alla competenza della Regione nel cui territorio l'attività deve essere svolta.



La ricorrente, in subordine, rispetto alla questione sopra esposta solleva ulteriori questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 5-ter, per violazione dei principi di leale collaborazione e di ragionevolezza.

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

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

Invece, la norma impugnata attribuisce al datore di lavoro la possibilità di derogare a tale criterio, violando il principio di leale collaborazione, dato che lo Stato unilateralmente disattende quanto concordato in sede patizia.

A tale affermazione non contraddice l'affermazione, più volte sottolineata nella giurisprudenza costituzionale, che, in termini generali, il principio di leale collaborazione non comporta un vincolo specifico per il legislatore, trattandosi, in questo caso, di uno spostamento di competenza del legislatore regionale, che richiede necessariamente il suo consenso. La violazione del principio di leale collaborazione si accompagnerebbe all'intrinseca irragionevolezza della norma impugnata in quanto l'art. 2, comma 5-ter, del d.l. n. 76 del 2013 richiama l'Accordo del 24 gennaio 2013 e, contemporaneamente, si discosta da esso.

Al riguardo, la ricorrente osserva che la Provincia autonoma di Trento sarebbe legittimata ad invocare il principio di ragionevolezza, in quanto la norma impugnata incide su una materia provinciale.

2.- In data 27 novembre 2013, si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri chiedendo il rigetto del ricorso.

La difesa dello Stato ritiene che nell'attuale contesto socio-economico, caratterizzato da alti tassi di disoccupazione, specialmente giovanile, con l'art. 2 del d.l. n. 76 del 2013, rubricato «Interventi straordinari per favorire l'occupazione, in particolare giovanile», il legislatore sia intervenuto per far fronte all'inerzia delle Regioni, predisponendo misure urgenti e procedure semplificate, in linea anche con le politiche e le iniziative assunte a livello europeo, come testimoniato dall'attenzione alla condizione giovanile espressa nelle Conclusioni del Consiglio europeo del 7-8 febbraio 2013 e dalle raccomandazioni del Consiglio europeo formulate il 29 maggio 2013 sul programma nazionale di riforma 2013 dell'Italia.

I tirocini di formazione e di orientamento di cui alla disposizione impugnata sono finalizzati ad agevolare le scelte professionali e l'occupazione dei giovani nel percorso di transizione tra scuola e lavoro mediante formazione a diretto contatto con il mondo del lavoro. Alla luce di tali considerazioni, la materia dei tirocini orientativi non dovrebbe essere ricondotta interamente a quella dell'istruzione professionale in quanto: *a)* al tirocinante deve essere obbligatoriamente corrisposta un'indennità; *b)* il tirocinio formativo ha lo scopo di «agevolare le scelte professionali e l'occupazione dei giovani nel percorso di transizione tra scuola e lavoro».

La disposizione censurata, nel conferire facoltà al datore di lavoro di fare riferimento alla normativa dell'ente ove è ubicata la sede legale, si appaleserebbe del tutto funzionale a tale scopo, essendo ben possibile che un datore di lavoro operi in un settore produttivo del tutto avulso dalla realtà produttiva di una Regione o Provincia autonoma in cui è ubicato il soggetto promotore del tirocinio, onde il «riferimento» alla normativa di tali enti potrebbe indurlo a non «assumere» tirocinanti nelle sedi ubicate nel territorio degli stessi.

In conclusione, la norma in esame, che risponde ad un evidente intento di semplificazione, sarebbe stata emanata per evidenti e pressanti ragioni di politica economica di rilevanza nazionale e, pertanto, non sussisterebbe la lamentata lesione della competenza della Provincia autonoma di Trento.

Infatti, la materia «tirocini formativi» non è contemplata dall'art. 117 Cost. e non è nemmeno immediatamente e per intero riconducibile alle altre materie ivi indicate. L'intervento normativo dello Stato dovrebbe potersi giustificare sotto il duplice profilo della non frazionabile rilevanza nazionale dell'interesse perseguito e della possibile riconducibilità della disposizione alla materia delle professioni, oggetto di legislazione concorrente ex art. 117, terzo comma, Cost.

È, del resto, pacificamente riconosciuto che il livello territoriale dell'interesse influenza e determina il contenuto precettivo delle materie.

Infine, l'evidente prevalenza della materia «nazionale», unitamente alla necessità di immediata adozione di misure volte a favorire l'occupazione giovanile, giustifica il mancato ricorso agli strumenti della leale collaborazione.

3.- Con memorie depositate in prossimità dell'udienza, le parti hanno ribadito le proprie argomentazioni, insistendo per l'accoglimento delle rispettive conclusioni.



Considerato in diritto

1.- La Giunta della Provincia autonoma di Trento - con deliberazione del 17 ottobre 2013 n. 2233, adottata d'urgenza ai sensi dell'art. 54, numero 7), dello statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige/Sudtirolo e ratificata dal Consiglio provinciale di Trento con delibera n. 11 del 18 dicembre 2013 depositata in data 2 gennaio 2014 ha proposto, in via principale, con ricorso notificato il 19 ottobre 2013 e depositato il successivo 29 ottobre, questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 5-ter, del decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76 (Primi interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, della coesione sociale, nonché in materia di imposta sul valore aggiunto - IVA - e altre misure finanziarie urgenti), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 agosto 2013, n. 99.

Secondo la ricorrente risulterebbero violati gli artt. 8, numero 29), e 9, numero 4), del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), che attribuiscono alla Provincia autonoma di Trento, rispettivamente, la competenza legislativa primaria in materia di «addestramento e formazione professionale» (art. 8, numero 29, dello statuto di autonomia) nonché la competenza concorrente in materia di «apprendistato; libretti di lavoro; categorie e qualifiche dei lavoratori» (art. 9, numero 4, dello statuto di autonomia), in quanto il legislatore statale non può disporre l'ultraterritorialità di una legge di altra Regione nel territorio della Provincia autonoma di Trento, né sottrarre al potere legislativo della Provincia medesima una fattispecie che si svolga nel suo territorio.

Qualora, poi, si ritenesse che «in materia di istruzione e formazione professionale» l'art. 117, quarto comma, della Costituzione prevedesse una forma di autonomia più ampia di quella configurata dai citati artt. 8 e 9 dello statuto speciale (secondo quanto affermato dalla sentenza n. 328 del 2006, anche se successivamente superata dalle sentenze n. 328 del 2010 e n. 213 del 2009), la norma impugnata - nella parte in cui prevede che «Per i tirocini formativi e di orientamento di cui alle linee guida di cui all'Accordo sancito il 24 gennaio 2013 in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano i datori di lavoro pubblici e privati con sedi in più regioni possono fare riferimento alla sola normativa della regione dove è ubicata la sede legale» - violerebbe la competenza residuale delle Regioni in dette materie, in quanto il legislatore statale non può né disporre l'ultraterritorialità di una legge regionale nel territorio di altra Regione, né sottrarre al potere legislativo di una Regione fattispecie che si svolgono nel territorio di essa.

Infine la Provincia ricorrente lamenta, in via subordinata, anche la lesione del principio di leale collaborazione e di ragionevolezza.

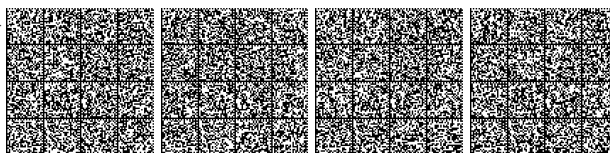
2.- Il ricorso è inammissibile perché l'atto di ratifica è stato depositato in giudizio oltre il termine previsto per la costituzione della parte ricorrente.

Come si è detto, la Giunta provinciale ha deliberato la proposizione del ricorso avverso la sopra indicata normativa in data 17 ottobre 2013, agendo in via d'urgenza ai sensi dell'art. 54, numero 7), dello statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige/Sudtirolo. Il ricorso è stato notificato il successivo 19 ottobre, prima della scadenza del termine di sessanta giorni dalla pubblicazione della legge statale nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica avvenuta in data 22 agosto 2013.

Da tale data, è iniziato a decorrere, ai sensi dell'art. 31, quarto comma, richiamato dall'art. 32, terzo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), il termine di dieci giorni per il deposito del ricorso comprensivo dell'atto di ratifica da parte dell'organo competente secondo lo statuto a deliberare l'impugnazione (termine avente scadenza, perciò, il 2 novembre 2013).

Il ricorso è stato depositato, senza che ad esso fosse allegato l'atto di ratifica, il 29 ottobre 2013. La ratifica dell'impugnazione è stata successivamente deliberata dal Consiglio provinciale in data 18 dicembre 2013 ed è pervenuta nella cancelleria di questa Corte solo il 2 gennaio 2014, quindi, ben oltre il già menzionato termine del 2 novembre 2013 fissato per il deposito del ricorso.

2.1.- Questa Corte ha già affermato che, «in tema di giudizi di legittimità costituzionale in via principale e per conflitto di attribuzione tra enti, promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri o dal Presidente della Giunta regionale, [...] la "previa deliberazione" della proposizione del ricorso introduttivo da parte dell'organo collegiale competente è "esigenza non soltanto formale, ma sostanziale [...] per l'importanza dell'atto e per gli effetti costituzionali ed amministrativi che l'atto stesso può produrre" (sentenza n. 33 del 1962; analogamente le sentenze n. 8 del 1967; n. 119 del 1966; n. 36 del 1962). Essa ha più volte precisato, altresì, che non sussiste un principio generale "secondo il quale ogni organo di presidenza potrebbe, in caso di urgenza e salvo ratifica, adottare i provvedimenti spettanti al collegio"



(sentenza n. 119 del 1966), non valendo a sanare l'originario difetto di potere dell'organo ricorrente una delibera di ratifica del competente organo collegiale adottata dopo la scadenza del termine per l'impugnazione (sentenze n. 54 del 1990, n. 147 del 1972, n. 8 del 1967, n. 76 del 1963)» (sentenza n. 142 del 2012).

Si è affermato, inoltre, proprio in riferimento alla Provincia autonoma di Trento che l'eccezionale e temporanea legittimazione processuale della Giunta (sostitutiva di quella ordinaria attribuita al Consiglio provinciale dagli artt. 54, numero 7, e 98, primo comma, dello statuto) deve essere «necessariamente consolidata e resa definitiva, in quanto prevista solo a titolo provvisorio, mediante ratifica entro un termine predeterminato». Tale termine, in mancanza di una normativa specifica, è stato individuato nel «termine perentorio di dieci giorni dall'ultima notificazione del ricorso, stabilito dal combinato disposto del terzo comma dell'art. 32 e del quarto comma dell'art. 31 della legge n. 87 del 1953» (sentenza n. 142 del 2012). Infatti, in base alla disciplina ed ai relativi principi che attualmente regolano i giudizi davanti a questa Corte, si è ritenuto che, al fine di garantire l'economia, la celerità e la certezza del giudizio costituzionale, è necessario che la volontà dell'organo che in base alla normativa statutaria è competente a promuovere ricorso avverso una legge dello Stato (cioè, nel caso in questione, del Consiglio provinciale), sia accertata, mediante acquisizione della deliberazione agli atti del processo, al più tardi, al momento in cui il ricorso va depositato nella cancelleria della Corte; e cioè entro il termine sopra indicato.

«Il deposito del ricorso notificato, da effettuarsi entro il termine perentorio di dieci giorni dall'ultima notificazione, costituisce, infatti, un momento essenziale del processo costituzionale, perché comporta la costituzione in giudizio della parte ricorrente, fissa definitivamente il *thema decidendum* (impedendone ogni successivo ampliamento), instaura il rapporto processuale con questa Corte e segna l'inizio del termine ordinatorio di novanta giorni per la fissazione dell'udienza di discussione del ricorso (art. 35 della legge n. 87 del 1953). Inoltre, dalla scadenza del termine stabilito per il deposito del ricorso decorre il termine perentorio entro il quale le altre parti possono costituirsi in giudizio (nella specie, per la parte convenuta nei ricorsi di impugnazione di leggi, trenta giorni, ai sensi del comma 3 dell'art. 19 delle citate norme integrative). [...] Diversamente, si imporrebbe irragionevolmente alla parte resistente di costituirsi in giudizio quando ancora non è stata perfezionata e definitivamente accertata la volontà del ricorrente di proporre il ricorso. Ne segue che l'atto di ratifica dell'impugnazione della legge statale deve essere depositato nel termine del deposito del ricorso stesso» (sentenza n. 142 del 2012).

2.2.- La difesa della Provincia autonoma di Trento ha prodotto, nel corso dell'udienza, documentazione circa la scansione temporale della procedura per l'impugnativa della norma in esame, evidenziando che il 27 ottobre 2013 si sono tenute le elezioni per il rinnovo del Consiglio provinciale e che, per tale motivo, non vi erano i tempi tecnici per una ratifica fino al momento in cui il Consiglio provinciale nella nuova composizione non avesse provveduto agli adempimenti preliminari.

2.3.- La tesi della difesa provinciale non può essere condivisa.

Anche prescindendo dalla circostanza che, da quanto affermato dalla suddetta parte, emergerebbe che la ratifica da parte del Consiglio non è avvenuta «nella sua prima seduta successiva» all'adozione del provvedimento da parte della Giunta, come espressamente prevede il numero 7) dell'art. 54 dello statuto di autonomia, e che, essendo stata deliberata la ratifica il 18 dicembre 2013 ed essendo avvenuto il suo deposito nella cancelleria il 2 gennaio 2014, quest'ultimo è stato effettuato oltre il termine ordinario di dieci giorni entro il quale la parte, dopo la notifica del ricorso, deve effettuare il deposito, è la stessa documentazione fornita in udienza che esclude che si versi in una situazione tale di eccezionalità che possa far ritenere sanabile la violazione di un termine perentorio. Nella comunicazione in data 24 ottobre 2013 che il Presidente del Consiglio della Provincia autonoma di Trento invia al Vicepresidente f.f. della medesima Provincia autonoma, si mostra piena consapevolezza di quali siano i termini previsti per l'impugnativa e di quale sia la giurisprudenza di questa Corte al riguardo. Si afferma, infatti, che «il Consiglio provinciale risulta formalmente investito della ratifica (da parte della Giunta) il giorno stesso in cui viene in scadenza il termine per la notificazione del ricorso in sede costituzionale [...] termine che la Corte costituzionale - nella sentenza n. 142 del 2012 - ha stabilito anche come termine per il deposito in causa della delibera di ratifica consiliare, pena l'inammissibilità dell'impugnativa». Per ciò che riguarda il mancato rispetto del termine, in tale lettera si precisa che, anche calcolando i «dieci giorni successivi alla (detta) scadenza» e «tenuto [...] conto che domenica prossima (27 ottobre 2013) scade la legislatura provinciale con il rinnovo del Consiglio provinciale» «non vi sono [...] i tempi tecnici per convocare la commissione e il consiglio».

Non si tratta, quindi, di circostanze straordinarie ed impreviste tali da rendere impossibile il rispetto dei termini perentori, ma di situazioni che, pur rendendolo meno agevole, non avrebbero impedito l'osservanza dei predetti termini qualora fossero state previamente adottate misure organizzative volte a gestire le difficoltà che una normale procedura di rinnovo consiliare determina.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile il ricorso proposto dalla Giunta della Provincia autonoma di Trento - con deliberazione del 17 ottobre 2013, n. 2233, adottata d'urgenza ai sensi dell'art. 54, numero 7), dello statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige/Sudtirolo e ratificata dal Consiglio provinciale di Trento con delibera n. 4 del 18 dicembre 2013, depositata in data 2 gennaio 2014 - relativo all'art. 2, comma 5-ter, del decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76 (Primi interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, della coesione sociale, nonché in materia di imposta sul valore aggiunto - IVA - e altre misure finanziarie urgenti), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 agosto 2013, n. 99.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 luglio 2014.

F.to:

Sabino CASSESE, *Presidente*

Paolo Maria NAPOLITANO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 18 luglio 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_140217

N. 218

Sentenza 9 - 18 luglio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Responsabilità amministrativa da illecito ascrivibile a persona giuridica - Citazione del responsabile civile.

- Codice di procedura penale, art. 83; decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 (Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300).

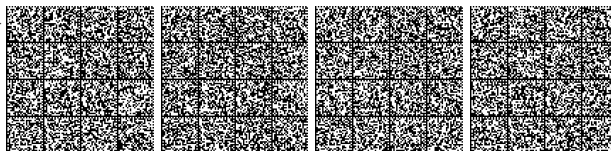
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Sabino CASSESE;

Giudici : 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. 83 del codice di procedura penale e del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 (Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300), promosso dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Firenze nel procedimento penale a carico di G.M. ed altri, con ordinanza del 17 dicembre 2012, iscritta al n. 61 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 14, prima serie speciale, dell'anno 2013.

Visti gli atti di costituzione di G.F. e della Rete Ferroviaria Italiana spa, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica dell'8 luglio 2014 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi;

uditi l'avvocato Bruno Assumma per la Rete Ferroviaria Italiana spa e l'avvocato dello Stato Maurizio Greco per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Firenze, con ordinanza del 17 dicembre 2012 (r.o. n. 61 del 2013), ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 83 del codice di procedura penale e «delle disposizioni integrali» del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 (Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300), nella parte in cui «non prevedono espressamente e non permett[on]o che le persone offese e vittime del reato non possano chiedere direttamente alle persone giuridiche ed agli enti il risarcimento in via civile e nel processo penale nei loro confronti dei danni subiti e di cui le stesse persone giuridiche e gli enti siano chiamat[i] a rispondere per il comportamento dei loro dipendenti».

Il giudice rimettente premette che sta trattando un procedimento penale a carico di diverse persone imputate del reato di cui agli artt. 41 e 589, secondo e quarto comma, del codice penale, in relazione all'art. 590, terzo comma, cod. pen., e che al procedimento partecipano, quali enti responsabili per tale reato, a norma del d.lgs. n. 231 del 2001, le società Elettrifer srl e Rete Ferroviaria Italiana spa.

Nel corso dell'udienza preliminare, le persone offese avevano chiesto di costituirsi parti civili nei confronti di tali società e il giudice *a quo*, ritenendo che nel procedimento regolato dal d.lgs. n. 231 del 2001 non fosse consentita la costituzione di parte civile, aveva rimesso gli atti, con ordinanza del 9 febbraio 2011, alla Corte di giustizia dell'Unione europea per una decisione sulla questione pregiudiziale relativa alla «compatibilità della normativa sulla responsabilità delle persone giuridiche nel processo penale in relazione alla Direttiva Europea sulla tutela [delle] vittime da reato - art. 9 della Decisione Quadro n. 2001/220/GAI del 15 marzo 2001».

La Corte di giustizia, con la decisione del 12 luglio 2012 (causa C-79/2011), aveva ritenuto «la compatibilità della disciplina italiana di cui al citato Dlgs con il Diritto Europeo nel senso che: “l'art. 9, paragrafo 1, della decisione quadro 2001/220/GAI del Consiglio del 15 marzo 2001, relativa alla posizione della vittima nel processo penale, deve essere interpretato nel senso che non osta a che, nel contesto di un regime di responsabilità delle persone giuridiche come quello in discussione nel procedimento principale, la vittima del reato non possa chiedere il risarcimento dei danni direttamente causati dallo stesso, nell'ambito del processo penale, alla persona giuridica autrice di un illecito amministrativo da reato”».

Nell'udienza successiva, le persone offese avevano chiesto la citazione, come responsabili civili, ai sensi dell'art. 83 cod. proc. pen., delle società Elettrifer srl e Rete Ferroviaria Italiana spa, ma il giudice rimettente ha ritenuto di non poter accogliere la richiesta, perché l'art. 35 del d.lgs. n. 231 del 2001 stabilisce che nei confronti delle società e degli enti si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni relative all'imputato e l'art. 83 cod. proc. pen. prevede, come si legge nell'ordinanza, «che l'imputato non può essere chiamato a rispondere in via civile nel processo penale per il fatto dei coimputati, qualora prima non sia stato prosciolto o non sia stata pronunciata nei suoi confronti sentenza di non luogo a procedere».

Secondo il giudice rimettente, le società Elettrifer srl e Rete Ferroviaria Italiana spa sono «“imputate” assieme a “coimputati” propri dipendenti» e quindi non possono essere citate come responsabili civili.



Il giudice chiarisce di non poter addivenire a una lettura costituzionalmente orientata - che ammetta la citazione nel processo penale, come responsabile civile, della persona giuridica citata ai sensi del d.lgs. n. 231 del 2001 - nonostante una isolata pronuncia in tal senso della Corte di cassazione (sezione sesta penale, 5 ottobre 2010, n. 2251/2011). Il tenore letterale dell'art. 83, comma 1, cod. proc. pen., infatti, precluderebbe una lettura che faccia assumere «la veste di responsabili civili» a persone cui si è attribuita la qualifica formale di imputati: si tratterebbe di «una forma di “garanzia” applicabile agli imputati e le persone giuridiche/enti sono tali nel processo penale».

Ciò chiarito, la questione sarebbe non manifestamente infondata con riferimento all'art. 3 Cost., in quanto «Nell'attuale processo è ben possibile citare come responsabili civili ex art. 83 c.p.p. le persone giuridiche e gli enti che debbano rispondere dei comportamenti dei loro dipendenti e che “non sono” parimenti incluse nel processo per la forma di responsabilità di cui al Dlgs. 231/2001».

Inoltre, «una compagnia di assicurazione può essere citata come responsabile civile per l'automobilista assicurato che ha causato danni ad un pedone».

Osserva poi il giudice rimettente che la possibilità, generalmente riconosciuta, di chiedere nel processo penale il risarcimento dei danni agli enti responsabili in solido con gli autori del reato «sarebbe preclusa per società e persone giuridiche e/o enti che sono inclus[i] nel processo penale come “imputat[i]” per la responsabilità di cui al Dlgs. 231/2001 perché ciò è espressamente vietato ai sensi dell'art. 83 c.p.p.». Si determinerebbe così «una ingiusta disparità di trattamento per persone offese nel processo penale che si trovano ontologicamente e strutturalmente nella stessa posizione».

Vi sarebbe anche «una illogica disparità di situazioni esistenziali giuridiche in fasi diverse delle vicende processuali che riguardano la responsabilità delle persone giuridiche e degli enti». Infatti, rileva il giudice rimettente, «Ai sensi degli artt. 17, lett. a) e 50 del Dlgs. 231/2001 gli stessi enti, nei confronti dei quali sono state applicate misure di tipo interdittivo, anche molto consistenti, nella fase cautelare del procedimento ex Dlgs 231/2001, per ottenere la revoca delle misure devono prima provare di: aver “risarcito integralmente i danni” anche nei confronti delle persone offese dai reati. Tuttavia questa possibilità per le stesse vittime dei reati sarebbe preclusa nel processo penale avviato, se in precedenza non vi sia stata applicazione di misure cautelari e/o di tipo interdittivo nei confronti delle società e degli enti».

2.- È intervenuto nel giudizio di legittimità costituzionale, con memoria depositata il 23 aprile 2013, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto che la questione sia dichiarata inammissibile o, comunque, non fondata.

Ad avviso della difesa dello Stato, avendo le persone offese chiesto la citazione, come responsabili civili, delle società citate nel processo penale ex d.lgs. n. 231 del 2001, ben avrebbe potuto il rimettente accogliere la richiesta, aderendo all'interpretazione dell'art. 83, comma 1, cod. proc. pen., data dalla Corte di cassazione con la sentenza del 5 ottobre 2010, n. 2251/2011.

3.- Nel giudizio di costituzionalità si è costituita, con memoria depositata il 23 aprile 2013, G.F., persona offesa dal reato, che ha concluso chiedendo la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 83, comma 1, cod. proc. pen.

La difesa della persona offesa rileva come l'attuale dettato dell'art. 83, comma 1, cod. proc. pen. sia incompatibile con gli artt. 3, 24 e 35 Cost., «nella parte in cui non prevede che, qualora l'imputato sia una persona giuridica, non debbano trovare applicazione i limiti di cui al paragrafo 2 del comma 1 del medesimo articolo».

La disposizione censurata violerebbe, in primo luogo, il principio di ragionevolezza-uguaglianza, in quanto la possibilità della persona offesa di costituirsi parte civile nel processo penale e di citare un terzo a rispondere in solido con l'imputato sarebbe preclusa nell'ipotesi in cui il terzo sia una persona giuridica coimputata insieme ai suoi dipendenti ai sensi del d.lgs. n. 231 del 2001.

La questione, inoltre, sarebbe fondata con riferimento al principio di ragionevolezza-razionalità, in quanto «l'attuale combinato disposto del Dlgs 231/01 con l'art. 83 c.p.p.» comprimerebbe «le garanzie per il lavoratore e i suoi familiari e [garantirebbe] alla persona giuridica un trattamento di favore». Il lavoratore o i suoi familiari, se questi è deceduto, infatti, non potranno far valere, già nel processo penale, la responsabilità civile della persona giuridica corresponsabile del fatto, che normalmente è il soggetto patrimonialmente più dotato.

Con memoria depositata in data 13 giugno 2014, la persona offesa ha ribadito le proprie deduzioni, rilevando come l'attuale assetto normativo determini una tutela differente dei diritti della persona offesa nel processo penale, a seconda della circostanza che la persona giuridica sia o meno imputata nel processo stesso.

4.- Si è costituita, con memoria depositata il 23 aprile 2013, anche Rete Ferroviaria Italiana spa, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, e ha concluso chiedendo a questa Corte di dichiarare non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Firenze.



Con memoria depositata in data 16 giugno 2014, Rete Ferroviaria Italiana spa - richiamata la giurisprudenza di merito e di legittimità sull'ammissibilità della costituzione di parte civile nel processo a carico dell'ente responsabile ai sensi del d.lgs. n. 231 del 2001 - ha rilevato come la soluzione negativa non possa «considerarsi lesiva del principio costituzionale di cui all'art. 3 Cost., nella sua accezione di parametro valutativo della ragionevolezza intrinseca della norma impugnata, né del diritto di difesa tutelato dall'art. 24 Cost.».

Per quanto più specificamente concerne la questione di legittimità costituzionale sollevata dal giudice *a quo*, la difesa della parte privata ha rilevato come l'applicabilità dell'art. 83, comma 1, cod. proc. pen. all'ente stesso non presenti profili di incompatibilità con il principio di ragionevolezza sancito dall'art. 3 Cost., anche in considerazione della circostanza che «l'intero corpus normativo del decreto [legislativo n. 231 del 2001] risulta ispirato alla assimilabilità della posizione dell'imputato a quella dell'ente».

Considerato in diritto

1.- Il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Firenze, con ordinanza del 17 dicembre 2012 (r.o. n. 61 del 2013), ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 83 del codice di procedura penale e «delle disposizioni integrali» del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 (Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300), nella parte in cui «non prevedono espressamente e non permett[on]o che le persone offese e vittime del reato non possano chiedere direttamente alle persone giuridiche ed agli enti il risarcimento in via civile e nel processo penale nei loro confronti dei danni subiti e di cui le stesse persone giuridiche e gli enti siano chiamat[i] a rispondere per il comportamento dei loro dipendenti».

Come riferisce il giudice rimettente, nell'udienza preliminare di un processo penale nei confronti di diverse persone imputate del reato di cui agli artt. 41 e 589, secondo e quarto comma, del codice penale, in relazione all'art. 590, terzo comma, cod. pen., e nei confronti delle società Elettrifer srl e Rete Ferroviaria Italiana spa, quali enti responsabili per tale reato, a norma del d.lgs. n. 231 del 2001, le persone offese hanno chiesto la citazione di tali società come responsabili civili, ai sensi dell'art. 83 cod. proc. pen. Il giudice rimettente ha però ritenuto che la richiesta non potesse essere accolta, perché l'art. 35 del d.lgs. n. 231 del 2001 prevede che nei confronti delle società e degli enti si applichino, in quanto compatibili, le disposizioni relative all'imputato e l'art. 83, comma 1, cod. proc. pen. stabilisce, come si legge nell'ordinanza, che «l'imputato non può essere chiamato a rispondere in via civile nel processo penale per il fatto dei coimputati, qualora prima non sia stato prosciolto o non sia stata pronunciata nei suoi confronti sentenza di non luogo a procedere». Perciò, a suo avviso, le società Elettrifer srl e Rete Ferroviaria Italiana spa, essendo «“imputate” assieme a “coimputati” propri dipendenti», non potrebbero essere citate come responsabili civili.

