

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 155° - Numero 51

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 10 dicembre 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. 269. Sentenza 18 novembre - 3 dicembre 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Misure varie in materia di impiego pubblico (determinazione della spesa limite per il personale appartenente al comparto autonomie locali e al comparto ricerca per il triennio 2012-2014, con esclusione degli oneri relativi al personale contrattista; riconoscimento delle progressioni di carriera per il personale del comparto ricerca maturate nel 2010; concessione di aspettativa non retribuita per la partecipazione del personale del comparto sanitario a progetti di solidarietà nazionale; determinazione dei criteri per l'attribuzione degli incarichi dirigenziali per il comparto sanità; fissazione dei requisiti per il conferimento dell'incarico di direttore dell'Istituto cimbri di Luserna); appalti pubblici (introduzione di limitazioni all'aggiornamento dei prezzi di progetto); ambiente (previsione di sanatoria per violazioni in materia di smaltimento di rifiuti non pericolosi e delle terre e rocce da scavo).**

- Legge della Provincia autonoma di Trento 27 dicembre 2011, n. 18 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Provincia autonoma di Trento - Legge finanziaria provinciale 2012), artt. 9, comma 5, 16, comma 1, 17, comma 1, 21, comma 11, 27, commi 4 e 6, lettera c), 51, commi 4, 5, lettera a), 9, 12 e 18, 57, commi 4 e 5, e 77.

– ..... Pag. 1

### N. 270. Sentenza 18 novembre - 3 dicembre 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - Misure cautelari personali - Riesame dell'ordinanza che dispone una misura coercitiva - Potere integrativo del Tribunale in presenza di difetto di motivazione.**

- Codice di procedura penale, artt. 292, comma 1, e comma 2, lettera c), e 309, comma 9.

– ..... Pag. 19

### N. 271. Ordinanza 18 novembre - 3 dicembre 2014

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

**Immunità parlamentare - Procedimento civile a carico di senatore - Conflitto sollevato dalla Corte di appello di Palermo nei confronti del Senato della Repubblica.**

- Deliberazione del Senato della Repubblica del 29 gennaio 2009 (doc. IV-*quater*, n. 5).

– ..... Pag. 24

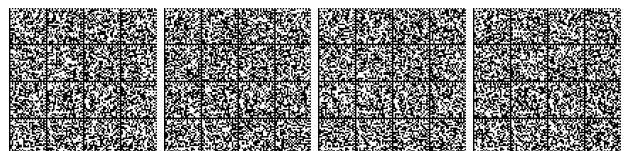
### N. 272. Ordinanza 18 novembre - 3 dicembre 2014

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. 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. 27



## N. 273. Sentenza 1° - 5 dicembre 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - Dibattimento - Contestazione di un fatto che non risultava dagli atti di indagine al momento dell'esercizio dell'azione penale - Preclusione della facoltà dell'imputato di richiedere il giudizio abbreviato.**

– Codice di procedura penale, art. 516.

– ..... Pag. 29

## N. 274. Sentenza 1° - 5 dicembre 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Sanità pubblica - Trattamenti con medicinali per terapie avanzate a base di cellule staminali mesenchimali (cd. metodo STAMINA) - Divieto per le strutture pubbliche di dare inizio a nuovi trattamenti dopo l'entrata in vigore della legge n. 57 del 2013 - Possibilità di completare trattamenti già avviati su singoli pazienti, con medicinali lavorati in laboratori di strutture pubbliche e secondo procedure idonee alla lavorazione e alla conservazione di cellule e tessuti, sotto la responsabilità del medico prescrittore.**

– Decreto-legge 25 marzo 2013, n. 24 (Disposizioni urgenti in materia sanitaria) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 maggio 2013, n. 57 - art. 2.

– ..... Pag. 34

## N. 275. Sentenza 1° - 5 dicembre 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Elezioni - Composizione ed elezione degli organi delle amministrazioni comunali - Comuni con popolazione superiore a 3000 abitanti - Premio di maggioranza alla lista o al gruppo di lista collegato al candidato eletto sindaco.**

– Decreto del Presidente della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol 1° febbraio 2005, n. 1/L (Approvazione del testo unico delle leggi regionali sulla composizione ed elezione degli organi delle amministrazioni comunali), art. 87, comma 1, lettera h).

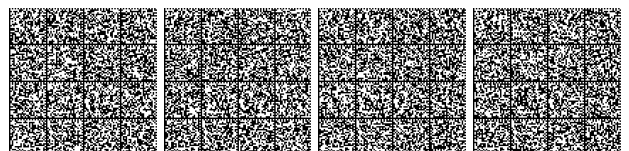
– ..... Pag. 38

#### ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 79. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in Cancelleria il 21 ottobre 2014 (della Provincia autonoma di Bolzano)

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea - Copertura degli oneri conseguenti anche mediante l'utilizzo delle maggiori entrate derivanti dall'abrogazione della norma (art. 31, comma 1, T.U. delle imposte sui redditi) che prevedeva la valutazione ridotta del reddito dominicale in caso di perdite per mancata coltivazione e per cause non dipendenti dalla tecnica agraria, nonché dalla rivalutazione prevista per i redditi dominicali o agrari - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata riserva allo Stato di gettiti di tributi erariali spettanti statutariamente alla Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata modificazione unilaterale dell'assetto delle relazioni finanziarie tra lo Stato e la Provincia autonoma ricorrente - Violazione dei principi di ragionevolezza e di leale collaborazione.**

– Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116, art. 8, comma 2, lettere d) ed e).



- Costituzione, artt. 81 e 136 e artt. 117, 118, 119 e 120, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 8, 9, 16, 75, 75-bis, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 103, 104 e 107; decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268, artt. 9, 10, 10-bis, 13, 17, 18 e 19; legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, commi 106 e 108. . . . . Pag. 45

N. **80.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 23 ottobre 2014 (della Regione Siciliana)

**Camere di commercio - Misura del “diritto annuale camerale” dovuto dalle imprese alle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura - Riduzione *ope legis* dell'importo determinato per l'anno 2014, del 35 per cento per l'anno 2015, del 40 per cento per l'anno 2016 e del 50 per cento a decorrere dall'anno 2017 - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata applicabilità della riduzione anche alle Camere di commercio aventi sede in Sicilia, operanti nell'ambito di materie statutariamente riservate alla potestà legislativa esclusiva regionale (industria e commercio, regime degli enti locali, ordinamento degli enti regionali, disciplina dello stato giuridico ed economico del relativo personale) - Irragionevolezza sotto più profili - Indiscriminato taglio lineare di disponibilità finanziarie, non compensato da coeva riduzione di funzioni o da misure di favore per gli enti camerali - Carezza della necessaria attestazione di copertura finanziaria - Violazione dei principi di buon andamento della Pubblica Amministrazione e di garanzia delle autonomie funzionali locali - Invasione della competenza legislativa regionale in materia di stato giuridico ed economico del personale regionale - Incidenza sulla possibilità delle Camere di commercio siciliane di sostenere il pagamento degli emolumenti dovuti al proprio personale in servizio e in quiescenza - Compressione dell'autonomia finanziaria della Regione Siciliana.**

- Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, art. 28.
- Statuto della Regione Siciliana (regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2), artt. 14, lett. *d*), *o*), *p*), *q*), e 36; Costituzione, artt. 3, 81, 97 e 119; d.P.R. 5 novembre 1949, n. 1182, art. 3. . . . . Pag. 50

N. **220.** Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 28 maggio 2014

**Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Contenimento della spesa in materia di pubblico impiego - Previsione, per i dipendenti pubblici non contrattualizzati (nella specie, personale della carriera prefettizia, con qualifica di viceprefetto aggiunto promosso viceprefetto con decorrenza 1° gennaio 2012), che i meccanismi di adeguamento retributivo non si applicano per gli anni 2011, 2012 e 2013 e che non danno luogo a recuperi - Violazione del principio di uguaglianza per disparità di trattamento tra soggetti nella stessa posizione a seconda della data di promozione, nonché per disparità di trattamento rispetto ai dipendenti del settore privato - Violazione del principio di proporzionalità ed adeguatezza della retribuzione - Violazione del principio di progressività dell'imposizione tributaria - Lesione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.**

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



## N. 221. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 2 aprile 2013

**Istruzione pubblica - Docenti che hanno già stipulato contratti a tempo indeterminato per qualsiasi tipologia di posti di insegnamento o classi di concorso - Previsione che, a decorrere dall'anno scolastico 2010-2011, non è consentita, per tali docenti, la permanenza nelle graduatorie ad esaurimento - Violazione del principio di uguaglianza per irrazionalità - Lesione del diritto-dovere al lavoro - Violazione del principio di tutela dei lavoratori - Violazione del principio dell'accesso agli impieghi pubblici in condizioni di parità - Lesione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.**

- Decreto-legge 25 settembre 2009, n. 134, art. 1, comma 4-*quinquies*, convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2009, n. 167.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 4, comma secondo, 35, 51 e 97..... Pag. 57

## N. 222. Ordinanza della Corte di cassazione - sezioni unite civili del 1° ottobre 2014.

**Servizio civile nazionale - Disciplina - Requisito della cittadinanza italiana per l'ammissione - Conseguente esclusione dei cittadini stranieri regolarmente soggiornanti nello Stato italiano - Lesione di diritto fondamentale della persona - Lesione del principio di uguaglianza - Eccesso di delega.**

- Decreto legislativo 5 aprile 2002, n. 77, art. 3, comma 1.
- Costituzione, artt. 2, 3 e 76; legge 6 marzo 2001, n. 64, art. 2, comma 3, lett. a)..... Pag. 68

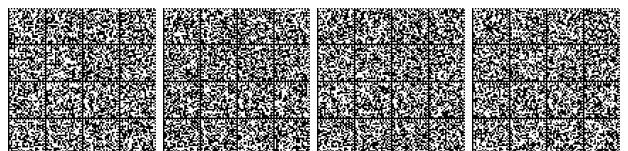
## N. 223. Ordinanza della Commissione tributaria provinciale di Nuoro dell'8 settembre 2014.

**Imposte e tasse - Riorganizzazione della disciplina fiscale dei fondi immobiliari chiusi - Partecipanti che alla data del 31 dicembre 2010 detenevano una quota di partecipazione al fondo superiore al 5% (calcolata tenendo conto anche delle partecipazioni imputate ai familiari) - Obbligo di corrispondere una imposta sostitutiva delle imposte sui redditi nella misura del 5% del valore medio delle quote possedute nel periodo d'imposta risultante dai prospetti periodici redatti nel periodo di imposta 2010 - Irragionevole *revirement*, con effetto retroattivo, nella determinazione legislativa della base imponibile (fino ad allora identificata con il valore netto del fondo) - Contrasto con il principio di ragionevolezza, sotto i profili dell'affidamento dei risparmiatori nella stabilità dell'ordinamento giuridico (e dell'ordinamento tributario in particolare) nonché della certezza dei rapporti giuridici (e della tassazione in particolare) - Incidenza sul buon andamento e sull'imparzialità della pubblica amministrazione - Violazione del principio di affidamento e buona fede in materia tributaria, specificamente tutelato dallo statuto del contribuente.**

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 32, comma 4-*bis*, introdotto dall'art. 8, comma 9, [lett. c),] del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106.
- Costituzione, artt. 3, 53 e 97; legge 27 luglio 2000, n. 212, art. 10, comma 1.

**Imposte e tasse - Riorganizzazione della disciplina fiscale dei fondi immobiliari chiusi - Applicazione dell'imposta sostitutiva sul valore medio delle quote possedute dal risparmiatore, nel caso in cui questi superi la soglia del 5% di partecipazione al patrimonio del fondo - Previsione che, ai fini del calcolo della percentuale, si tiene conto anche delle partecipazioni imputate ai familiari indicati nell'art. 5, comma 5, del testo unico delle imposte sui redditi - Violazione del principio di capacità contributiva - Discriminazione fra contribuenti in base ad un elemento del tutto casuale.**

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 32, comma 3-*bis*, introdotto dall'art. 8, comma 9, [lett. b),] del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106.
- Costituzione, art. 53..... Pag. 75



# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 269

*Sentenza 18 novembre - 3 dicembre 2014*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Misure varie in materia di impiego pubblico (determinazione della spesa limite per il personale appartenente al comparto autonomie locali e al comparto ricerca per il triennio 2012-2014, con esclusione degli oneri relativi al personale contrattista; riconoscimento delle progressioni di carriera per il personale del comparto ricerca maturate nel 2010; concessione di aspettativa non retribuita per la partecipazione del personale del comparto sanitario a progetti di solidarietà nazionale; determinazione dei criteri per l'attribuzione degli incarichi dirigenziali per il comparto sanità; fissazione dei requisiti per il conferimento dell'incarico di direttore dell'Istituto cimbri di Luserna); appalti pubblici (introduzione di limitazioni all'aggiornamento dei prezzi di progetto); ambiente (previsione di sanatoria per violazioni in materia di smaltimento di rifiuti non pericolosi e delle terre e rocce da scavo).**

- Legge della Provincia autonoma di Trento 27 dicembre 2011, n. 18 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Provincia autonoma di Trento - Legge finanziaria provinciale 2012), artt. 9, comma 5, 16, comma 1, 17, comma 1, 21, comma 11, 27, commi 4 e 6, lettera *c*), 51, commi 4, 5, lettera *a*), 9, 12 e 18, 57, commi 4 e 5, e 77.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo Maria NAPOLITANO;

*Giudici :* 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

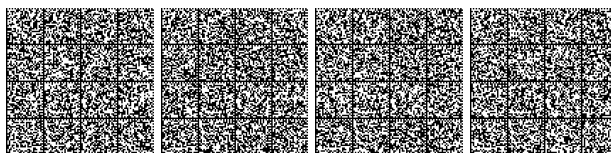
## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 9, comma 5, 16, comma 1, 17, comma 1, 21, comma 11, 27, commi 4 e 6, lettera *c*), 51, commi 4, 5, lettera *a*), 9, 12 e 18, 57, commi 4 e 5, e 77 della legge della Provincia autonoma di Trento 27 dicembre 2011, n. 18 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Provincia autonoma di Trento - Legge finanziaria provinciale 2012), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso spedito per la notifica il 27 febbraio 2012, depositato in cancelleria il 6 marzo 2012 ed iscritto al n. 58 del registro ricorsi 2012.

Visto l'atto di costituzione della Provincia autonoma di Trento;

udito nell'udienza pubblica del 4 novembre 2014 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giandomenico Falcon per la Provincia autonoma di Trento.



*Ritenuto in fatto*

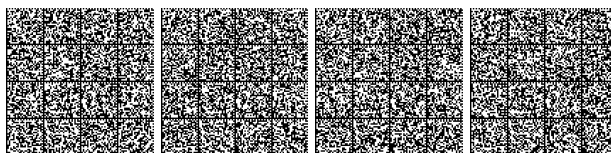
1.- Con ricorso notificato il 27-28 febbraio 2012 e depositato il successivo 6 marzo 2012 (reg. ric. n. 58 del 2012), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato varie disposizioni della legge della Provincia autonoma di Trento 27 dicembre 2011, n. 18 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Provincia autonoma di Trento - Legge finanziaria provinciale 2012). Più specificamente, sono oggetto di impugnazione l'art. 9, comma 5; l'art. 16, comma 1; l'art. 17, comma 1; l'art. 21, comma 11; l'art. 27, comma 4 e comma 6, lettera c); l'art. 51, commi 4, 9 e 18; l'art. 51, comma 5, lettera a); l'art. 51, comma 12; l'art. 57, comma 4; l'art. 57, comma 5; e l'art. 77 della suddetta legge provinciale, in riferimento agli artt. 3, 9, 97 e 117 della Costituzione, oltre che agli artt. 4, 8 e 73 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige).

1.1.- In particolare, relativamente all'art. 9, comma 5, della legge prov. Trento n. 18 del 2011, l'Avvocatura generale dello Stato ha osservato che tale disposizione riduce di tre punti percentuali l'aliquota dell'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore. Ad avviso del ricorrente, questa previsione violerebbe anzitutto l'art. 73, comma 1-bis, del d.P.R. n. 670 del 1972, in quanto modificherebbe l'aliquota di un tributo erariale al di fuori dei limiti previsti dal legislatore statale. Si tratterebbe infatti di un tributo istituito con legge dello Stato, la quale lo attribuisce alle Province delle Regioni a statuto ordinario, dove hanno sede i pubblici registri automobilistici in cui i veicoli sono iscritti, e che consente alle Province medesime di variare, entro limiti predeterminati, le aliquote dell'imposta. L'Avvocatura generale dello Stato ha osservato che questo meccanismo non è stato esteso alle Regioni a statuto speciale, né alle Province autonome di Trento e Bolzano, le quali pertanto, ai sensi dell'art. 60 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 (Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali), rimangono titolari del gettito dell'imposta, senza poter intervenire sulle aliquote.

Ad avviso del ricorrente, l'art. 9, comma 5, della legge della Provincia autonoma di Trento n. 18 del 2011 violerebbe non solo il parametro statutario, ma altresì l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto, nel modificare l'aliquota di un'imposta statale al di fuori dei limiti consentiti dalla legislazione dello Stato, sarebbe invasivo della competenza statale esclusiva in materia di disciplina del sistema tributario dello Stato. Risulterebbe violato pure l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto la disposizione impugnata sarebbe in contrasto con i principi della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, dal momento che con essa la Provincia autonoma di Trento sarebbe intervenuta nella materia prima che venissero dettate le relative norme di coordinamento.

1.2.- Con riguardo all'art. 16, comma 1, della legge prov. Trento n. 18 del 2011, il ricorrente ha sottolineato che tale disposizione determina la spesa complessiva per il personale appartenente al comparto autonomie locali e al comparto ricerca per gli anni 2012, 2013, 2014 e successivi - nella misura di 218.266.010 euro per ciascun anno, da aumentarsi con le somme previste per gli obiettivi in materia di riorganizzazione e di efficienza gestionale dall'art. 3, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Trento 27 dicembre 2010, n. 27 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Provincia autonoma di Trento - Legge finanziaria provinciale 2011) - specificando, però, che in tale spesa «non rientrano gli oneri relativi al personale assunto con contratto di diritto privato per la realizzazione di lavori, interventi o attività sulla base di particolari norme di settore». Ad avviso del ricorrente, questa esclusione sottrarrebbe a limiti predeterminati sia la spesa per personale assunto in base a particolari norme di settore, sia quella relativa ai «contrattisti» assunti, nella misura massima di 60 unità e mediante concorsi pubblici per titoli ed esami, con contratto a tempo indeterminato, ai sensi dell'art. 63, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento 28 marzo 2009, n. 2 (Disposizioni per l'asestamento del bilancio annuale 2009 e pluriennale 2009-2011 della Provincia autonoma di Trento - Legge finanziaria di asestamento 2009).

Sempre nella prospettazione avanzata dal ricorrente, dalla legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica - art. 9-bis del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102 (erroneamente citati come decreto-legge n. 78 del 2010 e legge n. 102 del 2010); art. 32, commi 10, 11 e 12, della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2012); art. 1, commi 557 e 557-bis, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2007), come modificati dall'art. 14, comma 7, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 - si ricaverebbe che nel limite di spesa per il personale rilevante ai fini del rispetto del patto di stabilità interno vanno comprese tutte le spese di personale, a qualsiasi titolo sostenute. Ne discende che la disposizione impugnata violerebbe, anzitutto, l'art. 117, terzo comma, Cost., nella parte in cui attribuisce alla competenza legislativa





concorrente il coordinamento dei bilanci e della finanza pubblica, in quanto, nell'esonerare la spesa per il personale contrattista dal rispetto del limite necessario a garantire l'osservanza del patto di stabilità interno, sarebbe in contrasto con i principi della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dei quali vanno incluse in tale patto tutte le spese di personale, a qualsiasi titolo sostenute.

Ad avviso del ricorrente, la disposizione impugnata violerebbe, altresì, l'art. 8, numero 1), del d.P.R. n. 670 del 1972, in quanto contrasterebbe con i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, che la legislazione provinciale in materia di personale, anche laddove interviene in materia di competenza esclusiva, deve rispettare, per effetto del rinvio all'art. 4 del medesimo statuto presente nel suddetto art. 8. Tra questi principi rientrerebbe, infatti, ad avviso del ricorrente, anche il divieto generale di incremento della spesa per il personale stabilito per tutte le pubbliche amministrazioni dall'art. 9 del decreto-legge n. 78 del 2010, conv., con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010.

1.3.- Con riguardo all'art. 17, comma 1, della legge prov. Trento n. 18 del 2011, la Presidenza del Consiglio dei ministri ha fatto presente che tale disposizione, mentre attribuisce effetti solo giuridici alle progressioni di carriera del personale del comparto ricerca maturate negli anni 2011, 2012 e 2013, riconosce, con riferimento a quelle maturate nel corso del 2010, effetti anche economici, «che inciderebbero sugli anni 2011, 2012 e successivi».

In questa parte, la disposizione risulterebbe, pertanto, in contrasto sia con l'art. 117, terzo comma, Cost., là dove attribuisce alla legislazione concorrente la materia del coordinamento della finanza pubblica, sia con l'art. 8, numero 1), del d.P.R. n. 670 del 1972, in quanto violerebbe i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, che la legislazione provinciale in materia di personale deve rispettare per effetto del rinvio all'art. 4 del medesimo statuto. In particolare, la disposizione impugnata risulterebbe essere in contrasto con il principio posto dall'art. 9, comma 21, del decreto-legge n. 78 del 2010, conv., con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010, consistente nel divieto di produzione di effetti economici delle progressioni di carriera negli anni a partire dal 2011.

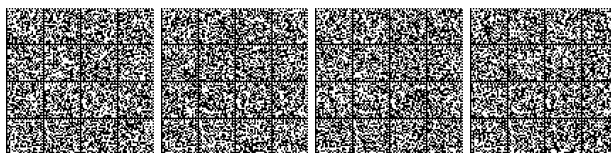
Inoltre, la disposizione impugnata si porrebbe altresì in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che riserva alla legislazione esclusiva statale la materia dell'ordinamento civile, nella quale pacificamente rientra il pubblico impiego contrattualizzato, incluso l'aspetto retributivo. Pertanto, l'art. 17, comma 1, della legge prov. Trento n. 18 del 2011, capovolgendo la disciplina della legge dello Stato in materia di effetti degli avanzamenti di carriera sulla retribuzione, invaderebbe la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile.

1.4.- Relativamente all'art. 21, comma 11, della legge prov. Trento n. 18 del 2011, l'Avvocatura generale dello Stato ha argomentato che tale disposizione consente alla Giunta provinciale di definire i criteri per l'attribuzione di incarichi a personale di categoria D o con qualifica di direttore, costituendo allo scopo uno specifico fondo. Così facendo, essa si porrebbe in violazione sia dell'art. 8, numero 1), del d.P.R. n. 670 del 1972, in quanto contrasterebbe con i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, che la legislazione provinciale in materia di personale deve rispettare, per effetto del rinvio all'art. 4 del medesimo statuto; sia degli artt. 3 e 97 Cost., in quanto derogherebbe alla regola del pubblico concorso, senza specificare né i presupposti al ricorrere dei quali è consentito attribuire gli incarichi, né di quali incarichi si tratti. In tal modo, pertanto, la legislazione provinciale vanificherebbe il principio desumibile dall'art. 35, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), il quale stabilisce che l'assunzione nelle amministrazioni pubbliche con contratto individuale di lavoro deve avvenire tramite procedure selettive che garantiscano in misura adeguata l'accesso dall'esterno, e pone i principi di pubblicità, imparzialità, economicità, oggettività, trasparenza e pari opportunità, cui devono conformarsi le procedure di reclutamento nelle pubbliche amministrazioni.