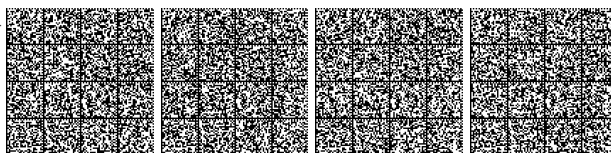
Questa preclusione però, secondo il giudice rimettente, sarebbe in contrasto con l'art. 3 Cost., in quanto introdurrebbe «una ingiusta disparità di trattamento per persone offese nel processo penale», a seconda che gli enti, che devono rispondere dei comportamenti dei loro dipendenti, siano o meno chiamati a partecipare al processo per una loro responsabilità ai sensi del d.lgs. n. 231 del 2001, in quanto solamente nel secondo caso, in quello cioè in cui una siffatta responsabilità non sia stata loro addebitata, essi potrebbero essere citati come responsabili civili ex art. 83, comma 1, cod. proc. pen.

L'art. 3 Cost. sarebbe violato, sempre sotto il profilo della disparità di trattamento, anche perché, a differenza degli enti che partecipano al processo ai sensi del d.lgs. n. 231 del 2001, «una compagnia di assicurazione può essere citata [nel processo penale] come responsabile civile per l'automobilista assicurato che ha causato danni ad un pedone».

Infine, le norme censurate determinerebbero «una illogica disparità di situazioni esistenziali giuridiche in fasi diverse delle vicende processuali», in quanto gli enti, nei confronti dei quali sono state applicate misure di tipo interdittivo, possono ottenere la revoca delle misure loro applicate, nella fase cautelare del procedimento, solamente se hanno integralmente risarcito il danno nei confronti delle persone offese dai reati: «questa possibilità per le stesse vittime dei reati sarebbe preclusa nel processo penale avviato, se in precedenza non vi sia stata applicazione di misure cautelari e/o di tipo interdittivo nei confronti delle società e degli enti».

2.- La questione è per più ragioni inammissibile.

2.1.- L'ordinanza di rimessione ha contestato «la compatibilità costituzionale in relazione all'art. 3 della Costituzione della Repubblica della attuale formulazione dell'art. 83 del codice di procedura penale e delle disposizioni integrali del Dlgs 231/2001», riferendo così la questione all'intero testo normativo recante la disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, senza individuare la disposizione il cui contenuto normativo, in collegamento con quello dell'art. 83, comma 1, cod. proc. pen., determinerebbe la lamentata lesione del principio di uguaglianza.



Così formulata, la questione risulta inammissibile, in quanto, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, il giudice *a quo* è tenuto ad individuare la norma, o la parte di essa, che determina la paventata violazione dei parametri costituzionali invocati (*ex plurimis*, ordinanze n. 21 del 2003, n. 337 del 2002 e n. 97 del 2000).

È da aggiungere che l'ordinanza di rimessione presenta anche un *petitum* incerto, perché non chiarisce quale dovrebbe essere l'intervento additivo che secondo il giudice rimettente occorrerebbe adottare per eliminare la pretesa illegittimità costituzionale.

L'ordinanza, dopo un riferimento all'impossibilità per i danneggiati, e in particolare per le persone offese, di costituirsi parte civile nei confronti degli enti che partecipano al giudizio quali responsabili «per gli illeciti amministrativi dipendenti da reato» (art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 231 del 2001), ha escluso, richiamando l'art. 83, comma 1, cod. proc. pen., anche la possibilità che tali enti siano citati nel processo penale quali responsabili civili.

È con riferimento a tale esclusione che è stata poi argomentata la questione di legittimità costituzionale; però nel dispositivo il giudice rimettente non censura l'asserita impossibilità di citare l'ente come responsabile civile, ma più genericamente denuncia «che le persone offese e vittime del reato non possano chiedere direttamente alle persone giuridiche ed agli enti il risarcimento in via civile e nel processo penale nei loro confronti dei danni subiti e di cui le stesse persone giuridiche e gli enti siano chiamat[i] a rispondere per il comportamento dei loro dipendenti».

Ciò posto, e a prescindere dalla considerazione che la responsabilità degli enti a norma del d.lgs. n. 231 del 2001, prima che per il comportamento dei dipendenti, è prevista per i reati commessi da «soggetti in posizione apicale» (art. 5, comma 1, lettera a, e 6 del d.lgs. n. 231 del 2001), è da rilevare che la formulazione del *petitum* è generica, perché non viene indicato lo strumento giuridico attraverso il quale dovrebbe darsi alle «persone offese e vittime del reato» la possibilità di chiedere, nel processo penale, agli enti il risarcimento del danno, il che potrebbe avvenire sia consentendo la costituzione di parte civile nei confronti dell'ente, sia consentendo la citazione di questo come responsabile civile.

La generica e incerta formulazione del *petitum*, sotto il profilo dell'individuazione della specifica disposizione censurata e della pronuncia da adottare per eliminare la denunciata illegittimità costituzionale, rende la questione inammissibile (*ex plurimis*, sentenze n. 60 del 2014 e n. 16 del 2011; ordinanze n. 318 del 2013 e n. 113 del 2012).

2.2.- Anche per un'altra ragione la questione è inammissibile.

Secondo il giudice rimettente l'art. 83, comma 1, cod. proc. pen. stabilirebbe che «l'imputato non può essere chiamato a rispondere in via civile nel processo penale per il fatto dei coimputati, qualora prima non sia stato prosciolto o non sia stata pronunciata nei suoi confronti sentenza di non luogo a procedere», e poiché, nel processo instaurato per l'accertamento della responsabilità penale della persona fisica-autore del reato e della responsabilità amministrativa dell'ente, quest'ultimo è imputato «assieme a «coimputati» propri dipendenti», non potrebbe essere consentita una sua citazione anche come responsabile civile: l'imputato e l'ente sarebbero infatti coimputati del medesimo reato.

Secondo il giudice rimettente il tenore letterale dell'art. 83, comma 1, cod. proc. pen. precluderebbe una lettura che faccia assumere «la veste di responsabili civili» a persone cui si è attribuita la qualifica formale di imputati: si tratterebbe di «una forma di «garanzia» applicabile agli imputati e le persone giuridiche/enti sono tali nel processo penale».

Però è fondatamente contestabile che l'ente possa essere considerato coimputato dell'autore del reato. Infatti si è ritenuto che, nel sistema delineato dal d.lgs. n. 231 del 2001, l'illecito ascrivibile all'ente costituisca una fattispecie complessa e non si identifichi con il reato commesso dalla persona fisica (Cassazione, sezione sesta penale, 5 ottobre 2010, n. 2251/2011), il quale è solo uno degli elementi che formano l'illecito da cui deriva la responsabilità amministrativa, unitamente alla qualifica soggettiva della persona fisica, alle condizioni perché della sua condotta debba essere ritenuto responsabile l'ente e alla sussistenza dell'interesse o del vantaggio di questo. Ma se l'illecito di cui l'ente è chiamato a rispondere ai sensi del d.lgs. n. 231 del 2001 non coincide con il reato, l'ente e l'autore di questo, non possono qualificarsi coimputati, essendo ad essi ascritti due illeciti strutturalmente diversi.

Sotto questo aspetto, quindi, la disposizione dell'art. 83, comma 1, cod. proc. pen., alla quale il giudice rimettente fa riferimento, non costituirebbe un impedimento alla citazione dell'ente come responsabile civile.

Anche sotto un altro e più decisivo aspetto, inoltre, la disposizione in questione non potrebbe costituire l'impedimento ravvisato dal giudice rimettente.

Poiché il responsabile civile è chiamato a rispondere del fatto illecito commesso da altri, la sua citazione presuppone logicamente che egli non sia civilmente responsabile per fatto proprio. È per questa ragione che l'imputato può assumere la veste di responsabile civile per il fatto dei coimputati solo se non è affermata la sua responsabilità penale, ossia «per il caso in cui venga prosciolto o sia pronunciata nei suoi confronti sentenza di non luogo a procedere» (art. 83, comma 1, cod. proc. pen.); altrimenti dall'affermazione della responsabilità penale deriva la responsabilità civile per lo stesso fatto, e quindi l'impossibilità di assumere per questo la posizione processuale di responsabile civile.



La disposizione in esame, quindi, diversamente da quanto ritiene il giudice rimettente, non costituisce una «forma di “garanzia” applicabile agli imputati», e quindi anche agli enti, ma rappresenta uno sviluppo del principio secondo cui una persona non può essere contestualmente chiamata a rispondere per lo stesso fatto, sia come autore, sia come responsabile civile per la condotta del coimputato.

Il significato dell'art. 83, comma 1, cod. proc. pen. è diverso da quello che gli attribuisce il giudice rimettente, per il quale la disposizione stabilirebbe che «l'imputato non può essere chiamato a rispondere in via civile nel processo penale per il fatto dei coimputati, qualora prima non sia stato prosciolto o non sia stata pronunciata nei suoi confronti sentenza di non luogo a procedere». Una norma di questo genere non avrebbe senso, perché nella fase processuale successiva a una sentenza di proscioglimento non sarebbe possibile la citazione del responsabile civile e dunque non potrebbe stabilirsi che il coimputato, per essere citato come responsabile civile, debba prima essere stato prosciolto.

Secondo la disposizione in questione, «L'imputato può essere citato come responsabile civile per il fatto dei coimputati per il caso in cui venga prosciolto o sia pronunciata nei suoi confronti sentenza di non luogo a procedere», e il significato è ben diverso da quello che gli ha attribuito il giudice rimettente. La citazione dell'imputato come responsabile civile per il fatto dei coimputati non è esclusa prima del suo proscioglimento, ma è ammessa sotto condizione, nel senso che produce effetto solo nel caso in cui l'imputato venga prosciolto od ottenga una sentenza di non luogo a procedere. Questo è il significato delle parole «può essere citato come responsabile civile [...] per il caso in cui».

Che il significato sia questo è confermato dalla Relazione al Progetto preliminare del codice di procedura penale, la quale, dopo aver precisato che «Per quel che attiene alla legittimazione passiva dell'imputato, si è ritenuto di reintrodurre la stessa formula dell'art. 107 comma 1 ultima parte del codice vigente», chiarisce che in tal modo si è consentita «all'imputato l'acquisizione di una posizione processuale che, sebbene condizionata al suo proscioglimento, è operante sin dal momento in cui è possibile la citazione del responsabile civile». È da aggiungere che l'art. 107, primo comma, del codice di procedura penale del 1930, da cui deriva la disposizione in esame, era formulato in modo ancora più chiaro, stabilendo che: «Anche l'imputato può essere citato come responsabile civile per il fatto dei coimputati, per il caso in cui venga prosciolto dalla responsabilità penale».

In conclusione, con riferimento alla *ratio* e alla portata normativa dell'art. 83, comma 1, cod. proc. pen., la questione, come si è visto, muove da un erroneo presupposto interpretativo e ciò comporta un'ulteriore ragione di inammissibilità (sentenze n. 249 del 2011 e n. 125 del 2009).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 83 del codice di procedura penale e del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 (Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300), sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Firenze, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 luglio 2014.

F.to:

Sabino CASSESE, *Presidente*

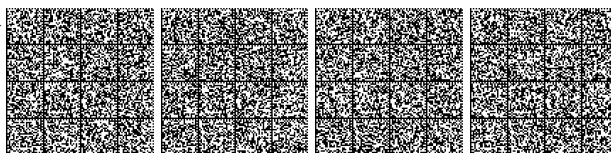
Giorgio LATTANZI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 18 luglio 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 219

Sentenza 9 - 18 luglio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Misure per il contenimento delle spese in materia di impiego pubblico (incrementi stipendiali del personale docente e A.T.A.) - Misure per il contenimento delle spese in materia previdenziale (trattamento di fine servizio dei dipendenti pubblici).

- 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 - artt. 9, comma 23, e 12, comma 10.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Sabino CASSESE;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 9, comma 23, e 12, comma 10, 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 ordinario di Roma, in funzione di giudice del lavoro, nel procedimento vertente tra D.T.C. ed altri e il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, con ordinanza del 9 maggio 2012, iscritta al n. 148 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 33, prima serie speciale, dell'anno 2012.

Visto l'atto di costituzione di D.T.C. ed altri;

udito nell'udienza pubblica dell'8 luglio 2014 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

udito l'avvocato Sandro Campilongo per D.T.C. ed altri.

Ritenuto in fatto

1.- Il Tribunale ordinario di Roma, in funzione di giudice del lavoro, con ordinanza del 9 maggio 2012, iscritta al n. 148 del registro ordinanze 2012, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 23, 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, 35, 36, 39, 42, 53 e 97 della Costituzione, e dell'art. 12, comma 10, del medesimo d.l. n. 78 del 2010, in riferimento agli artt. 3 e 36 Cost.

2.- Il rimettente espone di essere stato adito da docenti e insegnanti in servizio presso istituti scolastici ricompresi nell'ambito della propria competenza territoriale, i quali chiedevano, da un lato, dichiararsi l'illegittimità della sospensione delle posizioni stipendiali e dei relativi incrementi economici disposta dal comma 23 dell'art. 9 del d.l. n. 78 del 2010, con il conseguente riconoscimento del diritto al trattamento giuridico e retributivo spettante in virtù



delle previsioni contrattuali vigenti, senza tener conto delle contestate riduzioni, a tal fine prospettando violazione di legge e sollevando dubbi di legittimità costituzionale della suddetta disposizione, in riferimento agli artt. 2, 3, 35, 36, 39, 41, 42, 53, 97 e 98 Cost.; dall'altro, accertare l'avvenuta abrogazione della disciplina sull'indennità di buonuscita a decorrere dal 1° gennaio 2011, per effetto del comma 10 dell'art. 12 del d.l. n. 78 del 2010, con conseguente declaratoria di illegittimità del perdurante prelievo del 2,50 per cento sull'80 per cento della retribuzione - operato a titolo di rivalsa sull'accantonamento per l'indennità di buonuscita - e domanda di restituzione degli accantonamenti eseguiti, prospettando, in via subordinata, questione di legittimità costituzionale per la disparità di trattamento a carico dei lavoratori dipendenti del settore pubblico rispetto ai lavoratori privati, non assoggettati ad alcun prelievo in relazione all'accantonamento del trattamento di fine rapporto da parte del datore di lavoro.

3.- Tanto premesso, il Tribunale, richiamato il contenuto dell'art. 9, comma 23, del d.l. 78 del 2010, come convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 122 del 2010, che prevede: «Per il personale docente, Amministrativo, Tecnico ed Ausiliario (A.T.A.) della Scuola, gli anni 2010, 2011 e 2012 non sono utili ai fini della maturazione delle posizioni stipendiali e dei relativi incrementi economici previsti dalle disposizioni contrattuali vigenti. È fatto salvo quanto previsto dall'articolo 8, comma 14», ha sollevato questioni di legittimità costituzionale in riferimento a diversi parametri in ragione delle seguenti motivazioni.

3.1.- La norma impugnata violerebbe l'art. 53 Cost., in quanto non si sarebbe in presenza di mere riduzioni della spesa pubblica, ma la disposizione in esame istituirebbe veri e propri tributi, che dovrebbero rispettare i principi di universalità, capacità contributiva e progressività di cui al suddetto parametro costituzionale.

Diversamente, la norma impugnata colpirebbe solo il personale della scuola all'interno di un'amplessima categoria di cittadini e di lavoratori, senza considerare la progressività e la capacità contributiva, penalizzando quello con minore anzianità di servizio, così dando luogo anche alla violazione dell'art. 3 Cost.

3.2.- Sarebbe, altresì, violato l'art. 2 Cost., in relazione all'art. 3 Cost., venendo lesi i principi di uguaglianza, ragionevolezza legislativa e solidarietà sociale, politica ed economica. L'onere connesso alla riduzione della spesa, determinato dalla eccezionalità della situazione economica internazionale, avrebbe dovuto essere posto a carico non solo di una parte dei cittadini e dei dipendenti pubblici, ma della collettività.

3.3.- Il Tribunale censura l'art. 9, comma 23, del d.l. n. 78 del 2010, anche per la violazione degli artt. 42 e 97 Cost., in riferimento all'art. 3 Cost. Ed infatti la disposizione in esame si porrebbe come norma provvedimentale che determinerebbe nei confronti dei soggetti interessati un effetto ablatorio di diritti di contenuto economico, già acquisiti nella sfera del dipendente pubblico in virtù di vigenti disposizioni contrattuali, alterando il sinallagma contrattuale del rapporto di durata senza prevedere alcuna misura compensativa o indennitaria, neppure sul piano della fruibilità del rapporto complessivo (orario, ferie ed altro). Inoltre, la norma in questione avrebbe inciso sulle aspettative e sull'affidamento dei dipendenti del settore scolastico al di fuori dei canoni di uguaglianza e ragionevolezza, avuto riguardo sia al sacrificio unilateralmente imposto a tale categoria a fronte di una situazione contingente di crisi che avrebbe dovuto interessare l'intera comunità, sia al carattere non transitorio della misura non essendo previsto diritto a recupero della disposta sospensione degli scatti di anzianità e stipendiali.

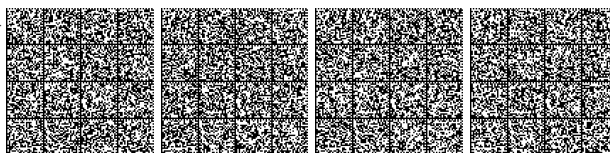
3.4.- Infine, la norma è sottoposta al vaglio di questa Corte per l'asserita violazione degli artt. 35 e 39 Cost., nonché dell'art. 36 Cost.

Si determinerebbe, infatti, un'anomala interruzione dell'efficacia delle disposizioni contrattuali vigenti e, quindi, dell'autonomia negoziale riservata alle parti, nell'ambito della contrattazione collettiva, in virtù della esclusiva posizione dello Stato-datore di lavoro. Sarebbe, inoltre, leso, il rispetto del principio della proporzionalità della retribuzione affidato allo strumento del contratto collettivo.

4.- Il Tribunale rimettente sospetta dell'illegittimità costituzionale l'art. 12, comma 10, del d.l. n. 78 del 2010.

La norma stabilisce: «Con effetto sulle anzianità contributive maturate a decorrere dal 1° gennaio 2011, per i lavoratori alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, per i quali il computo dei trattamenti di fine servizio, comunque denominati, in riferimento alle predette anzianità contributive non è già regolato in base a quanto previsto dall'articolo 2120 del codice civile in materia di trattamento di fine rapporto, il computo dei predetti trattamenti di fine servizio si effettua secondo le regole di cui al citato articolo 2120 del codice civile, con applicazione dell'aliquota del 6,91 per cento».

Assume il rimettente che la disposizione censurata, a fronte dell'estensione del regime di cui all'art. 2120 cod. civ. (ai fini del computo dei trattamenti di fine rapporto) sulle anzianità contributive maturate a fare tempo dal 1° gennaio 2011, determina l'applicazione dell'aliquota del 6,91 per cento sull'intera retribuzione, senza escludere nel contempo la vigenza della trattenuta a carico del dipendente pari al 2,50 per cento della base contributiva della buonuscita, operata a titolo di rivalsa sull'accantonamento per l'indennità di buonuscita, in combinato con l'art. 37 del d.P.R. 29 dicembre



1973, n. 1032 (Approvazione del testo unico delle norme sulle prestazioni previdenziali a favore dei dipendenti civili e militari dello Stato), così violando gli artt. 3 e 36 Cost.

Ed infatti, vi sarebbe una irragionevole disparità di trattamento nei confronti dei dipendenti pubblici rispetto a quelli privati che non subiscono tale rivalsa ed una illegittima riduzione della retribuzione, in vista dell'accantonamento finalizzato al trattamento di fine rapporto.

5.- Con atto di costituzione del 7 settembre 2012, sono intervenuti i ricorrenti nel giudizio *a quo*, deducendo la fondatezza delle questioni sollevate dal Tribunale ordinario di Roma e riservandosi più ampie deduzioni.

6.- Con memoria del 4 settembre 2013, gli interventori hanno rilevato, dato atto della sentenza di questa Corte n. 223 del 2012, l'intervenuta abrogazione, a decorrere dal 1° gennaio 2011, dell'art. 12, comma 10, del d.l. n. 78 del 2010, ad opera dell'art. 1, comma 98, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge di stabilità 2013), e hanno chiesto che questa Corte dichiari cessata la materia del contendere.

Gli stessi, in riferimento all'art. 9, comma 23, del d.l. n. 78 del 2010, prospettano, altresì, la violazione anche degli artt. 41 (libertà di concorrenza) e 97 Cost., in quanto il rapporto di lavoro pubblico, per effetto della norma censurata, diventerà automaticamente meno conveniente di quello privato, con la conseguenza che l'offerta di lavoro del settore pubblico potrebbe divenire meno competitiva di quella del settore privato, con conseguente depauperamento dell'efficienza della pubblica amministrazione.

In particolare, gli interventori, nell'aderire alla prospettazione del rimettente, deducono la sussistenza della violazione degli artt. 35 e 39 Cost., quale lesione del principio di tutela degli accordi collettivi e della funzione sindacale. Vi sarebbe, infatti, un completo azzeramento dell'autonomia negoziale riservata alle parti nell'ambito della contrattazione collettiva, posto che lo stipendio viene determinato contrattualmente e non per legge.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale ordinario di Roma, in funzione di giudice del lavoro, con ordinanza del 9 maggio 2012, iscritta al n. 148 del registro ordinanze 2012, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 23, 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, 35, 36, 39, 42, 53 e 97 della Costituzione, e dell'art. 12, comma 10, del medesimo d.l. n. 78 del 2010, in riferimento agli artt. 3 e 36 Cost.

2.- In via preliminare, vanno dichiarate inammissibili le deduzioni articolate dalla parte privata, volte ad estendere il *thema decidendum* fissato nell'ordinanza di rimessione (*ex multis*, sentenza n. 275 del 2013).

Non può, quindi, trovare ingresso la censura di violazione degli artt. 41 e 97 Cost.

3.- In ordine alla impugnazione dell'art. 12, comma 10, del d.l. n. 78 del 2010, occorre rilevare che con la sentenza n. 223 del 2012 ne è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale e il legislatore ha dato attuazione alla sentenza abrogando la disposizione prima con l'art. 1, comma 1, del decreto-legge 29 ottobre 2012, n. 185 (Disposizioni urgenti in materia di trattamento di fine servizio dei dipendenti pubblici), non convertito, e poi, definitivamente, con il successivo art. 1, comma 98, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge di stabilità 2013).

Ne consegue che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 10, del d.l. n. 78 del 2010, dopo la sentenza n. 223 del 2012, è divenuta priva di oggetto e va, quindi, dichiarata manifestamente inammissibile.

4.- Il Tribunale ha impugnato anche l'art. 9, comma 23, del d.l. n. 78 del 2010, secondo cui per il personale docente, amministrativo, tecnico ed ausiliario (A.T.A.) della scuola, gli anni 2010, 2011 e 2012 non sono utili ai fini della maturazione delle posizioni stipendiali e dei relativi incrementi economici previsti dalle disposizioni contrattuali vigenti. È fatto salvo quanto previsto dall'art. 8, comma 14, del medesimo decreto-legge.

4.1.- Va ricordato che la disposizione in esame ha contenuto analogo all'art. 9, comma 21, dello stesso decreto-legge avente natura di principio di coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 181 del 2014), che ha previsto, per il personale cosiddetto non contrattualizzato di cui all'art. 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), tra l'altro, il blocco per il triennio 2011-2013 dei meccanismi di adeguamento retributivo previsti, degli automatismi stipendiali (classi e scatti) correlati all'anzianità di servizio, relativi allo stesso periodo, di ogni effetto economico delle progressioni in carriera,



comunque denominate. E al riguardo questa Corte, con le sentenze n. 154 del 2014, n. 310 e n. 304 del 2013, ha ritenuto non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 21, del d.l. n. 78 del 2010, sollevate da più Tribunali amministrativi regionali, in riferimento, nel complesso, agli artt. 2, 3, 9, 33, 34, 36, 37, 42, 53, 77 e 97 Cost.

4.2.- Le censure prospettate dal Tribunale ordinario di Roma in relazione agli artt. 2, 3, 36, 42, 53 e 97 Cost. coincidono, in particolare, con quelle decise con le sentenze n. 310 e n. 304 del 2013. La questione non è fondata.

5.- Alla disposizione in esame anzitutto non può riconoscersi natura tributaria, atteso che non dà luogo ad una prestazione patrimoniale imposta, realizzata attraverso un atto autoritativo di carattere ablatorio, destinata a reperire risorse per l'erario.

La giurisprudenza di questa Corte, da ultimo (sentenze n. 310 del 2013 e n. 223 del 2012), ha precisato che gli elementi indefettibili della fattispecie tributaria sono tre: la disciplina legale deve essere diretta in via prevalente a procurare una definitiva decurtazione patrimoniale a carico del soggetto passivo; la decurtazione non deve comportare una modifica di un rapporto sinallagmatico; le risorse derivanti, che devono essere connesse ad un presupposto economicamente rilevante, vanno destinate a «sovvenire» le pubbliche spese. Tali condizioni non ricorrono nel caso di specie.

5.1.- Quanto alla prospettata lesione degli artt. 42 e 97 Cost., per il carattere provvedimento della norma impugnata, anch'essa non sussiste. La disposizione, infatti, specifica le misure di contenimento della spesa pubblica da adottare con riguardo al pubblico impiego, rispetto alle peculiarità che connotano il rapporto di lavoro contrattualizzato del personale docente e A.T.A., e quindi non è destinata ad incidere su un numero determinato e molto limitato di destinatari, né ha un contenuto particolare e concreto.

5.2.- 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, nonché sentenze n. 166 del 2012, n. 302 del 2010, n. 236 e n. 206 del 2009).

5.3.- 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”» (sentenza n. 310 del 2013).

5.4.- Con riferimento all'art. 36 Cost., poi, questa Corte è ferma nel ritenere 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).

5.5.- Quanto alla intervenuta proroga della misura in questione al 31 dicembre 2013, per effetto 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, e del d.P.R. 4 settembre 2013, n. 122 (Regolamento in materia di proroga del blocco della contrattazione e degli automatismi stipendiali per i pubblici dipendenti, a norma dell'articolo 16, commi 1, 2 e 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111), questa Corte ha già chiarito, rispetto ad analoga fattispecie, che il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, attraverso cui può attuarsi una politica di riequilibrio del bilancio, implicano sacrifici gravosi, quali quelli in esame, che trovano giustificazione nella situazione di crisi economica. In particolare, in ragione delle necessarie attuali prospettive pluriennali del ciclo di bilancio, tali sacrifici non possono non interessare periodi, certo definiti, ma più lunghi rispetto a quelli presi in considerazione dalle richiamate sentenze di questa Corte, pronunciate con riguardo alla manovra economica del 1992 (sentenza n. 310 del 2013).

6.- Le norme impuginate, dunque, superano il vaglio di ragionevolezza, in quanto mirate ad un risparmio di spesa che opera riguardo a tutto il comparto del pubblico impiego, in una dimensione solidaristica - sia pure con le differenziazioni rese necessarie dai diversi statuti professionali delle categorie che vi appartengono - e per un periodo di tempo limitato, che comprende più anni in considerazione della programmazione pluriennale delle politiche di bilancio.

7.- Il Tribunale ordinario di Roma sospetta altresì di illegittimità costituzionale l'art. 9, comma 23, del d.l. n. 78 del 2010, prospettando la lesione degli artt. 35, 36 e 39 Cost.

In particolare, il Tribunale assume che sarebbe violata l'autonomia negoziale riservata alle parti nell'ambito della contrattazione collettiva, con la conseguente lesione del principio della proporzionalità della retribuzione affidato allo strumento del contratto collettivo.



8.- La questione non è fondata.

8.1.- Vengono in rilievo al riguardo le relazioni tra la legge e i contratti espressione dell'autonomia collettiva, poiché il rapporto di lavoro pubblico privatizzato - al quale appartengono i lavoratori della scuola che sono parti nel giudizio *a quo* - è disciplinato in sede di contrattazione collettiva (sentenze n. 36 del 2013 e n. 290 del 2012); e in particolare in tale sede è disciplinato il trattamento economico (art. 45, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001).

Tuttavia questo assetto, che trova la sua legittimazione costituzionale nell'art. 39 Cost., e quindi nei due principi della libertà sindacale e dell'autonomia collettiva, non esclude la possibilità di intervento del legislatore.

8.2.- In linea generale questa Corte ha più volte affermato che l'autonomia collettiva può venire compressa o, addirittura, annullata nei suoi esiti concreti; e ciò non solo quando introduca un trattamento deteriore rispetto a quanto previsto dalla legge, ma anche quando sussista l'esigenza di salvaguardia di superiori interessi generali (sentenze 40 del 2007, n. 393 del 2000, n. 143 del 1998, n. 124 del 1991 e n. 34 del 1985).

Ebbene, così come l'art. 9, comma 21, del d.l. n. 78 del 2010, la norma oggetto di censura ha come finalità il contenimento e la razionalizzazione della spesa per il settore del pubblico impiego, finalità questa che, imposta dall'art. 2, comma 1, della legge 23 ottobre 1992, n. 421 (Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale), è ribadita dall'art. 1, comma 1, lettera b), del d.lgs. n. 165 del 2001 (sentenza n. 146 del 2008), il quale individua tra gli scopi della normativa, l'esigenza di «razionalizzare il costo del lavoro pubblico, contenendo la spesa complessiva per il personale, diretta e indiretta, entro i vincoli di finanza pubblica».

8.3.- Più in particolare, secondo questa Corte (sentenza n. 215 del 2012), la circostanza che il trattamento economico sia materia di contrattazione collettiva non esclude che quest'ultima si debba svolgere entro limiti generali di compatibilità con le finanze pubbliche legittimamente fissati dal legislatore; come, di fatto, avviene sempre, poiché è la legge che ogni volta individua le risorse destinate a finanziare i rinnovi contrattuali nell'impiego pubblico.

E dunque, l'art. 9, comma 23, del d.l. n. 78 del 2010, fissando esclusivamente un limite agli incrementi economici, in relazione alla maturazione delle posizioni stipendiali, che possono essere disposti dai contratti collettivi, definisce appunto il confine entro il quale può svolgersi l'attività negoziale delle parti.

9.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 23, del d.l. n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 122 del 2010, sollevata in riferimento agli artt. 35, 36 e 39 Cost., deve essere dichiarata non fondata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 10, 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 artt. 3 e 36 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Roma, in funzione di giudice del lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 23, del d.l. n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 122 del 2010, sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3, 35, 36, 39, 42, 53 e 97 Cost., dal Tribunale ordinario di Roma, in funzione di giudice del lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 luglio 2014.

F.to:

Sabino CASSESE, *Presidente*

Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 18 luglio 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 220

Sentenza 9 - 18 luglio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Gioco e scommesse - Uso degli apparecchi da gioco - Libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali - Poteri normativi e provvedimenti dei Comuni e delle Province.

- Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), artt. 42 e 50, comma 7; decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214 - art. 31, comma 2.

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

SENTENZA

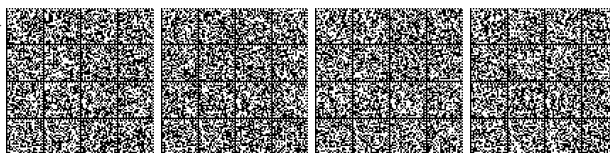
nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 42 e 50, comma 7, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), nonché dell'art. 31, comma 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, con ordinanze del 18 settembre 2012, 14 febbraio e 24 aprile 2013, rispettivamente iscritte al n. 292 del registro ordinanze del 2012 ed ai nn. 115 e 161 del registro ordinanze del 2013, pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 1, 22 e 28, prima serie speciale, dell'anno 2013.

Visti gli atti di costituzione di Rosa Giglio ed altri, del Comune di Rivoli, di Lottomatica Videolot Rete spa e del Comune di Santhià, nonché gli atti di intervento del CODACONS ed altra, e del Presidente del Consiglio dei ministri; udito nell'udienza dell'8 luglio 2014 il Giudice relatore Giuliano Amato;

uditi gli avvocati Saverio Sticchi Damiani per Rosa Giglio e altri, Beniamino Caravita di Toritto per Lottomatica Videolot Rete spa, Marco Pizzetti per il Comune di Rivoli, Luca Di Raimondo per il Comune di Santhià e l'avvocato dello Stato Maria Pia Camassa per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte ha sollevato - in riferimento agli artt. 32 e 118 Cost. - questione di legittimità costituzionale degli artt. 42 e 50, comma 7, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), nonché dell'art. 31, comma 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, nella parte in cui tali disposizioni non prevedono la competenza dei Comuni ad adottare atti normativi e provvedimenti volti a limitare l'uso degli apparecchi da gioco



di cui al comma 6 dell'art. 110 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), in ogni esercizio a ciò autorizzato ai sensi dell'art. 86 dello stesso r.d. n. 773 del 1931.

2.- In particolare l'art. 50, comma 7, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, prevede che «Il sindaco, altresì, coordina e riorganizza, sulla base degli indirizzi espressi dal consiglio comunale e nell'ambito dei criteri eventualmente indicati dalla Regione, gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici, nonché, d'intesa con i responsabili territorialmente competenti delle amministrazioni interessate, gli orari di apertura al pubblico degli uffici pubblici localizzati nel territorio, al fine di armonizzare l'espletamento dei servizi con le esigenze complessive e generali degli utenti».

Viene inoltre censurata, in riferimento agli stessi parametri degli artt. 32 e 118 Cost., la disposizione dell'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, il quale prevede che «Secondo la disciplina dell'Unione Europea e nazionale in materia di concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi, costituisce principio generale dell'ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali. Le Regioni e gli enti locali adeguano i propri ordinamenti alle prescrizioni del presente comma entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto.».

Il TAR ha infine sollevato - sempre con riferimento ai medesimi parametri - questione di legittimità costituzionale dell'art. 42 del d.lgs. n. 267 del 2000, il quale stabilisce le funzioni attribuite ai consigli comunali, comprendendovi, fra le altre, la competenza regolamentare.

2.1.- Le prime due ordinanze di rimessione (r.o. n. 292 del 2012 e n. 115 del 2013) traggono origine dai giudizi aventi ad oggetto l'impugnazione dell'ordinanza 23 maggio 2012, n. 263, con la quale il sindaco del Comune di Rivoli ha disposto limitazioni orarie all'utilizzo di apparecchi da gioco, nonché l'impugnazione del regolamento comunale per le sale giochi e per l'installazione di apparecchi elettronici o da gioco, approvato con delibera consiliare del 21 dicembre 2011, n. 124.

Il TAR evidenzia che l'ordinanza sindacale impugnata fa applicazione dell'art. 50, comma 7, del d.lgs. n. 267 del 2000; riferisce inoltre che, a sostegno dell'impugnativa, le parti ricorrenti hanno contestato - fra l'altro - la contrarietà del regolamento e dell'ordinanza impugnata alle disposizioni nazionali in tema di liberalizzazione degli orari di apertura e chiusura degli esercizi commerciali; la violazione delle norme costituzionali in tema di riparto delle competenze legislative (art. 117, secondo comma, lettera h, Cost.), nonché la violazione degli artt. 50 e 54 del d.lgs. n. 267 del 2000.

Nella terza ordinanza di rimessione (r.o. n. 161 del 2013), il TAR - dato atto di avere annullato due ordinanze del sindaco del Comune di Santhià limitative dell'apertura di sale giochi nel centro storico - riferisce di essere chiamato a valutare la legittimità del regolamento dello stesso Comune per la disciplina delle sale giochi, approvato con delibera consiliare del 20 dicembre 2011, n. 92. In questo caso, osserva il TAR, il Comune resistente ha fatto applicazione «di un potere di disciplina limitativa in via ordinaria di attività che possono pregiudicare categorie della popolazione meritevoli di specifica tutela, la cui fonte andrebbe individuata nell'art. 42 e nell'art. 50, comma 7, TUEL».

2.2.- In tutte le ordinanze di rimessione, il giudice *a quo* osserva, in punto di rilevanza, che le questioni di costituzionalità coinvolgono i presupposti normativi sui quali si fondano gli atti impugnati, dal momento che il *petitum* sostanziale delle parti ricorrenti consiste nella negazione della competenza in capo agli enti locali del potere di limitare l'uso degli apparecchi da gioco di cui al comma 6 dell'art. 110 del r.d. 18 giugno 1931, n. 773; a questo riguardo, il giudice *a quo* sottolinea il carattere preliminare della censura riguardante l'incompetenza dell'autorità emanante, rispetto alle altre censure dei ricorrenti.

2.3.- Quanto alla non manifesta infondatezza, nelle prime due ordinanze, derivanti dai giudizi di impugnazione dell'ordinanza sindacale di Rivoli, il TAR osserva che la stessa sarebbe stata adottata in difetto dei presupposti di cui all'art. 50, comma 7, del d.lgs. n. 267 del 2000, poiché il sindaco non si sarebbe limitato a esercitare la potestà di coordinamento e riorganizzazione del commercio attribuita dalla disposizione censurata, ma avrebbe, invece, apportato limitazioni in ordine alla localizzazione e alla fascia oraria di utilizzo e funzionamento degli apparecchi da gioco, con ciò ponendosi in contrasto - in particolare - con i principi di cui alla lettera *d-bis* dell'art. 3, comma 1, della legge 4 agosto 2006, n. 248 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, recante disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), così come modificata dallo stesso art. 31 del d.l. n. 201 del 2011. Tale disposizione prevede infatti che «[...] le attività commerciali, come individuate dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, e di somministrazione di alimenti e bevande sono svolte senza i seguenti limiti e prescrizioni: [...] *d-bis*) il rispetto degli orari di apertura e di chiusura».



Nella terza ordinanza, emessa nel giudizio di impugnazione del regolamento consiliare di Santhià, il TAR rileva che non si rinviene nell'ordinamento una norma che attribuisca ai Comuni il potere di adottare, mediante l'ordinario strumento del regolamento consiliare, una disciplina valida per il territorio comunale degli orari di utilizzo degli apparecchi da gioco, dovendosi riscontrare, dunque, la carenza di una adeguata base normativa per l'esercizio del relativo potere da parte dell'ente locale.

Nell'ambito di tutte le ordinanze di rimessione, il TAR ritiene quindi che i provvedimenti impugnati siano stati adottati al di fuori di una competenza comunale, in una materia disciplinata dalla legge statale.

2.4.- Il TAR richiama la sentenza n. 115 del 2011 di questa Corte, la quale ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 54, comma 4, del d.lgs. n. 267 del 2000, come sostituito dall'art. 6 del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 luglio 2008, n. 125, nella parte in cui comprende la locuzione «, anche», prima delle parole «contingibili e urgenti»; in tale pronuncia si afferma che per il legittimo esercizio da parte del sindaco del potere di cui all'art. 54, comma 4, del d.lgs. n. 267 del 2000, è indispensabile che ricorrano, nell'ambito del territorio comunale interessato, i presupposti di «urgenza», a fronte del verificarsi di eventi di danno o di pericolo non fronteggiabili con le misure ordinarie.

Peraltro, il giudice *a quo* ritiene che nella fattispecie il Comune non abbia applicato l'art. 54, comma 4, del d.lgs. n. 267 del 2000, bensì un potere normativo - individuato dall'art. 50, comma 7, del d.lgs. n. 267 del 2000 - che limita in via ordinaria le attività che possono pregiudicare categorie della popolazione meritevoli di specifica tutela. A questo riguardo, il TAR osserva che «la diffusione degli apparecchi da gioco leciti non costituisce di per sé una motivazione sufficiente per intervenire al di fuori dell'ordinaria distribuzione delle competenze».

2.5.- Né d'altra parte, ad avviso del TAR, sarebbe rinvenibile nell'ordinamento una norma che attribuisca ai Comuni il potere di adottare una disciplina dell'orario di utilizzo degli apparecchi da gioco. L'art. 50, comma 7, del d.lgs. n. 267 del 2000, e l'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011 determinerebbero quindi l'assenza di principi normativi di contrasto della patologia ormai riconosciuta e denominata «ludopatia».

Pertanto, solo attraverso una declaratoria di incostituzionalità delle disposizioni censurate ed, in particolare, riconoscendo agli enti locali una specifica funzione di contrasto del fenomeno patologico, in applicazione dei principi di prossimità con la collettività locale e di sussidiarietà tra amministrazioni pubbliche, si doterebbe l'ordinamento giuridico di strumenti per un'azione amministrativa volta ad arginare la disponibilità illimitata dell'offerta di gioco, limitandone gli ingenti costi sociali, mediante la delimitazione dei periodi della giornata nei quali si manifestano con più evidenza i fenomeni di devianza ed emarginazione sociale di soggetti appartenenti ai ceti più deboli.

La violazione dei principi di cui agli artt. 118 e 32 Cost. discenderebbe proprio dalla mancata attribuzione agli enti locali del potere di disciplina sussidiaria in funzione di tutela dei cittadini, anche al di fuori di una situazione di emergenza, ovvero di grave pericolo per l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana, prevista dall'art. 54 del d.lgs. n. 267 del 2000.

2.6.- D'altra parte, non sarebbe sufficiente a garantire la tutela delle categorie deboli la disciplina dell'art. 1, comma 70, della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2011), la quale demanda all'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, di concerto con il Ministero della salute, la predisposizione di linee d'azione per la prevenzione, il contrasto e il recupero di fenomeni di ludopatia conseguente a gioco compulsivo.

Anche la circolare dell'Agenzia delle entrate 13 maggio 2005, n. 21, applicativa dell'art. 1, comma 497, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2005), in tema di esenzione IVA per la raccolta delle giocate con gli apparecchi da intrattenimento, sarebbe volta a salvaguardare esclusivamente la stabilità del gettito tributario, anche a sacrificio di interessi di rango superiore, con conseguente violazione dei principi di cui agli artt. 118 e 32 Cost.

2.7.- Il TAR richiama inoltre la sentenza n. 300 del 2011, che ha escluso la violazione della riserva di legge statale in tema di ordine pubblico, laddove lo scopo delle norme non sia quello di evitare che dalle attività in questione possano derivare conseguenze penalmente rilevanti, ma esclusivamente quello di «preservare dalle implicazioni negative del gioco, anche se lecito, determinate categorie di persone, non in grado, per le loro condizioni personali, di gestire in modo adeguato l'accesso a tale forma di intrattenimento».

Nel caso in questione, le disposizioni censurate hanno riguardo a situazioni che non necessariamente implicano un concreto pericolo di commissione di fatti penalmente illeciti o di turbativa dell'ordine pubblico, inteso nei termini dianzi evidenziati, preoccupandosi, piuttosto, delle conseguenze sociali dell'offerta dei giochi su fasce di consumatori psicologicamente più deboli, nonché dell'impatto sul territorio dell'afflusso degli utenti verso detti giochi. Tali caratteristiche varrebbero quindi ad escludere che la normativa in esame sia riconducibile alla competenza legislativa statale in materia di «ordine pubblico e sicurezza», materia che attiene alla «prevenzione dei reati ed al mantenimento dell'ordine



pubblico», inteso questo quale «complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale» (*ex plurimis*, sentenza n. 35 del 2011).

Ad avviso del giudice *a quo*, gli «interessi pubblici primari» che vengono in rilievo sarebbero unicamente gli interessi essenziali al mantenimento di un'ordinata convivenza civile: infatti, diversamente opinando, si produrrebbe una smisurata dilatazione delle nozioni di sicurezza e ordine pubblico, tale da porre in crisi la stessa ripartizione costituzionale delle competenze legislative, con l'affermazione di una preminente competenza statale, potenzialmente riferibile a ogni tipo di attività. La semplice circostanza che la disciplina normativa attenga a un bene giuridico fondamentale non varrebbe, dunque, di per sé, a escludere la potestà legislativa regionale o provinciale, radicando quella statale.

2.8.- Il giudice rimettente evidenzia inoltre che il recente decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 8 novembre 2012, n. 189, all'art. 7 ha qualificato come ludopatie i fenomeni patologici connessi all'uso di apparecchiature per il gioco, attribuendo alla relativa normativa di contrasto la valenza di una disciplina della salute pubblica, ai sensi dell'art. 32 Cost. Inoltre, il comma 10 del medesimo art. 7 prevede la pianificazione, da parte dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, di forme di progressiva ricollocazione dei punti della rete fisica di raccolta del gioco, territorialmente prossimi a istituti scolastici primari e secondari, strutture sanitarie ed ospedaliere, luoghi di culto; ai fini di tali pianificazioni, l'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato tiene conto, tra l'altro, delle proposte motivate dei Comuni. Tuttavia, tali pianificazioni operano solo rispetto alle concessioni di raccolta di gioco pubblico bandite successivamente alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto; sono quindi escluse le autorizzazioni già rilasciate.

Pertanto, ad avviso del TAR, la normativa vigente non realizzerebbe la tutela della salute pubblica, mediante il contrasto dei fenomeni di «ludopatia», in quanto la stessa non terrebbe conto delle concessioni bandite in data anteriore alla disciplina di conversione del d.l. n. 158 del 2012.

2.9.- D'altra parte, con riferimento alla violazione dell'art. 118 Cost., il TAR richiama la sentenza n. 14 del 2012, nella quale ritiene di ravvisare il riconoscimento in capo al Comune del potere di individuare limitazioni e destinazioni ulteriori e diverse rispetto a quelle predefinite dalla legislazione nazionale e regionale, nell'ambito della pianificazione del territorio e delle attività economiche. E tuttavia tale potere sindacale - che si porrebbe in linea con l'autonomia riconosciuta anche ai Comuni dal Titolo V della Costituzione, e segnatamente con la potestà regolamentare riconosciuta dall'art. 117, sesto comma, Cost. - non sarebbe conferito ai Comuni da alcuna specifica disposizione di legge.

3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto nel giudizio relativo al reg. ord. n. 292 del 2012 con memoria depositata il 22 gennaio 2013 in cui ha eccepito, in via preliminare, l'inammissibilità delle questioni sollevate dal TAR, sotto il profilo del difetto di rilevanza, in quanto l'art. 50, comma 7, del d.lgs. n. 267 del 2000, non costituirebbe il fondamento dei provvedimenti impugnati; infatti, la disposizione in esame si limiterebbe a disciplinare il potere del sindaco di coordinare e organizzare gli orari di apertura al pubblico degli esercizi commerciali, senza peraltro affidare allo stesso alcuna competenza in materia di limitazioni all'uso degli apparecchi di gioco ubicati in tali esercizi.

A fronte delle censure formulate dal TAR con riferimento all'art. 50, comma 7, del d.lgs. n. 267 del 2000, l'Avvocatura generale dello Stato suggerisce un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma dell'art. 54, comma 4, del d.lgs. n. 267 del 2000, conseguente all'intervento parzialmente demolitorio operato dalla sentenza n. 115 del 2011, la quale potrebbe portare a rinvenire nel potere d'ordinanza contingibile e urgente, il fondamento giustificativo dell'intervento dell'ente locale in questa materia, intervento che viceversa il TAR rimettente ritiene precluso dalla legislazione vigente.

Nel merito, l'Avvocatura dello Stato deduce l'infondatezza delle censure formulate nelle ordinanze di rimessione. La materia del gioco lecito dovrebbe infatti essere ricondotta alla tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza, che la lettera *h*) del secondo comma dell'art. 117 Cost. riserva allo Stato. E d'altra parte, dall'art. 118 Cost. discenderebbe che la materia dell'«ordine pubblico e sicurezza» debba essere attribuita agli organi statali, in modo da garantirne un esercizio unitario su tutto il territorio nazionale.

D'altra parte, la drastica limitazione degli orari delle sale giochi opererebbe esclusivamente come uno strumento espulsivo e di sradicamento (in contrasto con l'art. 41 Cost. e la recente liberalizzazione) per alcune attività già insediate sul territorio comunale, senza alcun beneficio sistemico, in quanto ciò determinerebbe un incremento del pendolarismo dei giocatori verso altre località più permissive.

Analoghe argomentazioni sono state svolte dall'Avvocatura generale dello Stato nelle successive memorie del 13 giugno 2013 (reg. ord. n. 115 del 2013) e del 30 luglio 2013 (reg. ord. n. 161 del 2013).

4.- Il Comune di Rivoli si è costituito nel giudizio relativo alla ordinanza n. 292 del 2012 e ha chiesto che la Corte, con sentenza interpretativa, dichiari che le disposizioni censurate non ostano all'esercizio di poteri regolamentari e provvedimenti dei Comuni volti a limitare - per esigenze di carattere socio-sanitario - l'uso degli apparecchi da gioco



negli esercizi autorizzati. In via subordinata, la difesa del Comune di Rivoli ha chiesto che sia dichiarata l'illegittimità delle disposizioni censurate, nella parte in cui determinano una situazione di assenza di principi normativi a contrasto della patologia, ormai riconosciuta, della ludopatia ed escludono la competenza dei Comuni ad emanare atti normativi e provvedimenti volti a limitare l'uso degli apparecchi da gioco autorizzati.

5.- Nel giudizio relativo all'ordinanza di rimessione n. 292 del 2012, si sono costituite tutte le parti private ricorrenti e, dopo avere riferito lo svolgimento del processo *a quo*, hanno chiesto che la Corte dichiari inammissibili e comunque infondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal TAR.

6.- Nel giudizio relativo all'ordinanza di rimessione n. 115 del 2013, il 17 giugno 2013 si è costituita la ricorrente Lottomatica Videolot Rete spa, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili e comunque infondate. In particolare, nella memoria del 17 giugno 2014, la stessa parte ha evidenziato, in punto di ammissibilità, la carenza, nell'ordinanza di rimessione, di un *petitum* unico e definito e la conseguente impossibilità di individuare i precisi confini dell'intervento invocato dal giudice *a quo*. La società ricorrente ha eccepito che le censure formulate dal TAR postulano un intervento additivo di sistema, che esula dai poteri della Corte.

Nel merito, Lottomatica ha dedotto l'infondatezza della questione, in considerazione della competenza statale in materia di «tutela della salute»; ed ha osservato che, d'altra parte, già al momento dell'adozione degli atti comunali impugnati nel giudizio *a quo*, sarebbe stata adottata una disciplina nazionale volta a contrastare le patologie legate al gioco, da ultimo integrata dal d.l. n. 158 del 2012.

La questione sollevata dal TAR sarebbe altresì infondata in considerazione della connessione tra la disciplina del gioco lecito e la «materia della sicurezza, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost., la quale non si esaurisce nell'adozione di misure relative alla prevenzione e repressione dei reati, ma comprende la tutela dell'interesse generale alla incolumità delle persone, e quindi la salvaguardia di un bene che abbisogna di una regolamentazione uniforme su tutto il territorio nazionale» (sentenza n. 21 del 2010).

Inoltre, la dedotta incostituzionalità degli artt. 50, comma 7, del d.lgs. n. 267 del 2000 e 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, dovrebbe essere esclusa anche in considerazione dei riflessi che la materia del gioco lecito determina sulla libertà costituzionale di iniziativa economica ed imprenditoriale, sancita dall'art. 41 Cost.

Infine, sotto un diverso profilo, la questione sarebbe infondata anche alla luce della competenza esclusiva statale in materia di «tutela della concorrenza» (art. 117, secondo comma, lettera *e*, Cost.); ed invero, laddove si riconoscesse ai Comuni la possibilità di limitare l'offerta di giochi mediante gli apparecchi di cui all'art. 110, comma 6, del r.d. 18 giugno 1931, n. 773, si rimetterebbe a tali enti il potere di ostacolare lo svolgimento di un'attività economica lecita, con rischio di compromettere il principio di liberalizzazione, sotteso al citato art. 31 del d.l. n. 201 del 2011.

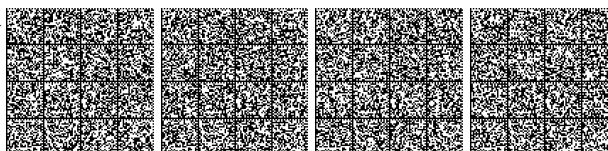
7.- Nel giudizio relativo all'ordinanza di rimessione n. 161 del 2013, si è costituito il Comune di Santhià, il quale ha chiesto l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale degli artt. 42 e 50, comma 7, del d.lgs. n. 267 del 2000, nonché dell'art. 7 del d.l. n. 158 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 189 del 2012.

Il Comune ha dedotto in particolare che, in forza della tutela costituzionale assicurata al diritto alla salute e dei principi di sussidiarietà e adeguatezza, al Comune debba essere riconosciuto il potere di introdurre limitazioni alla distribuzione sul territorio delle sale da gioco attraverso l'imposizione sia di distanze minime tra queste e i luoghi sensibili, sia di ragionevoli orari di apertura di tali attività. D'altra parte, è lo stesso art. 118 Cost. ad individuare nel Comune il necessario titolare di ogni funzione amministrativa; pertanto, la omessa attribuzione al Comune di una funzione amministrativa determinerebbe l'inefficacia dell'intervento comunale.

8.- Nel medesimo giudizio relativo all'ordinanza n. 161 del 2013, con atto depositato l'8 agosto 2013 sono intervenuti il CODACONS (Coordinamento delle associazioni per la difesa dell'ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori) e l'AIDMA Onlus (Associazione italiana per i diritti del malato), chiedendo l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale degli artt. 42 e 50, comma 7, del d.lgs. n. 267 del 2000, per violazione degli artt. 118 e 32 Cost.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte ha sollevato - in riferimento agli artt. 32 e 118 Cost. - questione di legittimità costituzionale degli artt. 42 e 50, comma 7, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), nonché dell'art. 31, comma 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, nella parte in cui tali disposizioni non prevedono la competenza dei Comuni ad adottare atti normativi e provvedimenti volti a limitare l'uso degli apparecchi da gioco



di cui al comma 6 dell'art. 110 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), in ogni esercizio a ciò autorizzato ai sensi dell'art. 86 dello stesso r.d. n. 773 del 1931.

2.- Le tre ordinanze di rimessione pongono questioni identiche, o tra loro strettamente connesse, in relazione alla normativa censurata.

Ed invero, lo stesso giudice rimettente - ravvisando la violazione dei medesimi parametri costituzionali - denuncia le disposizioni sopra indicate, che disciplinano i poteri normativi e provvedimentali attribuiti agli organi rappresentativi degli enti locali, nella parte in cui le stesse disposizioni non prevedono che tali poteri possano essere esercitati con finalità di contrasto della diffusione del gioco di azzardo patologico.

I giudizi, pertanto, vanno riuniti per essere congiuntamente esaminati e decisi con unica pronuncia.

3.- In via preliminare, va dichiarata l'inammissibilità dell'intervento del CODACONS e dell'AIDMA Onlus nel giudizio relativo all'ordinanza di rimessione n. 161 del 2013.

Ed invero - a prescindere dalla legittimazione ad intervenire delle associazioni sopra indicate - l'intervento è avvenuto oltre il termine di cui all'art. 4 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, termine che, secondo il costante orientamento di questa Corte, deve essere ritenuto perentorio (tra le molte, sentenza n. 303 del 2010) e che non risulta osservato dalle parti intervenienti sopra indicate (l'ordinanza di rimessione del TAR Piemonte è stata pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale*, prima serie speciale, n. 28 del 10 luglio 2013, mentre l'atto di intervento è stato depositato l'8 agosto 2013).

4.- Va inoltre rilevata l'inammissibilità delle deduzioni svolte dal Comune di Santhià, volte ad estendere il *thema decidendum* - come fissato nell'ordinanza di rimessione - anche all'art. 7 del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 8 novembre 2012, n. 189.

Infatti, per costante giurisprudenza di questa Corte, l'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale è limitato alle disposizioni e ai parametri indicati nelle ordinanze di rimessione; non possono, pertanto, essere presi in considerazione, oltre i limiti in queste fissati, ulteriori questioni o profili di costituzionalità dedotti dalle parti, sia eccepti, ma non fatti propri dal giudice *a quo*, sia volti ad ampliare o modificare successivamente il contenuto delle stesse ordinanze (fra le molte, sentenze n. 271 del 2011, n. 236 e n. 56 del 2009, n. 86 del 2008 e n. 244 del 2005; ordinanza n. 174 del 2003).

5.- La questione relativa all'art. 50, comma 7, del d.lgs. n. 267 del 2000, è inammissibile.

5.1.- Il TAR Piemonte dubita - con riferimento agli artt. 32 e 118 Cost. - della legittimità costituzionale dell'art. 50, comma 7, del d.lgs. n. 267 del 2000, che disciplina poteri normativi e provvedimentali attribuiti al sindaco, nella parte in cui non prevede che tali poteri possano essere esercitati con finalità di contrasto del fenomeno del gioco di azzardo patologico (g.a.p.). In particolare, il rimettente individua, nella capillare e illimitata disponibilità sul territorio delle apparecchiature per il gioco lecito, la causa della recente emersione di gravi forme di disagio sociale legate all'utilizzo di tali apparecchiature e denuncia il contrasto tra il bene tutelato dall'art. 32 Cost. e la mancanza in capo agli enti locali del potere di adottare atti normativi e provvedimentali per arginare la diffusione di una patologia che, come questa, lo mette a repentaglio.