1.5.- Con riferimento all'art. 27, comma 4, della legge prov. Trento n. 18 del 2011, il ricorrente ha ricordato che tale disposizione affida alla Giunta provinciale la funzione di formulare direttive all'Agenzia provinciale per la rappresentanza negoziale (APRAN) per consentire all'Azienda provinciale per i servizi sanitari di concedere un'aspettativa non retribuita e utile a ogni altro fine, per un periodo massimo di novanta giorni ogni biennio, con oneri previdenziali a carico del datore di lavoro e del dipendente versati dall'Azienda medesima, al fine di favorire la partecipazione del proprio personale a progetti di solidarietà internazionale approvati o sostenuti dalla Provincia.

Ad avviso del ricorrente, tale disposizione violerebbe l'art. 8, numero 1), del d.P.R. n. 670 del 1972, in quanto contrasterebbe con i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, che la legislazione provinciale in materia di personale deve rispettare, per effetto del rinvio all'art. 4 del medesimo statuto. In particolare, introdurrebbe unilateralmente una nuova tipologia di aspettativa, per progetti di solidarietà, ponendosi perciò in contrasto con il principio della contrattazione collettiva, che regge l'intero settore del lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione, ai sensi dell'art. 40, comma 1, del decreto legislativo n. 165 del 2001.

Inoltre, poiché la disciplina della contrattazione collettiva del rapporto di pubblico impiego appartiene alla materia dell'ordinamento civile, la disposizione impugnata violerebbe altresì l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto invaderebbe la competenza esclusiva statale in quest'ultima materia, posto che solo la legge dello Stato potrebbe mutare o integrare le decisioni assunte in sede collettiva in materia di aspettativa.



1.6.- Con riguardo all'art. 27, comma 6, lettera *c*), della legge della Provincia autonoma di Trento n. 18 del 2011, la Presidenza del Consiglio dei ministri ha sottolineato che tale disposizione, tra l'altro, assoggetta la dirigenza del servizio sanitario provinciale al cosiddetto spoils system, stabilendo che la durata massima degli incarichi non può essere superiore a quella del direttore generale dell'Azienda provinciale per i servizi sanitari.

La disposizione impugnata, ad avviso del ricorrente, violerebbe l'art. 8, numero 1), del d.P.R. n. 670 del 1972, in quanto contrasterebbe con i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, che la legislazione provinciale in materia di personale deve rispettare, per effetto del rinvio all'art. 4 del medesimo statuto, e in particolare con gli artt. 14 e 19, comma 1-ter del decreto legislativo n. 165 del 2001, che individuano i casi di revoca degli incarichi dirigenziali e limitano il meccanismo dello spoils system ai soli uffici di diretta collaborazione con il vertice dell'ente.

Ad avviso del ricorrente, inoltre, la disposizione impugnata violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., in quanto invaderebbe la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, posto che solo la legge dello Stato potrebbe mutare o integrare la materia della cessazione del rapporto di pubblico impiego.

1.7.- Relativamente all'art. 51, comma 4, della legge prov. Trento n. 18 del 2011, l'Avvocatura generale dello Stato ha fatto presente che tale disposizione introduce una nuova causa di esclusione obbligatoria delle imprese partecipanti alle gare pubbliche provinciali, nel caso in cui venga offerto un prezzo nel quale la percentuale di incidenza del costo del personale sia inferiore a quella minima indicata nel bando. Inoltre, per le sole gare di importo inferiore alla soglia comunitaria, prevede l'obbligo di sottoporre a verifica di anomalia le offerte nelle quali il costo del personale sia inferiore a quello indicato nel progetto posto a base di gara.

Ad avviso del ricorrente, la disposizione, nella parte in cui introduce una nuova clausola di esclusione obbligatoria, violerebbe anzitutto l'art. 8, numero 17), del d.P.R. n. 670 del 1972, in quanto contrasterebbe con i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con il diritto comunitario, che la legislazione provinciale in materia di lavori pubblici deve rispettare, e in particolare il «principio di concorrenza», per come desumibile dal codice dei contratti pubblici, adottato con il decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE). In ossequio al «principio di concorrenza», enunciato, assieme a quello di economicità e ad altri, dall'art. 2 del d.lgs. n. 163 del 2006, l'enumerazione delle clausole di esclusione da parte del legislatore statale costituirebbe un numero chiuso non suscettibile di ampliamento, neppure da parte delle Regioni speciali e delle Province autonome, benché gli artt. 2 e 4 del d.lgs. n. 163 del 2006 lascino aperte alcune possibilità di deroga, in nome, tra l'altro, di «esigenze sociali».

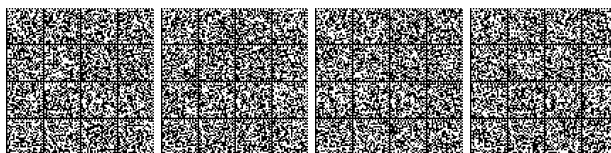
La disposizione impugnata violerebbe altresì l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., in quanto invaderebbe la competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, che ai sensi della giurisprudenza costituzionale costituisce una tipica «materia trasversale». Soltanto la legge dello Stato, perciò, potrebbe introdurre ulteriori cause di esclusione obbligatoria - che limitano l'efficienza concorrenziale del sistema, in quanto si traducono in limitazioni immediate delle possibilità di partecipazione delle imprese alle gare pubbliche - e nuove ipotesi di anomalia, al di là di quelle individuate nell'art. 86 del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo n. 163 del 2006. In quest'ultimo caso, infatti, il legislatore provinciale introdurrebbe una restrizione della discrezionalità tecnica delle stazioni appaltanti, che si tradurrebbe in una violazione del principio di economicità e del principio di concorrenza.

Infine, la disposizione impugnata, in entrambe le sue previsioni, contrasterebbe con l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., in quanto invaderebbe la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, posto che limiterebbe la libertà contrattuale delle imprese partecipanti di presentare le proprie offerte, le quali hanno, dal punto di vista privatistico, natura di proposta contrattuale.

Ad avviso del ricorrente, i vizi suddetti si trasmetterebbero all'art. 51, commi 9 e 18, dal momento che ambedue i commi rinviano al comma 4 del medesimo articolo o, per meglio dire, all'art. 30, comma 5-bis, della legge della Provincia autonoma di Trento 10 settembre 1993, n. 26 (Legge provinciale sui lavori pubblici), come sostituito dall'impugnato comma 4.

1.8.- Relativamente all'art. 51, comma 12, della legge prov. Trento n. 18 del 2011, sempre in materia di contratti pubblici, il ricorrente ha evidenziato che esso, tra l'altro, subordina l'aggiornamento dei prezzi di progetto al superamento di una percentuale di aumento del 2,5 per cento dei medesimi prezzi, quali risultanti dagli elenchi ufficiali, che sia intervenuto tra la data della delibera di contrarre e quella di indizione dell'appalto.

Ad avviso del ricorrente tale previsione violerebbe l'art. 8, numero 17), del d.P.R. n. 670 del 1972, in quanto contrasterebbe con i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, che la legislazione provinciale in materia di lavori pubblici deve rispettare. In particolare, viene in rilievo il «principio di adeguamento continuo» dei prezzi posti a base di gara, per come desumibile dall'art. 133, comma 8, del codice dei contratti pubblici, adottato con il decreto legislativo n. 163 del 2006.



La suddetta disposizione contrasterebbe inoltre con l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., in quanto invaderebbe la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, posto che la norma impugnata limita l'autonomia negoziale relativamente all'offerta del prezzo della prestazione dedotta in appalto, impedendo alle imprese di tenere conto nelle proprie offerte degli incrementi di costo fino a quando questi non abbiano superato la percentuale del 2,5 per cento rispetto all'elenco vigente al momento della deliberazione di contrarre.

1.9.- Con riferimento all'art. 57, comma 4, della legge prov. Trento n. 18 del 2011, il ricorrente ha ricordato che tale disposizione introduce una sanatoria per le violazioni commesse in materia di smaltimento di rifiuti non pericolosi, consentendo l'autorizzazione a posteriori dell'esercizio di impianti di smaltimento (discariche e simili), anche ove avviate in carenza o in difformità dal prescritto titolo autorizzativo.

Ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, la disposizione provinciale violerebbe l'art. 117, primo comma, Cost., in quanto contrasterebbe con le direttive comunitarie le quali impongono che tutte le attività inerenti alla gestione del ciclo dei rifiuti, compreso lo smaltimento, siano soggette ad autorizzazione preventiva. Vengono in rilievo, in particolare, la direttiva del 19 novembre 2008, n. 2008/98/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive) e la direttiva del 15 gennaio 2008, n. 2008/1/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla prevenzione e la riduzione dell'inquinamento): la previsione di una sanatoria sostanzialmente generalizzata finirebbe infatti, da un lato, per vanificare l'efficacia delle sanzioni previste, tanto più che l'accertamento che nella discarica siano stati sempre smaltiti criteri «conformi» può rivelarsi impossibile, specie ove lo smaltimento abusivo si sia protratto a lungo; dall'altro, si fonderebbe su criteri solo in apparenza restrittivi, che in realtà non garantiscono affatto che nella discarica non siano mai stati smaltiti rifiuti pericolosi o comunque non conformi, e che pertanto non sono idonei ad assicurare il soddisfacimento degli interessi pubblici ai quali il sistema autorizzativo voluto dalle suddette direttive è informato.

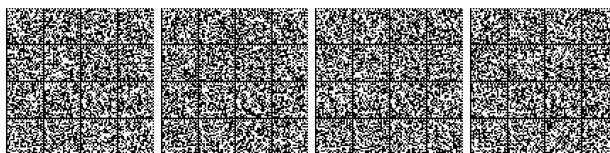
L'impugnata disposizione contrasterebbe, altresì, con l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in quanto invaderebbe la competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. Il ricorrente ha, infatti, ricordato - richiamandosi, tra le altre, alla sentenza n. 249 del 2009 di questa Corte - che la disciplina dei rifiuti si colloca nell'ambito della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di competenza esclusiva statale, anche se interferisce con altri interessi e competenze. La previsione di una sanatoria sostanzialmente generalizzata peggiorerebbe, in particolare, il livello di tutela assicurato dalla normativa statale, e in particolare dagli artt. 208 e seguenti del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), con cui il legislatore ha dato attuazione alle suddette direttive comunitarie, prevedendo l'obbligo inderogabile di autorizzazione integrata preventiva.

Da ciò il ricorrente desume, altresì, la violazione del principio di tutela dell'ambiente desumibile dall'art. 9 Cost., in quanto configurerebbe una sanatoria sostanzialmente indiscriminata.

1.10.- Con riguardo all'art. 57, comma 5, della legge prov. Trento n. 18 del 2011, il ricorrente ha osservato che tale disposizione introduce, per lo specifico settore dello smaltimento delle terre e rocce da scavo, una sanatoria del tutto analoga a quella, appena esaminata, relativa allo smaltimento di rifiuti non pericolosi.

Dopo aver ricordato che le terre e rocce da scavo sono sottoposte alla disciplina dei rifiuti sia ai sensi della normativa statale (art. 186, comma 5, del d.lgs. n. 152 del 2006), sia ai sensi della normativa comunitaria (considerando n. 14 e art. 7 della direttiva 2008/98/CE, che fanno entrambi rinvio all'elenco dei rifiuti di cui alla decisione della Commissione 2000/532/CE, del 3 maggio 2000), il ricorrente ha sostenuto che la disposizione in questione violerebbe, al pari di quella immediatamente precedente, in primo luogo l'art. 117, primo comma, Cost., in quanto contrasterebbe con le direttive comunitarie n. 2008/98/CE in materia di rifiuti e n. 2008/1/CE in materia di prevenzione e riduzione dell'inquinamento, le quali impongono che tutte le attività inerenti alla gestione del ciclo dei rifiuti, compreso lo smaltimento, siano soggette ad autorizzazione preventiva. E, in secondo luogo, l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in quanto invaderebbe la competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, posto che la previsione di una sanatoria indifferenziata con riferimento allo smaltimento delle terre e rocce da scavo peggiorerebbe il livello di tutela assicurato dalla normativa statale (e in particolare dagli artt. 208 e seguenti del decreto legislativo n. 152 del 2006), non giustificata da apprezzabili interessi provinciali a cui la disposizione in esame possa essere considerata «funzionale». In particolare, la distinzione tra violazioni «documentali o formali» e violazioni «sostanziali», su cui la disposizione si basa, risulterebbe generica e priva di criteri applicativi. La stessa previsione della previa analisi di rischio, per le sole violazioni qualificate come «sostanziali», apparirebbe in ogni caso irrilevante, poiché l'insussistenza di rischio ambientale è comunque una condizione preliminare, necessaria anche in relazione alle attività autorizzate.

1.11.- Con riferimento all'art. 77 della legge prov. Trento n. 18 del 2011, il ricorrente ha osservato che la disposizione consente che lo statuto dell'Istituto cimbro di Luserna (che svolge funzioni di salvaguardia, promozione e valorizzazione del patrimonio etnografico e culturale della minoranza germanofona del Comune di Luserna), adottato dal consiglio di amministrazione dell'Istituto a maggioranza assoluta dei componenti e approvato dalla Giunta provin-



ciale, consenta che venga nominato direttore dell'Istituto suddetto anche un soggetto privo dei requisiti per la nomina a dirigente, «purché in possesso di professionalità e attitudine alla direzione».

Ad avviso del ricorrente, tale disposizione violerebbe anzitutto l'art. 8, numero 1), del d.P.R. n. 670 del 1972, in quanto contrasterebbe con i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, che la legislazione provinciale in materia di personale deve rispettare, per effetto del rinvio all'art. 4 del medesimo statuto. In particolare, l'oscuro riferimento alla professionalità e all'attitudine alla direzione non garantisce che la persona designata integri i requisiti di capacità e di esperienza che gli artt. 19, comma 6, e 28 del d.lgs. n. 165 del 2001 fissano con chiarezza, facendo riferimento a pregresse attività dirigenziali, a comprovata specializzazione professionale derivante da formazione universitaria (con il possesso per lo meno del diploma di laurea), alla produzione scientifica.

Inoltre, la disposizione risulterebbe in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost., sotto i profili della ragionevolezza e della buona organizzazione dell'amministrazione, in quanto la mera richiesta di professionalità e attitudine alla direzione non sarebbe idonea a perseguire la finalità di assicurare all'Istituto una direzione efficiente e in quanto la buona organizzazione presuppone anzitutto una qualificazione professionale adeguata a chi è preposto a funzioni dirigenziali.

2.- Con atto depositato il 6 aprile 2012 si è costituita in giudizio la Provincia autonoma di Trento e ha chiesto che le sollevate questioni di legittimità costituzionale vengano dichiarate inammissibili o infondate.

3.- Con atto depositato il 28 maggio 2012 il Presidente del Consiglio dei ministri ha dichiarato di rinunciare al ricorso indicato in epigrafe, limitatamente all'impugnazione dell'art. 9, comma 5, della legge prov. Trento n. 18 del 2011.

La rinuncia parziale è stata accettata dalla Provincia autonoma di Trento con atto depositato il 6 febbraio 2013, previa conforme delibera della Giunta provinciale, in data 18 gennaio 2013.

4.- Con memoria datata 5 febbraio 2013, ma depositata il 9 giugno 2014, la Provincia autonoma di Trento ha argomentato nel senso dell'inammissibilità o dell'infondatezza delle residue censure formulate nel ricorso.

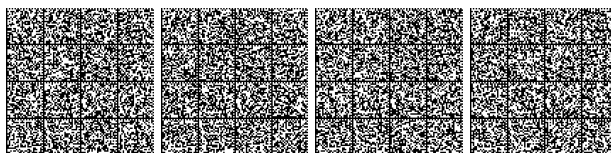
4.1.- Con riferimento all'art. 16, comma 1, della legge prov. Trento n. 18 del 2011, la resistente ha argomentato per l'inammissibilità della censura, sia per aver dedotto parametri non presenti nella deliberazione della ricorso, sia per contraddittorietà interna dei parametri. In particolare, poiché la delibera del Governo con cui il ricorso è stato promosso non menziona né l'art. 9-bis, comma 5, del d. l. n. 78 del 2009, conv., con modificazioni, dalla legge n. 102 del 2009, né l'art. 14, comma 7, del d. l. n. 78 del 2010, conv., con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010, andrebbe, in tesi, dichiarata l'inammissibilità delle censure (in proposito sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 198 del 2012, n. 149 del 2012, n. 108 del 2012, n. 205 del 2011, n. 27 del 2008, n. 275 del 2007).

Analogamente, sarebbe inammissibile la censura che lamenta la violazione dell'art. 8 dello statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/Südtirol e del principio dell'ordinamento della Repubblica che sarebbe sancito dall'art. 9, comma 1, del d. l. n. 78 del 2010, conv., con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010, dal momento che la delibera governativa evoca l'art. 8 del medesimo statuto solo per affermare che la norma impugnata non rientrerebbe nell'ambito di competenza primaria della Provincia autonoma, ma nella materia del coordinamento della finanza pubblica, di competenza concorrente. Sussisterebbe, inoltre, una contraddittorietà interna tra i parametri invocati, visto che l'Avvocatura sembrerebbe ricondurre la disciplina in questione alla potestà legislativa concorrente e, al tempo stesso, alla potestà legislativa primaria della Provincia autonoma.

Nel merito, la Provincia autonoma di Trento ha sostenuto l'infondatezza della censura riferita all'art. 16, comma 1, della legge prov. Trento n. 18 del 2011, per erroneità delle premesse interpretative e per difetto di pertinenza dei parametri invocati, ricordando inoltre che l'intero art. 16 è stato abrogato dall'art. 25, comma 3, della legge della Provincia autonoma di Trento 27 dicembre 2012, n. 25 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Provincia autonoma di Trento - Legge finanziaria provinciale 2013), a decorrere dal 1° gennaio 2013. Quest'ultima legge ha poi fissato i limiti di spesa per gli anni 2013-2015, inferiori ai precedenti e senza ripetere la disposizione di cui all'ultimo periodo dell'art. 16, comma 1, che escludeva da tali limiti gli oneri relativi al personale assunto con contratto di diritto privato sulla base di particolari norme di settore.

Infondata sarebbe anche la questione in cui si invoca la violazione dell'art. 8, n. 1, dello statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/Südtirol, sia perché la materia relativa all'«ordinamento degli uffici provinciali e del personale» rientrerebbe ora nell'art. 117, quarto comma, Cost. e non sarebbe pertanto soggetta al limite dei principi generali dell'ordinamento (sentenze n. 95 del 2008 e n. 274 del 2003), sia in quanto l'art. 9, comma 1, del d. l. n. 78 del 2010, conv., con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010, non potrebbe essere qualificato come un principio generale dell'ordinamento.

In ogni caso, poi, alla Provincia autonoma di Trento, che è dotata, ai sensi dell'art. 79 del d.P.R. n. 670 del 1972, di una speciale autonomia finanziaria, non solo rispetto alle Regioni ordinarie, ma anche rispetto alle altre autonomie speciali, non sarebbero applicabili i limiti derivanti dal d. l. n. 78 del 2010, conv., con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010, ai sensi di quanto espressamente previsto dall'art. 1 della legge prov. n. 27 del 2010, con disposizione non impugnata dal Governo.



Quanto, infine, alla censura riferita all'ultimo periodo dell'art. 16, comma 1, della legge prov. Trento n. 18 del 2011, in relazione all'esclusione della spesa per il personale assunto in base a particolari norme di settore, essa risulterebbe inammissibile, per le ragioni sopra esposte, e infondata. L'infondatezza è desunta dal fatto che tale disposizione avrebbe il solo fine di chiarire che non rientrano nella spesa generale del personale provinciale gli oneri per il personale assunto con contratto di diritto privato nel settore delle opere di difesa sui corsi d'acqua e di manutenzione delle foreste, in quanto si tratta di spese già comprese negli stanziamenti destinati agli interventi in questione.

4.2.- Con riferimento all'art. 17, comma 1, della legge prov. Trento n. 18 del 2011, la resistente ha ribadito l'eccezione di inammissibilità della censura, a causa della contemporanea, e non coordinata, invocazione sia del limite dei principi generali dell'ordinamento della potestà primaria provinciale in materia di personale, sia dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, sia infine dell'incidenza sulla competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile. Si tratterebbe, perciò, di un motivo di ricorso internamente contraddittorio, e pertanto da ritenersi inammissibile, in base alla giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 35 del 2011; n. 297 del 2009; n. 10 del 2008; n. 391 del 2006).

Nel merito, la Provincia autonoma di Trento ha argomentato per l'infondatezza delle censure riferite a tale disposizione, che sarebbe volta unicamente a modificare la disciplina delle progressioni di carriera del personale del comparto ricerca in senso conforme alla normativa statale, in quanto la previgente disciplina provinciale sarebbe risultata più restrittiva di quella statale. L'art. 9, comma 21, del d. l. n. 78 del 2010, conv., con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010, richiamato dal ricorso quale parametro interposto, infatti, oltre a non essere invocabile in virtù della speciale autonomia finanziaria provinciale, non si occuperebbe affatto delle progressioni del 2010, ma tratterebbe solo di quelle degli anni 2011-2013, sterilizzandole a fini economici.

Specificamente infondata sarebbe, poi, la censura per violazione del limite dei «principi generali dell'ordinamento», che invoca la violazione dell'art. 8, n. 1, dello statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/Südtirol, dal momento che l'art. 9, comma 21, del d. l. n. 78 del 2010, conv., con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010, non sarebbe qualificabile come tale, oltre che per il fatto che questo limite non sarebbe più applicabile alla Provincia autonoma in forza dell'attribuzione di una più ampia competenza in materia di personale, per effetto dell'art. 117, quarto comma, Cost. (sono citate le sentenze n. 95 del 2008 e n. 274 del 2003 di questa Corte). La medesima censura risulterebbe inoltre inammissibile, in quanto assente nella delibera governativa, nella quale si sosteneva che la norma di cui all'art. 17, comma 1, della legge impugnata non rientrasse nella materia dell'«ordinamento del personale».

4.3.- Con riguardo all'art. 21, comma 11, della legge impugnata, la Provincia autonoma di Trento ha argomentato nel senso dell'inammissibilità e dell'infondatezza delle relative censure.

In primo luogo, si riscontrerebbe, infatti, l'estraneità del parametro invocato, e in particolare, dell'art. 97 Cost., laddove pone la regola del pubblico concorso, rispetto alla norma impugnata, dal momento che questa si applicherebbe al personale già in servizio e non determinerebbe alcun mutamento della qualifica dei soggetti interessati, riferendosi ad incarichi di carattere temporaneo (come chiarito dalla modifica apportata dalla legge prov. n. 25 del 2012).

In secondo luogo, la censura sarebbe inammissibile, sia nella parte in cui invoca la lesione del principio del pubblico concorso, perché tale profilo sarebbe assente nella delibera governativa; sia nella parte in cui lamenta la mancata indicazione dei presupposti per l'attribuzione degli incarichi, perché il parametro dei «principi generali in tema di pubblico impiego dettati dal d.lgs. n. 165 del 2001» sarebbe invocato in maniera generica, in quanto verrebbe indicato solo l'art. 35 di tale decreto legislativo, che non riguarderebbe il conferimento degli incarichi, bensì le procedure di reclutamento.