Tuttavia, il giudice *a quo* omette di considerare che l'evoluzione della giurisprudenza amministrativa, sia di legittimità, sia di merito, ha elaborato un'interpretazione dell'art. 50, comma 7, del d.lgs. n. 267 del 2000, compatibile con i principi costituzionali evocati, nel senso di ritenere che la stessa disposizione censurata fornisca un fondamento legislativo al potere sindacale in questione.

In particolare, è stato riconosciuto che - in forza della generale previsione dell'art. 50, comma 7, del d.lgs. n. 267 del 2000 - il sindaco può disciplinare gli orari delle sale giochi e degli esercizi nei quali siano installate apparecchiature per il gioco e che ciò può fare per esigenze di tutela della salute, della quiete pubblica, ovvero della circolazione stradale.

È pur vero che non sono mancate, anche recentemente, pronunce di segno contrario, le quali hanno affermato l'illegittimità dei provvedimenti in questione, rilevando l'incompetenza dell'autorità emanante; tuttavia il TAR omette di confrontarsi con altre possibili soluzioni interpretative, limitandosi a richiamare solo alcune pronunce di merito, a sostegno della illegittimità delle ordinanze in esame.

La diversa interpretazione della norma impugnata (nello stesso senso auspicato dal giudice rimettente) è confermata dalle pronunce nelle quali il Consiglio di Stato ha affrontato lo stesso *thema decidendum* oggetto del presente scrutinio, relativo alla legittimità di ordinanze sindacali limitative degli orari di apertura delle sale giochi, ai sensi dell'art. 50, comma 7, del d.lgs. n. 267 del 2000, per i motivi sopra indicati (Consiglio di Stato, sentenza n. 3271 del 2014; ordinanze n. 2133, n. 996 del 2014 e n. 2712 del 2013; TAR Lombardia, Brescia, sentenza n. 1484 del 2012; TAR Campania, sentenza n. 2976 del 2011; TAR Lazio, sentenza n. 5619 del 2010).



Sotto un diverso profilo, il TAR rimettente omette di considerare che il potere di limitare la distribuzione sul territorio delle sale da gioco attraverso l'imposizione di distanze minime rispetto ai cosiddetti luoghi sensibili, potrebbe altresì essere ricondotto alla potestà degli enti locali in materia di pianificazione e governo del territorio, rispetto alla quale la Costituzione e la legge ordinaria conferiscono al Comune le relative funzioni.

Dello stesso avviso è il Consiglio di Stato quando afferma che l'esercizio del potere di pianificazione non può essere inteso solo come un coordinamento delle potenzialità edificatorie connesse al diritto di proprietà, ma deve essere ricostruito come intervento degli enti esponenziali sul proprio territorio, in funzione dello sviluppo complessivo ed armonico del medesimo, che tenga conto sia delle potenzialità edificatorie dei suoli, sia di valori ambientali e paesaggistici, sia di esigenze di tutela della salute e quindi della vita salubre degli abitanti (Consiglio di Stato, sentenza n. 2710 del 2012).

La non adeguata utilizzazione dei poteri interpretativi che la legge riconosce al giudice rimettente e la mancata esplorazione di diverse, pur praticabili, soluzioni ermeneutiche, costituiscono omissioni tali da rendere inammissibile la questione (*ex plurimis*, ordinanze n. 304 e n. 102 del 2012).

6.- La questione relativa all'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011 è inammissibile.

6.1.- Va preliminarmente rilevato che, sia nel dispositivo, sia nella parte motivazionale, il TAR ha indicato, tra le disposizioni impugnate, il primo comma dell'art. 31 del d.l. n. 201 del 2011, ancorché emerga con estrema chiarezza - dal contenuto complessivo delle ordinanze di rimessione - che le censure riguardano la disposizione del secondo comma del medesimo art. 31, il cui testo viene riportato per esteso dal rimettente.

Tale erronea indicazione non appare tuttavia preclusiva dell'esame della questione; va infatti riconosciuta la possibilità di procedere a rettificare l'indicazione erronea, laddove i termini della stessa, come nella specie, risultino sufficientemente chiari (sentenze n. 387 del 2008, n. 430 del 1995, n. 188 del 1994 e n. 142 del 1993; ordinanze n. 211 del 2004, n. 5 del 1998 e n. 476 del 1994).

6.2.- La disposizione in esame - dopo avere affermato che costituisce «principio generale dell'ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura» - ammette la derogabilità del generale principio di libertà attraverso l'introduzione di limiti territoriali, purché «connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali». La seconda parte della disposizione censurata stabilisce quindi quali possano essere le esigenze suscettibili di giustificare le limitazioni al generale principio di libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio.

Peraltro, il dato testuale appare insuperabile nel richiamo all'«apertura» di «nuovi» esercizi commerciali. Il presupposto applicativo del principio generale, nonché delle sue deroghe, appare costituito proprio dalla «novità» degli esercizi commerciali ai quali si riferisce la disposizione.

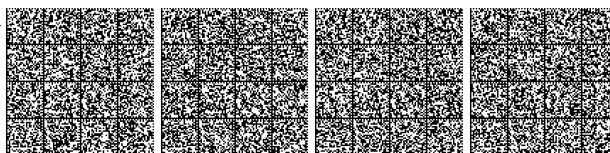
Tuttavia, lo sviluppo argomentativo delle due ordinanze di rimessione non fornisce alcun elemento di conoscenza circa l'effettiva novità degli esercizi commerciali interessati dai provvedimenti impugnati; in tal modo, il giudice *a quo* si è sottratto all'onere di motivare compiutamente la necessità di fare applicazione della norma impugnata. La questione di legittimità costituzionale risulta quindi inammissibile per difetto di motivazione in ordine alla rilevanza della stessa.

7.- La questione relativa all'art. 42 del d.lgs. n. 267 del 2000 è parimenti inammissibile.

7.1.- Nella prospettazione dell'ordinanza di rimessione, il *petitum* del giudice *a quo* è volto ad ottenere la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 42 del d.lgs. n. 267 del 2000, «nella parte in cui determina[no] una situazione di assenza di principi normativi a contrasto della patologia ormai riconosciuta della "Iudopatia"».

Il TAR si limita a riferire che oggetto dell'impugnativa è, unitamente ad altri atti della medesima amministrazione comunale, il regolamento consiliare per la disciplina delle sale giochi e che «il *petitum* sostanziale consiste nella negazione della competenza in capo agli enti locali del potere di limitare l'uso degli apparecchi da gioco [...] in ogni esercizio a ciò autorizzato»; risulta tuttavia omessa qualsiasi indicazione in ordine al contenuto dispositivo del regolamento impugnato, nonché ai profili di illegittimità di tale atto consiliare.

Al di là della carente descrizione della fattispecie - per l'omessa indicazione del contenuto dell'atto impugnato e dei vizi di legittimità dai quali sarebbe affetto - e al di là della mancata individuazione della specifica disposizione in cui si ravvisa la violazione dei parametri costituzionali, va rilevato che il rimettente non invoca affatto una pronuncia ablativa della norma censurata, ma richiede piuttosto un intervento di tipo additivo, volto ad ampliare l'ambito delle attribuzioni consiliari, in una prospettiva di contrasto e prevenzione dei fenomeni patologici connessi al gioco; e tuttavia, ai fini del conseguimento di tale obiettivo, è stata omessa ogni indicazione in ordine alla direzione e ai contenuti dell'intervento correttivo auspicato, tra i molteplici astrattamente ipotizzabili. Tale omissione si risolve nella indeterminatezza ed ambiguità del *petitum*, le quali comportano l'inammissibilità della questione (sentenze n. 220 del 2012; n. 186 e n. 117 del 2011; ordinanze n. 335, n. 260 e n. 21 del 2011, n. 54 del 2008).



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara inammissibile l'intervento del CODACONS (Coordinamento delle associazioni per la difesa dell'ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori) e dell'AIDMA Onlus (Associazione italiana per i diritti del malato);

2) dichiara l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 50, comma 7, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), sollevata, in riferimento agli artt. 32 e 118 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, con le ordinanze indicate in epigrafe;

3) dichiara l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 31, comma 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, sollevata, in riferimento agli artt. 32 e 118 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, con le ordinanze iscritte al n. 292 del registro ordinanze del 2012 e al n. 115 del 2013;

4) dichiara l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 42 del d.lgs. n. 267 del 2000, sollevata, in riferimento agli artt. 32 e 118 Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, con l'ordinanza iscritta al n. 161 del registro ordinanze del 2013.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 luglio 2014.

F.to:

Sabino CASSESE, *Presidente*

Giuliano AMATO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 18 luglio 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_140220

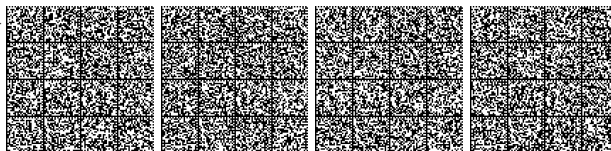
N. 221

Sentenza 9 - 18 luglio 2014

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Immunità parlamentare - Procedimento civile a carico di persona, deputato all'epoca dei fatti, per il risarcimento del danno per diffamazione attraverso il mezzo televisivo, per le opinioni da questi espresse nei confronti di altro deputato.

– Deliberazione della Camera dei deputati del 22 settembre 2010 (atti Camera, doc. IV-ter, nn. 8/A, 13/A e 17/A).



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Sabino CASSESE;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della deliberazione della Camera dei deputati del 22 settembre 2010 (atti Camera, doc. IV-ter, nn. 8/A, 13/A e 17/A), relativa alla insindacabilità, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, delle opinioni espresse dall'on. Silvio Berlusconi nei confronti dell'on. Antonio Di Pietro, promosso dal Giudice della prima sezione civile del Tribunale ordinario di Roma, con ricorso notificato il 21 maggio 2013 (a seguito dell'ordinanza della Corte costituzionale n. 56 del 2013, che ha disposto una nuova notifica del ricorso), depositato in cancelleria il 10 giugno 2013, ed iscritto al n. 13 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2011, fase di merito.

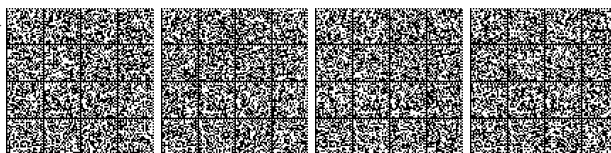
Visti l'atto di costituzione della Camera dei deputati, nonché l'atto di intervento di Di Pietro Antonio;
udito nell'udienza pubblica dell'8 luglio 2014 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;
udito l'avvocato Maria Raffaella Talotta per Di Pietro Antonio.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso del 25 ottobre 2011, depositato il 1° dicembre 2011, il Giudice della prima sezione civile del Tribunale ordinario di Roma ha sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato in ordine alla deliberazione del 22 settembre 2010 (atti Camera, doc. IV-ter, nn. 8/A, 13/A e 17/A), con cui la Camera dei deputati ha affermato che le dichiarazioni in relazione alle quali, nel giudizio civile pendente davanti ad esso giudice, è stata avanzata domanda risarcitoria da parte di Antonio Di Pietro nei confronti del [l'allora] deputato Silvio Berlusconi, concernono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni e sono, pertanto, insindacabili ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione.

Le dichiarazioni in questione - ha precisato il ricorrente - sono quelle rilasciate dal convenuto nel corso della trasmissione televisiva della RAI «Porta a porta» andata in onda il 10 aprile 2008. In quella occasione, il deputato Berlusconi aveva, tra l'altro, affermato: «Di Pietro è un emerito bugiardo. [...] non ha nemmeno una laurea valida [...]. Mi rivolgo al Ministro dell'istruzione in carica per vedere se può sottoporre a custodia sicura le documentazioni che esistono presso l'Università circa la laurea del signor Di Pietro. Mi rivolgo al Ministro della giustizia per vedere che possa fare la stessa cosa, per sottoporre a custodia i documenti con cui il signor Di Pietro si è rivolto alla magistratura e ha fatto due o tre concorsi per la magistratura. Non ha mai presentato il diploma originale di laurea. Ha sempre presentato dei certificati, che tra l'altro sono diversi l'uno dall'altro, sia per il voto di un esame, sia per quanto riguarda la data di un esame. Quindi la sua è una così detta laurea dei Servizi, che i Servizi hanno chiesto ai professori dell'università di cui nessuno si ricorda di Di Pietro [...] Quindi il signor Di Pietro non è solo un uomo che mi fa orrore perché non rispetta gli altri e perché ha scaraventato in galera, rovinando le vite degli altri cittadini, è un assoluto bugiardo».

Richiamate, quindi, in premessa, le considerazioni poste alla base della proposta della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari della Camera dei deputati, poi fatte proprie dall'Assemblea, in ordine alla riconducibilità delle espressioni usate dal parlamentare all'area dell'insindacabilità sancita dall'art. 68, primo comma, Cost., ha osservato, in contrario, il Tribunale ricorrente che «le dichiarazioni sopra riportate [...] non risultano collegate funzionalmente ad alcuna attività parlamentare, anche atipica, né il contesto politico (conflitto tra i soggetti politici coinvolti, campagna elettorale) può considerarsi un parametro volto a qualificarle come insindacabili, conformemente a quanto ritenuto dalla giurisprudenza sul punto, avendo le medesime ad oggetto fatti e circostanze riguardanti, in particolare, le modalità di conseguimento del diploma di laurea dell'attore, che esulano dal dibattito parlamentare».



Da qui la scelta di sollevare il conflitto e la richiesta di dichiarare che non spettava alla Camera dei deputati deliberare che le dichiarazioni rese dall'on. Silvio Berlusconi nella trasmissione RAI «Porta a Porta» andata in onda il 10 aprile 2008 costituiscono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, con conseguente annullamento della deliberazione di insindacabilità adottata dalla Camera dei Deputati nella seduta del 22 settembre 2010.

2.- Il conflitto è stato dichiarato ammissibile con ordinanza n. 97 del 2012.

3.- Essendosi la Camera costituita unicamente per eccepire l'improcedibilità del conflitto, per esserle stato notificato il ricorso in forma non integrale, questa Corte, con ordinanza n. 56 del 2013 - ritenuto che «l'incompletezza della copia del ricorso non comporta inesistenza ma un mero vizio sanabile della notificazione, atteso che essa è stata comunque notificata in termini alla Camera, sua destinataria, unitamente all'ordinanza di ammissibilità del conflitto (la quale riporta testualmente, per altro, le dichiarazioni per cui è conflitto)», e considerato che la correlativa sanatoria non poteva farsi risalire alla Camera resistente che non aveva accettato il contraddittorio nel merito - ha disposto, a tale fine, la rinnovazione della notificazione del ricorso in forma integrale. Adempimento cui il Tribunale ha ritualmente provveduto.

4.- È intervenuto nel giudizio Antonio Di Pietro, svolgendo - ed ulteriormente ribadendo con memoria - argomentazioni adesive alla richiesta del Tribunale.

Considerato in diritto

1.- Questa Corte è chiamata a risolvere il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, sollevato dal Giudice della prima sezione civile del Tribunale ordinario di Roma in ordine alla deliberazione della Camera dei deputati del 22 settembre 2010 (atti Camera, doc. IV-ter, nn. 8/A, 13/A e 17/A), con cui è stato affermato che le dichiarazioni rese dal deputato Silvio Berlusconi nella trasmissione RAI «Porta a porta» del 10 aprile 2008 - in relazione alle quali è stata avanzata, innanzi a quel giudice, domanda risarcitoria da parte dell'on. Antonio Di Pietro - concernono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni e sono, pertanto, insindacabili, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione.

2.- Vanno preliminarmente confermate l'ammissibilità e la procedibilità del conflitto, come già ritenuto da questa Corte con le ordinanze n. 97 del 2012 e n. 56 del 2013.

3.- In via ancora preliminare, deve essere dichiarato ammissibile l'intervento spiegato dal dottor Antonio Di Pietro, trattandosi di soggetto che è parte nel giudizio civile risarcitorio, da lui promosso, che ha originato il presente conflitto (sentenze n. 305 del 2011; n. 195 del 2007; n. 386 del 2005; n. 154 del 2004 e n. 76 del 2001).

4.- Nel merito il ricorso è fondato.

4.1.- Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, le dichiarazioni rese (come nel caso in esame) extra moenia da un parlamentare sono coperte dalla prerogativa dell'insindacabilità di cui all'art. 68, primo comma, Cost., a condizione che esse siano legate da un nesso funzionale con l'esercizio di funzioni parlamentari.

A tal fine, questa Corte ha ancora di recente ribadito che è «necessario il concorso di due requisiti: a) un legame di ordine temporale fra l'attività parlamentare e l'attività esterna [...], tale che questa venga ad assumere una finalità divulgativa della prima; b) una sostanziale corrispondenza di significato tra le opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni e gli atti esterni, al di là delle formule letterali usate [...], non essendo sufficiente né una semplice comunanza di argomenti né un mero "contesto politico" entro cui le dichiarazioni extra moenia possano collocarsi [...], né il riferimento alla generica attività parlamentare o l'inerenza a temi di rilievo generale, seppur dibattuti in Parlamento [...], né, infine, un generico collegamento tematico o una corrispondenza contenutistica parziale» (da ultimo, sentenza n. 55 del 2014).

L'esigenza di salvaguardia della autonomia e libertà delle assemblee parlamentari dalle possibili interferenze di altri poteri (in particolare, di quello giudiziario) - quale sottesa alla insindacabilità delle opinioni espresse da membri del Parlamento, ex art. 68 Cost. - deve, infatti, bilanciarsi con l'esigenza, di pari rilievo costituzionale, di garanzia del diritto dei singoli alla tutela della loro dignità di persone, prescritta dall'art. 2 Cost.

E l'individuazione del punto di equilibrio, tra i corrispondenti contrapposti valori, porta, appunto, ad escludere che l'insindacabilità copra la complessiva attività politica posta in essere dal membro del Parlamento - poiché ciò trasformerebbe la prerogativa dell'immunità funzionale in un privilegio personale (sentenze n. 313 del 2013, n. 329 del 1999, e n. 289 del 1998) - ed a delimitare l'area di operatività della immunità in correlazione all'ambito di esercizio delle funzioni parlamentari.



Dal che la conclusione che il discrimine tra i giudizi e le critiche che anche il parlamentare manifesta nel più esteso ambito dell'attività politica, per le quali non vale l'immunità, e le opinioni coperte da tale garanzia, è costituito dalla inerenza delle opinioni all'esercizio delle funzioni parlamentari.

Su questa linea, del resto, anche la Corte europea dei diritti dell'uomo ha sottolineato come non si possa giustificare un rifiuto di accesso alla giustizia, da parte del privato che si assuma offeso dalle opinioni del parlamentare, «per il solo motivo che la disputa potrebbe essere di natura politica o legata ad un'attività politica» (per tutte, sentenza 24 febbraio 2009, C.G.I.L. e Cofferati contro Italia, ricorso n. 46967/07, ove sono anche citate numerose pronunce conformi).

4.2.- Se dunque la correlazione, secondo un criterio di adeguatezza e proporzionalità, con l'esercizio di funzioni tipiche del parlamentare segna il confine entro il quale opera la garanzia della insindacabilità delle opinioni dal medesimo espresse nei confronti di terzi, è evidente come i giudizi formulati dall'allora deputato Berlusconi, sul conto dell'on. Di Pietro, nel corso della trasmissione televisiva di cui si è detto, si collochino innegabilmente al di fuori di tale confine.

In motivazione della deliberata esclusione di sindacabilità delle opinioni, di cui sopra, espresse dall'on. Berlusconi nella trasmissione «Porta a porta» del 10 aprile 2008, la Relazione della Giunta per le autorizzazioni, approvata dall'Assemblea, evoca, infatti, il «contesto», nel quale si colloca l'episodio, rappresentato dalla «campagna elettorale del 2008, che vedeva il deputato Berlusconi candidato premier». E da ciò inferisce che l'espressione «il signor Di Pietro non è solo un uomo che mi fa orrore, perché non rispetta gli altri e perché ha scaraventato in galera, rovinando delle vite degli altri cittadini» vada ricondotta «all'alveo delle opinioni politiche sull'avversario» [...] diventato leader di un partito antagonista» e che, allo stesso modo, i «dubbi» avanzati dal parlamentare sulla «validità» della laurea dell'on. Di Pietro «esprimere[bboro] un proprio soggettivo giudizio negativo sulla qualità della preparazione universitaria del collega Di Pietro, allo scopo di distrarre i cittadini dall'orientare verso di lui il proprio consenso».

Una tale finalità delle dichiarazioni in questione, contrariamente a quanto ritenuto dalla Camera, non è, all'evidenza, divulgativa di una attività tipica del parlamentare, né è, in alcun modo o per alcun profilo, ricollegabile all'esercizio di funzioni parlamentari, perché esauritasi nella sfera, a quelle funzioni estranea, di una competizione elettorale.

4.3.- La delibera per cui è conflitto risulta, quindi, adottata dalla Camera dei deputati in violazione dell'art. 68, primo comma, Cost., ledendo le attribuzioni dell'autorità giudiziaria, e va, pertanto, annullata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara che non spettava alla Camera dei deputati affermare che le dichiarazioni rese dall'onorevole Silvio Berlusconi, per le quali pende il procedimento civile davanti al Tribunale ordinario di Roma, di cui al ricorso indicato in epigrafe, costituiscono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione;

2) annulla, per l'effetto, la delibera di insindacabilità adottata dalla Camera dei deputati nella seduta del 22 settembre 2010 (atti Camera, doc. IV-ter, nn. 8/A, 13/A e 17/A).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 luglio 2014.

F.to:

Sabino CASSESE, *Presidente*

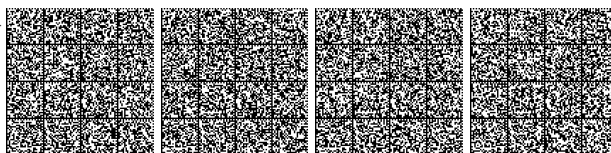
Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 18 luglio 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 222

Sentenza 9 - 18 luglio 2014

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Immunità parlamentare - Procedimento penale per il reato di diffamazione mediante comizio pubblico a carico di persona, deputato all'epoca dei fatti, per le opinioni da questi espresse nei confronti di altro deputato.

– Deliberazione della Camera dei deputati del 22 settembre 2010 (atti Camera, doc. IV-ter, nn. 8/A, 13/A e 17/A).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Sabino CASSESE;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della deliberazione della Camera dei deputati del 22 settembre 2010 (atti Camera, doc. IV-ter, nn. 8/A, 13/A e 17/A), relativa alla insindacabilità, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, delle opinioni espresse dall'on. Silvio Berlusconi nei confronti dell'on. Antonio Di Pietro, promosso dal Giudice di pace di Viterbo, con ricorso notificato il 18 luglio 2013, depositato in cancelleria l'8 agosto 2013 ed iscritto al n. 3 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2013, fase di merito.

Visto l'atto di intervento di Di Pietro Antonio;

udito nell'udienza pubblica dell'8 luglio 2014 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

udito l'avvocato Maria Raffaella Talotta per Di Pietro Antonio.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza-ricorso del 9 gennaio 2013, depositata il successivo 7 febbraio, il Giudice di pace di Viterbo ha sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato in ordine alla deliberazione del 22 settembre 2010 (atti Camera, doc. IV-ter, nn. 8/A, 13/A e 17/A), con cui la Camera dei deputati ha affermato che le dichiarazioni in relazione alle quali è in corso davanti a detto Giudice procedimento penale nei confronti del [l'allora] deputato Silvio Berlusconi per il reato di diffamazione (art. 595, commi primo e secondo, del codice penale), rese dal predetto sul conto di Antonio Di Pietro, nel corso di un comizio tenuto presso il palazzetto dello sport di Viterbo il 26 marzo 2008, concernono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni e sono pertanto insindacabili ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione;

Secondo quanto riferito dal medesimo giudice: a) Antonio Di Pietro, in data 21 giugno 2008, sporgeva querela nei confronti di Silvio Berlusconi, in relazione alle suindicate dichiarazioni e le frasi che sarebbero state pronunciate, «come riportate nel capo d'imputazione, sono del seguente tenore: “Di Pietro si è laureato grazie ai Servizi, perché non è possibile che l'abbia preso uno che parla così l'italiano [...] a Montenero di Bisaccia nessuno sapeva che si stava laureando, nemmeno i suoi genitori [...]. Mi fa orrore non tanto perché ha problemi con i congiuntivi, ma perché non rispetta gli altri, ha mandato in galera italiani senza prove [...]. Ho orrore di Di Pietro, rappresenta il peggio del peggio.



Mi fa orrore perché non rispetta le persone, ha mandato in galera italiani senza avere alcuna prova»); b) il Pubblico ministero citava in giudizio Silvio Berlusconi per il reato di cui all'art. 595, primo e secondo comma, cod.pen., e, disposta dal Giudice di pace di Viterbo la trasmissione degli atti alla Camera dei deputati, il Presidente di quest'ultima comunicava che l'Assemblea, con atto del 22 settembre 2010, aveva deliberato che le dichiarazioni, per le quali era in corso il processo penale, concernevano opinioni espresse da un membro del Parlamento, nell'esercizio delle proprie funzioni, ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost.; c) il Giudice di pace [in persona di magistrato diverso dal ricorrente], con sentenza del 5 ottobre 2010, dichiarava Silvio Berlusconi non punibile per il reato di diffamazione in danno di Antonio Di Pietro, per aver agito nell'esercizio della funzione parlamentare; d) avverso detta pronuncia proponeva ricorso per cassazione il P.M. e la Corte di legittimità, con sentenza del 10 maggio 2012, n. 17700, annullava con rinvio la pronuncia impugnata, per omessa valutazione dei presupposti che consentono di ritenere coperte dall'esimente dichiarazioni rese, come nella specie, extra moenia dal parlamentare.

Ciò premesso, il ricorrente ritiene che la suindicata delibera della Camera dei deputati «ecceda la sfera di attribuzioni» di quest'ultima e comporti «una compressione della sfera di attribuzioni della magistratura regolata dagli artt. 102 e ss. Cost.», in quanto l'insindacabilità delle opinioni espresse da un membro del Parlamento extra moenia presuppone un nesso funzionale che le colleghi all'esercizio di attività parlamentari, ed un tal nesso non sussisterebbe, invece, tra l'attività del deputato Silvio Berlusconi e le frasi per cui è processo, poiché esse «non possono essere considerate manifestazione di un'opinione avente carattere politico o di rilievo parlamentare, in quanto hanno ad oggetto fatti riguardanti la professione di magistrato svolta da Di Pietro, prima di intraprendere la carriera politica, da quest'ultimo ritenuti falsi e quindi lesivi della sua reputazione e, vertendo su fatti concreti, non sarebbe applicabile l'art. 68, primo comma, Cost.».

I richiami contenuti nella deliberazione della Giunta per le autorizzazioni alla situazione di conflitto e di contrapposizione politica esistente tra le parti sarebbero, poi inconferenti, poiché questa non sarebbe inerente all'attività parlamentare e, quindi, sarebbe palese lo sconfinamento della deliberazione dalla sfera di attribuzioni riservata alla Camera dei deputati, la quale avrebbe proceduto a valutare la fondatezza nel merito dell'accusa, che spetta invece alla magistratura.

Da qui la richiesta di annullamento della impugnata delibera di insindacabilità.

2.- Il conflitto è stato dichiarato ammissibile con ordinanza di questa Corte n. 151 del 2013.

3.- La Camera dei deputati non si è costituita.

4.- Ha depositato in data 17 settembre 2013 atto di intervento l'on. Antonio Di Pietro, con cui - premessa la legittimità dello stesso intervento, perché «il presente giudizio [...] incide sulla definitiva affermazione o negazione del [...] diritto delle parti intervenienti di proseguire il giudizio pendente» - chiede, in accoglimento del ricorso proposto dal Giudice di pace penale di Viterbo, di dichiarare che non spettava alla Camera dei deputati deliberare che le dichiarazioni in questione costituiscono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni ex art. 68, primo comma, Cost. E tale conclusione ribadisce, ulteriormente argomentandola, con memoria depositata il 17 giugno 2014.

Considerato in diritto

1.- Come più ampiamente riferito nella esposizione dei fatti, il Giudice di pace di Viterbo - presso il quale pende procedimento penale per diffamazione nei confronti del deputato Silvio Berlusconi, in relazione a frasi di contestato contenuto offensivo, da questi pronunciate, sul conto del deputato Antonio Di Pietro, nel corso di un comizio tenuto in quella città il 26 marzo 2008 - ha sollevato, con il ricorso in epigrafe, conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, in ordine alla deliberazione del 22 settembre 2010 (atti Camera, doc. IV-ter, nn. 8/A, 13/A e 17/A), con cui la Camera dei deputati ha affermato che le dichiarazioni oggetto di quel processo concernono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni e sono, pertanto, insindacabili ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione.

2.- Il conflitto è stato dichiarato ammissibile da questa Corte, con ordinanza n. 151 del 2013, che preliminarmente, va ora confermata.

3.- In questa fase di merito non si è costituita la Camera dei deputati.

È intervenuto - con argomentazioni a sostegno della fondatezza del ricorso - il dottor Antonio Di Pietro, il cui intervento è ammissibile, in quanto proveniente da soggetto che è parte civile nel processo penale cui si riferisce la delibera della Camera oggetto del presente conflitto (*ex plurimis*, sentenze n. 305 del 2011, n. 195 del 2007 e n. 386 del 2005).



4.- Il ricorso è fondato.

4.1.- L'odierno conflitto ha ad oggetto la medesima delibera del 22 settembre 2010, con cui la Camera dei deputati ha, contestualmente, escluso la sindacabilità anche delle affermazioni - di contenuto sostanzialmente identico a quelle pronunciate nel ricordato comizio tenuto in Viterbo - reiterate dal medesimo Berlusconi, a pochi giorni di distanza, nella trasmissione RAI «Porta a porta»: in relazione alle quali - in altro processo civile, per risarcimento danni, intentato dall'on. Di Pietro - l'adito Tribunale ordinario di Roma ha sollevato, a sua volta, conflitto di attribuzione nei confronti della Camera dei deputati, conflitto già deciso con sentenza n. 221 del 2014.

Le motivazioni che, nel giudizio concluso dalla predetta sentenza, hanno condotto all'accoglimento del ricorso proposto dal Tribunale ordinario di Roma, valgono ora, ad identico fine, rispetto al ricorso proposto dal Giudice di pace di Viterbo.

Nella relazione della Giunta delle autorizzazioni, votata dall'Assemblea, si legge, infatti, che, l'espressione «il signor Di Pietro non è solo un uomo che mi fa orrore, perché non rispetta gli altri e perché ha scaraventato in galera, rovinando delle vite degli altri cittadini» andrebbe ricondotta «all'alveo delle opinioni politiche sull'«avversario» [...] diventato leader di un partito antagonista» e che, allo stesso modo, i «dubbi» avanzati dal parlamentare sulla «validità» della laurea dell'on. Di Pietro «esprimere[bbero] un proprio soggettivo giudizio negativo sulla qualità della preparazione universitaria del collega Di Pietro allo scopo di distrarre i cittadini dall'orientare verso di lui il proprio consenso».

Una tale finalità, contrariamente a quanto ritenuto dalla Camera, non è certamente, però, divulgativa di attività tipica del parlamentare, né è, in alcun modo o per alcun profilo, ricollegabile all'esercizio di funzioni parlamentari, perché esauritasi nella sfera, a dette funzioni estranea, di una competizione elettorale.

4.2.- La delibera per cui è conflitto risulta, quindi, adottata dalla Camera dei deputati in violazione dell'art. 68, primo comma, Cost., ledendo le attribuzioni dell'autorità giudiziaria, e va, pertanto, annullata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara che non spettava alla Camera dei deputati affermare che le dichiarazioni rese dall'onorevole Silvio Berlusconi, per le quali pende il procedimento penale davanti al Giudice di pace di Viterbo, di cui al ricorso indicato in epigrafe, costituiscono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione;

2) annulla, per l'effetto, la delibera di insindacabilità adottata dalla Camera dei deputati nella seduta del 22 settembre 2010 (atti Camera, doc. IV-ter, nn. 8/A, 13/A e 17/A).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 luglio 2014.

F.to:

Sabino CASSESE, *Presidente*

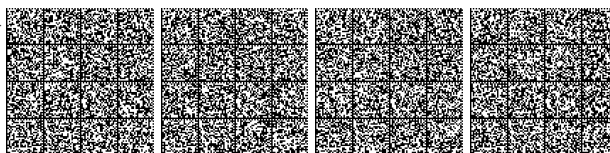
Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 18 luglio 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 223

Ordinanza 9 - 18 luglio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Estinzione del reato per intervenuta prescrizione.

- Legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), art. 2, comma 2-*quinquies*, lettera *d*) - comma aggiunto dall'art. 55, comma 1, lettera *a*), numero 2), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Sabino CASSESE;

Giudici : 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

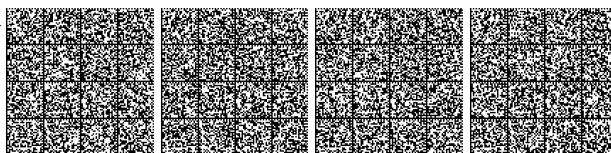
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-*quinquies*, lettera *d*), della legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile) - comma aggiunto dall'art. 55, comma 1, lettera *a*), numero 2), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134 - promosso dalla Corte d'appello di Bari nel procedimento vertente tra S.A. e il Ministero della giustizia con ordinanza del 9 luglio 2013, iscritta al n. 10 del registro ordinanze 2014 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 8, prima serie speciale, dell'anno 2014.

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

udito nella camera di consiglio del 9 luglio 2014 il Giudice relatore Giuseppe Frigo.

Ritenuto che, con ordinanza del 9 luglio 2013, la Corte d'appello di Bari, in composizione monocratica, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-*quinquies*, lettera *d*), della legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile) - comma aggiunto dall'art. 55, comma 1, lettera *a*), numero 2), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134 - nella parte in cui non riconosce l'indennizzo per la violazione del termine ragionevole del processo nel caso di estinzione del reato per intervenuta prescrizione solo se questa sia «connessa a condotte dilatorie della parte», deducendo la violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 6, paragrafo 1, e 35, paragrafo 3, lettera *b*), della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 (d'ora in avanti: «CEDU»);

che il giudice *a quo* premette di essere investito del ricorso, depositato il 10 maggio 2013, per l'equa riparazione del pregiudizio subito, in ragione dell'eccessiva durata del processo, da una persona rinviiata a giudizio per i reati di sequestro di persona e di tentata rapina aggravata, dichiarati prescritti con sentenza divenuta irrevocabile il 13 novembre 2012;



che, in punto di rilevanza, la Corte rimettente deduce che il ricorso, tempestivamente depositato, dovrebbe, allo stato, essere accolto, risultando superato il termine quinquennale stabilito per la celebrazione del doppio grado di giudizio ed essendo stata dichiarata la prescrizione senza che risultino condotte dilatorie della parte;

che, quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* osserva che la regola posta dall'art. 2, comma 2-*quinquies*, lettera *d*), della legge n. 89 del 2001 ? che esclude l'indennizzo per l'eccessiva durata del processo «nel caso di estinzione del reato per intervenuta prescrizione connessa a condotte dilatorie della parte» - ha codificato un principio giurisprudenziale consolidato;

che detta regola si porrebbe, tuttavia, in contrasto con la più recente giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, connessa a sopravvenute modifiche della stessa Convenzione;

che il 1° giugno 2010 è entrato, infatti, in vigore il nuovo art. 35, paragrafo 3, lettera *b*), della CEDU, in base al quale il ricorso individuale di cui all'art. 34 della medesima Convenzione è dichiarato irricevibile o inammissibile nel caso in cui «il ricorrente non ha subito alcun pregiudizio importante», salve le ipotesi di mancato esame del caso da parte del giudice nazionale o di compressione di diritti umani convenzionali (ipotesi non ravvisabili nel caso di specie);

che, in applicazione della nuova previsione, comunemente definita «*de minimis non curat praetor*», la Corte europea dei diritti dell'uomo, nella sentenza 6 marzo 2012, Gagliano Giorgi contro Italia, ha escluso che fosse stato cagionato un «pregiudizio importante» ad un imputato che, a causa dell'eccessiva durata del processo, aveva beneficiato della prescrizione in rapporto ad uno dei reati ascrittigli, posto che quest'ultima, estinguendo il reato, aveva compensato o grandemente ridotto i pregiudizi che normalmente derivano dalla violazione del principio di ragionevole durata del processo;

che l'orientamento espresso dalla citata pronuncia dovrebbe essere considerato ormai «stabile», tenuto conto del fatto che la Grande Camera ha rifiutato di riesaminare il caso;

che, di conseguenza, la norma interna censurata - la cui «rigida dizione letterale» non consentirebbe interpretazioni alternative - tutelerebbe l'interesse alla ragionevole durata del processo penale nel caso di estinzione del reato per intervenuta prescrizione in assenza di condotte dilatorie della parte, anche quando manchi «un pregiudizio importante» nella prospettiva della Convenzione;

che, in questo modo, la disposizione denunciata si porrebbe in contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., alla cui stregua - secondo il rimettente - il legislatore nazionale dovrebbe non soltanto rispettare i vincoli derivanti dalle convenzioni internazionali, ma anche «evitare di modularne l'attuazione in maniera tale da riconoscere, a chi ne deduca la violazione, un bene che il giudice sovranazionale non riconoscerebbe»;

che il principio di sussidiarietà, visto con favore dalla Corte europea dei diritti dell'uomo e al quale la stessa legge n. 89 del 2001 si ispira, precluderebbe, in specie, al legislatore nazionale di soddisfare una pretesa che la normativa e la giurisprudenza convenzionale non ritengono fondata: in tal caso, infatti, lo Stato non eserciterebbe il «margine di apprezzamento» riconosciutogli dalla Corte di Strasburgo, ma tutelerebbe un diritto solo apparentemente radicato nel contesto sovranazionale;

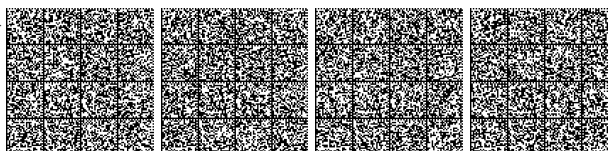
che è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o, comunque, manifestamente infondata.

Considerato che la Corte d'appello di Bari dubita della legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-*quinquies*, lettera *d*), della legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile) - comma aggiunto dall'art. 55, comma 1, lettera *a*), numero 2), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134 - nella parte in cui esclude l'indennizzo per la violazione del termine ragionevole del processo nel caso di estinzione del reato per intervenuta prescrizione solo se questa sia «connessa a condotte dilatorie della parte»;

che, ad avviso della Corte rimettente, la norma censurata violerebbe l'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 6, paragrafo 1, e 35, paragrafo 3, lettera *b*), della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), in quanto accorderebbe all'interesse alla ragionevole durata del processo un livello di tutela superiore a quello riconosciuto dalla Convenzione;

che, infatti, alla luce della più recente giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo - e, in particolare, della sentenza 6 marzo 2012, Gagliano Giorgi contro Italia - quando il processo si concluda con la dichiarazione di prescrizione del reato mancherebbe un «pregiudizio importante», tale da superare la soglia minima di indennizzabilità ai sensi della disposizione combinata degli artt. 6, paragrafo 1, e 35, paragrafo 3, lettera *b*), della CEDU: e ciò anche in assenza di «condotte dilatorie della parte»;

che l'assunto della Corte rimettente è privo di fondamento;



che, a prescindere da ogni altro rilievo - sia in ordine alla lettura della normativa interna operata del giudice *a quo* e, in particolare, alla mancata verifica della possibilità di ritenere che, in assenza di manovre dilatorie dell'interessato, l'estinzione del reato per prescrizione, pur non determinando l'esclusione tout court del diritto all'indennizzo, costituisca comunque un elemento suscettibile di valutazione in concreto, al fine dell'eventuale superamento della presunzione di esistenza di un danno come conseguenza dell'eccessiva durata del processo; sia in ordine alla lettura offerta dallo stesso rimettente alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, la quale, nella citata sentenza Gagliano Giorgi, ha ribadito che la soglia minima di gravità che la violazione di un diritto deve raggiungere per giustificare un esame da parte di una giurisdizione internazionale «è, per sua natura, relativa e dipende dalle circostanze del caso di specie» - è dirimente la considerazione che, nella prospettiva dello stesso giudice *a quo*, nessuna violazione del parametro evocato sarebbe comunque configurabile;

che, infatti, i livelli minimi di tutela dei diritti fondamentali prefigurati dalla CEDU, nell'interpretazione offertane dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, costituiscono, ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost., un limite inderogabile per il legislatore italiano solo "verso il basso", ma non "verso l'alto";

che, come precisato da questa Corte, in materia di diritti fondamentali, il rispetto degli obblighi internazionali non può mai essere causa di una diminuzione di tutela rispetto a quelle già predisposte dall'ordinamento interno, ma può e deve costituire strumento efficace di ampliamento della tutela stessa (sentenza n. 317 del 2009): vale, in altre parole, il principio della massima espansione delle tutele e della conseguente prevalenza della fonte che conferisce la protezione più intensa;

che, d'altro canto, l'art. 53 della stessa CEDU stabilisce espressamente che l'interpretazione delle norme della Convenzione non può limitare o pregiudicare i diritti dell'uomo riconosciuti in base alle leggi di ogni Parte contraente (o ad ogni altro accordo cui essa partecipi): confermando, con ciò, che il sistema di garanzia della Convenzione mira a rinforzare la protezione offerta a livello nazionale, senza mai imporle limitazioni, come invece pretenderebbe il giudice *a quo*;

che, in conclusione, resta comunque escluso che disposizioni maggiormente garantiste di diritto interno possano essere ritenute costituzionalmente illegittime in nome dell'esigenza di rispetto di norme della CEDU, o della loro interpretazione da parte della Corte di Strasburgo;

che la questione va dichiarata, pertanto, 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. 2, comma 2-quinquies, lettera d), della legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile) - comma aggiunto dall'art. 55, comma 1, lettera a), numero 2), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134 - sollevata, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 6, paragrafo 1, e 35, paragrafo 3, lettera b), della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, dalla Corte d'appello di Bari con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 luglio 2014.

F.to:

Sabino CASSESE, *Presidente*

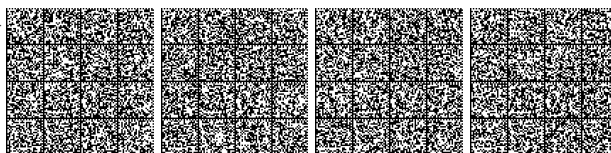
Giuseppe FRIGO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 18 luglio 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 39

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 giugno 2014
(della Regione Lombardia)*

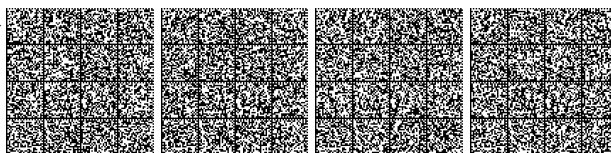
Comuni, Province e città metropolitane - Abolizione delle Province - Istituzione delle nuove città metropolitane - Previsione quali organi delle stesse: il sindaco metropolitano, il consiglio metropolitano e la conferenza metropolitana - Determinazione della composizione, della competenza e dei poteri dei suddetti organi - Ricorso della Regione Lombardia - Denunciata violazione dei principi della rappresentanza politica democratica e della sovranità popolare, in quanto nessuno dei tre organi rappresentativi è espressione della volontà popolare diretta - Lesione dei principi di autonomia regionale e di autonomia degli enti locali - Violazione di obblighi internazionali derivanti dal diritto comunitario (Carta europea dell'autonomia locale) - Lesione del principio di allocazione e distribuzione delle funzioni amministrative - Violazione del principio di uguaglianza per irragionevolezza, attesa la contraddizione della preventiva articolazione del Comune capoluogo in più comuni, con lo spirito della riforma relativo alla promozione di unioni e fusione tra comuni - Lesione dell'autonomia finanziaria degli enti locali - Violazione del principio della legge costituzionale per la revisione della Costituzione.

- Legge 7 aprile 2014, n. 56, art. 1, commi 7, 8, 9, 19, 25 e 42.
- Costituzione, artt. 1, 3, 5, 48, 114, 117, primo comma, 118 e 119; Carta europea dell'autonomia locale del 15 ottobre 1985, artt. 3, comma 2, e 9, commi 1, 3, 4 e 6, ratificata e resa esecutiva con la legge 30 dicembre 1989, n. 439.

Comuni, Province e città metropolitane - Individuazione quali organi della Provincia "esclusivamente": il presidente della Provincia, il consiglio provinciale e l'assemblea dei sindaci - Previsione delle competenze dei predetti organi - Previsione dell'elezione indiretta per il Presidente ed il Consiglio provinciale - Attribuzione all'Assemblea dei sindaci di poteri esclusivamente consultivi e propositivi - Ricorso della Regione Lombardia - Denunciata violazione dei principi della rappresentanza politica democratica e della sovranità popolare - Lesione dei principi di autonomia regionale e di autonomia degli enti locali - Violazione di obblighi internazionali derivanti dal diritto comunitario (Carta europea dell'autonomia locale) - Violazione del principio di allocazione e distribuzione delle funzioni amministrative - Lesione dell'autonomia finanziaria provinciale - Violazione del principio della legge costituzionale per la revisione della Costituzione.

- Legge 7 aprile 2014, n. 56, art. 1, commi 54, 55, 56, 58 e 69.
- Costituzione, artt. 1, 3, 5, 48, 114, 117, primo comma, 118, 119 e 138; Carta europea dell'autonomia locale del 15 ottobre 1985, artt. 3, comma 2, e 9, commi 1, 3, 4 e 6, ratificata e resa esecutiva con la legge 30 dicembre 1989, n. 439.

Comuni, Province e città metropolitane - Disciplina del riordino delle funzioni delle Province - Previsione che lo Stato e le Regioni, secondo le rispettive competenze, attribuiscono le funzioni provinciali diverse da quelle fondamentali (individuabili al comma 85) in attuazione dell'articolo 118 della Costituzione - Previsione di principi fondamentali in materia di organizzazione dei servizi di rilevanza economica, di competenza comunale o provinciale, a enti o agenzie in ambito provinciale o sub-provinciale, qualificati come "principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica" - Previsione che lo Stato e le Regioni individuano, entro tre mesi dall'entrata in vigore della legge, "le funzioni di cui al comma 89 oggetto del riordino e le relative competenze", mediante accordo sancito in Conferenza unificata, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative - Previsione che entro tre mesi dall'entrata in vigore della legge dovranno essere stabiliti i criteri generali per l'individuazione dei beni strumentali, risorse finanziarie, umane e organizzative connesse all'esercizio delle funzioni che devono essere trasferite dalle Province agli enti subentranti a norma dei commi - Previsione dell'obbligo per le Regioni di dare attuazione, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, all'accordo di cui al comma 91, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge, con esercizio, in caso di inadempimento, del potere sostitutivo ex art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 - Ricorso della Regione Lombardia - Denunciata violazione del principio



di uguaglianza per irragionevolezza - Lesione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione - Lesione dell'autonomia costituzionale regionale - Lesione del principio di buon andamento, efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa - Esorbitanza dalla sfera di legislazione esclusiva statale in tema di funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane - Indebita previsione di poteri sostitutivi nei confronti della Regione - Violazione del principio della legge costituzionale per la revisione della Costituzione.

- Legge 7 aprile 2014, n. 56, art. 1, commi 89, 90, 91, 92 e 95.
- Costituzione, artt. 3, 97, 114, 117, commi secondo, lett. p), terzo e quarto, 118, 120 e 138.

Ricorso della Regione Lombardia (codice fiscale n. 80050050154), con sede in Milano (20124), piazza Città di Lombardia, n. 1, in persona del Presidente *pro tempore*, Roberto Maroni, rappresentata e difesa, in forza di procura a margine del presente atto ed in virtù della Deliberazione di Giunta regionale n. X/1908 del 30 maggio 2014 (doc. 1), dal prof. avv. Francesco Saverio Marini del foro di Roma (codice fiscale MRNFNC73D28H501U); pec: francescosaveriomarini@ordineavvocatiroma.or gfax. 06.36001570), presso il cui studio in Roma, via dei Monti Parioli n. 48, ha eletto domicilio;

Ricorrente contro il Governo della Repubblica, in persona del Presidente del Consiglio dei Ministri *pro tempore*, con sede in Roma (00187), Palazzo Chigi - Piazza Colonna n. 370, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con domicilio in Roma (00186), via dei Portoghesi n. 12, Resistente per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge 7 aprile 2014, n. 56, recante «Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni (Abolizione Province)» pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana del 7 aprile 2014, n. 81, limitatamente all'art. 1, commi 7, 8, 9, 19, 25, 42, 54, 55, 56, 58, 69, 89, 90, 91, 92 e 95, di tale atto normativo.

FATTO

1. La legge 7 aprile 2014, n. 56, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 81 del 7 aprile 2014, detta un'ampia riforma in materia di enti locali, prevedendo, nelle more dell'approvazione della riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione, l'istituzione e la disciplina delle Città metropolitane, la ridefinizione del sistema delle Province, nonché una nuova disciplina in materia di unioni e fusioni di Comuni, incidendo anche sull'assetto delle funzioni amministrative spettanti a tali livelli di governo. A seguito della proposizione della questione di fiducia da parte del Governo nella seduta del 26 marzo 2014, la legge si compone di un unico articolo comprendente 151 commi, e ricomprende le modifiche introdotte dalla Commissione Affari costituzionali del Senato, assegnataria del disegno di legge in sede referente.

2. Al riguardo occorre premettere che la materia del riordino degli enti locali è stata oggetto di recenti interventi legislativi, che tuttavia non hanno superato il vaglio della Corte costituzionale. Il riferimento è all'articolo 23 del d-l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011, e agli articoli 17 e 18 del d-l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, dichiarati incostituzionali con la sentenza n. 220 del 3 luglio 2013.

3. Riassumendo, con l'articolo 23 del d-l. n. 201 del 2011 (convertito dalla legge n. 214 del 2011), il legislatore aveva, tra l'altro, modificato la normativa in tema di funzioni delle Province (limitandole al solo indirizzo e coordinamento dell'attività dei Comuni) e in tema di organi delle stesse (eliminando la Giunta, prevedendo che il Consiglio fosse composto da non più di dieci membri eletti dagli organi elettivi dei Comuni, e disponendo che il Presidente della Provincia fosse eletto dal Consiglio Provinciale). Con l'articolo 17 del d-l. n. 95 del 2012 (convertito dalla legge n. 135 del 2012), il legislatore aveva poi disposto il cosiddetto «riordino delle Province», modificando nuovamente la normativa in tema delle relative funzioni (ripristinandone il nucleo essenziale), e tenendo ferma la disciplina sugli organi delle stesse, come introdotta dal menzionato articolo 23 del d-l. n. 201 del 2011. L'articolo 18 del d-l. n. 95 del 2012, inoltre, aveva previsto la soppressione delle Province di Roma, Torino, Milano, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria, disponendo la contestuale istituzione delle relative Città metropolitane a partire dal 1° gennaio 2014. Lo stesso articolo 18 disciplinava, inoltre, gli organi e le funzioni delle Città metropolitane.

4. Le norme citate sono state dichiarate costituzionalmente illegittime per violazione dell'art. 77 Cost., in quanto un atto normativo come il decreto-legge è stato ritenuto inidoneo ad introdurre «assetti ordinamentali che superino i



limiti di misure meramente organizzative». Nella menzionata sentenza n. 220 del 2013, inoltre, la Consulta ha osservato che l'articolo 117, secondo comma, lett. *p*), della Costituzione, nell'attribuire alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la disciplina della «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane», «indica le componenti essenziali dell'intelaiatura dell'ordinamento degli enti locali, per loro natura disciplinate da leggi destinate a durare nel tempo e rispondenti ad esigenze sociali ed istituzionali di lungo periodo, secondo le linee di svolgimento dei principi costituzionali nel processo attuativo delineato dal legislatore statale ed integrato da quelli regionali». Riferendosi, ancora, allo strumento della decretazione di urgenza, si è poi rilevata l'inadeguatezza del decreto-legge «a realizzare una riforma organica e di sistema, che non solo trova le sue motivazioni in esigenze manifestatesi da non breve periodo, ma richiede processi attuativi necessariamente protratti nel tempo, tali da poter rendere indispensabili sospensioni di efficacia, rinvii e sistematizzazioni progressive».

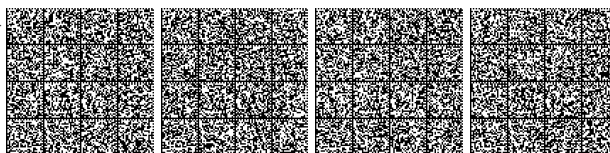
5. All'esito della sentenza di annullamento della Corte, il legislatore dello Stato è intervenuto nuovamente in materia di enti locali. La legge n. 56 del 2014 ha dettato norme in materia di Città metropolitane, di Province, di unioni e fusioni di Comuni, introducendo una disciplina che si presta a numerose censure di incostituzionalità.

6. Per quanto riguarda le Città metropolitane, il comma 7 dell'art. 1, individua gli organi della Città metropolitana nel Sindaco metropolitano, nel Consiglio metropolitano e nella Conferenza metropolitana. I successivi commi 8 e 9 dell'art. 1, determinano le competenze e i poteri dei suddetti organi. Il comma 19 dell'art. 1, prevede che il Sindaco del Comune capoluogo è di diritto il Sindaco metropolitano. Il comma 25 dell'art. 1, stabilisce che il Consiglio metropolitano è eletto dai Sindaci e dai Consiglieri comunali dei Comuni della Città metropolitana, e che sono eleggibili a Consigliere metropolitano i Sindaci e i Consiglieri comunali in carica. Il comma 42 dell'art. 1, prevede che la Conferenza metropolitana è composta dal Sindaco metropolitano, che la presiede, e dai Sindaci dei Comuni appartenenti alla Città metropolitana.

7. Per quanto riguarda le Province, i commi 54 e 55 dell'art. 1, rispettivamente individuano gli organi della Provincia «esclusivamente» nel Presidente della Provincia, nel Consiglio Provinciale e nell'Assemblea dei Sindaci, e definiscono le rispettive competenze e poteri. Il comma 56 dell'art. 1, prevede che l'Assemblea dei sindaci è composta dai Sindaci dei Comuni appartenenti alla Provincia. Il comma 58 dell'art. 1, stabilisce che il Presidente della Provincia è eletto dai Sindaci e dai Consiglieri dei Comuni della Provincia. Il comma 69 dell'art. 1, stabilisce che il Consiglio Provinciale è eletto dai Sindaci e dai Consiglieri Comunali dei Comuni della Provincia, e che sono eleggibili a Consigliere Provinciale i Sindaci e i Consiglieri Comunali in carica.