In terzo e ultimo luogo, la censura sarebbe in ogni caso infondata, dal momento che il decreto legislativo n. 165 del 2001 non si applicherebbe alla Provincia autonoma di Trento - essendo semmai applicabili solo i principi desumibili dalla 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), non menzionata nel ricorso - e il relativo art. 35 non avrebbe rango di principio generale dell'ordinamento. Inoltre, la disposizione impugnata si limiterebbe a prevedere uno specifico fondo, senza innovare quanto alle procedure di conferimento degli incarichi, e interverrebbe comunque in una materia, quella dell'«ordinamento degli uffici e del personale», ora rientrante nella potestà legislativa primaria provinciale ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.

4.4.- Relativamente all'art. 27, comma 4, della legge prov. Trento n. 18 del 2011, nella memoria difensiva si è rilevato un profilo di inammissibilità per contraddittorietà, perché lo Stato invocherebbe contemporaneamente sia un titolo di competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile (il che implicherebbe la carenza di potere della Provincia autonoma), sia un limite alla potestà legislativa provinciale primaria in materia di pubblico impiego (il che implicherebbe il cattivo esercizio della competenza legislativa provinciale).



La censura sarebbe, inoltre, infondata laddove lamenta il contrasto con la contrattazione collettiva nazionale, dal momento che il contratto collettivo del personale del servizio sanitario nazionale non si applicherebbe al personale dell'Azienda provinciale per i servizi sanitari, che sarebbe soggetto allo specifico contratto collettivo provinciale. La norma impugnata, inoltre, lungi dall'introdurre una nuova tipologia di aspettativa, si limiterebbe a regolare il potere di indirizzo che la Giunta ha nei confronti dell'APRAN affinché questa ne tenga conto nella contrattazione con i sindacati. Infine, l'art. 40 del decreto legislativo n. 165 del 2001, evocato quale «parametro interposto», non avrebbe il rango di principio generale dell'ordinamento e la materia dell'«ordinamento degli uffici provinciali e del personale» rientrerebbe nella potestà legislativa primaria provinciale ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.

4.5.- Con riguardo all'art. 27, comma 6, lettera c), della legge prov. Trento n. 18 del 2011, la Provincia autonoma ha riferito anche alle censure rivolte a tale articolo l'eccezione di inammissibilità per contraddittorietà, perché lo Stato invocherebbe contemporaneamente sia un titolo di competenza esclusiva statale, quella in materia di ordinamento civile (il che implicherebbe la carenza di potere della Provincia autonoma), sia un limite alla potestà legislativa provinciale primaria in materia di pubblico impiego (il che implicherebbe il cattivo esercizio della competenza legislativa provinciale).

Anche tale questione sarebbe, comunque, infondata, dal momento che essa non prevedrebbe affatto un caso di spoils system, limitandosi a regolare, in via transitoria, l'attribuzione di nuovi incarichi dirigenziali, disciplinandone la durata, che deve consistere in un tempo certo e definito, ma non superiore a quella dell'incarico di direttore generale dell'azienda. La disposizione secondo cui, in caso di cessazione anticipata, per qualunque causa, del rapporto di lavoro del direttore generale, il nuovo direttore generale procede alla verifica qualitativa dell'operato dei direttori, con facoltà di revocare gli incarichi a fronte di una valutazione negativa, è collocata, invece, nell'art. 28, comma 3, della legge della Provincia autonoma di Trento 23 luglio 2010, n. 16 (Legge provinciale sulla tutela della salute), che non forma oggetto del giudizio e che è evocato nella richiamato nell'art. 56, comma 4-bis, lettera a), della medesima legge n. 16 del 2010, come introdotto dalla disposizione impugnata.

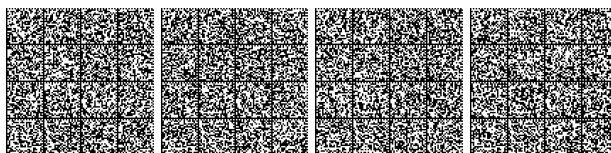
Sempre secondo la memoria, inoltre, i parametri evocati non sarebbero pertinenti, si riscontrerebbe una sovrapposizione tra il concetto di principi generali dell'ordinamento e quello di principi fondamentali, e la materia rientrerebbe nella materia «organizzazione amministrativa» della Provincia, dal momento che l'Azienda per i servizi sanitari è un ente paraprovinciale.

4.6.- Con riferimento all'art. 51, commi 4, 9 e 18, la Provincia autonoma di Trento ha anzitutto fatto presente che l'art. 51, comma 4 - che ha sostituito l'art. 30, comma 5-bis, della legge prov. n. 26 del 1993 - è stato in seguito più volte modificato e, nella sua versione originaria, oggetto del presente giudizio non sarebbe mai stato applicato, in quanto la Provincia non ha predisposto gli idonei mezzi informatici richiesti dall'impugnata disposizione. Ha pertanto chiesto che sia dichiarata la cessazione della materia del contendere.

Tra le modifiche successivamente apportate all'art. 30, comma 5-bis, viene richiamata la sua integrale sostituzione ad opera dell'art. 16, comma 1, lettera c), della legge della Provincia autonoma di Trento 3 agosto 2012, n. 18 (Modificazioni della legge provinciale 10 settembre 1993, n. 26 - Legge provinciale sui lavori pubblici), della legge della Provincia autonoma di Trento 15 dicembre 1980, n. 35 (Determinazione delle quote di aggiunta di famiglia e disposizioni varie in materia di personale), della legge della Provincia autonoma di Trento 3 aprile 1997, n. 7 (Legge sul personale della Provincia), dell'art. 14 (Costituzione della società «Patrimonio del Trentino s.p.a.») della legge della Provincia autonoma di Trento 10 febbraio 2005, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2005 e pluriennale 2005-2007 della Provincia autonoma di Trento - Legge finanziaria), della legge della Provincia autonoma di Trento 16 maggio 2012, n. 9 (Interventi a sostegno del sistema economico e delle famiglie), e della legge provinciale 31 maggio 2012, n. 10 (Interventi urgenti per favorire la crescita e la competitività del Trentino), con disposizione che è stata impugnata davanti a questa Corte - peraltro decisa dalla sentenza n. 187 del 2013, sul punto con estinzione del processo a seguito di rinuncia - e ulteriormente modificata, con l'aggiunta di un inciso, ad opera dell'art. 68 della legge della Provincia autonoma di Trento 27 dicembre 2012, n. 25 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Provincia autonoma di Trento - Legge finanziaria provinciale 2013).

Ad ogni modo nella memoria viene altresì fornita una serie di argomenti nel senso dell'inammissibilità e dell'infondatezza delle relative censure. Tali argomenti sono riferiti anche alle censure aventi ad oggetto i commi 9 e 18 dell'art. 51 della legge prov. Trento n. 18 del 2011, visto che, ai sensi del ricorso, i vizi dell'art. 51, comma 4, si trasmetterebbero, per derivazione, anche a tali commi.

4.7.- Inoltre, in memoria la Provincia autonoma di Trento ha segnalato che dall'epigrafe e dal petitum del ricorso risulta impugnato anche l'art. 51, comma 5, lettera a), della legge prov. Trento n. 18 del 2011, senza peraltro che nel ricorso sia svolta alcuna argomentazione al riguardo: tale questione dovrebbe pertanto ritenersi inammissibile per totale assenza di motivazione.



4.8.- Relativamente all'art. 51, comma 12, della legge prov. Trento n. 18 del 2011, che sostituisce l'art. 44, comma 1, della legge n. 26 del 1993, sempre in materia di lavori pubblici, in memoria si è ritenuta la censura inammissibile ove invoca la violazione dell'art. 8, n. 17, dello statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/Südtirol, sia in quanto tale censura non sarebbe presente nella delibera governativa - ove viene richiamata solo la competenza statale in materia di ordinamento civile - sia in quanto sarebbe generica, non indicando quale dei limiti della potestà legislativa primaria sarebbe violato.

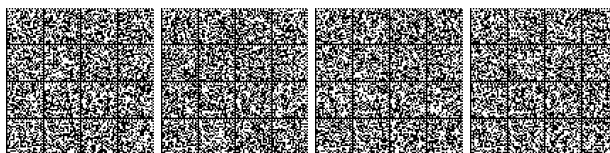
La censura sarebbe, nel merito, infondata per assenza del contrasto tra la norma impugnata e quella statale invocata, dato che esse disciplinerebbero fenomeni diversi. L'art. 133, comma 8, del d.lgs. n. 163 del 2006, infatti, definirebbe il prezzo esclusivamente con riferimento alla fase di progettazione, senza disciplinare le possibili evenienze dalla data di approvazione del progetto in poi, e quindi senza preoccuparsi di tutelare l'appaltatore in caso di ritardo nell'indizione della gara. In altri termini, l'aggiornamento condizionato ad un aumento dei prezzi superiore al 2,5 per cento rispetto all'anno precedente, previsto dalla disposizione impugnata, non corrisponderebbe all'aggiornamento annuale previsto dall'art. 133, comma 8, del codice dei contratti pubblici, bensì ad un ulteriore aggiornamento, che scatta quando cambi l'elenco prezzi fra il momento della delibera a contrarre e quello dell'inizio dell'appalto. Inoltre, e in ogni caso, la Provincia autonoma di Trento ha argomentato nel senso che non si potrebbe comunque dedurre la violazione dell'art. 8, n. 17, del d.P.R. n. 670 del 1972, perché la norma statale invocata, che non sarebbe attuativa di prescrizioni europee, non concretirebbe alcuno dei limiti della potestà legislativa primaria della Provincia autonoma. E, altresì, nel senso di negare la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., dal momento che la norma, regolando l'attività delle amministrazioni anteriore al momento di aggiudicazione dell'appalto, non rientrerebbe nell'«ordinamento civile».

4.9.- Con riferimento all'art. 57, comma 4, della legge prov. Trento n. 18 del 2011, che introduce l'art. 86-ter nel decreto del Presidente della Giunta Provinciale 26 gennaio 1987, n. 1-41/Legisl (Approvazione del testo unico delle leggi provinciali in materia di tutela dell'ambiente dagli inquinamenti), la Provincia autonoma lamenta, anzitutto, l'inammissibilità della censura per violazione dell'art. 9 Cost., sia perché tale parametro non sarebbe stato invocato nella deliberazione del Consiglio dei ministri, sia per la totale genericità della censura medesima, priva di ogni supporto motivazionale.

Nel merito, la censura, nella parte in cui invoca la violazione dell'art. 117, primo comma, e dell'art. 117, secondo comma, lettera s) Cost., sarebbe infondata, in quanto frutto di un sostanziale equivoco interpretativo: la disposizione impugnata, lungi dal consentire l'esercizio di impianti di smaltimento di rifiuti non pericolosi in assenza della relativa autorizzazione, riguarderebbe unicamente lo smaltimento in difformità dall'autorizzazione, ma pur sempre in impianti autorizzati. Ne deriverebbe, altresì, l'assenza di contrasto con la normativa comunitaria richiamata, nella parte in cui afferma la necessità di autorizzazione preventiva per l'attività di smaltimento dei rifiuti, posto che la disposizione impugnata presupporrebbe tale sistema autorizzatorio e farebbe comunque salvo il sistema sanzionatorio previsto. In sostanza, la disposizione impugnata si limiterebbe a stabilire una regola di buon senso e di ragionevolezza, mirando ad impedire che debba essere obbligatoriamente disposta la rimozione di rifiuti, smaltiti in difformità dall'autorizzazione, da un impianto già di per sé autorizzato, per avviarli a un altro impianto autorizzato o eventualmente anche presso il medesimo impianto, previa integrazione della relativa autorizzazione. La movimentazione dei rifiuti in questione genererebbe, infatti, un impatto sull'ambiente e sulla salute pubblica decisamente maggiore di quello che deriverebbe dal mantenimento in situ dei rifiuti originariamente non autorizzati.

4.10.- Con riguardo all'art. 57, comma 5, della legge prov. Trento n. 18 del 2011, che introduce l'art. 86-ter nel decreto del Presidente della Giunta Provinciale n. 1-41/Legisl del 1987, la Provincia autonoma ha preliminarmente rilevato l'inammissibilità della censura con cui si lamenta il contrasto con l'art. 186, comma 5, del decreto legislativo n. 152 del 2006, in quanto tale previsione non sarebbe indicata nella deliberazione del Consiglio dei ministri.

Nel merito, secondo la memoria, il ricorso sarebbe infondato, in quanto anche in questo caso si baserebbe su un equivoco interpretativo, visto che la disposizione impugnata sarebbe chiarissima nel subordinare la propria applicabilità al pieno rispetto della normativa statale e, di conseguenza, anche di quella comunitaria, della quale la prima costituisce attuazione. Nel comma 1 della disposizione impugnata il necessario rispetto della normativa statale è espressamente ribadito, precisandosi che la regolarizzazione potrà riguardare unicamente le gestioni di terre e rocce da scavo avvenute in difformità dalle direttive della Provincia emanate ai sensi delle norme provinciali: rappresentate dalle deliberazioni della Giunta provinciale 22 maggio 2009, n. 1227 (Linee guida e indicazioni operative per l'utilizzo di terre e rocce derivanti da operazioni di scavo) e 3 luglio 2009, n. 1666 (Ulteriori indicazioni integrative per l'utilizzo di terre e rocce da scavo provenienti da aree interessate da fenomeni naturali che abbiano determinato il superamento di una o più concentrazioni soglia di contaminazione). Allo stesso modo, è riaffermata la salvezza dell'apparato sanzionatorio previsto a livello statale.



In memoria si è fatto inoltre presente che non sarebbe corretto affermare, come invece avviene nel ricorso, che la normativa nazionale e quella comunitaria qualificherebbero le terre e rocce da scavo necessariamente come rifiuti, essendo prevista, altresì, la possibilità di considerarle come «sottoprodotto» (ai sensi dell'art. 184-bis del decreto legislativo n. 152 del 2006). Questa interpretazione sarebbe ora ulteriormente confermata dal decreto ministeriale 10 agosto 2012, n. 161 (Regolamento recante la disciplina dell'utilizzazione delle terre e rocce da scavo), il cui art. 2, comma 1, stabilisce le condizioni e i criteri affinché i materiali da scavo siano considerati «sottoprodotti» e non «rifiuti». Anche nella normativa comunitaria sarebbe escluso, secondo la memoria, che le rocce e le terre da scavo costituiscono automaticamente e necessariamente un rifiuto: ai sensi dell'art. 3, punto 1, della direttiva 2008/98/CE, infatti, per rifiuto si intende qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o l'obbligo di disfarsi; il successivo art. 7, inoltre, chiarisce che l'inclusione di una sostanza nell'elenco non significa che esso sia un rifiuto in tutti i casi.

4.11.- Con riferimento all'art. 77 della legge prov. Trento n. 18 del 2011, che inserisce il comma 1-bis nell'art. 8-bis della legge della Provincia autonoma di Trento 31 agosto 1987, n. 18 (Istituzione dell'Istituto mocheno e dell'Istituto cimbri e norme per la salvaguardia e la valorizzazione della cultura delle popolazioni germanofone in provincia di Trento), la Provincia autonoma, dopo aver ricordato che i cimbri sono una piccola minoranza germanofona (poco più di mille abitanti) e che l'Istituto cimbri ha lo scopo di promuovere le conoscenze della cultura e delle tradizioni di tale minoranza, sostiene che la norma impugnata, che consente una deroga ai requisiti richiesti dalla legge provinciale per gli incarichi dirigenziali, serve a permettere che a capo di tale Istituto possa essere posta una persona che conosca la lingua cimbria e la cultura di tale popolazione.

La questione sollevata sarebbe, ad ogni modo, inammissibile, in quanto difforme rispetto alla delibera governativa, sia nella parte in cui contesta la mancanza dei requisiti di capacità e di esperienza di cui all'art. 19, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001, sia nella parte in cui invoca il principio di ragionevolezza.

Nel merito, in memoria si è sostenuta l'infondatezza di ambedue le censure. Riguardo a quella basata sull'art. 8, n. 1, dello statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/Südtirol, si è rilevato che il decreto legislativo n. 165 del 2001 non si applicherebbe alla Provincia autonoma di Trento, che sarebbe soggetta solo ai principi desumibili dall'art. 2 della legge n. 421 del 1992, i quali, ai sensi dell'art. 1, comma 3, del medesimo decreto legislativo, costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale. In proposito, l'art. 2, comma 1, lettera f), della legge n. 421 del 1992 si limita a prescrivere la necessità di «prevedere criteri generali per la nomina dei dirigenti di più elevato livello, con la garanzia di specifiche obiettive capacità professionali».

D'altro canto, il limite dei «principi generali dell'ordinamento» non sussisterebbe più, dato che la materia dell'«ordinamento degli uffici provinciali e del personale» rientrerebbe ora nell'art. 117, quarto comma, Cost. Neppure i «principi fondamentali dell'ordinamento statale» potrebbero essere invocati, in quanto inidonei a limitare la potestà provinciale in materia di personale, che è primaria e non concorrente. Inoltre, l'art. 28 del decreto legislativo n. 165 del 2001 non sarebbe pertinente, in quanto regolerebbe l'accesso alla qualifica di dirigente, e non il conferimento di un incarico dirigenziale.

In definitiva, la disposizione impugnata - secondo la memoria - si limiterebbe a prevedere un incarico «direzionale» temporaneo in un piccolo ente, senza che ciò implichi l'acquisizione della qualifica di dirigente, dando attuazione alla tutela delle minoranze culturali e linguistiche, in coerenza con l'art. 6 Cost., l'art. 2 dello statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/Südtirol e le norme di attuazione di cui al decreto legislativo 16 dicembre 1993, n. 592 (Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige concernenti disposizioni di tutela delle popolazioni ladina, mochena e cimbria della provincia di Trento). In questa chiave, andrebbe riconosciuta la ragionevolezza della norma, dovendosi invece ritenere irragionevole una disciplina che ponesse la necessità della laurea come limite insuperabile, senza tener conto delle difficoltà di reclutamento che si incontrano all'interno di una cerchia ristrettissima quale è la popolazione cimbria.

5.- Con memoria datata 30 maggio 2014 e depositata il 3 giugno 2014 la Provincia autonoma di Trento, oltre a svolgere alcune considerazioni integrative in relazione ai motivi di ricorso per i quali sono intervenute novità rilevanti, ha chiesto di dichiarare la cessazione della materia del contendere limitatamente alla censura riguardante l'art. 27, comma 6, lettera c), della legge prov. Trento n. 18 del 2011. La disposizione introdotta da tale legge, ossia l'art. 56, comma 4-bis, della legge prov. Trento n. 16 del 2010, è stata infatti abrogata dall'art. 12, comma 3, della legge della Provincia autonoma di Trento 9 agosto 2013, n. 16 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2014 e pluriennale 2014-2016 della Provincia autonoma di Trento - Legge finanziaria provinciale 2014) e, secondo quanto attestato dalla medesima Provincia autonoma, non avrebbe avuto applicazione prima della sua abrogazione.





Quanto alle restanti censure, la Provincia autonoma di Trento ha preannunciato l'accettazione delle rinunce ai motivi del ricorso che il Consiglio dei ministri ha deliberato il 6 aprile 2013 - ma che al momento del deposito della memoria non risultavano ancora depositate presso questa Corte - relativamente agli artt. 21, comma 11, e 51, comma 4, della legge prov. Trento n. 18 del 2011. Ad avviso della Provincia autonoma di Trento la rinuncia al motivo di ricorso relativo all'art. 51, comma 4, della legge prov. Trento n. 18 del 2011 comprenderebbe altresì i successivi commi 9 e 18, impugnati in quanto rinviano al comma 4. In ogni caso, la Provincia autonoma di Trento ha dichiarato che né il comma 9, né il comma 18 dell'art. 51 della legge prov. Trento n. 18 del 2011 sono mai stati applicati, con la conseguenza che in riferimento ai medesimi commi dovrebbe, comunque, essere dichiarata la cessazione della materia del contendere.

Riguardo alla censura relativa all'art. 16, comma 1, la Provincia autonoma ha ricordato come l'art. 79 del d.P.R. n. 670 del 1972 sia stato interpretato in senso riduttivo da alcune pronunce di questa Corte, a partire dalla sentenza n. 221 del 2013: in particolare, la Corte ha negato che tale disposizione statutaria regoli, al di là del patto di stabilità interno, anche le misure di coordinamento della finanza pubblica, rilevando che essa non modifica l'obbligo di adeguare la legislazione delle Province autonome ai principi di coordinamento della finanza pubblica. La Provincia autonoma di Trento ha criticato tale orientamento, segnalando che solo i commi 3 e 4, primo periodo, dell'art. 79 dello statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/Südtirol concernono specificamente il patto di stabilità interno, il quale peraltro non è qualcosa di alternativo al coordinamento finanziario, ma al contrario costituisce una parte di tale più ampio settore.

Infine, la memoria della Provincia autonoma di Trento si è soffermata sulle censure relative all'art. 57, comma 5, e all'art. 77 della legge in questione. Nel primo caso, per segnalare che l'art. 41-*bis* del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, avrebbe confermato che i materiali da scavo non equivalgono necessariamente a rifiuti. Nel secondo caso, per fare presente che una delle norme invocate, quale norma interposta, nel ricorso, ossia l'art. 28 del decreto legislativo n. 165 del 2001, è stata in parte abrogata dal d.P.R. 16 aprile 2013, n. 70 (Regolamento recante riordino del sistema di reclutamento e formazione dei dipendenti pubblici e delle Scuole pubbliche di formazione, a norma dell'articolo 11 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135), salvo peraltro rilevare, subito dopo, che la modifica non risulta mutare i termini della questione, dato che la laurea è richiesta anche dalla nuova disciplina per l'accesso alla seconda fascia della dirigenza.

6.- Con memoria datata 13 ottobre 2014 e depositata il giorno successivo, la Provincia autonoma di Trento ha svolto alcune considerazioni integrative limitatamente alle disposizioni per le quali lo Stato non risulta aver deliberato la rinuncia ai motivi del ricorso.

Riguardo all'art. 16, comma 1, si è ribadita l'avvenuta abrogazione della disposizione, ma si è altresì osservato che la questione di costituzionalità non è venuta meno in relazione al 2012.

Relativamente all'art. 57, comma 4, la Provincia autonoma ha fatto presente che l'art. 208 del decreto legislativo n. 152 del 2006, invocato come parametro interposto nel ricorso, è stato modificato in alcuni punti dall'art. 13 del decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 46 (Attuazione della direttiva 2010/75/UE relativa alle emissioni industriali. Prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento), ma ha sostenuto che le modifiche non inciderebbero sulla materia del contendere.

Con riferimento all'art. 57, comma 5, nella memoria si è segnalato che in materia di gestione di terre e rocce da scavo sono intervenute tre recenti pronunce di questa Corte (le sentenze n. 232 e n. 70 del 2014 e n. 300 del 2013), le quali, però, hanno avuto ad oggetto norme legislative diverse da quelle in esame. A differenza di quelle esaminate nelle suddette pronunce - ha sostenuto la Provincia autonoma - la disciplina impugnata non inciderebbe sull'ambito di applicazione delle procedure regolate dalle norme statali, delle quali, anzi, presupporrebbe il pieno rispetto, ma si limiterebbe a prevedere una regolarizzazione amministrativa nei casi in cui si sia verificata una gestione delle terre e rocce da scavo in difformità dalle direttive della Provincia (che prevedono alcuni obblighi formali e verifiche analitiche, ad integrazione in *melius* della normativa statale).

Infine, per i restanti articoli si sono ribadite le considerazioni già svolte nelle precedenti memorie.

7. - In prossimità dell'udienza il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato un atto in cui ha dichiarato di rinunciare al ricorso indicato in epigrafe, limitatamente agli artt. 21, comma 11, e 51, comma 4, della legge prov. Trento n. 18 del 2011.

La rinuncia parziale è stata accettata dalla Provincia autonoma di Trento, previa conforme delibera della Giunta provinciale.



*Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 9, comma 5; 16, comma 1; 17, comma 1; 21, comma 11; 27, comma 4 e comma 6, lettera *c*); 51, commi 4, 9 e 18; 51, comma 5, lettera *a*); 51, comma 12; 57, comma 4; 57, comma 5; e 77 della legge della Provincia autonoma di Trento 27 dicembre 2011, n. 18 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Provincia autonoma di Trento - Legge finanziaria provinciale 2012), per violazione degli artt. 3, 9, 97 e 117 della Costituzione e degli artt. 4, 8 e 73 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).

2.- Quanto alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 9, comma 5, 21, comma 11, e 51, comma 4 (e, in quanto basati su quest'ultimo, commi 9 e 18), della legge prov. Trento n. 18 del 2011 è intervenuta la rinuncia all'impugnazione da parte del ricorrente, seguita da rituale accettazione da parte della Regione resistente, di tal che i relativi giudizi devono essere dichiarati estinti, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

3.- Come segnalato dalla Provincia autonoma di Trento la censura relativa all'art. 51, comma 5, lettera *a*), della legge prov. Trento n. 18 del 2011, pur presente nell'epigrafe e nel petitum del ricorso, non è in alcun modo ripresa, né motivata, nel corpo del ricorso medesimo. In assenza di qualsivoglia argomentazione a sostegno della asserita incostituzionalità, deve pertanto essere dichiarata manifestamente inammissibile la questione avente ad oggetto l'art. 51, comma 5, lett. *a*) della legge provinciale n. 18 del 2011, per assoluta carenza di motivazione (*ex plurimis*, sentenza n. 189 del 2014, ordinanza n. 123 del 2012).

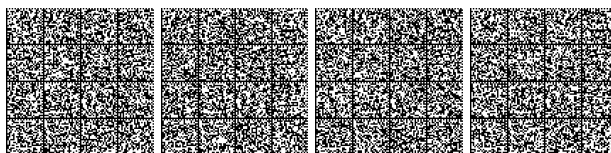
4.- Sempre in via preliminare, va considerato che la Provincia autonoma di Trento, con riferimento a diverse delle disposizioni impuginate, lamenta profili di inammissibilità, derivanti sia dall'invocazione di parametri interposti non presenti nella deliberazione della controversia (nel caso delle censure riferite agli artt. 16, comma 1; 51, comma 12; 57, comma 5; e 77), sia per contraddittorietà interna dei parametri invocati, dal momento che in più casi il ricorso parrebbe ricondurre la disciplina impugnata sia alla potestà legislativa concorrente sia, al tempo stesso, nella potestà legislativa primaria della Provincia autonoma (è il caso delle censure riferite agli artt. 16, comma 1; 17, comma 1; 27, comma 4; e 27, comma 6).

Entrambe le eccezioni di inammissibilità, con riguardo alle censure riferite alle indicate disposizioni, debbono essere respinte.

Quanto all'individuazione dei parametri interposti, la delibera del Consiglio dei ministri individua correttamente sia la disposizione di volta in volta oggetto della questione, sia i parametri costituzionali poi invocati nel ricorso. Il fatto che la delibera del Consiglio dei ministri abbia indicato solo alcuni dei rilevanti parametri interposti non costituisce elemento idoneo a determinare l'inammissibilità della censura, visto che la difesa tecnica, nell'esercizio della sua discrezionalità, ben può integrare una sola parziale indicazione dei motivi di censura (*ex plurimis*, sentenza n. 290 del 2009).

Quanto alla asserita contraddittorietà del ricorso, va ricordato che questa Corte ha in molte occasioni riconosciuto che nel contenzioso tra Stato, Regioni e Province autonome ben può accadere che la normativa oggetto di giudizio afferisca ad una pluralità di ambiti materiali e competenziali e che gli stessi limiti evocati dagli statuti speciali siano ribaditi in leggi dello Stato approvate nell'esercizio di competenze attribuite dall'art. 117, secondo e terzo comma, Cost. (*ex plurimis*, sentenze n. 187 del 2013; n. 114 del 2011). Di conseguenza, è evenienza ricorrente che, in questo tipo di giudizi, l'impugnativa prospetti una pluralità di questioni, anche alternative tra loro, riferite a diversi parametri costituzionali e dipendenti dalle diverse possibili qualificazioni della norma impugnata sotto il profilo della competenza. Pertanto, diversamente da quel che accade per i giudizi in via incidentale, la giurisprudenza di questa Corte consente, nei giudizi in via principale, che le questioni siano prospettate in termini dubitativi o alternativi (sentenze n. 187 del 2013, n. 289 del 2008, n. 447 del 2006; ordinanza n. 342 del 2009).

5.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, nel suo ricorso, afferma che l'art. 16, comma 1, della legge prov. Trento n. 18 del 2011, nel determinare la spesa complessiva per il personale appartenente al comparto autonomie locali e al comparto ricerca per gli anni 2012, 2013, 2014 e successivi, specificando che in tale spesa «non rientrano gli oneri relativi al personale assunto con contratto di diritto privato per la realizzazione di lavori, interventi o attività sulla base di particolari norme di settore», violerebbe, in primo luogo, l'art. 117, terzo comma, Cost. Infatti, nell'esonerare la spesa per il personale contrattista dal rispetto del limite necessario a garantire il rispetto del patto di stabilità interno, tale disposizione si porrebbe in contrasto con i principi della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica e in particolare con l'art. 9-bis del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102; e con l'art. 32, commi 10, 11 e 12, della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2012); nonché con



l'art. 1, commi 557 e 557-bis, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2007), come sostituiti dall'art. 14, comma 7, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, ai sensi dei quali vanno incluse in tale patto tutte le spese per il personale, a qualsiasi titolo sostenute. Inoltre, il ricorrente ravvisa una violazione dell'art. 8, numero 1), dello statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/Südtirol, in quanto contrasterebbe con i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, che la legislazione provinciale in materia di personale deve rispettare, per effetto del rinvio all'art. 4 del medesimo statuto, e in particolare con il divieto generale di incremento della spesa per il personale, stabilito per tutte le pubbliche amministrazioni dall'art. 9, comma 1, del decreto-legge n. 78 del 2010, conv., con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010.

5.1.- Con riguardo alla censura riferita all'art. 16, comma 1, della legge prov. Trento n. 18 del 2011, la Provincia autonoma di Trento chiede che sia dichiarata la cessazione della materia del contendere con riferimento agli anni 2013 e successivi, dal momento che l'intero art. 16 è stato abrogato dall'art. 25, comma 3, della legge provinciale 27 dicembre 2012, n. 25 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Provincia autonoma di Trento - Legge finanziaria provinciale 2013), a decorrere dal 1° gennaio 2013. Quest'ultima legge - poi a sua volta abrogata a decorrere dal 1° gennaio 2014 dall'art. 1 della legge prov. Trento 9 agosto 2013, n. 16 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2014 e pluriennale 2014-2016 della Provincia autonoma di Trento - Legge finanziaria provinciale 2014) - ha poi fissato i limiti di spesa per gli anni 2013-2015, inferiori ai precedenti e senza ripetere la disposizione di cui all'ultimo periodo dell'art. 16, comma 1, che escludeva da tali limiti gli oneri relativi al personale assunto con contratto di diritto privato sulla base di particolari norme di settore.

Secondo costante giurisprudenza costituzionale (*ex plurimis*, sentenze n. 97 del 2014, n. 272, n. 266 e n. 228 del 2013), per addivenire alla cessazione della materia del contendere in caso di modifica delle disposizioni impugnate occorre, da un lato, che la nuova disciplina possa ritenersi pienamente soddisfattiva delle pretese del ricorrente e, dall'altro, che le norme previgenti non abbiano ricevuto medio tempore applicazione.

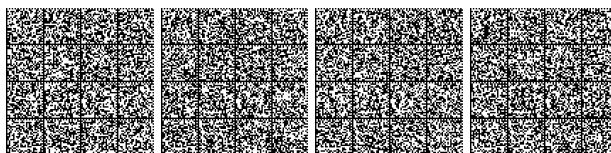
Poiché, nel caso di specie, questa seconda condizione non si verifica, tant'è che la norma ha ricevuto applicazione, seppure limitatamente al 2012, la relativa censura deve essere esaminata nel merito.

La questione è fondata.

In proposito, la giurisprudenza costituzionale ha già avuto modo di qualificare l'art. 9, comma 1, del decreto-legge n. 78 del 2010, conv., con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010, come principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, vincolante anche per le Regioni a statuto speciale (sentenze n. 221 del 2013, n. 217 e n. 215 del 2012). Dal momento che tale disposizione fissa il livello massimo del trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti delle Regioni e degli enti regionali, ancorandolo a quanto percepito nel 2010, essa produce l'effetto di predeterminare «l'entità complessiva degli esborsi a carico delle Regioni a titolo di trattamento economico del personale [...] così da imporre un limite generale ad una rilevante voce del bilancio regionale» (così la sentenza n. 217 del 2012, che applica tale limite ad una Regione a statuto speciale). Un simile vincolo generale di spesa può essere legittimamente imposto con legge dello Stato a tutte le Regioni, comprese quelle ad autonomia differenziata, per ragioni di coordinamento finanziario, connesse ad obiettivi nazionali, a loro volta condizionati anche dagli obblighi comunitari.

L'impugnato art. 16, comma 1, della legge prov. Trento n. 18 del 2011 permette che tale limite sia oltrepassato, e pertanto viola un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, nella parte in cui esclude alcune categorie di dipendenti e contrattisti dall'ammontare complessivo della spesa per il personale da esso stesso individuato. Ne deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

6.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 17, comma 1, della legge prov. Trento n. 18 del 2011, nella parte in cui, modificando l'art. 3, comma 1, lettera a), della legge della Provincia autonoma di Trento 27 dicembre 2010, n. 27 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Provincia autonoma di Trento - Legge finanziaria provinciale 2011), stabilisce che per il 2010 si riconoscano al personale del comparto ricerca le progressioni di carriera, comunque denominate, maturate nel corso del 2010. Tale disposizione, infatti, violerebbe, in primo luogo, l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto, capovolgendo la disciplina della legge dello Stato in materia di effetti degli avanzamenti di carriera sulla retribuzione, invaderebbe la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile; in secondo luogo, l'art. 117, terzo comma, Cost., nella parte in cui attribuisce alla legislazione concorrente la materia del coordinamento della finanza pubblica, in quanto consentirebbe di attribuire anche effetti economici agli avanzamenti di carriera di personale pubblico, in contrasto con l'art. 9, comma 21, del decreto-legge n. 78 del 2010, conv., con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010; in terzo ed ultimo luogo, l'art. 8, numero 1), dello statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/Südtirol, in quanto non rispetterebbe il limite dei principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica che si impongono alla legislazione provinciale in materia di personale, per effetto del rinvio all'art. 4 del medesimo statuto.



6.1.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, è inammissibile.

La censura erariale si appunta su quella parte della disposizione provinciale che si occupa delle sole progressioni di carriera del personale del comparto ricerca, comunque denominate, che siano maturate nel corso del 2010. Viceversa, il parametro interposto di cui all'art. 9, comma 21, del decreto-legge n. 78 del 2010, conv., con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010, invocato nel ricorso, contiene il divieto - che questa Corte ha già ritenuto applicabile anche alle Regioni a statuto speciale (sentenze n. 181 del 2014 e n. 3 del 2013) - di riconoscere effetti economici alle progressioni di carriera relative agli anni 2011, 2012 e 2013. Pertanto, la norma di principio statale e la disposizione provinciale, nella parte in cui è impugnata, si riferiscono ad ambiti temporali diversi, essendo la prima riferita al triennio 2011-2013, mentre la seconda al solo 2010. Ne consegue che il parametro interposto invocato è, sotto questo profilo, inconferente.

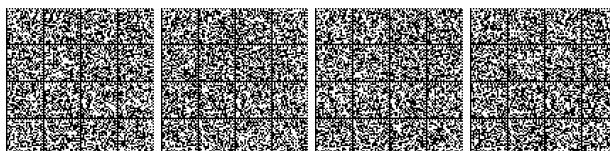
D'altra parte, in relazione al triennio 2011-2013, l'impugnato art. 17, comma 1, reitera testualmente il divieto stabilito dalla legge statale, laddove afferma che «le progressioni di carriera dello stesso personale, comunque denominate, disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per gli anni in questione, a fini esclusivamente giuridici». Deve pertanto escludersi che all'art. 17, comma 1, della l. prov. n. 18 del 2011 possa essere attribuito un significato in contrasto con quanto disposto dall'art. 9, comma 21, del decreto-legge n. 78 del 2010, conv., con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010.

7.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 27, comma 4, della legge prov. Trento n. 18 del 2011, nella parte in cui, introducendo il comma 10-*bis* nell'art. 44 della legge della Provincia autonoma di Trento 23 luglio 2010, n. 16 (Legge provinciale sulla tutela della salute), affida alla Giunta provinciale la funzione di formulare direttive all'Agenzia provinciale per la rappresentanza negoziale (APRAN) per consentire all'Azienda provinciale per i servizi sanitari di concedere un'aspettativa non retribuita e utile a ogni altro fine, per un periodo massimo di novanta giorni ogni biennio, con oneri previdenziali a carico del datore di lavoro e del dipendente versati dall'Azienda medesima, per favorire la partecipazione del proprio personale a progetti di solidarietà internazionale approvati o sostenuti dalla Provincia. Tale disposizione violerebbe, in primo luogo, l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto invaderebbe la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, posto che solo la legge dello Stato potrebbe mutare o integrare le decisioni assunte in sede contrattazione collettiva in materia di aspettativa; in secondo luogo, l'art. 8, numero 1), dello statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/Südtirol, in quanto contrasterebbe con i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, che la legislazione provinciale in materia di personale deve rispettare, per effetto del rinvio all'art. 4 del medesimo statuto, e in particolare il principio della contrattazione collettiva, che regge l'intero settore del lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione, ai sensi dell'art. 40, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche).

7.1.- La questione è fondata.

La disposizione impugnata, infatti, ancorché formulata come volta a indirizzare il potere di direttiva che la Giunta provinciale esercita nei confronti dell'APRAN, in realtà definisce con precisione un nuovo tipo di aspettativa, specificandone la causa, la durata massima, il regime degli oneri previdenziali. Ai sensi di tale disposizione, il potere di direttiva va esercitato per favorire la concessione di «aspettativa non retribuita e utile a ogni altro fine, per un periodo massimo di novanta giorni ogni biennio, con oneri previdenziali a carico del datore di lavoro e del dipendente versati dall'azienda», al fine di consentire la partecipazione del personale dell'Azienda provinciale per i servizi sanitari a progetti di solidarietà internazionale approvati o sostenuti dalla Provincia. Pertanto, il legislatore provinciale ha sconfinato nell'ambito dell'ordinamento civile, riservato alla competenza legislativa esclusiva statale, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., ancorché l'aspettativa delineata nella disposizione oggetto del presente giudizio sia rivolta esclusivamente al personale della Provincia autonoma (analogamente si vedano le sentenze n. 77 del 2013 e n. 61 del 2014, entrambe riferite alla Provincia autonoma di Bolzano).

8.- La Presidenza del Consiglio dei ministri impugna l'art. 27, comma 6, lettera c), della legge prov. Trento n. 18 del 2011, nella parte in cui, inserendo il comma 4-*bis* nell'art. 56 della legge prov. n. 16 del 2010, assoggetta la dirigenza del servizio sanitario provinciale al cosiddetto spoils system, stabilendo che la durata massima degli incarichi non può essere superiore a quella del direttore generale dell'Azienda provinciale per i servizi sanitari. Tale disposizione violerebbe infatti, in primo luogo, l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto invaderebbe la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, posto che soltanto la legge dello Stato potrebbe mutare o integrare la materia della cessazione del rapporto di pubblico impiego; in secondo luogo, l'art. 8, numero 1), dello statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/Südtirol, in quanto contrasterebbe con i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, che la legislazione provinciale in materia di personale deve rispettare, per effetto del rinvio all'art. 4 del medesimo statuto, e in particolare con gli artt. 14 e 19, comma 1-*ter*, del d.lgs. n. 165 del 2001, che individuano i casi di revoca degli incarichi dirigenziali e limitano il meccanismo dello spoils system ai soli uffici di diretta collaborazione.



8.1 - Con riferimento a tale censura, la Provincia autonoma chiede che sia dichiarata la cessazione della materia del contendere, in quanto la disposizione introdotta da tale legge, ossia l'art. 56, comma 4-*bis*, della legge prov. Trento n. 16 del 2010, è stata abrogata dall'art. 12, comma 3, della Provincia autonoma di Trento n. 16 del 2013 e, secondo quanto attestato dalla medesima Provincia autonoma, anche sulla base di apposito documento sottoscritto dal dirigente generale del dipartimento salute e solidarietà sociale, datato 30 maggio 2014 e depositato in allegato a una memoria, non avrebbe avuto applicazione prima della sua abrogazione.

L'abrogazione della disposizione impugnata è dunque intervenuta a decorrere dal 14 agosto 2013.

Secondo gli orientamenti costanti della giurisprudenza di questa Corte, perché sia dichiarata la cessazione della materia del contendere occorre che sussistano due requisiti: *a)* la sopravvenuta abrogazione o modificazione delle norme censurate in senso satisfattivo della pretesa avanzata con il ricorso; *b)* la mancata applicazione, medio tempore, delle norme abrogate o modificate (sentenze n. 68 del 2014; nn. 300, 193 e 32 del 2012 e n. 325 del 2011).

Nel caso di specie possono ritenersi sussistere sia la prima condizione, sia - secondo quanto attestato dalla Provincia autonoma di Trento, nella memoria e nel documento ad essa allegato - la seconda condizione.

Deve pertanto essere dichiarata la cessazione della materia del contendere in riferimento alla questione avente ad oggetto l'art. 27, comma 6, lettera *c)*, della legge prov. Trento n. 18 del 2011.

9.- Il ricorrente censura l'art. 51, comma 12, della legge prov. Trento n. 18 del 2011, nella parte in cui, sostituendo il comma 1 dell'art. 44 della legge della Provincia autonoma di Trento 10 settembre 1993, n. 26 (Legge provinciale sui lavori pubblici), subordina l'aggiornamento dei prezzi di progetto al superamento della percentuale di aumento del 2,5 per cento dei medesimi prezzi, quali risultanti dagli elenchi ufficiali, intervenuto tra la data della delibera di contrarre e quella di indizione dell'appalto, per violazione, in primo luogo, dell'art. 117, secondo comma, lettera *l)*, Cost., in quanto invaderebbe la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, posto che la disposizione impugnata limiterebbe l'autonomia negoziale relativamente all'offerta del prezzo della prestazione dedotta in appalto, impedendo alle imprese di tenere conto nelle proprie offerte degli incrementi di costo fino a quando questi non abbiano superato la percentuale del 2,5 per cento; in secondo luogo, dell'art. 8, numero 17), dello statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/Südtirol, in quanto contrasterebbe con i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, che la legislazione provinciale in materia di lavori pubblici deve rispettare, e in particolare del «principio di adeguamento continuo», per come desumibile dall'art. 133, comma 8, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE).

9.1.- La questione è fondata.

Questa Corte ha già avuto modo di pronunciarsi numerose volte sul riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di appalti pubblici, anche con specifico riferimento alla Provincia autonoma di Trento. Come ha chiarito la sentenza n. 45 del 2010, il fatto che l'art. 8, numero 17), dello statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/Südtirol attribuisca alle Province autonome di Trento e di Bolzano competenza legislativa primaria in materie specificamente enumerate, tra le quali rientra anche quella dei «lavori pubblici di interesse provinciale», non significa «che - in relazione alla disciplina dei contratti di appalto che incidono nell'ambito territoriale della Provincia - la legislazione provinciale sia libera di esplicarsi senza alcun vincolo e che non possano trovare applicazione le disposizioni di principio contenute nel d.lgs. n. 163 del 2006». La Corte ha poi di recente precisato, con sentenza n. 74 del 2012, che «la competenza della Provincia autonoma di Trento nell'ambito dei lavori pubblici di interesse regionale è perimetrata innanzitutto dall'art. 4 dello statuto, che annovera, tra gli altri, il limite del rispetto dei «principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica» e che «tale limite include anche i principi dell'ordinamento civile». In particolare, i principi della «disciplina di istituti e rapporti privatistici relativi, soprattutto, alle fasi di conclusione ed esecuzione del contratto di appalto [...] devono essere uniformi su tutto il territorio nazionale, in ragione dell'esigenza di assicurare il rispetto del principio di uguaglianza».

Alla luce dei suddetti orientamenti, va valutata la disposizione impugnata, nella parte in cui subordina l'aggiornamento dei prezzi di progetto al superamento di una percentuale di aumento del 2,5 per cento dei medesimi prezzi, quali risultanti dagli elenchi ufficiali, che sia intervenuto tra la data della delibera a contrarre e quella di indizione dell'appalto.

L'art. 51, comma 12, della legge prov. Trento n. 18 del 2011 si pone in contrasto con la disciplina sull'aggiornamento annuale dei prezzi delle stazioni appaltanti e con il «principio di adeguamento continuo» dei prezzi posti a base di gara, per come affermati dall'art. 133, comma 8, del d.lgs. n. 163 del 2006. La disciplina dell'adeguamento dei prezzi, anche se nella fattispecie in giudizio riguarda la fase pubblicistica delle procedure di appalto, essendo riferita al periodo che intercorre tra la data di delibera a contrarre e quella di indizione dell'appalto, in realtà si ripercuote su tutte le fasi successive, comprese quelle della stipulazione del contratto e della sua esecuzione. Pertanto, essa produce un effetto condizionante sull'autonomia negoziale, sia della stazione appaltante, sia delle imprese interessate, dal momento



che impedisce a queste ultime di tenere conto degli incrementi di costo fino a quando questi non abbiano superato la percentuale del 2,5 per cento. Per tali motivi, la disposizione impugnata, discostandosi dalle sopra citate previsioni del codice degli appalti in materia di aggiornamento dei prezzi, interferisce con la competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. (sentenze n. 74 del 2012, n. 53 del 2011, n. 45 del 2010, n. 401 del 2007).

10.- Il ricorrente impugna l'art. 57, comma 4, della legge prov. Trento n. 18 del 2001, che introduce l'art. 86-ter nel decreto del Presidente della Giunta Provinciale 26 gennaio 1987, n. 1-41/Legisl (Approvazione del testo unico delle leggi provinciali in materia di tutela dell'ambiente dagli inquinamenti), nella parte in cui prevede una sanatoria per le violazioni commesse in materia di smaltimento di rifiuti non pericolosi, consentendo l'autorizzazione a posteriori di attività svolte in carenza o in difformità dal prescritto titolo autorizzativo. Tale disposizione violerebbe, in primo luogo, l'art. 117, primo comma, Cost., in quanto contrasterebbe con la direttiva del 19 novembre 2008, n. 2008/98/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive) e la direttiva del 15 gennaio 2008, n. 2008/1/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla prevenzione e la riduzione dell'inquinamento), le quali impongono che tutte le attività inerenti alla gestione del ciclo dei rifiuti, compreso lo smaltimento, siano soggette ad autorizzazione preventiva; in secondo luogo, l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in quanto invaderebbe la competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, posto che la previsione di una sanatoria sostanzialmente generalizzata peggiorerebbe il livello di tutela assicurato dalla normativa statale (e in particolare dagli artt. 208 e seguenti del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante «Norme in materia ambientale»); in terzo luogo, l'art. 9 Cost., in quanto configurerebbe una sanatoria sostanzialmente indiscriminata, in contrasto con il principio di tutela dell'ambiente.