8. Quanto al riordino delle funzioni delle Province, il comma 89 dell'art. 1, stabilisce che lo Stato e le Regioni procedono, secondo le rispettive competenze, all'attribuzione delle funzioni Provinciali diverse da quelle fondamentali (individuate ai precedenti commi 85 e 86), in attuazione dell'art. 118 Cost., nonché al fine di conseguire le finalità ivi elencate. Il comma 90 dell'art. 1, individua alcuni «principi fondamentali della materia e principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione», in relazione al caso in cui disposizioni normative statali o regionali riguardanti servizi di rilevanza economica prevedano l'attribuzione di funzioni di organizzazione dei predetti servizi, di competenza comunale o Provinciale, a enti o agenzie in ambito Provinciale o sub-Provinciale. Il comma 91 dell'art. 1, stabilisce che lo Stato e le Regioni individuano, entro tre mesi dall'entrata in vigore della legge, «le funzioni di cui al comma 89 oggetto del riordino e le relative competenze», mediante accordo sancito in Conferenza unificata, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative. Ai sensi del comma 92 dell'art. 1, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge, dovranno essere stabiliti i criteri generali per l'individuazione dei beni strumentali, risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse all'esercizio delle funzioni che devono essere trasferite dalle Province agli enti subentranti a norma dei commi precedenti; a tal fine lo strumento individuato è un D.P.C.M. preceduto da intesa con la Conferenza unificata, e le risorse da trasferire agli enti subentranti sono, in particolare, quelle già spettanti alle Province ai sensi dell'art. 119 Cost., detratte quelle necessarie alle funzioni fondamentali. Il comma 95 dell'art. 1, impone alla Regione, sentite le OO.SS. maggiormente rappresentative, di dare attuazione all'accordo di cui al comma 91, entro 6 mesi dalla data di entrata in vigore della legge, prevedendo, in caso contrario, l'esercizio del potere sostitutivo ex art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

9. Tutto ciò premesso, con il presente ricorso la Regione Lombardia, come in epigrafe rappresentata e difesa, impugna la legge 7 aprile 2014, n. 56, e, in particolare, le norme più sopra menzionate, in quanto lesive delle proprie attribuzioni garantite da norme costituzionali, nonché delle attribuzioni degli enti locali nei quali la Regione si articola, chiedendo a codesta Ecc.ma Corte di volerne dichiarare l'incostituzionalità alla luce dei seguenti motivi di



DIRITTO

In via preliminare, si sottolinea il consolidato indirizzo della Corte costituzionale, ribadito, da ultimo, con la citata sentenza n. 220 del 3 luglio 2013, secondo cui le Regioni possono agire in giudizio non solo a salvaguardia delle proprie attribuzioni e competenze, ma anche con riguardo alle attribuzioni degli enti locali, quando sia lamentata, come nella specie, una potenziale lesione delle sfere di competenza dei medesimi. Inoltre sono considerate ammissibili le censure fondate su parametri non attinenti direttamente al riparto delle competenze legislative fra Stato e Regioni, qualora - come nel caso di specie - la lamentata violazione sia potenzialmente idonea a determinare una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite, o ridondi sullo stesso riparto di competenze legislative fra Stato e Regioni.

Ciò chiarito, si passerà ora all'analisi dei singoli profili di illegittimità costituzionale delle norme impunate.

A) Sulla disciplina delle Città metropolitane

I. Illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 7, 8, 9, 19 25 e 42, della legge n. 56 del 2014, per violazione degli articoli 1, 3, 5, 48, 114, 117, comma 1, 118, 119 e 138 Cost..

1. Le norme che disciplinano la forma di governo delle neo-istituite Città metropolitane (al pari, come si vedrà, di quelle disciplinanti la forma di governo delle Province residue) sono avvinte da numerosi profili di incostituzionalità.

Volendo riassumerne brevemente il contenuto, il comma 7 dell'art. 1 stabilisce che sono organi della Città metropolitana il Sindaco metropolitano, il Consiglio metropolitano e la Conferenza metropolitana.

I commi 8 e 9 dell'art. 1 individuano poteri e competenze dei suddetti Organi. In particolare, il Sindaco metropolitano rappresenta l'ente, convoca e presiede il Consiglio metropolitano e la Conferenza metropolitana, sovrintende al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'esecuzione degli atti, nonché esercita le altre funzioni attribuite dallo Statuto. Il Consiglio metropolitano è l'organo di indirizzo e controllo, propone alla Conferenza lo Statuto e le sue modifiche, approva regolamenti, piani e programmi, approva in via definitiva i bilanci dell'ente, ed esercita le altre funzioni attribuite dallo statuto. La Conferenza metropolitana, invece, ha poteri propositivi e consultivi, «secondo quanto di disposto dallo statuto», adotta o respinge lo statuto e le sue successive modificazioni (con i voti che rappresentino almeno un terzo dei Comuni compresi nella Città metropolitana e la maggioranza della popolazione residente), ed esprime il parere sui bilanci dell'ente.

Il successivo comma 19 prevede che il Sindaco del Comune capoluogo è di diritto il Sindaco metropolitano. Il comma 25 stabilisce che il Consiglio metropolitano - composto, ai sensi del comma 22, dal Sindaco metropolitano e da un numero di Consiglieri variabile a seconda della consistenza demografica della Città metropolitana - è eletto dai sindaci e dai Consiglieri dei Comuni della Città metropolitana, e che sono eleggibili a consigliere metropolitano i sindaci e i Consiglieri comunali in carica. Il comma 42 dell'art. 1, infine, prevede che la Conferenza metropolitana è composta dal Sindaco metropolitano, che la presiede, e dai sindaci dei Comuni appartenenti alla Città metropolitana.

2. In primo luogo, è evidente l'incostituzionalità dell'art. 1, comma 19, per violazione degli artt. 1 e 48 Cost.. La norma in esame, stabilendo l'investitura di diritto del Sindaco del Comune capoluogo come Sindaco della Città metropolitana, impone agli elettori degli altri Comuni parimenti appartenenti al nuovo ente metropolitano un organo che ad essi non risulta riferibile né direttamente, né indirettamente.

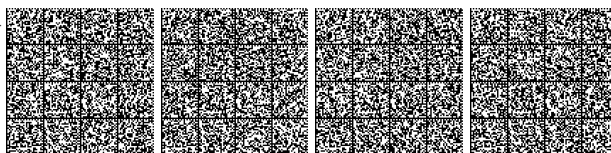
3. Quanto agli altri organi, non può sfuggire come il «governo» della Città metropolitana risulti costruito sostanzialmente su un modello di rappresentanza di secondo grado.

Il Consiglio, infatti, al quale l'art. 1, comma 8, della legge gravata, conferisce il potere di adottare la maggior parte delle decisioni dell'ente, è organo elettivo indiretto, ed è istituito in modo da non rispondere né al corpo elettorale né alla Conferenza metropolitana.

Deve peraltro escludersi che quest'ultima partecipi della natura di una camera elettiva. Ciò discende sia dal fatto che la legge gravata non ne prevede l'elezione diretta da parte dei cittadini, sia da specifiche caratteristiche di carattere funzionale e strutturale. Precisamente, la Conferenza non esercita alcuna funzione che sia tipica di una camera elettiva, essendole riservato (comma 8) un potere deliberativo circoscritto alla sola adozione dello Statuto e all'espressione del parere obbligatorio sugli schemi di bilancio, nonché poteri esclusivamente «propositivi e consultivi», peraltro integralmente rimessi alla disciplina degli statuti, e senza alcun vincolo circa la necessità di un voto ponderato.

Per tutto il resto, invece, le ordinarie funzioni decisionali dell'ente (normative e amministrative) sono distribuite tra il Sindaco e il Consiglio metropolitano, senza che la Conferenza possa in alcun modo far valere nei loro confronti un giudizio di responsabilità politica per il relativo operato.

4. Ebbene, una forma di governo, quale quella individuata dalle norme impugnate, nella quale nessun organo è eletto direttamente, si pone in aperto contrasto, in primo luogo, con il principio della rappresentanza politica democratica e con il principio di sovranità popolare di cui all'art. 1 della Costituzione, letto in combinato disposto con gli artt. 5 e 114 Cost..



L'art. 1 Cost., definendo l'Italia come una Repubblica democratica fondata sul principio della sovranità popolare, impone inequivocamente che ogni organo al quale sono affidate funzioni di indirizzo politico debba essere inserito in una forma di governo quanto meno coerente con tali principi. E detti principi non possono non trasferirsi, per osmosi, anche alle Città metropolitane (come pure agli altri enti territoriali contemplati dall'art. 114 Cost.), se è vero che queste ultime sono inserite nell'architettura della Repubblica. Con la conseguenza diretta che anche la forma di governo delle Città metropolitane deve essere organizzata in modo da rispecchiare il principio della sovranità popolare. Codesta Ecc. ma Corte non ha mancato di rilevare, in proposito, che «nella formulazione del nuovo art. 114 Cost. gli enti territoriali autonomi sono collocati a fianco dello Stato come elementi costitutivi della Repubblica quasi a svelarne, in una formulazione sintetica, la Comune derivazione dal principio democratico e dalla sovranità popolare» (sent. n. 106 del 2002).

Le conclusioni che precedono risultano avvalorate anche alla luce del principio autonomistico di cui all'art. 5 della Costituzione, dal quale risulta che i livelli di autonomia titolari di competenze pubbliche sono partecipi della Repubblica, e dunque, dello stesso modello repubblicano a legittimazione democratica.

Si tratta di principi cardine nell'architettura costituzionale, che disegnano e legittimano la nostra forma di governo repubblicana e, con essa, quella delle articolazioni territoriali riconosciute espressamente dalla Costituzione quali parti della Repubblica. Principi che, dunque, avrebbero potuto essere derogati soltanto con legge costituzionale, e non certo attraverso lo strumento della legge ordinaria, che da essi promana e ai quali è evidentemente vincolata. Ne discende dunque la violazione, da parte delle norme impugnate, anche dell'art. 138 Cost..

Peraltro, l'assenza di democraticità che connota la forma di governo delle neo-istituite città metropolitane, di cui si è appena detto, non è nemmeno compensata, nei due organi ad elezione indiretta (sindaco metropolitano e consiglio metropolitano) da un'adeguata capacità rappresentativa delle minoranze dei singoli comuni. Si ribadisce, sul punto, che a norma del comma 19 dell'art. 1, il sindaco metropolitano è di diritto il sindaco del comune capoluogo della città metropolitana, mentre il successivo comma 25 dell'art. 1, circoscrive l'elettorato attivo e passivo per l'elezione del consiglio metropolitano ai Sindaci e ai Consiglieri comunali dei Comuni della città metropolitana. Ebbene, considerata l'operatività, nel sistema elettorale dei Comuni, del meccanismo del «premio di maggioranza», è ben possibile che sia i Sindaci che i Consiglieri comunali chiamati ad eleggere il Consiglio metropolitano, nonché, se eletti, a farne parte, siano espressione di una medesima parte politica.

Non vi è dubbio che tale ulteriore vizio di democraticità, riconducibile ad una distorsione della rappresentanza proporzionale imposta a monte ai fini di governabilità, sovraccarichi ulteriormente il difetto di rappresentatività degli organi della città metropolitana, già dovuto all'assenza di legittimazione democratica degli stessi.

Concludendo, la nuova forma di governo metropolitano disegnata dalle norme impugnate non può in alcun modo essere ricondotta al modello delle forme di governo democratico-rappresentative (modello che, per tutto quanto detto, non può non estendersi alle articolazioni territoriali della Repubblica), ed è pertanto elusiva degli artt. 1, 5, 114 e 138 della Costituzione.

5. Le norme rubricate meritano di essere dichiarate incostituzionali anche per violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 3, comma 2, della Carta europea dell'autonomia locale, trattato internazionale concluso in sede di Consiglio d'Europa e reso esecutivo in Italia con la legge 30 dicembre 1989, n. 439.

L'art. 3, al comma 1, della Carta, stabilisce che «Per autonomia locale, s'intende il diritto e le capacità effettive, per le collettività locali, di regolamentare ed amministrare nell'ambito della legge, sotto la loro responsabilità, e a favore delle popolazioni, una parte importante di affari pubblici».

Il secondo comma dell'art. 3 specifica poi, per quanto qui rileva, che «Tale diritto è esercitato da Consigli e Assemblee costituiti da membri eletti a suffragio libero, segreto, paritario, diretto e universale, in grado di disporre di organi esecutivi responsabili nei loro confronti».

La norma in esame impone, dunque, la necessità che l'autonomia o autogoverno locale (e tale è senz'altro la Città metropolitana) si eserciti necessariamente almeno per mezzo di consigli o assemblee elette a suffragio, libero, segreto e uguale, che esprimano organi esecutivi politicamente responsabili. Evidentemente, la Carta europea prescrive che nel governo delle autonomie locali vi sia almeno un organo ad elezione popolare diretta, cui gli organi esecutivi siano legati da un rapporto di responsabilità politica. Ciò che assolutamente non ricorre, per tutto quanto detto, nel modello di governo metropolitano disegnato dalle norme impugnate.

Non vi è dubbio che il menzionato art. 3, comma secondo, della Carta, assuma il rango di norma cogente, la cui violazione da parte del legislatore dello Stato deve censurarsi con la declaratoria di incostituzionalità ai sensi dell'art. 117, primo comma, della Costituzione. Del resto la Corte costituzionale ha ormai da tempo accolto la tesi per cui anche le norme internazionali pattizie (i trattati internazionali) integrino il parametro di costituzionalità delle legge, mediante la tecnica dell'interposizione normativa (*cf.* le note «sentenze gemelle» nn. 348 e 349 del 2007).



Con specifico riferimento alla Carta europea dell'autonomia locale, peraltro, codesta Ecc.a Corte, a seguito di un incontro con una delegazione del «Congress of local and regional authorities» del Consiglio d'Europa, avvenuto il 3.11.11, ha espressamente riconosciuto come quest'ultima, «costituendo atto di diritto internazionale recepito con legge ordinaria nell'ordinamento interno, ricada nell'alveo della previsione del 1° comma dell'art. 117 Cost., che impone al legislatore statale e regionale il rispetto dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali», sicché al legislatore «non dovrebbe essere consentito dettare discipline con essa contrastanti» (*cf.* il documento L'applicazione in Italia della «Carta europea dell'autonomia locale», disponibile sul sito web della consulta, http://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/STU_228_Carta_eur_aut_locale_questioni.pdf).

Concludendo, in forza dell'art. 117, comma 1, della Costituzione, il legislatore aveva l'obbligo di conformarsi alla Carta europea dell'autonomia locale, e, nello specifico, al suo articolo 3, comma 2, il quale prescrive chiaramente la necessità che la nella forma di governo dell'autonomia locale ci sia almeno un organo collegiale a elezione popolare diretta, che esprima un esecutivo politicamente responsabile.

6. Sotto connesso profilo, le norme impugnate violano anche il principio di sussidiarietà verticale di cui all'art. 118 Cost., nonché il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.. Il primo, come noto, impone di allocare una determinata funzione amministrativa al livello più prossimo al cittadino, ma perché ciò possa avvenire razionalmente è necessario che i processi deliberativi degli enti costitutivi della Repubblica siano affidati a livelli di Governo che risultino in qualche misura omologhi, si potrebbe dire «omogenei» quanto al grado di democraticità.

La creazione di un livello di governo intermedio (ciò vale sia per le Città metropolitane sia, come si vedrà, per le Province) non legittimato democraticamente determina conseguenze paradossali sul piano dei rapporti fra principio di sussidiarietà e principio democratico. Il principio di sussidiarietà esclude che si possa allocare la funzione (ove ciò non sia necessario) ad un livello di governo più comprensivo, ove quello inferiore sia in grado di assolvervi; d'altro canto, è contraria al principio democratico l'allocazione di una funzione amministrativa in capo a soggetti non responsabili (sia pur indirettamente) di fronte al popolo sovrano. Il paradosso sta in ciò, che la realizzazione di un principio si traduce nella negazione dell'altro, il che è ovviamente in contraddizione con lo spirito della riforma del Titolo V, che ha accolto la sussidiarietà quale strumento di attuazione e diffusione dei processi democratici, non solo di razionalizzazione della struttura dello Stato.

Insomma, la forma di governo disegnata dalla legge gravata, costituita da organi elettivi di secondo grado non responsabili né rispetto al corpo elettorale di riferimento, né rispetto ad un'Assemblea direttamente elettiva, risulta incompatibile con il vigente modello costituzionale di allocazione/distribuzione delle funzioni amministrative, ed anzi ne comporta illogicamente l'inversione, con manifesta violazione degli artt. 1, 3 e 118 Cost..

7. Ma non basta. La forma di governo metropolitano individuata dalle norme gravate, nella quale la totalità degli organi non ha legittimazione democratica diretta, si pone altresì in contrasto con l'art. 119 Cost.. L'autonomia finanziaria di entrata e di spesa e l'autorità impositiva riconosciuta agli enti territoriali dalla norma in esame, infatti, è stata storicamente e unanimemente ricondotta, con *ratio* evidente, alla responsabilità degli organi direttamente rappresentativi nei confronti dei contribuenti.

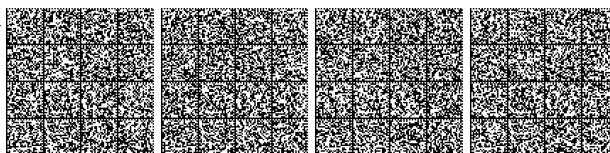
Essendo venuto meno tale fondamentale requisito, non può che confermarsi l'illegittimità costituzionale della disciplina in esame anche sotto questo profilo. Sempre sotto il profilo dell'autonomia finanziaria e dell'autorità impositiva dell'ente metropolitano, la disciplina riconducibile alle norme impugnate viola altresì l'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'articolo 9 della già menzionata Carta europea dell'autonomia locale, rubricato «Risorse finanziarie dell'autonomia locale».

Il primo comma dell'art. 9 dispone che «Le collettività locali hanno diritto, nell'ambito della politica economica nazionale, a risorse proprie sufficienti, di cui possano disporre, liberamente nell'esercizio delle loro competenze».

Il terzo comma dell'art. 9 prevede poi che «Una parte almeno delle risorse finanziarie delle collettività locali deve provenire da tasse e imposte locali di cui esse hanno facoltà di stabilire il tasso nei limiti previsti dalla legge», mentre il successivo quarto comma specifica che «I sistemi finanziari, che sostengono le risorse di cui dispongono le collettività locali, devono essere di natura sufficientemente diversificata ed evolutiva per consentire loro di seguire, in pratica, per quanto possibile, l'andamento reale dei costi di esercizio delle loro competenze».

Da ultimo, il sesto comma dell'articolo 9 prevede che «Le collettività locali dovranno essere opportunamente consultate per quanto riguarda le modalità dell'assegnazione, nei loro confronti, delle risorse nuovamente distribuite».

Anche le disposizioni in esame riconducono evidentemente l'autonomia finanziaria e l'autorità impositiva riconosciuta alle autonomie locali alla necessaria democraticità della forma di governo di queste ultime (come prescritta dal già invocato art. 3, comma 2, della Carta), presupposto che nel caso di specie è venuto meno.



8. I predetti profili di incostituzionalità non possono essere superati dal successivo art. 1, comma 22, ove si accorda allo Statuto della Città metropolitana la possibilità di prevedere l'elezione diretta del Sindaco e del Consiglio metropolitano.

Questa possibilità, infatti, è subordinata alle seguenti condizioni:

i) Approvazione del sistema elettorale con legge statale;

ii) Articolazione del territorio del Comune capoluogo in più Comuni, entro la data di indizione delle elezioni (su proposta del Comune capoluogo, da sottoporre a *referendum* secondo le rispettive leggi regionali, approvata dalla maggioranza dei partecipanti al voto);

iii) Istituzione di nuovi Comuni ad opera della Regione ex art. 133 della Costituzione.

Si tratta, infatti, di condizioni manifestamente irragionevoli ed ingiustificatamente gravose, che eludono l'art. 3 della Costituzione, impedendo di fatto alla Città metropolitana di dotarsi di un governo di stampo democratico. Senza considerare che la condizione della preventiva articolazione del Comune capoluogo in più Comuni elude, ancora in violazione dell'art. 3 Cost., l'intero spirito della riforma, che è quello di promuovere le unioni e fusioni di Comuni.

Né una simile censura può essere scalfita dalla possibilità, prevista nell'ultimo periodo del comma 22 per le sole Città metropolitane con più di tremila abitanti, che in alternativa alle condizioni precedenti si possa far luogo all'elezione del Sindaco e del Consiglio metropolitano a suffragio universale qualora lo Statuto della città metropolitana preveda la costituzione di zone omogenee, ai sensi del precedente comma 11, lett. c), della legge gravata, e che il comune capoluogo abbia realizzato la ripartizione del proprio territorio in zone dotate di autonomia amministrativa, in coerenza con lo Statuto della Città metropolitana.

Anche in questo caso, infatti, si tratta di adempimenti gravosi, irragionevoli e di non immediata applicabilità, che compromettono in radice la possibilità che la Città metropolitana si doti, sin da subito, di una forma di governo effettivamente rappresentativa. Inoltre la possibilità di articolare il territorio della Città metropolitana in zone omogenee, prevista dall'art. 1, comma 11, lett. c) della legge impugnata, non è rimessa alla sola volontà della Città metropolitana, ma è subordinata alla preventiva intesa con la Regione, ulteriore adempimento idoneo, nella specie, ad aggravare il procedimento previsto per l'elezione diretta degli organi dell'ente metropolitano.

Sotto il profilo dell'irragionevolezza, ancora, non si vede il nesso fra l'elezione a suffragio universale e diretto degli organi della Città metropolitana - che riguarda appunto la forma di governo dell'ente - con la richiesta articolazione della stessa in zone omogenee, o con la ripartizione del territorio del Comune capoluogo in zone dotate di autonomia amministrativa, profili invece inerenti l'organizzazione e la distribuzione delle competenze e delle funzioni amministrative.

Senza contare che, per tutto quanto detto, la necessaria democraticità delle forme di governo delle articolazioni repubblicane è prescritta direttamente dalla Costituzione e non può dunque essere subordinata, da parte del legislatore statale, a nessuna condizione, se non eludendo, ancora una volta, gli articoli 1, 3, 5, 114 e 138 della Carta costituzionale.

9. Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, si insiste affinché codesta Ecc.ma Corte voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 7, 8, 9, 19, 25 e 42, della legge n. 56 del 2014, per violazione degli artt. 1, 3, 5, 48, 114, 117, comma 1, 118 e 119 Cost..

B) Sulla disciplina delle Province

I. Illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 54, 55, 56, 58, 69, della legge n. 56 del 2014, per violazione degli articoli 1, 3, 5, 48, 114, 117, comma 1, 118, 119 e 138 Cost..

1. Al pari di quanto si è già eccepito per la forma di governo delle Città metropolitane, anche la disciplina che la legge n. 56 del 2014 riserva alla forma di governo delle Province residue si mostra avvinta da numerosi profili di incostituzionalità.

Volendo riassumere brevemente il contenuto delle norme gravate, il comma 54 dell'art. 1, individua quali organi della Provincia «esclusivamente» il Presidente della Provincia, il Consiglio Provinciale e l'Assemblea dei sindaci.

Il comma 55 dell'art. 1, individua poi le competenze dei suddetti organi: in particolare il Presidente rappresenta l'ente, convoca e presiede il Consiglio Provinciale e l'Assemblea dei sindaci, sovrintende al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'esecuzione degli atti, nonché esercita le altre funzioni attribuite dallo statuto; il Consiglio Provinciale è l'organo di indirizzo e controllo, propone all'Assemblea dei sindaci lo statuto, approva regolamenti, piani e programmi, approva in via definitiva i bilanci dell'ente, ed esercita le altre funzioni attribuite dallo statuto; l'Assemblea dei sindaci, invece, ha poteri propositivi, consultivi e di controllo «secondo quanto disposto dallo statuto», adotta o respinge lo statuto e le sue successive modificazioni (con i voti che rappresentino almeno un terzo dei Comuni compresi nella Provincia e la maggioranza della popolazione residente), ed esprime il parere sui bilanci dell'ente.



Il comma 56 dell'art. 1, dispone che l'Assemblea dei sindaci è costituita dai sindaci dei Comuni appartenenti alla Provincia, mentre il successivo comma 58 prevede che il presidente della Provincia è eletto dai Sindaci e dai Consiglieri dei Comuni della Provincia.

2. Anche per il governo Provinciale, dunque, le norme impugnate hanno previsto una forma di governo sostanzialmente di secondo grado. Per il Presidente e il Consiglio Provinciale sono infatti previsti sistemi di elezione indiretta, mentre l'Assemblea dei sindaci è composta dai sindaci dei Comuni della Provincia.

Peraltro deve escludersi che l'Assemblea dei sindaci partecipi della natura di una camera elettiva. Ciò discende sia dal fatto che la legge gravata non ne prevede l'elezione diretta da parte dei cittadini, sia da specifiche caratteristiche di carattere funzionale e strutturale. Precisamente, l'Assemblea non esercita alcuna funzione che sia tipica di una camera elettiva, essendole riservati (comma 55) solo poteri propositivi e consultivi, nonché il compito di approvare lo statuto e di esprimere il parere sul bilancio dell'ente, senza tuttavia poter esercitare l'iniziativa statutaria, e senza poter contribuire alla predisposizione dei bilanci (atti di competenza del Consiglio, organo elettivo di II grado). Anche le condizioni strutturali di esercizio delle suddette competenze non soddisfano il principio democratico-rappresentativo. Infatti l'Assemblea dei sindaci non può far valere un giudizio di responsabilità politica nei confronti dei due organi ad elezione indiretta, il Presidente e il Consiglio, sicché una volta eletti questi due organi, ai quali come visto la legge riserva la direzione politica della gran parte delle funzioni dell'ente, viene definitivamente reciso il legame con la rappresentanza politica che più si avvicina a quella di primo grado (l'Assemblea).

3. Ebbene, una forma di governo di secondo grado, quale quella individuata dalle norme impugnate, si pone in aperto contrasto, in primo luogo, con il principio della rappresentanza politica democratica e con il principio di sovranità popolare di cui all'art. 1 della Costituzione, letto in combinato disposto con gli artt. 5 e 114 Cost..

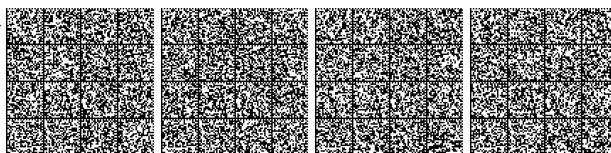
Non sfugge a questa difesa che la previsione di organi di governo ad elezione indiretta non sia di per sé incompatibile con il principio democratico, sicché non tutti gli organi di governo devono necessariamente essere ad elezione diretta. Quello che si contesta è che, nella specie, nessun organo di governo della Provincia è eletto direttamente.

Come visto, nel nuovo modello di sistema Provinciale il funzionamento della forma di governo si impernia pressoché esclusivamente sull'iniziativa, l'indirizzo e le funzioni degli organi a elezione indiretta (il Presidente e il Consiglio), mentre l'Assemblea dei sindaci (composta da organi di diretta elezione popolare), ha un rilievo del tutto marginale nei processi decisionali dell'ente.

Ora, l'art. 1 della Costituzione, definendo l'Italia come una Repubblica democratica fondata sul principio della sovranità popolare, impone inequivocamente che ogni organo al quale sono affidate funzioni politiche debba essere inserito in una forma di governo quanto meno coerente con tali principi. Ciò significa che, sebbene non sia necessario che tutti gli organi della Provincia siano direttamente elettivi, è comunque necessario che la forma di governo provinciale sia complessivamente coerente con il principio democratico della sovranità popolare.

Posto che, ai sensi dell'art. 1 Cost., la Repubblica deve essere democratica, e che, ai sensi dell'art. 114 Cost., la Repubblica è costituita anche dalle Province, allora non può che concludersi che queste ultime, in quanto inserite nell'architettura della Repubblica, devono essere «democratiche», e cioè organizzate in modo da rispecchiare il principio della sovranità popolare. Anche in questo caso, merita di essere evidenziato l'insegnamento di Codesta Ecc. ma Corte, secondo il quale «nella formulazione del nuovo art. 114 Cost. gli enti territoriali autonomi sono collocati a fianco dello Stato come elementi costitutivi della Repubblica quasi a svelarne, in una formulazione sintetica, la Comune derivazione dal principio democratico e dalla sovranità popolare» (sent. n. 106 del 2002). Detta affermazione risulta il logico corollario del principio autonomistico di cui all'art. 5 della Carta costituzionale, che erige a principio fondamentale del sistema costituzionale italiano il riconoscimento e la promozione delle autonomie locali da parte della Repubblica. Ne consegue, allora, che anche i livelli di autonomia titolari di competenze pubbliche, in quanto partecipi della Repubblica, sono titolari dello stesso modello repubblicano a legittimazione democratica. Il principio autonomistico di cui all'art. 5 Cost., impone infatti che accanto al processo democratico statale ve ne siano altri, dislocati sugli ambiti territoriali meno comprensivi, i quali - fintanto che esistono - devono essere organizzati, appunto, secondo forme istituzionali di governo che soddisfino il principio democratico della sovranità popolare.