10.1.- La questione è fondata.

Occorre anzitutto ricordare che, secondo la giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 285 del 2013, n. 244 del 2011, n. 249 del 2009, n. 62 del 2008), la disciplina dei rifiuti «si colloca nell'ambito della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., anche se interferisce con altri interessi e competenze, di modo che deve intendersi riservato allo Stato il potere di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale, restando ferma la competenza delle Regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali» (così, in particolare, la sentenza n. 249 del 2009).

In tema di autorizzazione allo smaltimento dei rifiuti, la legislazione statale stabilisce, nell'art. 208, comma 13, del decreto legislativo n. 152 del 2006, a prescindere dall'applicazione di norme sanzionatorie, quali siano le conseguenze dell'infrazione in caso di inosservanza delle prescrizioni dell'autorizzazione. La suddetta disposizione del codice dell'ambiente prevede, infatti, che in tali casi l'autorità competente proceda, a seconda della gravità dell'infrazione, alla diffida, con eventuale sospensione dell'autorizzazione, o alla revoca dell'autorizzazione.

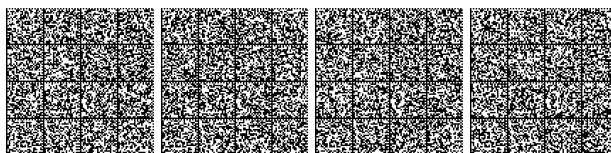
Trattandosi di una disciplina che è adottata dallo Stato nell'esercizio di una sua competenza legislativa esclusiva, quella in materia ambientale, il legislatore regionale non può introdurre deroghe, né dettare una diversa disciplina.

Resta assorbito ogni altro profilo di censura.

11.- Il Presidente del Consiglio dei ministri censura l'art. 57, comma 5, della legge prov. Trento n. 18 del 2011, che introduce l'art. 86-ter nel d. Pres. Prov. Trento n. 1-41/Legisl del 1987, nella parte in cui prevede, per il settore dello smaltimento delle terre e rocce da scavo, una sanatoria per le violazioni commesse in materia di smaltimento di rifiuti non pericolosi, consentendo l'autorizzazione a posteriori di attività svolte in carenza del prescritto titolo. La disposizione impugnata violerebbe infatti, in primo luogo, l'art. 117, primo comma, Cost., in quanto contrasterebbe con la normativa comunitaria (direttive n. 2008/1/CE, in materia di prevenzione e riduzione dell'inquinamento, e n. 2008/98/CE, in materia di rifiuti, che rinvia all'elenco dei rifiuti di cui alla decisione della Commissione n. 2000/532/CE), le quali impongono che tutte le attività inerenti alla gestione del ciclo dei rifiuti, compreso lo smaltimento, siano soggette ad autorizzazione preventiva; in secondo luogo, l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in quanto invaderebbe la competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, posto che la previsione di una sanatoria sostanzialmente generalizzata con riferimento allo smaltimento delle terre e rocce da scavo peggiorerebbe il livello di tutela assicurato dalla normativa statale, anche perché la distinzione tra violazioni «documentali o formali» e violazioni «sostanziali», su cui la disposizione si basa, risulterebbe generica e priva di criteri applicativi.

11.1. Anche tale questione è fondata per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Che quella dello smaltimento delle terre e rocce da scavo sia disciplina che interviene in materia di legislazione statale esclusiva, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. è principio reiteratamente affermato da una serie di recenti sentenze di questa Corte (n. 232 del 2014; n. 70 del 2014; n. 300 del 2013): «la disciplina delle procedure per lo smaltimento delle rocce e terre da scavo attiene al trattamento dei residui di produzione ed è perciò da ascrivere alla "tutela dell'ambiente", affidata in via esclusiva alle competenze dello Stato, affinché siano garantiti livelli di tutela



uniformi su tutto il territorio nazionale». Pertanto, «in materia di smaltimento delle rocce e terre da scavo non residua alcuna competenza - neppure di carattere suppletivo e cedevole - in capo alle Regioni e alle Province autonome in vista della semplificazione delle procedure da applicarsi ai cantieri di piccole dimensioni» (così la sentenza n. 232 del 2014).

In particolare, come ricordato dall'appena richiamata sentenza n. 232 del 2014, il legislatore statale, con gli artt. 266, comma 7, e 184-*bis* del codice dell'ambiente, relativamente al trattamento dei sottoprodotti - a cui il sopravvenuto art. 41-*bis* del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, riconduce il regime delle terre e delle rocce da scavo - ha previsto che siano appositi decreti ministeriali a fissare la disciplina per la semplificazione amministrativa dell'utilizzazione dei materiali da scavo e a individuare i criteri in base ai quali alcune sostanze o oggetti siano considerati sottoprodotti, anziché rifiuti. Trattandosi di una disciplina che è adottata dallo Stato nell'esercizio di una sua competenza legislativa esclusiva, quella in materia ambientale, il legislatore regionale non può sovrapporvisi in alcun modo.

Devono quindi ritenersi assorbiti gli altri motivi di censura.

12.- Il ricorrente censura l'art. 77 della legge prov. Trento n. 18 del 2011, che inserisce il comma 1-*bis* nell'art. 8-*bis* della legge della Provincia autonoma di Trento 31 agosto 1987, n. 18 (Istituzione dell'Istituto mocheno e dell'Istituto cimbro e norme per la salvaguardia e la valorizzazione della cultura delle popolazioni germanofone in provincia di Trento), nella parte in cui consente che l'incarico di direttore dell'Istituto cimbro di Luserna sia affidato anche a un soggetto privo dei requisiti per la nomina a dirigente, «purché in possesso di professionalità e attitudine alla direzione». Tale disposizione violerebbe, in primo luogo, l'art. 8, numero 1), dello statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/Südtirol, in quanto contrasterebbe con i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, che la legislazione provinciale in materia di personale deve rispettare, per effetto del rinvio all'art. 4 del medesimo statuto, e in particolare con quelli risultanti dagli artt. 19, comma 6, e 28 del d.lgs. n. 165 del 2001; in secondo luogo, gli artt. 3 e 97 Cost., sotto i profili della ragionevolezza e della buona organizzazione dell'amministrazione, in quanto la mera richiesta di professionalità e attitudine alla direzione non sarebbe idonea a perseguire la finalità di assicurare all'Istituto una direzione efficiente e in quanto la buona organizzazione presuppone anzitutto una qualificazione professionale adeguata a chi è preposto a funzioni dirigenziali.

12.1.- La questione prospettata con riferimento all'art. 8, numero 1), dello statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/Südtirol è inammissibile, perché i parametri interposti invocati non risultano essere conferenti.

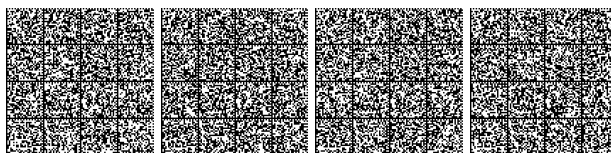
Occorre anzitutto considerare che la disposizione impugnata non si occupa in alcun modo dell'accesso alla qualifica dirigenziale, ma disciplina esclusivamente le modalità di affidamento delle funzioni di direttore dell'Istituto cimbro. Essa dunque si limita a prevedere un incarico direzionale temporaneo in un piccolo ente, senza che ciò implichi l'acquisizione della qualifica di dirigente. Di conseguenza, l'art. 28 del d.lgs. n. 165 del 2001, indicato dal ricorrente quale parametro interposto, non costituisce un termine di raffronto pertinente, dal momento che esso stabilisce i requisiti e le modalità per l'accesso alla qualifica di dirigente nelle amministrazioni statali.

Viene altresì richiamato nel ricorso, come parametro interposto, l'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001. Questa disposizione, applicabile al personale degli enti locali ai sensi del successivo comma 6-*ter*, consente di conferire incarichi dirigenziali a persone, esterne alla pubblica amministrazione, di particolare e comprovata qualificazione professionale, che abbiano un'esperienza di almeno un quinquennio in funzioni dirigenziali oppure che siano in possesso di formazione universitaria e postuniversitaria (che, secondo quanto dispone l'ultimo periodo, deve corrispondere al conseguimento del diploma di laurea specialistica-magistrale o vecchio ordinamento). Anche in questo caso non risulta esservi coincidenza con la fattispecie disciplinata dalla disposizione impugnata, che non ha riguardo a personale esterno alla pubblica amministrazione.

12.2.- La medesima disposizione è censurata anche in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., sotto i profili della ragionevolezza e del buon andamento della pubblica amministrazione.

La questione non è fondata.

Occorre ricordare che i cimbri costituiscono una piccola minoranza linguistica germanofona, la cui entità può essere stimata in circa un migliaio di persone, concentrate per lo più nel comune di Luserna, come risulta anche dall'art. 3 della legge provinciale 19 giugno 2008, n. 6 (Norme di tutela e promozione delle minoranze linguistiche locali): «Il territorio del Comune di Luserna-Lusérn costituisce, all'interno della provincia di Trento, territorio dell'insediamento storico della popolazione cimbra». L'Istituto cimbro, che ha appunto sede a Luserna, ha lo scopo di promuovere le conoscenze della cultura e delle tradizioni di tale minoranza storica. Tenendo conto delle difficoltà di reclutamento che si possono incontrare all'interno di una ristrettissima cerchia di persone come è quella costituita dalla minoranza cimbra, la disposizione impugnata consente di non applicare i requisiti stabiliti dalla legge provinciale sugli incarichi dirigenziali - in particolare si vedano gli artt. 24 e 28 della legge della Provincia autonoma di Trento 3 aprile 1997, n. 7 (Legge sul personale della Provincia) - all'evidente scopo di permettere che a capo di tale istituto possa essere posta una persona



che conosca la lingua cimbra e la cultura di tale popolazione. La disposizione è dunque giustificata dal principio della tutela delle minoranze linguistiche garantito sia dall'art. 6 Cost., sia dallo statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/Südtirol (in generale dall'art. 2 e, con specifico riferimento alla lingua cimbra, dagli artt. 92 e 102), sia dalle norme di attuazione di quest'ultimo: decreto legislativo 16 dicembre 1993, n. 592 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige concernenti disposizioni di tutela delle popolazioni ladina, mochena e cimbra della provincia di Trento). Essa appare, dunque, conforme ai principi di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione, nel presupposto, non esplicitato nella disposizione impugnata ma chiaramente desumibile dalla disciplina dell'Istituto cimbri, che tale soluzione si renda necessaria al fine di affidare l'incarico in questione a un esperto della lingua e della cultura dei cimbri. D'altra parte, occorre precisare che l'impugnato art. 77, laddove afferma che l'incarico di direttore dell'Istituto cimbri «può essere conferito anche a persone non in possesso dei requisiti richiesti dalla normativa provinciale per ricoprire l'incarico di dirigente, purché in possesso di professionalità e attitudine alla dirigenza», deve essere inteso nel senso che la professionalità richiesta sia da valutarsi con specifico riferimento alla conoscenza della lingua e della cultura cimbra, in modo che la deroga da esso posta sia subordinata alla condizione che la persona candidata all'incarico di direttore sia esperto conoscitore della lingua e della cultura della minoranza protetta.

PER QUESTI MOTIVI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento 27 dicembre 2011, n. 18 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Provincia autonoma di Trento - Legge finanziaria provinciale 2012);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 27, comma 4, della legge prov. Trento n. 18 del 2011, nella parte in cui introduce il comma 10-bis nell'art. 44 della legge della Provincia autonoma di Trento 23 luglio 2010, n. 16 (Legge provinciale sulla tutela della salute);

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 51, comma 12, della legge prov. Trento n. 18 del 2011, nella parte in cui sostituisce il comma 1 dell'art. 44 della legge della Provincia autonoma di Trento 10 settembre 1993, n. 26 (Legge provinciale sui lavori pubblici);

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 57, comma 4, della legge prov. Trento n. 18 del 2011, nella parte in cui introduce l'art. 86-ter nel decreto del Presidente della Giunta Provinciale 26 gennaio 1987, n. 1-41/Legisl (Testo unico provinciale sulla tutela dell'ambiente dagli inquinamenti);

5) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 57, comma 5, della legge prov. Trento n. 18 del 2011, nella parte in cui introduce l'art. 86-quater nel decreto del Presidente della Giunta Provinciale 26 gennaio 1987, n. 1-41/Legisl (Testo unico provinciale sulla tutela dell'ambiente dagli inquinamenti);

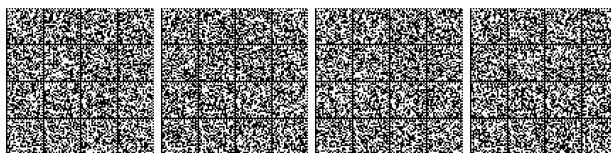
6) dichiara manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 51, comma 5, lettera a), della legge prov. Trento n. 18 del 2011, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

7) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, della legge prov. Trento n. 18 del 2011, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

8) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 77 della legge prov. Trento n. 18 del 2011, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe, in riferimento all'art. 8, numero 1), del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige);

9) dichiara, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, estinto, relativamente alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 9, comma 5, 21, comma 11, e 51, commi 4, 9 e 18, della legge prov. Trento n. 18 del 2011, il giudizio promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

10) dichiara cessata la materia del contendere in relazione alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 27, comma 6, lettera c), della legge prov. Trento n. 18 del 2011, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe, in riferimento l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., e all'art. 8, numero 1), del d.P.R. 670 del 1972;





*11) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 77 della legge prov. Trento n. 18 del 2011, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 novembre 2014.

F.to:

Paolo Maria NAPOLITANO, *Presidente*

Marta CARTABIA, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 3 dicembre 2014.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella Paola MELATTI

T\_140269

N. 270

*Sentenza 18 novembre - 3 dicembre 2014*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - Misure cautelari personali - Riesame dell'ordinanza che dispone una misura coercitiva - Potere integrativo del Tribunale in presenza di difetto di motivazione.**

– Codice di procedura penale, artt. 292, comma 1, e comma 2, lettera c), e 309, comma 9.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo Maria NAPOLITANO;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 292, comma 1, e comma 2, lettera c), e 309, comma 9, del codice di procedura penale, promossi dal Tribunale ordinario di Brescia, sezione del riesame, con ordinanze del 13 e del 14 novembre 2013, iscritte ai nn. 29 e 30 del registro ordinanze 2014 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 12, prima serie speciale, dell'anno 2014.

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

udito nella camera di consiglio dell'8 ottobre 2014 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi.



*Ritenuto in fatto*

1.- Il Tribunale ordinario di Brescia, sezione del riesame, con ordinanza del 13 novembre 2013 (r.o. n. 29 del 2014), ha sollevato, in riferimento agli artt. 111, secondo e sesto comma, 24, e 13, secondo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale del «combinato disposto degli artt. 292 c. 1-2 lett. c) e 309 c. 9 c.p.p. nella parte in cui esclude la nullità della motivazione e consente il potere integrativo del Tribunale del riesame nelle ipotesi di ordinanza cautelare la cui motivazione sulla gravità indiziaria coincide integralmente con la comunicazione di reato della polizia giudiziaria, recepita per relationem nel provvedimento cautelare».

Il Tribunale rimettente premette di essere investito, in sede di giudizio di rinvio, della richiesta di riesame avverso l'ordinanza del 9 febbraio 2013, con la quale il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Bergamo aveva applicato nei confronti dell'indagato la misura cautelare della custodia in carcere, per il delitto di favoreggiamento e sfruttamento della prostituzione «ai danni di plurime donne», in concorso con altre persone.

Nel motivare sulla sussistenza dei gravi indizi di colpevolezza, il giudice per le indagini preliminari si era limitato a riportare i contenuti della comunicazione di reato della polizia giudiziaria, ivi comprese le sintesi dell'attività di intercettazione, escludendo «la contestata ipotesi associativa», e, in seguito alla richiesta di riesame, il Tribunale del riesame di Brescia, aveva dichiarato la nullità del provvedimento cautelare per difetto di motivazione, perché il giudice per le indagini preliminari aveva operato un rinvio recettizio alla comunicazione di reato della polizia giudiziaria, riportandola integralmente, anche per la parte riguardante la posizione del ricorrente, «senza mediazioni intellettive ed elaborative ulteriori».

Secondo il Tribunale del riesame, una siffatta tecnica redazionale, oltre a non rispettare le condizioni per un legittimo ricorso alla motivazione per relationem, era tale da pregiudicare la funzione di terzietà del giudice e «in ogni caso non si rintracciava nel provvedimento cautelare alcuna argomentazione logico-giuridica relativa all'idoneità degli elementi raccolti dalla p.g.».

In seguito al ricorso del pubblico ministero, la Corte di cassazione, con sentenza n. 29772 del 20 giugno 2013, aveva annullato l'ordinanza in questione, rinviando al Tribunale del riesame di Brescia per un nuovo esame.

La Corte di legittimità, interpretando sistematicamente gli artt. 292, comma 1, e comma 2, lettera c), e 309, comma 9, cod. proc. pen., aveva affermato che il tribunale del riesame può dichiarare la nullità del provvedimento cautelare «solo nei casi di carenza grafica dell'ordinanza del G.I.P. o di giustificazione della misura mediante l'impiego di clausole di stile ed un generico rinvio alle risultanze delle indagini», dovendo in ogni altro caso avvalersi del potere integrativo della motivazione, con accesso diretto al materiale indiziario.

Il Tribunale rimettente ritiene che il «connotato vincolante del dictum della Corte di cassazione» gli precluda «ulteriori valutazioni in punto di nullità ex artt. 292 e 309 c.p.p.», imponendogli il passaggio alla successiva valutazione di merito della vicenda, e afferma di essere legittimato, quale giudice del rinvio, ex art. 627, comma 3, cod. proc. pen., a sollevare questione di legittimità costituzionale del «combinato disposto degli artt. 292, c. 1-2 lett. c) e 309 c. 9 c.p.p.» nei termini sopra indicati. Aggiunge che, al fine di negare la rilevanza della questione, non potrebbe obiettarsi che resta pur sempre in capo al citato tribunale, quale giudice del rinvio, la possibilità di ribadire la nullità dell'ordinanza cautelare, ritenendo che la motivazione di essa si risolva in clausole di stile e in un generico rinvio alle risultanze delle indagini. Infatti, una volta ritenuta idonea ed immune da vizi la tecnica redazionale di integrale recepimento dell'atto di polizia giudiziaria, ogni contraria affermazione tendente a una dichiarazione di nullità per difetto di motivazione costituirebbe una violazione del principio di diritto.

Ciò posto, secondo il Tribunale rimettente, sussisterebbe la violazione dell'art. 111, sesto comma, Cost., che impone un generale obbligo di motivazione dei provvedimenti giurisdizionali, e dell'art. 13, secondo comma, Cost., secondo cui ogni forma di restrizione della libertà individuale può avvenire solo per atto motivato dell'autorità giudiziaria.

L'art. 292, comma 2, cod. proc. pen., assumerebbe, pertanto, una portata attuativa dell'obbligo costituzionale di motivazione, per un verso, indicando specificatamente quale dovrebbe essere il contenuto di un'ordinanza cautelare in punto di gravità indiziaria, e, per un altro verso, introducendo un'apposita sanzione nell'ipotesi della violazione di tale obbligo.

L'obbligo costituzionale della motivazione, per non connotarsi in modo meramente formale, dovrebbe «essere concepito, contenutisticamente, in vista del soddisfacimento di altri valori costituzionalmente tutelati», quali il diritto di difesa e la terzietà-imparzialità del giudice. Una motivazione non rispondente ai requisiti costituzionali di adeguatezza e specificità «non consentirebbe alla difesa di rappresentare al giudice dell'impugnazione (al Tribunale del riesame) le proprie doglianze avverso la decisione e circa il corretto esercizio del potere restrittivo, appunto perché all'oscuro del percorso valutativo seguito dal giudice nell'adozione della misura».



Le disposizioni censurate violerebbero, inoltre, il principio di terzietà-imparzialità del giudice, di cui all'art. 111, secondo comma, Cost., perché solo la linearità e la trasparenza del percorso motivazionale consentirebbero di «esplícitare l'estraneità del giudice alla vicenda e di garantire la parità processuale delle parti».

2.- È intervenuto nel giudizio di legittimità costituzionale, con memoria depositata il 1º aprile 2014, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto che la questione sia dichiarata inammissibile per difetto di rilevanza o, comunque, non fondata.

Ad avviso della difesa dello Stato, l'ordinanza di remissione risulterebbe carente nella motivazione sulla rilevanza della questione, perché non esaminerebbe la possibilità di riconsiderare l'ordinanza custodiale per verificare se la motivazione, pur esistente in senso grafico, sia o meno del tutto carente in termini di gravità indiziaria, risolvendosi in clausole di stile. Il Tribunale rimettente tenterebbe così di ottenere un avallo interpretativo da parte del Giudice delle leggi rispetto a «un esito decisorio (preclusione del giudice del riesame di vagliare la nullità, per difetto di motivazione, dell'ordinanza genetica), senza farsi carico di verificare la possibilità, alla luce del principio di diritto e del potere-dovere integrativo imposto ex art. 309 c.p.p., di annullare nuovamente l'ordinanza genetica che sia carente di motivazione», così da superare i dubbi di costituzionalità.

Con riferimento al parametro di cui all'art. 3 Cost., l'opzione ermeneutica della Corte di cassazione non sarebbe irragionevole, in quanto si giustificerebbe con la peculiarità del procedimento di riesame. La sua configurazione come una valutazione *ex novo*, autonoma e a cognizione piena della questione cautelare, in cui la dichiarazione di nullità dell'ordinanza impositiva per difetto di motivazione può avvenire «solo in casi di *extrema ratio*», eviterebbe disparità di trattamento tra fattispecie sostanzialmente analoghe. Seguendo l'impostazione del rimettente infatti, a parità di situazioni gravemente indiziarie nei confronti di più persone, l'esito del riesame finirebbe per dipendere dalle caratteristiche della motivazione del provvedimento coercitivo.

Inoltre non sarebbe ravvisabile la denunciata compromissione del diritto di difesa della persona sottoposta a coercizione personale, posto che l'art. 24, secondo comma, Cost., attribuendo carattere di inviolabilità al diritto di difesa «in ogni stato e grado del procedimento» non si tradurrebbe in un «diritto indiscriminato ad impugnare».

Il legislatore avrebbe previsto un sistema di impugnazioni che garantisce all'imputato e al suo difensore il pieno esercizio del diritto di difesa nei confronti dell'ordinanza cautelare personale, con la possibilità di proporre la richiesta di riesame, anche nel merito, ai sensi dell'art. 309 cod. proc. pen., e, successivamente, il ricorso per cassazione contro la decisione del tribunale del riesame, oppure, direttamente, il ricorso per cassazione per saltum, per violazione di legge.

3.- Il Tribunale ordinario di Brescia, sezione del riesame, con ordinanza del 14 novembre 2013 (r.o. n. 30 del 2014), ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 309, comma 9, cod. proc. pen., «nella parte in cui esclude che il Tribunale del riesame possa annullare l'ordinanza cautelare nelle ipotesi di nullità per difetto di motivazione sui gravi indizi di colpevolezza di cui all'art. 292 comma 2 lett. c) c.p.p.».

Il Tribunale rimettente riferisce che, in seguito all'annullamento con rinvio da parte della Corte di cassazione delle ordinanze pronunciate l'11 e il 18 dicembre 2012, è investito delle richieste di riesame presentate dagli indagati avverso l'ordinanza del 23 novembre 2012, con la quale il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Brescia aveva applicato nei loro confronti la misura cautelare della custodia in carcere.