I predetti imprescindibili vincoli, come si è visto, sono stati illegittimamente travalicati dal legislatore statale, che attraverso le norme impugnate ha disegnato un sistema di governo provinciale del tutto disancorato dal modello di rappresentanza democratica imposto dagli artt. 1, 5 e 114 della Costituzione. Si tratta di principi cardine nell'architettura costituzionale, che disegnano e legittimano la nostra forma di governo repubblicana e, con essa, quella delle articolazioni territoriali riconosciute espressamente dalla Costituzione quali parti della Repubblica. Principi che, dunque, avrebbero potuto essere derogati soltanto con legge costituzionale, e non certo attraverso lo strumento della legge ordinaria, che da essi promana e ai quali è evidentemente vincolata. Ne discende dunque la violazione, da parte delle norme impugnate, anche dell'art. 138 Cost..



Peraltro, nella nuova forma di governo provinciale questa assenza di democraticità non è nemmeno compensata, nei due organi ad elezione indiretta (Presidente della Provincia e Consiglio provinciale), da un'adeguata capacità rappresentativa delle minoranze dei singoli Comuni. Si è detto, infatti, che a norma dei commi 58 e 60 dell'art. 1, per il Presidente della Provincia l'elettorato passivo è circoscritto ai sindaci della Provincia, mentre l'elettorato attivo spetta ai sindaci e ai consiglieri dei comuni della Provincia. Quanto al Consiglio provinciale, il comma 69 dell'art. 1, circoscrive l'elettorato attivo e passivo ai sindaci e ai consiglieri comunali dei comuni della provincia. Come si è già eccepito per la forma di governo delle neo-istituite Città metropolitane, anche in questo caso al deficit di rappresentatività risultante dal difetto di legittimazione democratica dei due organi ad elezione indiretta, si aggiunge l'ulteriore deficit di rappresentatività «a monte», dovuto all'operatività, nel sistema elettorale dei comuni, del meccanismo del «premio di maggioranza». Sarà dunque inevitabile che sia i sindaci che i consiglieri comunali chiamati ad eleggere il Presidente della Provincia e il Consiglio provinciale, nonché, se eletti, a farne parte, siano espressione di una medesima parte politica.

Dal che risulta avvalorata, anche sotto l'esposto versante, la censura di incostituzionalità articolata avverso le norme che disciplinano la nuova forma di governo provinciale, per violazione del principio democratico di cui agli artt. 1, 5 e 114 Cost..

4. Come si è già eccepito per la forma di governo delle Città metropolitane, le norme rubricate meritano di essere dichiarate incostituzionali anche per violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 3, comma 2, della menzionata Carta europea dell'autonomia locale (trattato internazionale reso esecutivo in Italia con la legge 30 dicembre 1989, n. 439).

L'art. 3, comma 1, della Carta, stabilisce che «Per autonomia locale, s'intende il diritto e le capacità effettiva, per le collettività locali, di regolamentare ed amministrare nell'ambito della legge, sotto la loro responsabilità, e a favore delle popolazioni, una parte importante di affari pubblici».

Il secondo comma dell'art. 3 specifica poi, per quanto qui rileva, che «Tale diritto è esercitato da Consigli e Assemblee costituiti da membri eletti a suffragio libero, segreto, paritario, diretto e universale, in grado di disporre di organi esecutivi responsabili nei loro confronti».

La norma in esame impone, dunque, la necessità che l'autonomia o autogoverno locale (quale senz'altro quello delle Province) si eserciti necessariamente almeno per mezzo di consigli o assemblee elette a suffragio, libero, segreto e uguale, che esprimano organi esecutivi politicamente responsabili. Ciò che assolutamente non ricorre, per tutto quanto detto, nel modello di governo provinciale disegnato dalle norme impugnate.

Si ribadisce che il menzionato art. 3 della Carta assume il rango di norma cogente, la cui violazione da parte del legislatore dello Stato deve censurarsi con la declaratoria di incostituzionalità ai sensi dell'art. 117, primo comma, della Costituzione. La Corte costituzionale ha infatti ormai da tempo accolto la tesi per cui anche le norme internazionali pattizie integrano il parametro di costituzionalità delle legge, mediante la tecnica dell'interposizione normativa (*cf.* le note «sentenze gemelle» nn. 348 e 349 del 2007). L'operatività dell'art. 117, comma 1, della Costituzione, in relazione alla Carta europea dell'autonomia locale, è stata poi esplicitamente riconosciuta dalla Consulta, come evidenziato sopra, a seguito di un incontro con una delegazione del «Congress of local and regional authorities» del Consiglio d'Europa, avvenuto il 3.11.11.

Risulta dunque confermata l'illegittimità costituzionale delle norme impugnate per violazione dell'art. 117, comma 1, della Costituzione, in relazione all'art. 3, comma 2, della Carta europea dell'Autonomia locale, il quale prescrive chiaramente la necessità che la nella forma di governo dell'autonomia locale ci sia almeno un organo collegiale a elezione popolare diretta, che esprima un esecutivo politicamente responsabile.

5. In senso analogo a quanto già eccepito per il modello di governo metropolitano, inoltre, la disciplina risultante dalle norme in rubrica viola altresì il principio di sussidiarietà verticale di cui all'art. 118 Cost., nonché il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.. Quest'ultimo impone che, ai fini dell'allocazione della funzione amministrativa al livello più prossimo al cittadino ai sensi dell'art. 118 Cost., i processi deliberativi degli enti costitutivi della Repubblica siano affidati a livelli di Governo che risultino in qualche misura omologhi, si potrebbe dire «omogenei» quanto al grado di democraticità.

La forma di governo provinciale disegnata dalla legge gravata, invece, essendo costituita da organi elettivi di secondo grado non responsabili né rispetto al corpo elettorale di riferimento, né rispetto ad un'Assemblea direttamente elettiva, risulta incompatibile con il vigente modello costituzionale di allocazione/distribuzione delle funzioni amministrative, ed anzi ne comporta illogicamente l'inversione. È evidente, infatti, che nella scelta della sede territoriale cui allocare le funzioni amministrative, verrà irragionevolmente preferito il livello più comprensivo (quello regionale), invece che quello più prossimo al cittadino (quello provinciale), in quanto solo nel primo gli organi di governo rispondono direttamente ai cittadini attraverso l'elezione popolare.



6. Deve rilevarsi, ancora, che la forma di governo provinciale individuata dalle norme gravate, nella quale la totalità degli organi non ha legittimazione democratica diretta, si pone altresì in contrasto con l'art. 119 Cost.. L'autonomia finanziaria di entrata e di spesa e l'autorità impositiva riconosciuta agli enti territoriali dalla norma in esame, infatti, è stata storicamente e unanimemente ricondotta, con *ratio* evidente, alla responsabilità degli organi direttamente rappresentativi nei confronti dei contribuenti.

Essendo venuto meno tale fondamentale requisito, non può che confermarsi l'illegittimità costituzionale della disciplina in esame anche sotto questo versante.

Sempre sotto il profilo dell'autonomia finanziaria e dell'autorità impositiva, la disciplina riconducibile alle norme impugnate viola altresì l'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'articolo 9 della già menzionata Carta europea dell'autonomia locale, rubricato «Risorse finanziarie dell'autonomia locale». Il primo comma dell'art. 9 dispone che «Le collettività locali hanno diritto, nell'ambito della politica economica nazionale, a risorse proprie sufficienti, di cui possano disporre liberamente nell'esercizio delle loro competenze».

Il terzo comma dell'art. 9 prevede poi che «Una parte almeno delle risorse finanziarie delle collettività locali deve provenire da tasse e imposte locali di cui esse hanno facoltà di stabilire il tasso nei limiti previsti dalla legge», mentre il successivo quarto comma specifica che «I sistemi finanziari, che sostengono le risorse di cui dispongono le collettività locali, devono essere di natura sufficientemente diversificata ed evolutiva per consentire loro di seguire, in pratica, per quanto possibile, l'andamento reale dei costi di esercizio delle loro competenze».

Da ultimo, il sesto comma dell'articolo 9 prevede che «Le collettività locali dovranno essere opportunamente consultate per quanto riguarda le modalità dell'assegnazione, nei loro confronti, delle risorse nuovamente distribuite».

Anche le disposizioni in esame riconducono evidentemente l'autonomia finanziaria e l'autorità impositiva riconosciuta alle autonomie locali alla necessaria democraticità della forma di governo di queste ultime (come prescritta dal già invocato art. 3, comma 2, della Carta), presupposto che nel caso di specie è venuto meno.

7. Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, si insiste affinché codesta Ecc.ma Corte voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 54, 55, 56, 58 e 69, della legge n. 56 del 2014, per violazione degli artt. 1, 3, 5, 48, 114, 117, comma 1, 118, 119 e 138 Cost..

C) Sulla disciplina di riordino delle funzioni

I. Illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 89, 90, 91, 92 e 95, della legge n. 56 del 2014, per violazione degli artt. 3, 97, 114, 117, comma 2, lett. p), comma 3 e comma 4, 118, 120 e 138 Cost..

1. Non sfugge a censure di incostituzionalità nemmeno la disciplina che la legge n. 56 del 2014 riserva al riordino delle funzioni delle Province.

Riassumendo brevemente il contenuto delle norme in rubrica, al fine di agevolare la successiva esposizione, si precisa che il comma 89 dell'art. 1, dispone che lo Stato e le regioni, «secondo le rispettive competenze», attribuiscono le funzioni provinciali diverse da quelle fondamentali (individuate al precedente comma 85), «in attuazione dell'art. 118 della Costituzione», anche al fine di conseguire le finalità ivi meglio specificate.

Il successivo comma 90 dell'art. 1, prevede alcuni «principi fondamentali» in materia di attribuzione di funzioni di organizzazione dei servizi di rilevanza economica, di competenza comunale o provinciale, a enti o agenzie in ambito provinciale o sub provinciale, qualificati anche come «principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica».

Il comma 91 dell'art. 1, stabilisce che lo Stato e le Regioni individuano, entro tre mesi dall'entrata in vigore della legge, «le funzioni di cui al comma 89 oggetto del riordino e le relative competenze», mediante accordo sancito in Conferenza unificata, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative. Ai sensi del comma 92 dell'art. 1, poi, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge, dovranno essere stabiliti i criteri generali per l'individuazione dei beni strumentali, risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse all'esercizio delle funzioni che devono essere trasferite dalle Province agli enti subentranti a norma dei commi precedenti; a tal fine lo strumento individuato è un D.P.C.M. preceduto da intesa con la Conferenza unificata. Le risorse da trasferire agli enti subentranti sono, in particolare, quelle già spettanti alle Province ai sensi dell'art. 119 Cost., detratte quelle necessarie alle funzioni fondamentali. Il comma 95 dell'art. 1, impone alla Regione, sentite le OO.SS. maggiormente rappresentative, di dare attuazione all'accordo di cui al comma 91, entro 6 mesi dalla data di entrata in vigore della legge, prevedendo, in caso contrario, l'esercizio del potere sostitutivo ex art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

2. Attraverso le disposizioni in esame il legislatore, da una parte, ha individuato le funzioni fondamentali delle Province ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. p), della Costituzione, dall'altra ha inopinatamente articolato un inedito procedimento di concertazione fra Stato e Regioni, per di più vincolato a tempistiche estremamente ristrette, per l'individuazione e la riallocazione delle funzioni già provinciali non fondamentali, e per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative, connesse all'esercizio delle funzioni oggetto di trasferimento.



3. In via preliminare, occorre rilevare che la disciplina in esame non si mostra di agevole interpretazione. Non è chiaro, in particolare, se le funzioni non fondamentali oggetto di riordino possano essere mantenute in capo alle Province, che già le esercitavano, ovvero se la disciplina di riallocazione qui in esame ne imponga necessariamente il trasferimento agli altri enti (Regioni, Comuni e unioni di Comuni, Governo centrale).

In quest'ultimo senso sembra deporre il già citato comma 92 dell'art. 1, ove si prevede che, nella definizione delle risorse connesse all'esercizio delle funzioni che devono essere trasferite, «sono considerate le risorse finanziarie, già spettanti alle province ai sensi dell'articolo 119 della Costituzione, che devono essere trasferite agli enti subentranti per l'esercizio delle funzioni loro attribuite, dedotte quelle necessarie alle funzioni fondamentali e fatto comunque salvo quanto previsto dal comma 88».

Ebbene, se la disciplina in esame dovesse intendersi nel senso che alle Province spettano solo le funzioni definite come «fondamentali», allora le norme impugnate dovranno essere dichiarate incostituzionali per manifesta violazione dell'art. 117, terzo e quarto comma, 118 e 138 della Costituzione.

In questo modo, infatti, la Regione verrebbe illegittimamente spogliata del potere di allocare le funzioni amministrative di propria competenza nei confronti della Provincia, secondo principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

Tale imposizione appare tanto più arbitraria, ingiustificata e illegittima ove si consideri che la legge gravata non determina la soppressione assoluta delle Province residue, le quali, ancorché depotenziate, continuano comunque ad essere presenti nell'ordinamento. Ben possono, quindi, essere scelte discrezionalmente dalle Regioni quali soggetti istituzionali destinatari delle funzioni regionali, così come del resto stabilito dallo stesso art. 118 Cost..

L'obbligo di riallocazione delle funzioni imposto al legislatore regionale determina dunque, in questa chiave di lettura, un'illegittima invasione delle attribuzioni della Regione ricorrente, nella misura in cui viene a limitare la sua autonomia in merito alla determinazione del livello territoriale di governo più idoneo all'esercizio di funzioni di propria competenza.

Invasione tanto più grave e manifesta ove solo si consideri che il comma 95 dell'art. 1, prevede espressamente l'esercizio di un potere sostitutivo statale in caso di mancato trasferimento delle funzioni entro il termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge, in manifesta violazione anche dell'art. 120, secondo comma, e dell'art. 3 Cost..

A ciò si aggiunga che - se interpretata in questo senso - la disciplina gravata risulterebbe incostituzionale anche in relazione agli articoli 97, 114, 117 e 138 della Costituzione, relativamente alle attribuzioni delle Province. Verrebbe, infatti, disconosciuta la natura della Provincia quale ente autonomo costitutivo della Repubblica, cui spetta una sfera di poteri, funzioni e competenze, comprimibile solo con il procedimento di revisione costituzionale, in violazione dell'art. 138 Cost.. Non solo. Risulterebbe gravemente menomata anche l'autonomia statutaria, organizzativa, e finanziaria dell'ente, nonché la riserva di potere regolamentare di cui all'art. 117, comma 6, della Costituzione. La preclusione per la Regione di allocare le funzioni amministrative al livello di governo provinciale, qualora ritenuto ottimale ai sensi dell'art. 118 Cost., inoltre, condurrebbe all'inevitabile ma inaccettabile risultato per cui quelle stesse funzioni amministrative non potrebbero essere esercitate secondo i principi di buon andamento, efficienza, efficacia, economicità, con conseguente violazione anche dell'art. 97 Cost..

È evidente, stante quanto precede, l'illegittimità delle norme impugnate, se interpretate nel senso di escludere le Province dai possibili destinatari di funzioni amministrative di competenza regionale, per violazione degli articoli 3, 97, 114, 117, terzo e quarto comma, 118, 120, secondo comma, e 138 della Costituzione.

4. Ciò posto, preme poi evidenziare che, anche nell'ipotesi in cui il processo di riordino disciplinato dalle norme gravate contemplasse la possibilità di mantenere in capo alle Province determinate funzioni non fondamentali, queste ultime si mostrerebbero comunque incostituzionali sotto ulteriori profili.

La disciplina sopra riassunta si mostra, in particolare, in stridente contrasto con l'art. 117, secondo comma, lett. p), della Costituzione, in combinato disposto con gli artt. 117, commi 3 e 4, e 118 Cost., nonché con gli artt. 3 e 97 Cost.. Il legislatore statale, infatti, al di fuori della competenza esclusiva in materia di «funzioni fondamentali delle Province», non ha alcun titolo competenziale per stabilire, in maniera sistematica, le modalità e le tempistiche per la riallocazione delle funzioni «non fondamentali» di competenza regionale.

In particolare, esorbita dalla materia di cui all'art. 117, comma 2, lett. p), e costituisce una manifesta lesione dei principi di cui all'art. 118 Cost., la previsione di cui al comma 89 dell'art. 1, ove si prevede che lo Stato e le Regioni, «nell'ambito delle rispettive competenze», devono allocare le funzioni provinciali diverse da quelle fondamentali. Sebbene la norma faccia espresso riferimento all'art. 118 Cost., infatti, quest'ultima detta al legislatore regionale alcuni principi con esso incompatibili. In particolare si prevede che l'allocazione delle funzioni amministrative debba avvenire



nel rispetto delle seguenti finalità: individuazione dell'ambito territoriale ottimale di esercizio per ciascuna funzione; efficacia nello svolgimento delle funzioni fondamentali da parte dei Comuni e delle unioni di Comuni; sussistenza di riconosciute esigenze unitarie; adozione di forme di avvalimento e deleghe di esercizio tra gli enti territoriali coinvolti nel processo di riordino, mediante intese o convenzioni; valorizzazione di forme di esercizio associato di funzioni da parte di più enti locali, nonché di forme di autonomia funzionale.

Ebbene, i limiti e vincoli imposti al legislatore regionale fuori dagli ambiti di competenza dello Stato, comprimono illegittimamente il potere costituzionalmente riconosciuto alla Regione di individuare, secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, il livello territoriale di governo più idoneo all'esercizio delle funzioni amministrative di propria competenza. Illegittima si mostra dunque, sotto i medesimi profili, anche l'imposizione alla Regione di addivenire - peraltro nel ristretto termine di tre mesi dalla entrata in vigore della legge - ad un accordo in Conferenza unificata in ordine alle funzioni non fondamentali di propria competenza oggetto di riordino (comma 91).

Lo Stato non ha, di conseguenza, nemmeno alcun titolo per pretendere che la Regione dia attuazione al suddetto accordo, per di più nel ristrettissimo termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge, né, dunque, sussistono i presupposti per l'adozione dei poteri sostitutivi del Governo ai sensi dell'art. 120, comma 2, Cost., e dell'art. 8, legge 5 giugno 2003, n. 131.

Senza contare che, nei casi in cui vi sia uno spostamento di competenze amministrative a seguito di attrazione in sussidiarietà, la Corte costituzionale ha escluso che possa essere previsto un potere sostitutivo, dovendosi ritenere che la leale collaborazione, necessaria in tale evenienza, non possa essere sostituita puramente e semplicemente da un atto unilaterale dello Stato (sentenze n. 165 del 2011 e n. 383 del 2005).

Per gli stessi motivi, è illegittima la prescrizione di cui al comma 92, che impone alla Regione di esprimere l'intesa in Conferenza unificata, propedeutica all'emanazione di un D.P.C.M. - da emettersi anch'esso nel ristrettissimo termine di tre mesi dall'entrata in vigore della legge, il che postula un termine ancora inferiore per il raggiungimento dell'intesa - recante i criteri generali per l'individuazione dei beni e risorse strumentali all'esercizio delle funzioni da riallocare. Esorbita, infatti, dalle attribuzioni che l'art. 117, comma 2, lett. p), Cost., riserva allo Stato, tanto l'imposizione alla Regione dei tempi e delle modalità per l'individuazione dei predetti mezzi e risorse, quanto la possibilità che, nell'ambito delle funzioni di competenza regionale, la definizione dei criteri per procedere a tale individuazione siano deferiti ad un Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

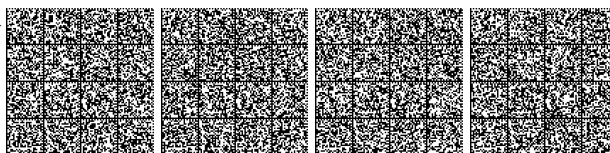
La disciplina contestata, dunque, oltre ad esorbitare dalle attribuzioni statali di cui all'art. 117, secondo comma, lett. p), della Costituzione, comprime inopinatamente il potere della Regione ricorrente di individuare il miglior livello di esercizio delle funzioni di propria competenza, secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, nonché di stabilire le tempistiche per il riordino e di individuare le risorse connesse agli eventuali trasferimenti, in manifesta violazione anche degli artt. 117, commi 3 e 4, e 118 Cost.. Tale compressione, sotto concorrente profilo, sacrifica indebitamente anche i principi che regolano l'azione amministrativa ai sensi dell'art. 97 Cost.. I vincoli imposti dallo Stato al collocamento delle funzioni amministrative al livello di governo ottimale, infatti, producono l'effetto di distorcere l'esercizio di quelle stesse funzioni, ostacolando il perseguimento del buon andamento, dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità nel relativo esercizio, con conseguente violazione anche dell'art. 97 Cost..

Ciò riflette altresì il grave deficit delle norme gravate, sotto il profilo della ragionevolezza e della coerenza con gli scopi perseguiti dalla legge n. 56 del 2014, che sono dichiaratamente quelli di disciplinare Città metropolitane, Province e unioni di Comuni «al fine di adeguare il loro ordinamento ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza» (comma 1). Dal che discende anche l'illegittimità costituzionale delle norme impugnate per violazione dell'art. 3 della Costituzione.

5. Le considerazioni che precedono valgono, a maggior ragione, per le funzioni amministrative afferenti a materie di competenza residuale della Regione.

È ancor più evidente, infatti, che per tali ambiti lo Stato non abbia alcun titolo né nel dettare principi fondamentali di allocazione (quali l'ambito territoriale ottimale di esercizio, la sussistenza di riconosciute esigenze unitarie, ecc.), né per richiedere il raggiungimento dell'intesa ai fini dell'individuazione delle funzioni da riallocare e delle relative competenze, né tantomeno per pretendere l'attuazione da parte del legislatore regionale e per esercitare, in caso contrario, il potere sostitutivo di cui all'art. 120 Cost.. Allo stesso modo, per le funzioni afferenti alle materie di competenza residuale, la Regione non è tenuta a raggiungere l'intesa in conferenza unificata ai fini della determinazione dei criteri per l'individuazione delle risorse connesse alle materie oggetto di trasferimento.

Infatti, in relazione alle materie di cui all'art. 117, quarto comma, Cost., spetta unicamente alla Regione dettare sia i principi che le norme di dettaglio sulla allocazione delle funzioni amministrative.



6. L'intervento normativo in esame si mostra costituzionalmente illegittimo anche sotto il più generale versante della ragionevolezza, dell'opportunità e della coerenza con i fini perseguiti, ponendosi in contraddizione con i principi di cui all'art. 3 Cost., e con il principio del buon andamento dell'azione amministrativa di cui all'articolo 97 Cost..

Di tanto costituisce indizio evidente, in primo luogo, il carattere dichiaratamente provvisorio della contestata riforma (nelle more della riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione).

In secondo luogo si evidenzia come le norme impugnate, invece di riordinare e semplificare l'ordinamento locale, secondo i principi di sussidiarietà differenziazione e adeguatezza richiamati dal primo comma dell'art. 1, conducono alla paradossale alternativa di centralizzare le funzioni in capo allo Stato o alla Regione, ovvero di moltiplicare gli enti (unioni di Comuni) che dovrebbero svolgere le funzioni di area vasta. Ciò determinerà un sensibile indebolimento della capacità amministrativa, impedendo di fatto il perseguimento del fine del buon andamento di cui all'art. 97 Cost., e priverà altresì i cittadini e le imprese di un punto di riferimento certo in ordine al soggetto titolare delle funzioni, incidendo in termini negativi proprio sull'attuazione del principio di sussidiarietà sia verticale che orizzontale.

Si consideri, ancora, che le misure di riforma della rappresentanza politica della Provincia e di riallocazione forzata delle relative funzioni, sono state assunte in assenza di qualsivoglia indicatore di senso negativo che contraddicesse l'appropriatezza delle Province quale ambito territoriale ottimale per la gestione delle funzioni relative alle aree vaste.

Ora, sotto il profilo della ragionevolezza della scelta allocativa, la discrezionalità del legislatore deve misurarsi con una presunzione, sicuramente relativa ma forte, di adeguatezza dell'ente che fino a quel momento ha esercitato le funzioni da riallocare, sulla base di dati reali, acquisiti attingendo alla concreta esperienza istituzionale. In questo senso, la portata del comma 2 dell'art. 118 Cost., appresta una particolare garanzia proprio con riferimento al patrimonio forte di attribuzioni amministrative esercitate dalle Province fino all'introduzione della disciplina contestata.

Pertanto, dovendosi escludere che tutte le funzioni provinciali da riallocare, in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, possano essere assunte direttamente dalla Regione, è ben probabile che per effetto della nuova disciplina si verificherà un aumento dei costi, determinato dall'istituzione di nuovi apparati amministrativi sovra-comunali, dal venir meno delle economie di scala su base provinciale, nonché, in generale, dalla necessità di far fronte alla fase di riorganizzazione.

Da ultimo, si eccipisce anche che la disciplina di cui alla legge n. 56 del 2014, incide sulle Province intese solo quali enti di gestione di funzioni amministrative regionali, e non anche quali ambiti di articolazione periferica dello Stato. L'ambito di decentramento statale di livello provinciale, con riguardo a numerosissime funzioni, continua ad essere infatti pienamente operativo (si pensi al ruolo delle Prefetture, dei Provveditorati scolastici, delle Soprintendenze per i beni culturali).

Le considerazioni che precedono rendono palese l'incongruità, l'inadeguatezza e la radicale insufficienza che avvince le disposizioni impugnate, le quali si mostrano viziate per violazione dell'art. 3, 97, 117 e 118 della Costituzione.

Si insiste dunque affinché venga dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 89, 90, 91, 92 e 95, della legge n. 56 del 2014, per violazione degli artt. 3, 97, 114, 117, comma 2, lett. p), comma 3 e comma 4, 118, 120 e 138 della Costituzione.

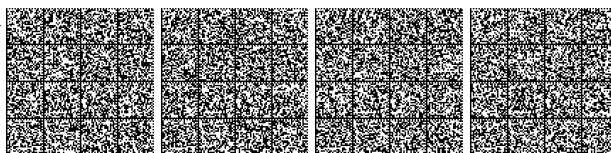
P.Q.M.

Voglia l'Ecc.ma Corte costituzionale adita, ogni contraria istanza eccezione e deduzione disattesa, accogliere il presente ricorso e per l'effetto dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 7, 8, 9, 19, 25, 42, 54, 55, 56, 58, 69, 89, 90, 91, 92, 95, della legge 7 aprile 2014, n. 56, per violazione degli artt. 1, 3, 5, 48, 97, 114, 117, primo, secondo, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, 119, 120, secondo comma, e 138 della Costituzione, sotto i profili e per le ragioni suesposte.

Roma, 4 giugno 2014

PROF. AVV. MARINI

14C00164



N. 5

Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 13 giugno 2014
(della Regione Liguria)

Finanza pubblica - Deliberazione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Liguria, con la quale è stata approvata “la relazione sui rendiconti dei gruppi consiliari della Regione Liguria per l’esercizio 2012 e le schede riepilogative delle spese irregolarmente rendicontate che ne fanno parte integrante” - Deliberazioni della Corte dei conti, sezione delle autonomie, di indirizzo sull’applicazione del decreto-legge n. 174 del 2014 (già annullate con la sentenza della Corte costituzionale n. 130 del 2014, impugnate ove presupposto della sopradetta deliberazione della sezione regionale di controllo) - Ricorso per conflitto di attribuzione tra enti proposto dalla Regione Liguria - Denunciata carenza di un potere di controllo in relazione all’esercizio 2012, avendo il controllo esercitato dalle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti legittimo fondamento solo a partire dal 2013 - Lesione dell’autonomia statutaria, organizzativa e contabile della Regione, in particolare di quella dei Consigli regionali e dei loro gruppi consiliari - Richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 130 del 2014 - Lamentata contraddittorietà per l’applicazione di criteri e parametri non predeterminati - Violazione della potestà legislativa regionale “mediante disapplicazione della legge regionale da parte delle deliberazioni della sezione di controllo” - Violazione dell’autonomia della Regione Liguria e dell’Assemblea legislativa regionale “per sovrapposizione nell’esercizio delle sue prerogative” - Violazione del decreto-legge n. 174 del 2012 - Violazione del principio di leale collaborazione - Richiesta alla Corte di dichiarare che non spetta allo Stato e per esso alla Corte dei Conti, sezione delle autonomie e sezione regionale di controllo per la Liguria, adottare le gravate delibere e, per l’effetto, di annullare le medesime.

- Deliberazione della Corte dei conti-sezione regionale di controllo per la Liguria dell’8 aprile 2014, n. 21; Deliberazione della Corte dei conti, sezione delle autonomie del 5 aprile 2013, n. 12; Deliberazione della Corte dei conti, sezione delle autonomie del 5 luglio 2013, n. 15.
- Costituzione, artt. 114, comma secondo, 117, 121 e 123; decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, art. 1; Statuto della Regione Liguria; legge della Regione Liguria 16 febbraio 1987, n. 3; legge della Regione Liguria 19 dicembre 1990, n. 38.