Il Tribunale del riesame, con le due ordinanze indicate, aveva dichiarato la nullità dell'ordinanza cautelare perché priva di una valida motivazione, rilevando che il giudice per le indagini preliminari si era limitato a trasporre integralmente, nel provvedimento coercitivo, la comunicazione della polizia giudiziaria e la richiesta del pubblico ministero, «senza compiere alcuna selezione né vaglio critico del ponderoso materiale informativo raccolto nel corso delle indagini».

Come ricorda l'ordinanza di remissione, in seguito al ricorso del pubblico ministero, la Corte di cassazione, con sentenza n. 41829 del 27 settembre 2013, aveva annullato con rinvio le due ordinanze impugnate, affermando che al tribunale del riesame è precluso «l'annullamento del provvedimento custodiale che sia carente di motivazione (con specifico riguardo all'ordinanza gravata, per difetto dei soli requisiti legali di cui all'art. 292 comma 2 lett. c) c.p.p.), a meno che detta carenza non si risolva eccezionalmente in una mancanza di motivazione in senso grafico o in un impiego di mere clausole di stile che non consentano di “individuare le esigenze cautelari il cui soddisfacimento si persegue”».

Secondo la Corte di cassazione, l'ordinamento processuale, a fronte delle nullità comminate per omessa motivazione dei provvedimenti, riserverebbe, di regola, solo al giudice di legittimità il potere di pronunciare il relativo annullamento.

Ciò posto, il Tribunale rimettente premette di essere legittimato, in sede di giudizio di rinvio, a sollevare questione di legittimità costituzionale della norma da applicare, perché, essendo vincolato al principio di diritto stabilito dalla Corte di cassazione, non potrebbe effettuare un'interpretazione diversa, conforme alla Costituzione. In particolare,



nel caso in esame, la rigorosa statuizione della Corte di cassazione precluderebbe al giudice del rinvio la possibilità di dichiarare nuovamente la nullità dell'ordinanza cautelare per difetto di motivazione, ma la sua interpretazione dell'art. 309, comma 9, cod. proc. pen., in riferimento all'art. 292, comma 2, lettera c), cod. proc. pen., darebbe luogo a dubbi di costituzionalità, in relazione agli artt. 3 e 24 Cost.

L'esclusione del potere del tribunale del riesame di sindacare la legittimità dell'ordinanza cautelare e di dichiararne la nullità, ove sia priva di una valida motivazione sui gravi indizi di colpevolezza, potrebbe comportare «una grave ed ingiustificata compromissione del diritto di difesa proprio del soggetto in regime di coercizione». Questi, infatti, sarebbe obbligato, in mancanza di altri strumenti processuali di tutela, a dedurre tale nullità attraverso il ricorso per cassazione per saltum, previsto dall'art. 311, comma 2, cod. proc. pen., e ciò determinerebbe «incongrui pregiudizi» alla parte interessata che, per il rapporto di alternatività di tale mezzo d'impugnazione rispetto al riesame, sarebbe costretta a rinunciare al vaglio del provvedimento da parte del tribunale del riesame e al relativo procedimento caratterizzato da termini accentuatamente acceleratori.

La norma impugnata, inoltre, darebbe luogo a una situazione in contrasto con l'art. 3 Cost., perché determinerebbe un'ingiustificata difformità dell'ordinanza cautelare nulla per vizio di motivazione rispetto «ad altre fattispecie di nullità del medesimo titolo coercitivo», derivanti, ad esempio, dalla mancanza della richiesta cautelare da parte del pubblico ministero o dall'applicazione della misura per un reato sanzionato con pena inferiore ai limiti edittali di cui all'art. 280 cod. proc. pen., o, ancora, dalla mancata traduzione del provvedimento in lingua conosciuta dall'interessato all'udienza.

4.- È intervenuto nel giudizio di legittimità costituzionale, con memoria depositata il 1° aprile 2014, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto che la questione sia dichiarata inammissibile per difetto di rilevanza o, comunque, non fondata.

A sostegno delle proprie richieste, l'Avvocatura dello Stato ripropone gli argomenti già svolti nell'atto di intervento relativo all'ordinanza del 13 novembre 2013 (r.o. n. 29 del 2014) e in precedenza richiamati.

#### *Considerato in diritto*

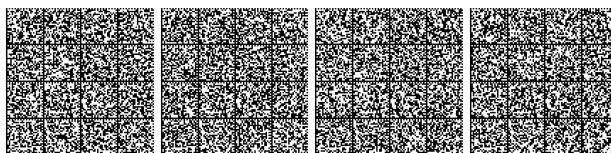
1.- Il Tribunale ordinario di Brescia, sezione del riesame, con ordinanza del 13 novembre 2013 (r.o. n. 29 del 2014), ha sollevato, in riferimento agli artt. 111, secondo e sesto comma, 24, e 13, secondo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale del «combinato disposto degli artt. 292 c. 1-2 lett. c) e 309 c. 9 c.p.p. nella parte in cui esclude la nullità della motivazione e consente il potere integrativo del Tribunale del riesame nelle ipotesi di ordinanza cautelare la cui motivazione sulla gravità indiziaria coincide integralmente con la comunicazione di reato della polizia giudiziaria, recepita per relationem nel provvedimento cautelare».

Il Tribunale rimettente aveva annullato per difetto di motivazione un'ordinanza di custodia in carcere, emessa dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Bergamo, perché, nel motivare sugli indizi di colpevolezza, il giudice si era limitato a riportare il contenuto della comunicazione della notizia di reato ricevuta dalla polizia giudiziaria, e la Corte di cassazione, a sua volta, aveva annullato tale decisione. Nella sentenza di annullamento, la Corte di cassazione aveva chiarito che il tribunale del riesame può dichiarare la nullità del provvedimento applicativo della misura coercitiva «solo nei casi di carenza grafica dell'ordinanza del G.I.P. o di giustificazione della misura mediante l'impiego di clausole di stile ed un generico rinvio ai risultati delle indagini».

Ad avviso del Tribunale rimettente, la norma impugnata, nell'escludere nel caso in questione il potere del giudice del riesame di dichiarare la nullità per difetto di motivazione dell'ordinanza cautelare, integrerebbe la violazione degli artt. 111, sesto comma, e 13, secondo comma, Cost., che imporrebbero la necessità di una motivazione adeguata, specifica e puntuale, «perché vi sia la concreta dimostrazione che il giudice ha correttamente esercitato il potere che gli è attribuito».

È prospettata anche la violazione del diritto di difesa, garantito dall'art. 24 Cost., in quanto una motivazione non rispondente ai requisiti costituzionali di adeguatezza e specificità non consentirebbe alla difesa di rappresentare al giudice dell'impugnazione le proprie «doglianze avverso la decisione e circa il corretto esercizio del potere restrittivo appunto perché all'oscuro del percorso valutativo seguito dal giudice nell'adozione della misura».

La normativa impugnata violerebbe, infine, il principio di terzietà-imparzialità del giudice, di cui all'art. 111, secondo comma, Cost., dato che solo la linearità e la trasparenza del percorso motivazionale consentirebbero di «esplicitare l'estraneità del giudice alla vicenda e di garantire la parità processuale delle parti».



2.- Il Tribunale ordinario di Brescia, sezione del riesame, con ordinanza del 14 novembre 2013 (r.o. n. 30 del 2014), ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 309, comma 9, cod. proc. pen., «nella parte in cui esclude che il Tribunale del riesame possa annullare l'ordinanza cautelare nelle ipotesi di nullità per difetto di motivazione sui gravi indizi di colpevolezza di cui all'art. 292 comma 2 lett. c) c.p.p.».

In questo caso, il Tribunale rimettente, con due successivi provvedimenti, aveva dichiarato la nullità di due ordinanze cautelari per difetto di motivazione e i due provvedimenti erano stati annullati dalla Corte di cassazione.

Secondo il Tribunale del riesame, la norma impugnata violerebbe l'art. 24 Cost., perché determinerebbe una grave ed ingiustificata compromissione del diritto di difesa «del soggetto in regime di coercizione», il quale potrebbe dedurre tale ipotesi di nullità solo attraverso il c.d. ricorso per saltum dinanzi al giudice di legittimità, così rinunciando, stante il rapporto di alternatività tra i due mezzi impugnatori, al ricorso di cui all'art. 309 cod. proc. pen., caratterizzato da termini acceleratori, in «ossequio al principio del favor libertatis».

È prospettata anche la violazione dell'art. 3 Cost., in quanto la norma oggetto di scrutinio costituzionale sarebbe irragionevole e determinerebbe ingiustificate disparità di trattamento rispetto a casi sostanzialmente analoghi.

3.- I giudizi vanno riuniti perché, in relazione alla normativa censurata, pongono questioni fra loro strettamente connesse, da decidere con un'unica pronuncia.

4.- Le questioni sono inammissibili, anche se per una ragione diversa da quella dedotta dall'Avvocatura generale dello Stato.

Secondo la difesa dello Stato, i giudici rimettenti non avrebbero valutato la possibilità di riconsiderare l'ordinanza custodiale, per verificare se la motivazione, pur esistente in senso grafico, fosse o meno del tutto carente in tema di gravità indiziaria, risolvendosi in clausole di stile. Le questioni di legittimità costituzionale prospettate, infatti, a parere dell'Avvocatura di Stato, tenderebbero ad ottenere da questa Corte «un avallo interpretativo [...] rispetto ad un esito decisorio (preclusione per il giudice del riesame di vagliare la nullità, per difetto di motivazione, dell'ordinanza genetica)», senza verificare la possibilità di annullare nuovamente l'ordinanza cautelare e di superare così i dubbi relativi alla legittimità costituzionale della norma in questione.

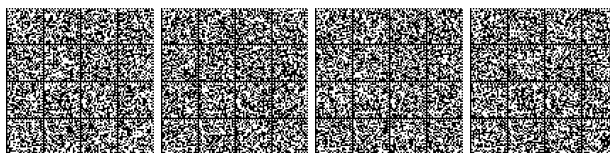
Il rilievo però non è fondato, perché i giudici rimettenti hanno correttamente osservato che le due sentenze di annullamento, pronunciate dalla Corte di cassazione, avevano preso specificamente in esame le motivazioni delle ordinanze cautelari annullate dal tribunale del riesame e ne avevano escluso la nullità, sicché in sede di rinvio il giudice era vincolato da tali decisioni e gli era preclusa la possibilità di giungere sul punto a una conclusione diversa.

È questa preclusione, e non l'inesistente potere decisorio richiamato dall'Avvocatura dello Stato, che rende prive di rilevanza le questioni sollevate dal Tribunale del riesame di Brescia; infatti, gli stessi giudici rimettenti hanno riconosciuto che la sentenza della Corte di cassazione impedisce loro di rivalutare la motivazione delle ordinanze cautelari, per pronunciarne un nuovo annullamento, e questo impedimento non verrebbe meno se fosse dichiarata l'illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate.

È vero che, secondo la giurisprudenza di questa Corte il giudice, come è stato ricordato dal Tribunale rimettente, «in sede di giudizio di rinvio ex art. 627 c. 3 c.p.p., è certamente legittimato a proporre questione di legittimità costituzionale della norma da applicare, e nell'interpretazione stabilita e vincolante nel giudizio *a quo*», ma è anche vero che, nel caso in esame, nel giudizio *a quo* non deve farsi alcuna applicazione delle disposizioni censurate. Queste, infatti, sono state applicate dalla Corte di cassazione e non formano oggetto della cognizione devoluta al giudice del rinvio.

La giurisprudenza di questa Corte, alla quale il Tribunale rimettente fa riferimento, riguarda il caso in cui nella sentenza di annullamento è affermato un principio di diritto relativo a una norma che deve trovare ulteriore applicazione nel giudizio di rinvio, perché in questo caso, da un lato, «non si è al cospetto di un rapporto “esaurito”»; dall'altro la proposizione di una simile questione di legittimità costituzionale rappresenta l'unico mezzo a disposizione del giudice del rinvio per contestare la *regula iuris* che sarebbe costretto altrimenti ad applicare, in forza dell'art. 627, comma 3, cod. proc. pen.» (sentenze n. 293 del 2013, n. 204 del 2012 e n. 197 del 2010).

Diverso è il caso in oggetto, perché il tribunale del riesame non deve fare alcuna applicazione delle disposizioni censurate. Queste, infatti, sono state applicate direttamente dalla Corte di cassazione, la quale, dopo avere affermato il principio di diritto contestato dai giudici rimettenti, ha preso in esame la motivazione delle due ordinanze cautelari, sia negli aspetti formali, sia in quelli contenutistici, e ne ha escluso la nullità, aggiungendo che nel giudizio di rinvio il Tribunale del riesame aveva l'obbligo di «valutare autonomamente il materiale indiziario esposto nell'ordinanza al fine di trarne il proprio autonomo ed eventualmente divergente convincimento» (Cass.



pen., sez. III, 20 giugno 2013, n. 29772) e «ben avrebbe potuto esercitare il suo potere dovere di integrazione [...] e se, del caso, sopperire, con la propria motivazione, alla motivazione del provvedimento genetico» (Cass. pen., sez. II, 27 settembre 2013, n. 41829).

Ciò posto, la questione relativa alla dedotta nullità dell'ordinanza cautelare per difetto di motivazione, essendo stata decisa in modo definitivo dalla Corte di cassazione, non doveva formare oggetto della cognizione del giudice del rinvio, e questo perciò non era più chiamato a fare applicazione delle disposizioni censurate. Come è stato già rilevato in altre occasioni, «sub specie di giudizio di costituzionalità, la questione in esame si traduce in realtà nella richiesta a questa Corte di operare una sorta di "revisione in grado ulteriore" della sentenza della Corte di cassazione che ha dato origine al giudizio *a quo*, e cioè di svolgere un ruolo di giudice dell'impugnazione che ovviamente non le compete» (sentenza n. 294 del 1995).

Deve quindi concludersi che le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Tribunale del riesame di Brescia con le ordinanze indicate sono inammissibili per difetto di rilevanza.

PER QUESTI MOTIVI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 292, comma 1, e comma 2, lettera c), e 309, comma 9, del codice di procedura penale, sollevata, in riferimento agli artt. 111, secondo e sesto comma, 24, e 13, secondo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Brescia, sezione del riesame, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 309, comma 9, cod. proc. pen., sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., dal Tribunale ordinario di Brescia, sezione del riesame, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 novembre 2014.

F.to:

Paolo Maria NAPOLITANO, *Presidente*

Giorgio LATTANZI, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 3 dicembre 2014.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella Paola MELATTI

T\_140270

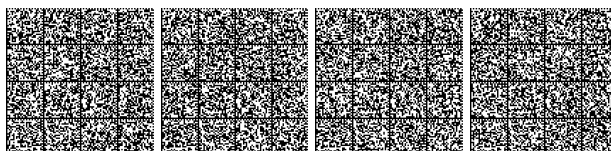
N. 271

*Ordinanza 18 novembre - 3 dicembre 2014*

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

**Immunità parlamentare - Procedimento civile a carico di senatore - Conflitto sollevato dalla Corte di appello di Palermo nei confronti del Senato della Repubblica.**

– Deliberazione del Senato della Repubblica del 29 gennaio 2009 (doc. IV-quater, n. 5).



## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente*: Paolo Maria NAPOLITANO;

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

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della delibera del Senato della Repubblica del 29 gennaio 2009 (doc. IV-*quater*, n. 5), relativa alla insindacabilità, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, delle opinioni espresse dall'on. Costantino Garraffa nei confronti del dott. Stapino Greco, promosso dalla Corte d'appello di Palermo con ricorso depositato in cancelleria il 9 maggio 2014 ed iscritto al n. 3 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2014, fase di ammissibilità.

Udito nella camera di consiglio del 5 novembre 2014 il Giudice relatore Giuseppe Frigo.

Ritenuto che, con ordinanza-ricorso del 4 marzo 2014, depositata il successivo 9 maggio, la Corte d'appello di Palermo, nel corso di un giudizio civile per il risarcimento dei danni, instaurato da Stapino Greco nei confronti del senatore Costantino Garraffa, ha sollevato conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato, chiedendo a questa Corte di dichiarare che non spettava al Senato della Repubblica di affermare, con deliberazione del 29 gennaio 2009 (doc. IV-*quater*, n. 5), che le dichiarazioni rese da Costantino Garraffa, senatore all'epoca dei fatti, nei confronti di Stapino Greco concernono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, come tali insindacabili ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, e di adottare i provvedimenti consequenziali;

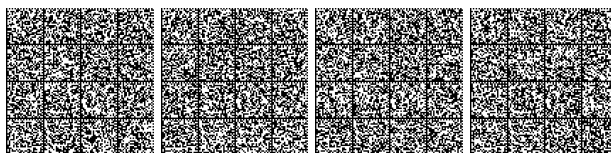
che la Corte palermitana - investita dell'appello avverso la decisione di primo grado che, dopo aver sospeso il giudizio in attesa della deliberazione del Senato ai sensi dell'art. 3 della legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato), aveva condannato il convenuto al risarcimento dei danni patiti dall'attore - espone che i fatti oggetto del giudizio riguardano le dichiarazioni rese dal Garraffa nel corso di una conferenza stampa tenutasi il 3 novembre 2003;

che, in quell'occasione, il Garraffa affermò di aver ricevuto una minaccia di morte da parte di un anonimo interlocutore telefonico a causa dell'attività di controllo svolta sulla contabilità dell'Ente autonomo Fiera del Mediterraneo, aggiungendo, in particolare, alla presenza di numerosi giornalisti, che: «Non è un caso che la telefonata sia arrivata proprio il 1° novembre, cioè il giorno seguente alla scadenza dell'incarico del commissario dell'Ente Stapino Greco»;

che, ad avviso della Corte ricorrente, le dichiarazioni oggetto del procedimento civile non potrebbero essere coperte dalla garanzia di cui all'art. 68, primo comma, della Costituzione - come, invece, ritenuto dal Senato della Repubblica con l'atto oggetto del conflitto, facendo riferimento ad un'interrogazione parlamentare del senatore Garraffa del 3 ottobre 2003, concernente la gestione commissariale dell'ente, sotto il profilo finanziario e contabile, da parte del Greco - non potendosi individuare, alla luce della giurisprudenza costituzionale e della Corte europea dei diritti dell'uomo citata nel ricorso, uno specifico «nesso funzionale» tra le dichiarazioni rese extra moenia e l'attività parlamentare, ravvisabile solo se sussista una corrispondenza contenutistica tra l'atto parlamentare e detta manifestazione di pensiero;

che nel caso in esame non vi sarebbe detta corrispondenza, non controvertendosi, nel giudizio civile, sulla valenza diffamatoria delle critiche alla gestione dell'ente formulate con la citata interrogazione parlamentare, bensì sull'implicito riferimento («accostamento») all'appellato delle minacce di morte, evidentemente del tutto estranee, anche perché successive, all'interrogazione stessa.

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



che la forma dell'ordinanza rivestita dall'atto introduttivo può ritenersi idonea ad instaurare il giudizio ove sussistano, come nella specie, gli estremi sostanziali di un valido ricorso (tra le ultime, ordinanze n. 161 del 2014 e n. 151 del 2013);

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

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

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

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

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara ammissibile, ai sensi dell'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato indicato in epigrafe, proposto dalla Corte d'appello di Palermo nei confronti del Senato della Repubblica;

2) dispone:

a) che la cancelleria di questa Corte dia immediata comunicazione della presente ordinanza al predetto giudice, che ha proposto il conflitto di attribuzione;

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

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 novembre 2014.

F.to:

Paolo Maria NAPOLITANO, *Presidente*

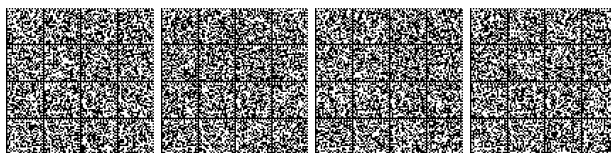
Giuseppe FRIGO, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 3 dicembre 2014.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella Paola MELATTI





N. 272

*Ordinanza 18 novembre - 3 dicembre 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. 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:* Alessandro CRISCUOLO;

*Giudici:* Paolo Maria NAPOLITANO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON,

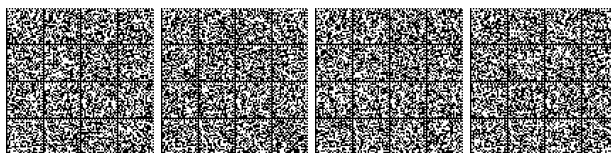
ha pronunciato la seguente

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 Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale ordinario di Castrovillari nel procedimento penale a carico di A.A. con ordinanza del 12 dicembre 2013, iscritta al n. 117 del registro ordinanze 2014 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 29, prima serie speciale, dell'anno 2014.

Udito nella camera di consiglio del 18 novembre 2014 il Giudice relatore Marta Cartabia.

Ritenuto che, con ordinanza del 12 dicembre 2013 (r.o. n. 117 del 2014), il Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale ordinario di Castrovillari 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 rimettente ha considerato che il citato art. 4-*bis*, riformando il trattamento sanzionatorio di cui all'art. 73 del decreto del Presidente della Repubblica 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), senza attribuire rilievo alla tipologia delle sostanze stupefacenti, avrebbe un contenuto totalmente disomogeneo rispetto a quello dell'originario decreto-legge, con ciò violando il principio di cui all'art. 77, secondo comma, Cost.;

che analoga violazione ha ritenuto sussistere con riferimento al successivo art. 4- *vicies-ter*, in quanto si tratta di disposizione che sostituisce gli artt. 13 e 14 del d.P.R. n. 309 del 1990, unificando le tabelle che identificano le sostanze stupefacenti;

che, per entrambe le disposizioni censurate (artt. 4-*bis* e 4-*vicies-ter*), il rimettente ha ritenuto altresì, e in via subordinata, che difetti il requisito di necessità e urgenza ugualmente previsto dal medesimo art. 77, secondo comma, Cost.

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

che, dunque, le questioni di legittimità costituzionale sopra indicate vanno dichiarate manifestamente inammissibili per sopravvenuta carenza di oggetto, giacché, a seguito della sentenza citata, le norme censurate dal giudice *a quo* sono già state rimosse dall'ordinamento con efficacia *ex tunc* (*ex plurimis*, ordinanze n. 206 e n. 186 del 2014, 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 Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale ordinario di Castrovillari, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 novembre 2014.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

Marta CARTABIA, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 3 dicembre 2014.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella Paola MELATTI



N. 273

*Sentenza 1° - 5 dicembre 2014*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - Dibattimento - Contestazione di un fatto che non risultava dagli atti di indagine al momento dell'esercizio dell'azione penale - Preclusione della facoltà dell'imputato di richiedere il giudizio abbreviato.**

– Codice di procedura penale, art. 516.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo Maria NAPOLITANO;

*Giudici :* 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. 516 del codice di procedura penale, promosso dalla Corte d'appello di Lecce nel procedimento penale a carico di P.M. ed altro con ordinanza del 13 novembre 2013, iscritta al n. 5 del registro ordinanze 2014 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 7, prima serie speciale, dell'anno 2014.

Visto l'atto di costituzione di P.M.;

udito nell'udienza pubblica del 4 novembre 2014 il Giudice relatore Giuseppe Frigo;

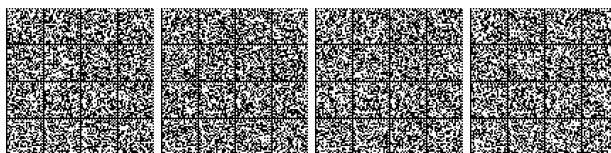
udito l'avvocato Ladislao Massari per P.M.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 13 novembre 2013, la Corte d'appello di Lecce ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 24, secondo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 516 del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede la facoltà dell'imputato di chiedere al giudice del dibattimento il giudizio abbreviato relativamente al fatto diverso contestato in dibattimento, quando la nuova contestazione concerne un fatto che non risultava dagli atti di indagine al momento dell'esercizio dell'azione penale.

La Corte rimettente, investita dell'appello avverso una sentenza del Tribunale di Brindisi, riferisce che i due imputati appellanti erano stati tratti originariamente a giudizio per rispondere di tentata estorsione aggravata continuata, in concorso tra loro e di altro coimputato. Nel corso del giudizio di primo grado, il pubblico ministero aveva modificato l'imputazione ai sensi dell'art. 516 cod. proc. pen., contestando - limitatamente ad una delle condotte intimidatorie per le quali si procedeva - la forma consumata, anziché quella tentata del delitto di estorsione: ciò, sulla base delle dichiarazioni rese in dibattimento dal coimputato, stando alle quali l'offeso avrebbe nell'occasione ceduto alle pressioni, versando agli imputati una somma di denaro. A seguito della modifica, lo stesso pubblico ministero aveva chiesto l'ammissione di una nuova prova, rappresentata dall'esame di un collaboratore di giustizia, mentre i difensori avevano chiesto ed ottenuto la concessione di un termine a difesa.

Alla successiva udienza, i difensori di tutti gli imputati avevano chiesto che il processo fosse definito con giudizio abbreviato ai sensi dell'art. 516 cod. proc. pen., interpretato alla luce della «lettura combinata» delle sentenze della



Corte costituzionale n. 333 del 2009 e n. 237 del 2012. In subordine, ove tale interpretazione non fosse ritenuta praticabile, avevano eccepito l'illegittimità costituzionale del citato articolo per contrasto con gli artt. 3 e 24 Cost.

Tanto la richiesta di rito alternativo che l'eccezione di illegittimità costituzionale erano state disattese dal Tribunale, che aveva quindi condannato il primo degli attuali appellanti alla pena di cinque anni di reclusione ed euro 2.500 di multa, ritenendolo responsabile di uno solo degli episodi di estorsione tentata; il secondo alla pena di sette anni e sei mesi di reclusione ed euro 3.000 di multa, dichiarandolo colpevole di tutti i fatti oggetto di giudizio, compreso quello di estorsione consumata.

Nel giudizio di appello, i difensori degli imputati avevano riproposto l'eccezione.

Ciò premesso, la Corte leccese rileva che la fattispecie oggetto del giudizio *a quo* resta estranea alle dichiarazioni di illegittimità costituzionale di cui alle citate sentenze n. 333 del 2009 e n. 237 del 2012, concernenti la preclusione all'accesso al giudizio abbreviato nel caso di nuove contestazioni dibattimentali. La prima delle due decisioni attiene, infatti, alle sole contestazioni cosiddette "tardive" o "patologiche" - relative, cioè, a fatti che già risultavano dagli atti di indagine al momento dell'esercizio dell'azione penale - mentre nella specie si discute di una modifica dell'imputazione "fisiologica", legata alle nuove risultanze dell'istruzione dibattimentale. La sentenza n. 237 del 2012 si riferisce, a sua volta, alla sola contestazione suppletiva "fisiologica" di un reato concorrente ai sensi dell'art. 517 cod. proc. pen., mentre nella specie si è di fronte alla contestazione "fisiologica" di un fatto diverso, ai sensi dell'art. 516 cod. proc. pen.

La Corte rimettente ritiene conseguentemente di dover sollevare questione di legittimità costituzionale di quest'ultima disposizione, nella parte in cui non consente all'imputato di chiedere al giudice del dibattimento il giudizio abbreviato, relativamente al fatto diverso contestato in dibattimento, quando la nuova contestazione concerna un fatto non risultante dagli atti di indagine al momento dell'esercizio dell'azione penale.

Ad avviso del giudice *a quo*, gli argomenti posti a base della citata sentenza n. 237 del 2012 - sinteticamente ripercorsi nell'ordinanza di rimessione - varrebbero anche in rapporto alla contestazione dibattimentale "fisiologica" di un fatto diverso: e ciò tanto più quando - come nella specie - quest'ultimo presenti «connotati materiali difforni da quelli descritti nella contestazione originaria», tali da rendere necessaria «una puntualizzazione nella ricostruzione degli elementi essenziali del reato». Anche in questa ipotesi, come in quella della contestazione suppletiva del reato concorrente, l'imputato verrebbe a trovarsi in posizione diversa e peggiore, quanto alla facoltà di accesso al rito alternativo e alla fruizione della correlata diminuzione di pena, rispetto a chi fosse chiamato a rispondere della stessa imputazione fin dall'inizio. Da un lato, infatti, sarebbe evidente come, ai fini di una ponderata scelta riguardo all'accesso al giudizio abbreviato, non sia indifferente la contestazione di una fattispecie di reato consumata, anziché tentata. Dall'altro lato, non si potrebbe pretendere che l'imputato valuti la convenienza di detta scelta tenendo conto anche della possibilità che, a seguito del dibattimento, l'accusa originaria venga diversamente descritta.

Sarebbe, dunque, fonte di ingiustificata disparità di trattamento e di compromissione delle facoltà difensive la circostanza che, a fronte di tutte le altre forme di esercizio dell'azione penale, l'imputato possa liberamente optare, senza condizioni, per il giudizio abbreviato, mentre analoga facoltà non gli sia riconosciuta nel caso di nuove contestazioni, se non nelle limitate ipotesi oggetto delle sentenze n. 333 del 2009 e n. 237 del 2012.

L'art. 3 Cost. sarebbe violato anche perché, a fronte della nuova contestazione di cui si discute, l'imputato potrebbe fruire dei vantaggi connessi ad alcuni riti speciali - quali il patteggiamento e l'oblazione, sulla base della normativa risultante dalle sentenze n. 265 del 1994 e n. 530 del 1995 della Corte costituzionale - vedendosi invece inibito l'accesso al giudizio abbreviato.

Una ulteriore, ingiustificata disparità di trattamento deriverebbe dal fatto che, nell'ipotesi in questione, l'imputato potrebbe recuperare la facoltà di accedere al giudizio abbreviato per circostanze puramente accidentali che determinino la regressione del procedimento, come quando il fatto diverso contestato in dibattimento rientri tra quelli per cui si procede con udienza preliminare e questa non si sia tenuta. In tale evenienza, infatti, il giudice - ove la relativa eccezione sia stata sollevata nei prescritti termini di decadenza - deve disporre la trasmissione degli atti al pubblico ministero (artt. 516, comma 1-ter, e 521, comma 1-bis, cod. proc. pen.), con la conseguenza che l'imputato si vede, di fatto, rimesso in termini per proporre la richiesta di giudizio abbreviato.

2.- Si è costituito P.M., imputato appellante nel giudizio principale, il quale ha chiesto che la questione venga accolta.

La parte privata rimarca come il contenuto dell'imputazione costituisca il primo - per quanto non unico - elemento alla luce del quale l'imputato si determina alla scelta del rito alternativo, scelta che rappresenta pacificamente una espressione qualificante del diritto di difesa. In questa prospettiva, l'«aggiornamento» dell'imputazione dovrebbe sempre comportare la restituzione all'imputato della facoltà di optare per la definizione anticipata del processo.



Conformemente a quanto sostenuto dalla Corte rimettente, d'altro canto, le considerazioni svolte nella sentenza n. 237 del 2012 sarebbero estensibili anche all'ipotesi della contestazione dibattimentale del fatto diverso. Al riguardo, non varrebbe obiettare che, in tale ipotesi, il fatto, pur variando nei suoi «elementi descrittivi», resta comunque il medesimo: circostanza che renderebbe, in assunto, ragionevole il mancato riconoscimento all'imputato del diritto di chiedere il giudizio abbreviato in relazione all'imputazione modificata. Un simile ragionamento risulterebbe, infatti, «semplicistico», finendo per riconoscere residui spazi di operatività al criterio della «prevedibilità», da parte dell'imputato, dell'evoluzione («fisiologica») dell'accusa in dibattimento; criterio, per converso, disatteso dalla citata pronuncia della Corte costituzionale.

Sarebbe, inoltre, significativo che - sia pure con riguardo alla nuova contestazione cosiddetta «patologica» - la sentenza n. 333 del 2009 abbia esteso, in via consequenziale, la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 517 cod. proc. pen. anche alla contestazione del fatto diverso, di cui alla norma censurata.

### *Considerato in diritto*

1.- La Corte d'appello di Lecce dubita della legittimità costituzionale dell'art. 516 del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede la facoltà dell'imputato di chiedere al giudice del dibattimento il giudizio abbreviato relativamente al fatto diverso contestato in dibattimento, quando la nuova contestazione concerne un fatto che non risultava dagli atti di indagine al momento dell'esercizio dell'azione penale.

Ad avviso della Corte rimettente, la norma censurata violerebbe gli artt. 3 e 24, secondo comma, della Costituzione, per contrasto con i principi di eguaglianza e di inviolabilità del diritto di difesa, giacché, nel caso considerato, l'imputato verrebbe a trovarsi in posizione diversa e deteriore, quanto alla facoltà di accesso al rito alternativo e alla correlata diminuzione di pena, rispetto a chi fosse chiamato a rispondere della stessa imputazione sin dall'inizio.

L'art. 3 Cost. sarebbe violato anche sotto due ulteriori profili. In primo luogo, perché, a fronte della nuova contestazione di cui si discute, l'imputato potrebbe fruire dei vantaggi connessi ad alcuni riti speciali - quali il patteggiamento e l'oblazione, per effetto delle sentenze n. 265 del 1994 e n. 530 del 1995 di questa Corte - vedendosi, invece, inibito l'accesso al giudizio abbreviato. In secondo luogo, perché, nell'ipotesi in discussione, l'imputato potrebbe recuperare la facoltà di chiedere il giudizio abbreviato per circostanze casuali che determinino la regressione del procedimento, come quando il fatto diverso contestato in dibattimento rientri fra quelli per cui si procede con udienza preliminare e questa non si sia tenuta.

2.- La questione è fondata.

Con la sentenza n. 237 del 2012, questa Corte - superando il diverso indirizzo espresso in precedenti pronunce, risalenti agli anni immediatamente successivi all'entrata in vigore del nuovo codice di rito - ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione del principio di eguaglianza e del diritto di difesa (artt. 3 e 24, secondo comma, Cost.), l'art. 517 cod. proc. pen., nella parte in cui non consente all'imputato di chiedere il giudizio abbreviato al giudice del dibattimento in relazione al reato concorrente oggetto di contestazione suppletiva cosiddetta «fisiologica»: volta, cioè, ad adeguare l'imputazione alle nuove risultanze dell'istruzione dibattimentale.

Le considerazioni poste a base di detta decisione risultano estensibili, con gli opportuni adattamenti, anche alla contestazione «fisiologica» del fatto diverso, operata ai sensi dell'art. 516 cod. proc. pen.: disposizione che - sotto la rubrica «Modifica della imputazione» - stabilisce, al comma 1, che «Se nel corso dell'istruzione dibattimentale il fatto risulta diverso da come è descritto nel decreto che dispone il giudizio, e non appartiene alla competenza di un giudice superiore, il pubblico ministero modifica l'imputazione e procede alla relativa contestazione».

Le fattispecie regolate dagli artt. 516 e 517 cod. proc. pen. sono già state, del resto, accomunate da questa Corte nelle analoghe declaratorie di illegittimità costituzionale inerenti alle contestazioni dibattimentali cosiddette «tardive» o «patologiche», relative, cioè, a fatti che già risultavano dagli atti di indagine al momento dell'esercizio dell'azione penale: contestazioni che una consolidata giurisprudenza di legittimità reputa ammissibili, malgrado il tenore letterale apparentemente contrario delle citate disposizioni del codice di rito (sentenze n. 333 del 2009 e n. 265 del 1994, concernenti, rispettivamente, il giudizio abbreviato e il «patteggiamento»). Altrettanto è avvenuto - a prescindere da ogni distinzione fra contestazioni «fisiologiche» e «patologiche» - con riguardo alla mancata previsione della facoltà dell'imputato di presentare domanda di oblazione in rapporto al reato oggetto della nuova contestazione (sentenza n. 530 del 1995).



3.- È ben vero che tra la contestazione del reato concorrente e la contestazione del fatto diverso vi è un elemento differenziale. La prima, concernendo un addebito aggiuntivo rispetto a quello originario (se pure al medesimo connesso, ai sensi dell'art. 12, comma 1, lettera b, cod. proc. pen.), potrebbe eventualmente dar luogo anche ad una imputazione autonoma, oggetto di un procedimento distinto; la seconda no, trattandosi della mutata descrizione del fatto per il quale è già stata esercitata l'azione penale (addebito sostitutivo). Con la conseguenza che, quando emerga la diversità del fatto, la nuova contestazione dibattimentale rappresenta una soluzione obbligata per il pubblico ministero, non potendo il novum affiorato nell'istruzione dibattimentale formare oggetto di un procedimento separato, stante l'efficacia preclusiva del giudicato.

Tale tratto distintivo non basta, tuttavia, a giustificare discriminazioni tra le due ipotesi sotto il profilo che qui specificamente interessa.

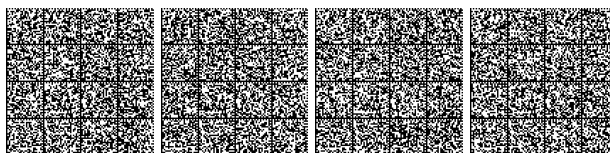
In entrambi i casi, la contestazione interviene quando il termine procedimentale perentorio per la richiesta di giudizio abbreviato è già scaduto (tale termine coincide, infatti, con la formulazione delle conclusioni nell'udienza preliminare o, nei procedimenti a citazione diretta, con la dichiarazione di apertura del dibattimento: artt. 438, comma 2, e 555, comma 2, cod. proc. pen.). Anche in rapporto alla contestazione "fisiologica" del fatto diverso vale, quindi, il rilievo di fondo, per cui l'imputato che subisce la nuova contestazione «viene a trovarsi in posizione diversa e deteriore - quanto alla facoltà di accesso ai riti alternativi e alla fruizione della correlata diminuzione di pena - rispetto a chi, della stessa imputazione, fosse stato chiamato a rispondere sin dall'inizio». Infatti, «condizione primaria per l'esercizio del diritto di difesa è che l'imputato abbia ben chiari i termini dell'accusa mossa nei suoi confronti»: e ciò particolarmente in rapporto alla «scelta di valersi del giudizio abbreviato», la quale «è certamente una delle più delicate, fra quelle tramite le quali si esplicano le facoltà defensionali». Di conseguenza, non solo quando all'accusa originaria ne venga aggiunta una connessa, ma anche quando l'accusa stessa sia modificata nei suoi termini essenziali, «non possono non essere restituiti all'imputato termini e condizioni per esprimere le proprie opzioni» (sentenza n. 237 del 2012).

Al riguardo, giova evidenziare come il dovere del pubblico ministero di modificare l'imputazione per diversità del fatto risulti strettamente collegato al principio della necessaria correlazione tra accusa e sentenza (art. 521 cod. proc. pen.), partecipando, quindi, della medesima *ratio* di garanzia (assicurare il contraddittorio sull'accusa e, con esso, il pieno esercizio del diritto di difesa dell'imputato). In questa prospettiva, la giurisprudenza di legittimità è costante nell'affermare che non qualsiasi variazione o puntualizzazione, anche meramente marginale, dell'accusa originaria comporta il suddetto obbligo, ma solo quella che, implicando una trasformazione dei tratti essenziali dell'addebito, incida sul diritto di difesa dell'imputato: in altre parole, la nozione strutturale di «fatto», contenuta nell'art. 516 cod. proc. pen., va coniugata con quella funzionale, fondata sull'esigenza di reprimere solo le effettive lesioni delle facoltà difensive. Correlativamente, è di fronte a simili situazioni - e solo ad esse - che emerge anche l'esigenza di riconoscere all'imputato la possibilità di rivalutare le proprie opzioni sul rito.

Tale esigenza risalta in modo anche più evidente ove si consideri che la modifica dell'imputazione, oltre ad alterare in modo significativo la "fisionomia" fattuale del tema d'accusa, può avere riflessi di rilievo sull'entità della pena alla quale l'imputato si trova esposto e, di conseguenza, sulla incidenza quantitativa dell'effetto premiale connesso al rito speciale (diminuzione della pena di un terzo, nel caso di condanna). La fattispecie oggetto del giudizio *a quo* è, per questo verso, esemplare: chiamati inizialmente a rispondere di estorsione tentata - reato punito con la pena detentiva minima di un anno e otto mesi di reclusione (oltre la multa) - gli imputati si sono visti contestare in dibattimento, in sua vece, l'estorsione consumata, punita, nel minimo, con pena tripla (cinque anni di reclusione, oltre la multa).

4.- Come rilevato nella sentenza n. 237 del 2012, il regime censurato non può essere giustificato né con gli obiettivi di deflazione processuale propri del giudizio abbreviato, né facendo leva sulla «prevedibilità» della variazione dibattimentale dell'imputazione in un sistema di tipo accusatorio, fondato sul principio della formazione della prova in dibattimento.

Quanto, infatti, al primo profilo, l'accesso al rito alternativo a dibattimento iniziato rimane comunque idoneo a produrre un effetto di economia processuale, sia pure attenuato, consentendo - quantomeno - al giudice di decidere sulla nuova imputazione senza il supplemento di istruzione previsto dall'art. 519 cod. proc. pen. In ogni caso, le ragioni della deflazione processuale debbono cedere di fronte alla necessità del rispetto degli artt. 3 e 24, secondo comma, Cost.: «se pure è indubbio, in una prospettiva puramente "economica", che più si posticipa il termine utile per la rinuncia al dibattimento e meno il sistema ne "guadagna", resta comunque assorbente la considerazione che l'esigenza della "corrispettività" fra riduzione di pena e deflazione processuale non può prendere il sopravvento sul principio di eguaglianza né tantomeno sul diritto di difesa» (sentenza n. 237 del 2012).



Riguardo, poi, al secondo aspetto, non si può pretendere che l'imputato valuti la convenienza di un rito speciale tenendo conto anche dell'eventualità che, a seguito dei futuri sviluppi dell'istruzione dibattimentale, l'accusa a lui mossa subisca una trasformazione, la cui portata resta ancora del tutto imprecisata al momento della scadenza del termine utile per la formulazione della richiesta. E ciò, tanto più ove si consideri che la vigente disciplina consente al pubblico ministero di procedere a nuove contestazioni - sia del fatto diverso, che del reato connesso o della circostanza aggravante - anche nell'ambito del giudizio abbreviato, in presenza di integrazioni probatorie: ipotesi nella quale è espressamente riconosciuto, peraltro, all'imputato il diritto di rivedere la scelta sul rito, chiedendo che il procedimento prosegua nelle forme ordinarie (art. 441-*bis* cod. proc. pen.).

5.- Anche in rapporto alla contestazione dibattimentale "fisiologica" del fatto diverso è, d'altro canto, ravvisabile la ingiustificata disparità di trattamento di situazioni analoghe - rilevata dalla sentenza n. 237 del 2012 - conseguente al possibile recupero, da parte dell'imputato, della facoltà di accesso al giudizio abbreviato per circostanze puramente "occasionalmente" che determinino la regressione del procedimento.

Ciò si verifica, in specie, allorché, a seguito delle nuove contestazioni, il reato rientri tra quelli per cui si procede con udienza preliminare e questa non sia stata tenuta. In tale ipotesi, infatti, il giudice - ove la relativa eccezione sia sollevata nei prescritti termini di decadenza - deve disporre la trasmissione degli atti al pubblico ministero (art. 516, comma 1-*ter*, e 521-*bis* cod. proc. pen.), con la conseguenza che l'imputato si vede, di fatto, rimesso in termini per proporre la richiesta di rito alternativo.

6.- Sussiste, infine, anche con riguardo all'ipotesi in questione, l'ingiustificata disparità di trattamento tra giudizio abbreviato e oblazione, parimenti riscontrata nella sentenza n. 237 del 2012.

In forza dell'art. 141, comma 4-*bis*, disp. att. cod. proc. pen. - che si conforma alla sentenza n. 530 del 1995 di questa Corte - nel caso di modifica dell'originaria imputazione in altra per la quale sia ammissibile l'oblazione, l'imputato è, infatti, rimesso in termini per proporre la relativa richiesta.

7.- L'art. 516 cod. proc. pen. va dichiarato, pertanto, costituzionalmente illegittimo, nella parte in cui non prevede la facoltà dell'imputato di richiedere al giudice del dibattimento il giudizio abbreviato relativamente al fatto diverso emerso nel corso dell'istruzione dibattimentale, che forma oggetto della nuova contestazione.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 516 del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede la facoltà dell'imputato di richiedere al giudice del dibattimento il giudizio abbreviato relativamente al fatto diverso emerso nel corso dell'istruzione dibattimentale, che forma oggetto della nuova contestazione.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'1 dicembre 2014.

F.to:

Paolo Maria NAPOLITANO, *Presidente*

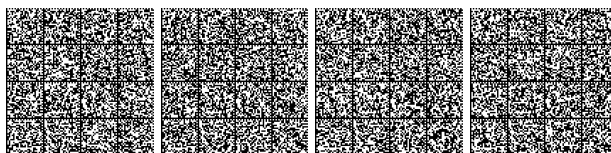
Giuseppe FRIGO, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 5 dicembre 2014.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella Paola MELATTI



N. 274

*Sentenza 1° - 5 dicembre 2014*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Sanità pubblica - Trattamenti con medicinali per terapie avanzate a base di cellule staminali mesenchimali (cd. metodo STAMINA) - Divieto per le strutture pubbliche di dare inizio a nuovi trattamenti dopo l'entrata in vigore della legge n. 57 del 2013 - Possibilità di completare trattamenti già avviati su singoli pazienti, con medicinali lavorati in laboratori di strutture pubbliche e secondo procedure idonee alla lavorazione e alla conservazione di cellule e tessuti, sotto la responsabilità del medico prescrittore.**

- Decreto-legge 25 marzo 2013, n. 24 (Disposizioni urgenti in materia sanitaria) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 maggio 2013, n. 57 - art. 2.

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Alessandro CRISCUOLO;

*Giudici:* Paolo Maria NAPOLITANO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON,

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

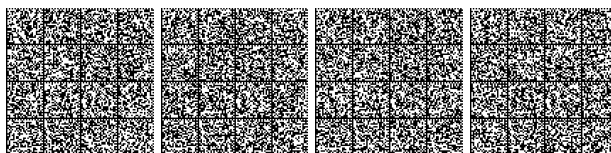
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2 del decreto-legge 25 marzo 2013, n. 24 (Disposizioni urgenti in materia sanitaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 maggio 2013, n. 57, promosso dal Tribunale ordinario di Taranto, in funzione di giudice del lavoro, nel procedimento civile tra R.D. e l'Azienda ospedaliera "Spedali Civili di Brescia" ed altri, con ordinanza del 24 settembre 2013, iscritta al n. 65 del registro ordinanze 2014 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 20, prima serie speciale, dell'anno 2014.