Nell’interesse di Regione Liguria, (c.f. e p. IVA: 00849050109) in persona del Presidente in carica Claudio Burlando, rappresentato e difeso per mandato a margine dagli avv.ti Barbara Baroli (c.f. BRLBBR55L54D969W; PEC: barbara.barolimariniello@ordineavvgenova.it; fax: 0105484050 e Gabriele Pafundi (c.f. PFNGRL57B09H501K; PEC: gabrielepafundi@ordineavvocatiroma.org; fax: 063212646) ed elettivamente domiciliato in Roma presso lo studio di quest’ultimo in Viale Giulio Cesare n. 14;

Contro

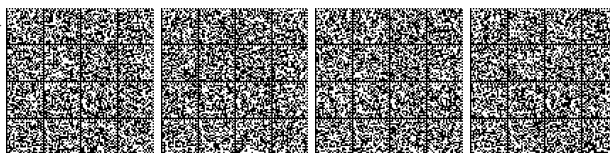
la Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente in carica

Avverso

la deliberazione della Corte dei conti - sezione regionale di controllo per la Liguria - n. 21/2014 depositata l’8 aprile 2014, con la quale si è approvata «la Relazione sui rendiconti dei gruppi consiliari della regione Liguria per l’esercizio 2012 e le schede riepilogative delle spese irregolarmente rendicontate che ne fanno parte integrante», ordinando contestualmente al Presidente del Consiglio Regionale-Assemblea Legislativa della Liguria di curarne la pubblicazione, nonché disposta la trasmissione alla Procura regionale della Corte dei conti per la Liguria ed alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Genova nonché,

benché travolte dalla sentenza della Consulta n. 130/2014,

le deliberazioni della Corte dei conti, Sezione delle Autonomie n. 12/SEZAUT/2013 del 5 aprile 2013 e n. 15/SEZAUT/2013 del 5 luglio 2013 (mai trasmesse alla Regione), richiamate nella deliberazione della Sezione regionale, principalmente impugnata, ove esse ne costituiscano atto di indirizzo presupposto (pur la seconda precisando che il controllo sui rendiconti 2012 «ha efficacia ricognitiva della regolarità dei documenti contabili» e che «le disposizioni precettive recate dall’art. 1, commi 9-12 del D.L. n. 174 del 2012 e, in particolare, l’impianto sanzionatorio, si applicano dall’esercizio 2013»;



per lesione dell'autonomia regionale

in violazione degli artt. 114, secondo comma e 117 Cost., relativamente all'autonomia istituzionale e legislativa, nonché degli artt. 121 e 123 Cost., relativamente all'autonomia statutaria e all'autonomia del Consiglio regionale; dello Statuto regionale, nella parte in cui esso prevede e garantisce l'autonomia del Consiglio e dei suoi gruppi assembleari; della legislazione regionale, ed in particolare delle leggi regionali n. 3/1987 e n. 38/1990; del principio di leale collaborazione, nonché dello stesso D.L. n. 174/2012.

Il ricorso è proposto affinché sia dichiarato che non spetta allo Stato e, per esso, alla Corte dei conti, in relazione all'esercizio finanziario 2012 ed in asserita applicazione del D. L. n. 174/2012, indirizzare ed esercitare il controllo sui rendiconti ei gruppi consiliari, in relazione all'esercizio 2012, ed in particolare esprimere osservazioni sui rendiconti dei Gruppi consiliari, chiedere integrazioni documentali, sancire e comunicare asserite «irregolarità», esigere venga data pubblicità al «referto», esercitando un controllo di merito sulle singole spese in base a criteri definiti in maniera postuma ed in totale autonomia, con conseguente declaratoria di nullità/annullamento delle deliberazioni citate in epigrafe.

FATTO

L'art. 1 del D.L. 10 ottobre 2012 n. 174 (convertito, con modificazioni, in legge 7 dicembre 2012, n. 213), volendo rafforzare la partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle regioni, ha innovativamente disciplinato (ai commi 9, 10, 11 e 12) la redazione, approvazione e controllo, da parte delle Sezioni regionali di controllo, dei rendiconti di esercizio di ciascun Gruppo consiliare dei Consigli regionali, prevedendo, in caso di mancata trasmissione dei rendiconti, o in caso di riscontrata irregolarità degli stessi, a titolo di sanzione, la decadenza «dall'anno in corso dal diritto della erogazione di risorse da parte del Consiglio regionale», e sottolineando (c. 11) che «la decadenza di cui al presente comma comporta l'obbligo di restituire le somme ricevute a carico del bilancio del Consiglio regionale e non rendicontate».

Il rendiconto deve essere «strutturato secondo linee guida deliberate dalla Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano e recepite con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri», al fine di «assicurare la corretta rilevazione dei fatti di gestione e la regolare tenuta della contabilità, nonché per definire la documentazione necessaria a corredo del rendiconto», cosicché le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sono tenute a verificare se tali rendiconti siano o meno conformi alle prescrizioni stabilite nelle predette linee guida (commi 9 ed 11).

Tuttavia solo nella seduta del 6 dicembre 2012 la Conferenza Stato-Regioni ha deliberato tali linee guida, recepite con DPCM 21 dicembre 2012, pubblicato nella *G.U.* n. 28 del 2 febbraio 2013 ed entrato in vigore il successivo 17 febbraio.

Le regole condivise, così formalizzate, oltre a fornire nell'Allegato A uno schema per la rilevazione delle voci di rendiconto, stabilivano anche le regole «sostanziali» di correttezza della spesa, destinate evidentemente a servire, nel prosieguo, come regole di controllo su tale correttezza.

La stessa Corte dei conti, Sezione autonomie, con la deliberazione n. 12/SEZAUT/2013 del 3 aprile 2013, preso atto del nuovo sistema di controllo affidato dal legislatore alle Sezioni regionali, si è chiesta, peraltro, «se le norme in esame debbano trovare immediata applicazione con riferimento all'anno 2012, oppure se debba essere rinviata l'applicazione al successivo esercizio, trattandosi di normativa intervenuta solo alla fine dell'anno e completata con il D.P.C.M. 21 dicembre 2012, pubblicato in *G.U.* il 2 febbraio 2013». Al contempo, ritenendo che «i Gruppi consiliari non erano precedentemente sottratti a qualsiasi obbligo di rendicontazione, sulla base delle leggi regionali che nel tempo hanno regolato la materia» e considerando l'assenza di una norma transitoria o «che differisca al successivo esercizio l'operatività dei controlli esterni previsti dal D.L. n. 174/2012», ha ritenuto che «le Sezioni regionali siano chiamate a svolgere le relative attività con riferimento al primo rendiconto redatto dopo l'introduzione del decreto in parola, ossia a quello 2012». Considerata l'assenza dei parametri previsti dal D.L. n. 174/2012, ha affermato essere «ragionevole ritenere che (i parametri) possano essere desunti dalle norme regionali e dai provvedimenti attuativi vigenti nel 2012, integrati con i contenuti essenziali, cui fa riferimento la nuova disciplina, ossia con l'indicazione delle risorse trasferite al Gruppo del Consiglio regionale, della corretta rilevazione dei fatti di gestione, della regolare tenuta della contabilità».



Tali indicazioni hanno dato luogo, da parte delle Sezioni regionali di controllo, a comportamenti difformi, alcune Sezioni limitandosi ad una ricognizione della regolarità formale del procedimento di controllo sui rendiconti svolto dagli organismi di controllo previsti dalla legislazione regionale (Sez. regionale di controllo per la Regione Toscana), altre avviando un controllo vero e proprio, in taluni casi discostandosi dalle indicazioni ricavabili dalle norme regionali e dai provvedimenti attuativi vigenti, come è accaduto nella Regione Liguria.

Con la successiva deliberazione n. 15/SEZAUT/2013, peraltro, la Sezione autonomie ha riconosciuto che «il nuovo sistema, previsto d.l. n. 174 del 2012, trova applicazione a decorrere dalla rendicontazione per l'esercizio annuale 2013, come risulta anche dal fatto che per la sua attuazione sono state emanate disposizioni regolamentari di dettaglio che sono intervenute nel 2013 (cfr. DPCM 21 dicembre 2012, pubblicato nella *G.U.* n. 28 del 2 febbraio 2013), e che «le fattispecie oggetto di verifica sono state completate soltanto nell'esercizio 2013, sicché le nuove regole non possono essere applicate a spese effettuate secondo moduli vigenti nell'esercizio precedente», e, ancora, che «i previgenti ordinamenti regionali già prevedevano forme proceduralizzate di verifica dei rendiconti dei Gruppi consiliari, nonché gli effetti di un riscontro negativo», portando ad «un procedimento compiuto, pienamente vigente per l'esercizio 2012».

Tuttavia, contraddittoriamente, la Sezione autonomie ha affermato che il controllo delle Sezioni regionali della Corte dei conti sui rendiconti relativi all'esercizio 2012 «ha efficacia ricognitiva della regolarità dei documenti contabili e si inserisce in un percorso finalizzato alla integrale applicazione dei nuovi controlli a decorrere dal 2013», e che «le disposizioni precettive recate dal decreto in parola e, in particolare, l'impianto sanzionatorio, producono effetti soltanto dall'esercizio 2013»; pertanto — ha concluso la Sezione - «le delibere già emesse dalle Sezioni regionali di controllo sono da interpretare in conformità agli indirizzi sopra ricordati».

Sembra opportuno a questo punto precisare, in fatto, che la Regione Liguria ha integralmente compiuto il procedimento di verifica delle spese dei gruppi previsto dalla legislazione vigente nel 2012, ed in particolare dalla legge regionale n. 38/1990, ad opera della Commissione rendiconti prevista da tale legge (verbali primo marzo, 9 aprile e 8 maggio 2013), ed aveva provveduto a recepire con la l. r. n. 48/2012 il sistema di controlli innovativamente previsto dal D.L. n. 174 del 2012, senza rilievi del Governo.

Ebbene, la Sezione regionale di controllo per la Liguria, richiamate le citate deliberazioni della Sezione autonomie del 5 aprile e del 5 luglio 2013, ha preso in esame i rendiconti dei Gruppi consiliari relativi all'anno 2012, in asserita applicazione della legge regionale n. 38/1990 (vengono richiamati gli artt. da 2 a 5-bis, c. 7, e 7), ma in realtà assumendo a base del giudizio di ammissibilità delle spese parametri definiti dalla stessa Sezione «in conformità ai principi enunciati nella menzionata delibera di orientamento n. 12/2013 della Sezione Autonomie».

Senza entrare nel merito di tali parametri, indubbiamente apprezzabili e congrui (di fatto in gran parte analoghi ai criteri contenuti nelle Linee guida stabilite in Conferenza Stato-Regioni e nel D.P.C.M. del 21 dicembre, utilizzabili a regime solo a partire dal febbraio 2013), si deve denunciare che la Corte dei conti, applicando integralmente il procedimento previsto dai commi 9-12 del D.L. n. 174, i principi generali che governano i procedimenti di controllo propri della Corte dei conti (controllo preventivo), nonché i criteri «di inerenza» da lei stessa adottati, ha effettuato un diretto, autonomo ed autoreferenziale controllo di legittimità e di merito sulle singole voci di spesa portate nei rendiconti dei Gruppi consiliari, già oggetto del controllo effettuato ai sensi della legislazione vigente.

Infatti con la Deliberazione n. 21/2014, assunta in data 3 e 26 marzo 2014, ha dichiarato non regolari alcune spese esposte nei rendiconti dei Gruppi assembleari della Regione Liguria per l'esercizio 2012 (di cui alle schede allegate), ordinando «alla segreteria della Sezione di trasmettere la presente deliberazione e l'allegata relazione al Presidente del Consiglio Regionale — Assemblea Legislativa della Liguria che ne cura la pubblicazione».

Di lì a poco, con sentenza n. 130 del 7 maggio 2014, la Corte costituzionale avrebbe accolto tre ricorsi, proposti dalle Regioni Piemonte, Veneto ed Emilia Romagna avverso provvedimenti delle rispettive Sezioni regionali del tutto analoghi a quello qui impugnato, affermando che «non spettava allo Stato e, per esso, alla Corte dei conti, sezione delle autonomie, adottare le deliberazioni, con cui si è rispettivamente, indirizzato ed esercitato il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari in relazione all'esercizio 2012», annullando, per l'effetto, tali deliberazioni.

La sentenza giunge a tale conclusione richiamando la precedente sentenza n. 39 del 2014 e sviluppando puntuali e paradigmatiche argomentazioni, che valgono a definire limpidamente le attribuzioni riconosciute ai soggetti del contenzioso e che non potranno che essere diffusamente riprese dalla Regione Liguria nel suo ricorso.

Le deliberazioni della Corte dei conti indicate in epigrafe, esercitando per il 2012 un controllo che avrebbe potuto svolgersi solo dal 2013, ed effettuando tale controllo con criteri diversi da quelli indicati dal legislatore, sono illegittime e lesive delle prerogative costituzionali della Regione Liguria, per i seguenti motivi di



DIRITTO

Illegittima lesione delle prerogative costituzionali della Regione, in particolare del Consiglio regionale, in violazione degli artt. 117, 121, 123 della Costituzione, dello Statuto e della legislazione regionale in materia, nonché del principio di leale collaborazione, da parte delle deliberazioni impugnate.

1. Carezza di potere di controllo in relazione all'esercizio 2012.

Si richiama in primo luogo il quadro normativo in evoluzione, (all'interno del quale si iscrive il presente conflitto) come accennato in Fatto ma ancor più come ricostruito da Codesta Corte, nella sentenza n. 130/2014.

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

Il dettato normativo configura dunque il potere di controllo in esame come condizionato alla previa individuazione dei criteri per il suo esercizio e ciò sull'evidente presupposto della loro indispensabilità. Questa Corte, del resto, con la sentenza n. 39 del 2014, ha chiarito che “il rendiconto delle spese dei gruppi consiliari costituisce parte necessaria del rendiconto regionale, nella misura in cui le somme da tali gruppi acquisite e quelle restituite devono essere conciliate con le risultanze del bilancio regionale [...]”. Il sindacato della Corte dei conti assume infatti, come parametro, la conformità del rendiconto del modello predisposto in sede di Conferenza, e deve pertanto ritenersi documentale, non potendo addentrarsi nel merito delle scelte discrezionali rimesse all'autonomia politica dei gruppi, nei limiti del mandato istituzionale».

La richiamata sentenza ha dunque sancito che il controllo esercitato dalle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti in relazione all'esercizio 2012 non trova legittima copertura nella legislazione che lo istituisce e lo disciplina solo a partire dall'esercizio 2013; esso è — conclude la sentenza - lesivo dell'autonomia statutaria, organizzativa e contabile della Regione, ed in particolare quella dei Consigli e dei loro gruppi consiliari, tutelata dall'art. 121, secondo comma, Cost. e ciò indipendentemente dal fatto che la stessa deliberazione del 5 luglio della Sezione Autonomie locali qualifichi la (intempestiva) attività come puramente ricognitiva, con esclusione delle conseguenze sanzionatorie proprie del nuovo sistema di controllo.

In disparte la considerazione del carattere sanzionatorio in qualche misura riconducibile all'ordine di pubblicazione impartito al Presidente del Consiglio regionale — Assemblea legislativa della Liguria, è infatti da considerare che l'asserito carattere di apporto collaborativo, in sede sperimentale, che la Sezione autonomie sembrerebbe aver voluto indicare alle articolazioni regionali, avrebbe dovuto comunque far seguito ad accordi, in tal senso, con le Regioni interessate (giacché nelle disposizioni di cui all'art. 1 del d.l. n. 174 del 2012 non vi è traccia di una fase di applicazione sperimentale o frazionata delle disposizioni sul controllo), nel rispetto del principio di leale collaborazione. La natura collaborativa delle verifiche avrebbe inoltre dovuto imporsi nella scelta di forme del controllo più libere e meno formali, mentre - al contrario - gli atti della Sezione di controllo di Genova hanno assunto, proceduralmente e nel tono, i caratteri propri di un atto autoritario di controllo esterno.

Soffermandoci appunto sul contenuto valutativo del «referto», si deve porre in rilievo come, non potendosi svolgere il controllo secondo i parametri previsti dall'art. 1, comma 9, del d.l. n. 174 (che non possono essere applicati retroattivamente), il controllo sul rendiconto 2012 si sarebbe dovuto svolgere in base a parametri «desunti dalle norme regionali e dai provvedimenti attuativi vigenti nel 2012», integrati però «con i contenuti essenziali cui fa riferimento la nuova disciplina, ossia con l'indicazione delle risorse trasferite al Gruppo dal Consiglio regionale, della corretta rilevazione dei fatti di gestione e della regolare tenuta della contabilità». In effetti la Sezione autonomie aveva invitato le Sezioni regionali a svolgere il controllo sulla «regolarità contabile del conto intesa come rispetto delle norme che ne disciplinano la formazione» e sulla «rispondenza della gestione alle regole vigenti nel 2012 in ciascuna Regione».

Con la deliberazione n. 21/201, invece, la Sezione regionale di controllo per la Liguria ha ritenuto di procedere ad un analitico esame delle voci di spesa, seguendo le modalità procedurali tipiche dell'attività di controllo, ed in particolare quelle di cui al comma 11 del D.L. n. 174/2012.

Di qui l'illegittimità di tutte le deliberazioni impugnate, prive di giustificato fondamento nell'art. 1 del D.L. n. 174 del 2012, con invasione e lesione dell'autonomia della Regione e del Consiglio regionale, in violazione in particolare degli artt. 121 e 123 della Costituzione, in quanto essi garantiscono, anche attraverso l'esercizio dell'autonomia statutaria, l'autonomia degli organi della Regione, quale disciplinata dallo Statuto, dalla legislazione regionale attuativa (con particolare riferimento alla l.r. n. 38 del 1990) e dalle normative interne del Consiglio stesso.



2. *Ulteriori profili di invasività lesiva delle prerogative regionali, con riferimento alla incisività, nel metodo e nel merito, del controllo.*

Contraddittorietà.

Oltre al vizio sopra evidenziato di generale carenza del potere di controllo in relazione al 2012, la ricorrente Regione rileva che il controllo di regolarità del rendiconto si è tradotto di fatto in un sindacato pieno sulla ammissibilità delle spese, in base a parametri deliberati a posteriori, unilateralmente, dallo stesso controllore e col dispiegamento di una minuziosa attività istruttoria, volta all'acquisizione della documentazione di spesa.

Il giudizio sull'ammissibilità delle spese, asseritamente svolto «in conformità ai principi enunciati nella ... delibera di orientamento n. 12/2013 della Sezione delle Autonomie». (così si legge a pag. 9 della Relazione approvata con la Deliberazione impugnata, alla fine del punto 3), risulta ben più pregnante: nella sostanza, utilizzando il parametro dell'inerenza delle spese, svolto sulla base di indicatori stabiliti a posteriori, si è effettuato un controllo esterno basato su criteri e parametri che la stessa Sezione regionale è venuta autonomamente elaborando.

È, dunque, illegittimo e gravemente lesivo delle disposizioni costituzionali ed attuative già sopra invocate il potere esercitato dalla Sezione regionale, in quanto basato su criteri e parametri non predeterminati, ma introdotti di propria autonoma iniziativa dall'organo di controllo per l'anno 2012.

3. - *Violazione della potestà legislativa regionale mediante disapplicazione della legge regionale da parte delle deliberazioni della Sezione di controllo.*

La Regione Liguria ha disciplinato il finanziamento dei Gruppi consiliari con la legge n. 3/1987 e con la legge n. 38/1990.

Dopo l'entrata in vigore della legge di conversione del D.L. 174/2012, la Regione Liguria - come già accennato in narrativa - ha adeguato la sua disciplina con la l. r. n. 48/2012.

Quella dettata dalle leggi n. 3/87 e 38/90 dunque è la disciplina che - secondo quanto stabilito dalla stessa Sezione autonomie - avrebbe dovuto applicare la Sezione regionale nell'esercitare il suo controllo esterno. Invece, il controllo effettivamente svolto — privo di base giuridica - ha comportato la disapplicazione della legge regionale.

Aggiungasi che la procedura di controllo prevista dalla legislazione vigente nel 2012 era in realtà, come esposto in narrativa, da tempo conclusa.

In altri termini sia la metodologia di controllo adottata che il complessivo tenore dell'atto conclusivo impugnato (la deliberazione n. 21/2014, assunta dalla Sezione regionale) si inquadrano in una prospettiva del tutto diversa da quella — solo affermata — di una verifica di conformità alle disposizioni regionali vigenti.

È sufficiente scorrere la relazione dei Magistrati istruttori e le schede riassuntive delle voci definite "irregolari", per comprendere come la Sezione regionale abbia accuratamente vagliato l'utilizzazione dei fondi attribuiti a ciascun gruppo, verificando l'ammissibilità di ogni pur minuta spesa in base a criteri non rinvenibili nel quadro normativo vigente e non riferibili alla Regione ed in particolare al Consiglio regionale; criteri elaborati dalla stessa Corte, in data successiva all'effettuazione della spesa.

Arrogandosi questa competenza e imponendo i propri criteri interpretativi circa la «inerenza» delle spese dei Gruppi alla loro funzione istituzionale, la Sezione regionale viene a disapplicare illegittimamente la legge regionale, che affida agli organi dell'Assemblea legislativa i controlli sulla gestione dei contributi.

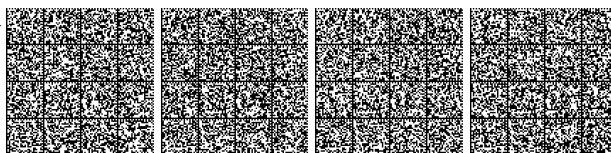
4. - *Violazione dell'autonomia della Regione Liguria e dell'Assemblea legislativa regionale per sovrapposizione nell'esercizio delle sue prerogative.*

Violazione del D. L. n. 174/2012.

Violazione del principio di leale collaborazione.

Richiamate le argomentazioni già svolte, in relazione alla inaccettabilità dei criteri di merito elaborati dalla stessa Sezione di controllo per riesaminare l'ammissibilità delle singole spese dei Gruppi consiliari per il 2012, anche in ragione dell'inammissibilità dell'applicazione retroattiva di criteri individuati in un momento successivo a quello della spesa, si deve sottolineare altresì come un tal modo di procedere comporti la disapplicazione delle norme regionali «pienamente vigenti» e richiamate a parametro dallo stesso D.L. n. 174/2012, dal momento che la Sezione regionale sovrappone i criteri da essa elaborati alle «regole proprie» individuate da ciascuna Regione.

Si determina così un'indebita interferenza rispetto alle funzioni che la Costituzione, lo Statuto regionale e la legislazione regionale vigente al tempo assegnano all'Assemblea legislativa regionale e ai suoi organi. La Sezione regionale si surroga, infatti, in competenze proprie dell'Ufficio di Presidenza e, in particolare, in quella di enunciare i criteri in base ai quali vagliare l'inerenza delle spese dei Gruppi ai loro fini istituzionali e di dichiarare l'eventuale irregolarità dei rendiconti annuali.



Sotto altro aspetto si deve ancora osservare che l'emanazione di tali criteri e gli effetti che ne sono fatti derivare, in caso di inosservanza — in sostanza i poteri esercitati dalla Corte dei conti - sono comunque privi di giustificazione ed illegittimi anche rispetto all'impianto voluto dal legislatore, il quale ha innovativamente configurato (con il D.L. n. 174 del 2012 - a partire dal 2013) il potere della Corte dei conti nei confronti delle istanze locali, attribuendo la competenza ad individuarne le Linee guida alla Conferenza Stato-Regioni ed al DPCM di recepimento.

Infine si devono formulare brevi osservazioni in ordine alla pretesa natura «collaborativa» (o, come dice la Sezione autonomie, «ricognitiva») del controllo operato dalla Sezione regionale per la Liguria; natura che potrebbe indurre ad escludere una significativa lesività del potere esercitato.

Il fatto stesso che il controllo si concluda con una dichiarazione (pur indiretta) di «non regolarità» risulta fortemente lesivo della dignità e del prestigio dell'istituzione regionale: tanto più che, rimettendo gli atti al Presidente del Consiglio Regionale - Assemblea legislativa della Liguria, «che ne cura la pubblicazione» (oltre che alla Procura della Corte dei conti ed alla Procura della Repubblica), la Sezione regionale sembra sollecitare pur sempre azioni di rettifica, e comunque «sanzionatorie», alla Presidenza dell'organo regionale, sulla falsariga di quanto previsto dai commi 10 ed 11 dell'art. 1 del D. L. n. 174/2012.

Inoltre, quand'anche si dovesse ritenere che il provvedimento denunciato abbia una effettiva portata giuridica limitata o nulla, il giudizio di non regolarità formulato dalla Sezione è stato inevitabilmente ripreso attraverso una campagna di stampa che ha turbato l'opinione pubblica, indirizzandola — ancora una volta — contro le istituzioni politiche regionali, con gravissimo danno all'immagine della Regione Liguria.

Sembra dunque evidente che, definendo unilateralmente le metodologie del controllo sui rendiconti dei Gruppi consiliari, senza neppure darne notizia alle Regioni (e tanto meno chiederne il parere), e senza sottoporre la questione alla Conferenza Stato-Regioni, la Sezione autonomie è venuta meno all'obbligo costituzionale di leale cooperazione ed alle stesse indicazioni poste dalla legge sulla cui base essa ha ritenuto di fondare il potere esercitato.

P.Q.M.

Si chiede che codesta Ecc.ma Corte Costituzionale voglia dichiarare che non spetta allo Stato, e per esso alla Corte dei conti, adottare la deliberazioni n. 21/2014 della Sezione regionale di controllo per la Liguria e le deliberazioni di indirizzo della Sezione delle autonomie di cui in epigrafe - nella misura in cui esse possano ancora sorreggere la deliberazione impugnata in principalità, alla luce della Sentenza di codesta Corte Costituzionale n. 130/2014; in particolare dichiarando che non spetta allo Stato e per esso alla Corte dei conti procedere - in relazione all'esercizio finanziario 2012 ed in asserita applicazione del d.l. n. 174 del 2012 - ad esprimere osservazioni sui rendiconti dei Gruppi consiliari del Consiglio regionale — Assemblea legislativa della Liguria, chiedere integrazioni documentali, pervenire ad una comunicazione di irregolarità e disporre misure partecipative, esercitando un controllo sulle singole spese in base a criteri individuati autonomamente ed a posteriori dalla stessa Corte dei conti, con conseguente annullamento delle deliberazioni impuginate.

Si depositano i seguenti documenti:

- 1) Deliberazione della Corte dei conti Sez. aut. del 3/4/2013 n. 12/2013.*
- 2) Deliberazione della Corte dei conti Sez. aut. del 5 luglio 2013 n. 15/2013.*
- 3) Deliberazione Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Liguria n. 21/2014 in data 3 e 26 marzo 2014.*
- 4) Deliberazione Giunta regionale Liguria n. 625 del 30 maggio 2014 di autorizzazione a promuovere il conflitto.*

Genova-Roma, 5 giugno 2014

Avv. Gabriele Pafundi

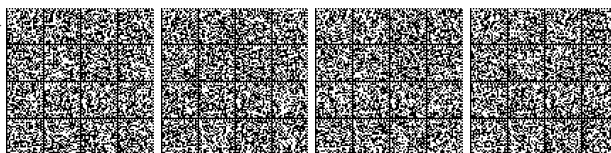
Avv. Barbara Baroli

14C00185

LOREDANA COLECCHIA, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2014-GUR-031) Roma, 2014 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.






GAZZETTA UFFICIALE
 DELLA REPUBBLICA ITALIANA

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

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

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

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

CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO

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

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

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

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

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI

*(di cui spese di spedizione € 129,11)** - annuale € **302,47**
*(di cui spese di spedizione € 74,42)** - semestrale € **166,36**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

*(di cui spese di spedizione € 40,05)** - annuale € **86,72**
*(di cui spese di spedizione € 20,95)** - semestrale € **55,46**

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83 + IVA)

Sulle pubblicazioni della 5ª Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo € **190,00**
 Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5% € **180,50**
 Volume separato (oltre le spese di spedizione) € 18,00
 I.V.A. 4% a carico dell'Editore

Per l'estero i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli, vengono stabilite, di volta in volta, in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

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

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

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





€ 12,00