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

udito nella camera di consiglio del 18 novembre 2014 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con l'ordinanza in epigrafe, il Tribunale ordinario di Taranto, in funzione di giudice del lavoro, provvedendo su un ricorso cautelare "ante causam" proposto, ai sensi dell'art. 700 del codice di procedura civile, nei confronti dell'Azienda ospedaliera "Spedali civili di Brescia", oltre che contro la Onlus "Stamina Foundation", il Ministero della salute e l'ASL di Taranto, ha ordinato alla suddetta Azienda ospedaliera (quale resistente principale) di somministrare la cura richiesta dalla parte ricorrente, sotto la responsabilità del medico che l'aveva prescritta, autorizzando e disponendo che l'azienda stessa - ove non avesse ritenuto di operare direttamente nell'ambito delle proprie strutture - richiedesse alla «cell-factory», che avrebbe ritenuto di individuare, le cellule staminali prodotte secondo la metodica elaborata dalla Onlus "Stamina Foundation", la quale avrebbe dovuto fornire il proprio «know-how» e, se necessario, il personale competente a trattare le cellule, con obbligo per il Ministero della salute di prestare ogni necessaria collaborazione scientifica, tecnica e finanziaria.





Detto provvedimento è stato dichiaratamente adottato «ad tempus» e, cioè, «sino all'esito della decisione da parte della Corte costituzionale» della questione - che, per la sua motivata rilevanza e sul presupposto della sua non manifesta infondatezza, quel giudice ha contestualmente sollevato - di legittimità costituzionale dell'art. 2 del decreto-legge 25 marzo 2013, n. 24 (Disposizioni urgenti in materia sanitaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 maggio 2013, n. 57, in riferimento agli artt. 2, 3 e 32 della Costituzione.

1.1.- In punto di rilevanza, il Tribunale *a quo* ha escluso che il ricorrente (paziente affetto da sclerosi laterale amiotrofica - *SLA*) potesse avvalersi delle cosiddette "cure compassionevoli" di cui al decreto del Ministero della salute 5 dicembre 2006 (Utilizzazione di medicinali per terapia genica e per terapia cellulare somatica, al di fuori di sperimentazioni cliniche e norme transitorie per la produzione di detti medicinali), poiché alla correlativa disciplina, di fonte regolamentare, si sarebbe, a suo avviso, sovrapposta quella successiva, di fonte primaria, di cui, appunto, alla citata legge n. 57 del 2013, recante una regolamentazione specifica per l'impiego di medicinali per terapie avanzate a base di cellule staminali mesenchimali, con contestuale avvio di un percorso di sperimentazione clinica.

1.2.- Il giudice *a quo* ha rilevato, poi, che quella stessa legge non permetteva, però, di dar corso, presso strutture pubbliche, ai trattamenti con cellule staminali richiesti, come nel caso in esame, dopo l'entrata in vigore del d.l. n. 24 del 2013: consentendo essa, al suo art. 2, unicamente il "completamento" dei trattamenti di pazienti avviati presso tali strutture anteriormente a tale data (comma 2), o «in relazione ai quali sia stato [ivi già] praticato [...] il prelievo dal paziente o da donatore di cellule destinate all'uso terapeutico», ovvero ancora dei trattamenti che siano stati «già ordinati dall'autorità giudiziaria» (comma 3).

1.3.- Ma in ciò, appunto, il rimettente ha ravvisato la violazione dei parametri costituzionali evocati, riconducibile, a suo avviso, alla disparità di trattamento (art. 3, primo comma), alla lesione del diritto alla salute (art. 32, primo comma) e del dovere di solidarietà (art. 2) che, dalla censurata normativa, discenderebbe in danno di pazienti (come il ricorrente) esclusi dal trattamento in questione in base ad un mero dato cronologico, del tutto avulso dalle rispettive condizioni di salute.

2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, per il tramite dell'Avvocatura generale dello Stato, ha chiesto che la questione venga dichiarata inammissibile (sul presupposto che la decisione del Tribunale avrebbe dovuto misurarsi con il suddetto d.m. 5 dicembre 2006, a suo avviso, tuttora applicabile) o, in subordine, non fondata.

Secondo la difesa dello Stato sarebbe, nel merito, infatti, evidente la «diversità di condizione fra chi ha già da tempo avuto accesso (nei distinti modi di cui ai commi 2 e 3 dell'art. 2 del d.l. n. 24 del 2013 come convertito) ai trattamenti del metodo Stamina, con esiti comunque non negativi», in tal senso trovando (legittima) applicazione il necessario principio di continuità terapeutica, «e chi, invece, non ha avuto questa opportunità».

#### *Considerato in diritto*

1.- Il Tribunale ordinario di Taranto, in funzione di giudice di lavoro, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 2 del decreto-legge 25 marzo 2013, n. 24 (Disposizioni urgenti in materia sanitaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 maggio 2013, n. 57, in riferimento agli artt. 2, 3 e 32 della Costituzione.

2.- Il censurato decreto-legge come convertito - contestualmente allo svolgimento, promosso sub comma 2-*bis* (aggiunto in sede di conversione) del suo art. 2, di una «sperimentazione clinica [...] condotta anche in deroga alla normativa vigente [...] concernente l'impiego di medicinali per terapie avanzate a base di cellule staminali mesenchimali» - ha previsto, al precedente comma 2 dello stesso art. 2, che le strutture pubbliche, in cui siano stati avviati, anteriormente alla data di entrata in vigore del d.l. n. 24 del 2013, trattamenti su singoli pazienti con i medicinali di cui sopra «possono completare i trattamenti medesimi», ed ha precisato, al successivo comma 3, che «Si considerano avviati, ai sensi del comma 2, anche i trattamenti in relazione ai quali sia stato praticato, presso strutture pubbliche, il prelievo dal paziente o da donatore di cellule destinate all'uso terapeutico e quelli che siano stati già ordinati dall'autorità giudiziaria».

3.- Resta, quindi, esclusa, alla stregua del combinato disposto dei commi 2 e 3 dell'art. 2 della predetta legge, la possibilità di avviare alle strutture pubbliche pazienti che il trattamento in questione abbiano richiesto, come il ricorrente nel giudizio principale, solo dopo l'entrata in vigore del citato d.l.

Da qui il sospetto di illegittimità costituzionale, in particolare, dei predetti commi 2 e 3 dell'art. 2 del d.l. n. 24 del 2013, come convertito, per contrasto con gli artt. 2, 3 e 32 Cost., per la violazione del dovere di solidarietà e del diritto alla salute (nel suo contenuto minimo ed essenziale), e per la non giustificabile disparità di trattamento, che ne deriverebbe, secondo il rimettente, in danno dei soggetti i quali si vedano *ex lege* precluso il trattamento con cellule staminali, di che trattasi, non in base alle loro condizioni di salute, ma unicamente in ragione del limite temporale fissato dalla normativa per tal profilo, appunto, sottoposta a verifica di costituzionalità.



4.- Come più ampiamente esposto nella parte in fatto, l'odierna questione è stata sollevata in un procedimento civile di urgenza, instaurato dopo l'entrata in vigore del d.l. n. 24 del 2013. Nell'ambito del quale, il Tribunale adito - ravvisato nella non manifesta infondatezza di detta questione il fumus boni iuris della domanda cautelare proposta da un paziente affetto da sclerosi laterale amiotrofica e volta alla tutela del suo diritto alla salute - ha ordinato all'azienda ospedaliera resistente di somministrare la terapia a base di cellule staminali richiesta dal ricorrente «sino all'esito della decisione [...] da parte della Corte» della questione medesima.

Nel disporre la sospensione della procedura cautelare, differendo al suo esito ogni pronuncia sulle spese, e nel condizionare la conservazione dell'efficacia della concessa misura di urgenza «sino all'esito della decisione [...] della questione di costituzionalità», il Tribunale rimettente ha, con ciò, comunque presupposto la prosecuzione innanzi a sé dello stesso giudizio cautelare, al fine di pervenire alla conferma o meno del provvedimento adottato, in dipendenza dell'esito - di fondatezza o non - della questione medesima.

E tanto basta per ritenere superata in senso affermativo la verifica di sussistenza della sua legittimazione a sollevare, nella fattispecie considerata, l'incidente di costituzionalità (da ultimo, sentenza n. 172 del 2012).

5.- La rilevanza della così proposta questione è stata motivata dal Tribunale rimettente sul presupposto della non più consentita applicabilità, dopo l'entrata in vigore del d.l. n. 24 del 2013, e, quindi, nel giudizio *a quo*, del decreto del Ministero della salute 5 dicembre 2006 (Utilizzazione di medicinali per terapia genica e per terapia cellulare somatica, al di fuori di sperimentazioni cliniche e norme transitorie per la produzione di detti medicinali).

La premessa da cui muove, al riguardo, l'ordinanza di rimessione - non condivisa dalla difesa dello Stato - appare, ad avviso del Collegio, corretta.

Il citato d.m. del 2006 aveva, infatti, autorizzato l'impiego delle terapie cellulari somatiche, anche se non contenute nell'elenco dei farmaci autorizzati dall'Agenzia italiana del farmaco (AIFA), su singoli pazienti, in mancanza di un'efficace terapia di diverso tipo, nei casi di urgenza ed emergenza che ponevano il paziente in pericolo di vita o di grave danno alla salute nonché nei casi di grave patologia a rapida progressione (cosiddetta "terapia compassionevole"), sotto la responsabilità del medico prescrittore, purché fossero disponibili dati scientifici che ne giustificassero l'utilizzo, che fosse acquisito il consenso informato del paziente, che risultasse il parere positivo del Comitato etico e che il trattamento venisse eseguito in una struttura pubblica o equiparata o presso istituti di ricovero e cura a carattere scientifico.

E proprio avvalendosi del suddetto decreto - che, in via provvisoria, aveva anche autorizzato «la produzione di medicinali per terapia [...] somatica cellulare», da utilizzare nei casi di cui sopra - nel 2011 la "Stamina Foundation" aveva stipulato un accordo con l'Azienda ospedaliera "Spedali Civili di Brescia" per la produzione di cellule staminali adulte con la metodica realizzata nei propri laboratori per pazienti in gravi condizioni.

Con successiva ordinanza del 15 maggio 2012, n. 1, l'AIFA vietava, però, «con decorrenza immediata, di effettuare: prelievi, trasporti, manipolazioni, colture, stoccaggi e somministrazioni di cellule umane presso l'Azienda Ospedaliera Spedali Civili di Brescia in collaborazione con la Stamina Foundation ONLUS».

Ciò dava luogo alla proposizione di numerosi ricorsi di urgenza davanti ai giudici ordinari che, nella maggioranza dei casi, li hanno accolti, ordinando alla suddetta Azienda ospedaliera di avviare, o proseguire, il richiesto trattamento con cellule staminali.

In tale contesto, appunto, è stato adottato il d.l. n. 24 del 2013, poi convertito, con modificazioni, dalla legge n. 57 del 2013.

Detta legge - nella parte in cui, con la promossa sperimentazione e la consentita prosecuzione dei trattamenti già avviati, ha inciso sulla medesima materia, dell'impiego di medicinali per cosiddette «terapie cellulari somatiche», in relazione alla quale era stata fatta in precedenza applicazione del citato decreto del Ministero della salute - si è inevitabilmente sovrapposta, in quanto fonte di rango primario, sulla disciplina di fonte secondaria.

Il quesito sulla legittimità costituzionale dell'art. 2 del d.l. n. 24 del 2013, come convertito, condiziona, dunque, effettivamente la decisione da adottarsi nel giudizio *a quo*. Dal che la rilevanza della questione portata all'esame di questa Corte.

6.- La questione non è fondata.

Questa Corte ha già affermato che decisioni sul merito delle scelte terapeutiche, in relazione alla loro appropriatezza, non potrebbero nascere da valutazioni di pura discrezionalità politica del legislatore, bensì dovrebbero prevedere «l'elaborazione di indirizzi fondati sulla verifica dello stato delle conoscenze scientifiche e delle evidenze sperimentali acquisite, tramite istituzioni e organismi - di norma nazionali e sovra-nazionali - a ciò deputati, dato l'essenziale rilievo che a questi fini rivestono gli organi tecnico-scientifici» (sentenza n. 282 del 2002).

Inoltre, la promozione di una sperimentazione clinica per testare l'efficacia, ed escludere collaterali effetti nocivi, di un nuovo farmaco non consente, di regola, di porre anticipatamente a carico di strutture pubbliche la somministrazione del farmaco medesimo: e ciò per evidenti motivi di tutela della salute, oltre che per esigenze di corretta utilizzazione e destinazione dei fondi e delle risorse a disposizione del Servizio sanitario nazionale.



Nel caso in esame, il legislatore del 2013 - nel dare corso ad una «sperimentazione [...] concernente l'impiego di medicinali per terapie avanzate a base di cellule staminali mesenchimali» - ha parzialmente derogato ai principi di cui sopra. Ma lo ha fatto intervenendo nella particolare situazione fattuale, innanzi ricordata, che vedeva, in concreto, già avviati trattamenti con cellule staminali per iniziativa di vari giudici che, in via cautelare, avevano ordinato a strutture pubbliche di effettuarli.

In tale anomalo contesto, il d.l. n. 24 del 2013, come convertito dalla legge n. 57 del 2013, privilegiando principi di continuità terapeutica ed esigenze di non interferenza con provvedimenti dell'autorità giudiziaria, ha quindi consentito la prosecuzione dei trattamenti con cellule staminali già "avviati" o già ordinati da singoli giudici.

Irragionevole sarebbe l'estensione indiscriminata di siffatta, temporalmente circoscritta, deroga, che l'ordinanza di rimessione mira ad ottenere, facendo leva sugli evocati parametri costituzionali che, a torto, prospetta violati. Ciò senza considerare che, allo stato, la sussistenza delle condizioni per la prosecuzione della sperimentazione prevista dalla legge censurata risulta esclusa dal decreto del Ministero della salute adottato, sulla base della relazione dell'apposito comitato scientifico, il 4 novembre 2014, nelle more del presente giudizio.

Le circostanze peculiari ed eccezionali che hanno indotto il legislatore a non interrompere il trattamento con cellule staminali nei confronti dei pazienti che di fatto l'avevano già avviato, o per i quali un giudice aveva, comunque, già ordinato alla struttura pubblica di avviarlo, non ricorrono, dunque, nei riguardi di altri pazienti che quel trattamento successivamente chiedano che sia loro somministrato.

In relazione a detti soggetti non trova, infatti, giustificazione una deroga al principio di doverosa cautela nella validazione e somministrazione di nuovi farmaci.

E ciò pertanto, di per sé, all'un tempo esclude, sia che tra le due categorie di pazienti poste in comparazione sussista la violazione del precetto dell'eguaglianza ipotizzata dal rimettente, sia che possa prospettarsi lesa il diritto alla salute o violato il dovere di solidarietà nei confronti dei pazienti per i quali non può darsi avvio presso strutture pubbliche al trattamento in questione dopo l'entrata in vigore del d.l. n. 24 del 2013.

Anche la Corte di Strasburgo ha, del resto, ritenuto che il diniego di accesso alla terapia secondo il metodo "Stamina" - deciso, nel caso al suo esame, da un giudice italiano in applicazione, appunto, del d.l. n. 24 del 2013, come convertito - persegue lo scopo legittimo di tutela della salute ed è proporzionato a tale obiettivo, né ha effetti discriminatori (sentenza 6 maggio 2014, su ricorso Durisotto contro l'Italia).

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 del decreto-legge 25 marzo 2013, n. 24 (Disposizioni urgenti in materia sanitaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 maggio 2013, n. 57, sollevata, in riferimento agli artt. 2, 3 e 32 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Taranto, in funzione di giudice del lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'1 dicembre 2014.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 5 dicembre 2014.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella Paola MELATTI



N. 275

*Sentenza 1° - 5 dicembre 2014*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Elezioni - Composizione ed elezione degli organi delle amministrazioni comunali - Comuni con popolazione superiore a 3000 abitanti - Premio di maggioranza alla lista o al gruppo di lista collegato al candidato eletto sindaco.**

- Decreto del Presidente della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol 1° febbraio 2005, n. 1/L (Approvazione del testo unico delle leggi regionali sulla composizione ed elezione degli organi delle amministrazioni comunali), art. 87, comma 1, lettera *h*).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Alessandro CRISCUOLO;

*Giudici:* Paolo Maria NAPOLITANO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 87, comma 1, lettera *h*), del decreto del Presidente della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol 1° febbraio 2005, n. 1/L (Approvazione del testo unico delle leggi regionali sulla composizione ed elezione degli organi delle amministrazioni comunali), promosso dal Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento nel procedimento vertente tra Giuseppe Facchini ed altra e il Comune di Pergine Valsugana ed altri, con ordinanza del 14 febbraio 2014 iscritta al n. 98 del registro ordinanze 2014 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 26, prima serie speciale, dell'anno 2014.

Visto l'atto di intervento della Regione autonoma Trentino-Alto Adige;  
udito nella camera di consiglio del 18 novembre 2014 il Giudice relatore Giuliano Amato.

*Ritenuto in fatto*

1.- Il Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento dubita, in riferimento agli artt. 1, secondo comma, 3, 48, secondo comma, e 67 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 87, comma 1, lettera *h*), del decreto del Presidente della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol 1° febbraio 2005, n. 1/L (Approvazione del testo unico delle leggi regionali sulla composizione ed elezione degli organi delle amministrazioni comunali), nella parte in cui dispone che, nelle elezioni dei Comuni con popolazione superiore a 3.000 abitanti, se la lista o la coalizione di liste collegate al candidato eletto sindaco non abbia conseguito il 60 per cento dei seggi del consiglio (detratto il seggio assegnato al sindaco), ad essa venga assegnato, oltre al seggio del sindaco, il numero di seggi necessario per raggiungere quella consistenza, con eventuale arrotondamento all'unità superiore.

2.- Il rimettente premette di essere chiamato a pronunciarsi sul ricorso promosso da due cittadini elettori e candidati nelle elezioni di Pergine Valsugana - Comune al di sopra dei 3.000 abitanti - contro l'atto di proclamazione degli eletti al consiglio comunale.



Viene riferito che, all'esito delle elezioni, la coalizione di liste a sostegno del candidato eletto sindaco, conseguendo il 27,03 per cento di voti, ha ottenuto 14 seggi, oltre a quello spettante al candidato sindaco eletto; tutte le altre liste, invece, pur avendo raggiunto complessivamente il 72,97 per cento di voti, hanno ottenuto solo 7 seggi. In particolare, la coalizione di liste dei ricorrenti ha conseguito un solo seggio, a fronte del 18,42 per cento dei voti.

Tale risultato abnorme sarebbe il frutto del meccanismo premiale fissato dal censurato art. 87, comma 1, lettera *h*), ai sensi del quale, nelle elezioni dei Comuni con popolazione superiore a 3.000 abitanti, se la lista o il gruppo di liste collegate al candidato eletto sindaco non abbiano conseguito il 60 per cento dei seggi del consiglio, viene loro assegnato, oltre al seggio del sindaco, il 60 per cento dei seggi, con eventuale arrotondamento all'unità superiore.

Siffatto meccanismo, non prevedendo alcuna soglia minima oltre la quale far scattare il premio di maggioranza, sarebbe in contrasto con il principio di eguaglianza dei cittadini e del voto, nonché con quello di rappresentanza democratica.

2.1.- Il TRGA ravvisa la rilevanza della questione osservando che, ove la disposizione censurata fosse ritenuta costituzionalmente illegittima, anche l'impugnato atto di proclamazione degli eletti al consiglio comunale sarebbe illegittimo, in quanto fondato su tale norma.

Il rimettente, inoltre, rileva come il giudizio principale abbia un *petitum* separato e distinto dalla questione di costituzionalità, sul quale esso è competente a decidere.

2.2.- Quanto alla non manifesta infondatezza della questione, il TRGA ritiene che la norma regionale, non subordinando l'attribuzione del premio di maggioranza al raggiungimento di una soglia minima di voti, e quindi trasformando una maggioranza relativa di voti - anche modesta, come nella fattispecie - in una maggioranza assoluta di seggi, finirebbe per determinare un'alterazione della rappresentanza democratica.

Il premio, inoltre, sarebbe irragionevole e incongruo, perché non assicurerebbe del tutto la governabilità. Esso, infatti, incentiverebbe il raggiungimento di accordi tra liste anche non omogenee tra loro, al solo fine di accedere al premio, ma non scongiurerebbe il rischio che, dopo le elezioni, la coalizione che ne beneficia possa sciogliersi; o che uno o più partiti che ne facevano parte se ne possano distaccare.

La disposizione censurata violerebbe, infine, il principio di eguaglianza del voto, perché il peso dei voti espressi per le liste perdenti risulterebbe assai inferiore rispetto a quello espresso alla lista o coalizione vincente.

2.3.- A sostegno delle proprie argomentazioni, il rimettente riporta ampi stralci della sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale, che ha dichiarato l'illegittimità di analoghe norme di legge sul premio di maggioranza per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, deducendo che tale pronuncia si riferirebbe a una normativa statale sovrapponibile a quella regionale in contestazione.

2.4.- Secondo il TRGA, infine, in caso di accoglimento della questione, la declaratoria di illegittimità costituzionale dovrebbe essere estesa, in via consequenziale, anche all'art. 86, comma 1, lettera *e*), del medesimo testo unico, che, per le elezioni nei Comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti, prevede l'assegnazione dei due terzi dei seggi alla lista collegata al candidato alla carica di sindaco che abbia ottenuto il maggior numero di voti.

3.- È intervenuta in giudizio la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o comunque infondata.

3.1.- In via preliminare, la Regione illustra i tratti essenziali del sistema elettorale dei Comuni trentini, sottolineando, in particolare, come - a differenza della legislazione statale - tale sistema non ammetta il voto disgiunto.

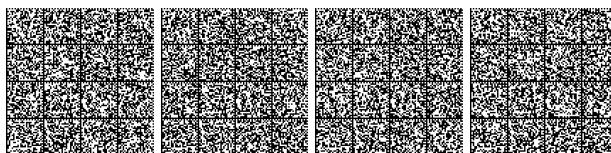
Osserva, inoltre, che, sebbene dall'ordinanza di rimessione e dal ricorso risulti che tra gli atti «connessi, presupposti e conseguenti» a quello impugnato rientri anche «l'atto di proclamazione del sindaco», né l'ordinanza di rimessione, né il ricorso muovono alcuna contestazione contro l'elezione del sindaco.

Pertanto, secondo la Regione, tale elezione è pienamente legittima e ciò che è in discussione, tanto nel giudizio *a quo*, quanto in quello di costituzionalità, è solo l'assegnazione dei seggi in consiglio comunale e la relativa disciplina.

3.2.- Ciò precisato, la Regione deduce in primo luogo l'inammissibilità della questione per erronea e incoerente indicazione delle disposizioni impuginate, in quanto l'art. 87, comma 1, lettera *h*), regolerebbe l'attribuzione di seggi al primo turno elettorale, mentre la sua applicazione al secondo turno deriverebbe dall'art. 87, comma 3.

Tale norma, a sua volta, rinvia al censurato art. 87, comma 1, lettera *h*). Tuttavia, secondo la Regione, ciò non renderebbe affatto indifferente l'individuazione della disposizione oggetto del giudizio, in quanto nessun dubbio di costituzionalità potrebbe essere sollevato sul medesimo art. 87, comma 1, lettera *h*).

Esso, infatti, presupponendo che al primo turno un candidato sindaco e le liste ad esso collegate abbiano ottenuto più del 50 per cento dei voti validi, già prevederebbe l'esistenza di una soglia minima ai fini dell'attribuzione del premio.



Di conseguenza, la questione di legittimità avrebbe ad oggetto una norma esente da dubbi di costituzionalità, mentre non considererebbe affatto la norma - relativa al ballottaggio - realmente applicata, la quale rinvia bensì alla prima, ma richiede di considerare altresì la cifra elettorale delle liste «apparentate» dopo il primo turno.

Secondo la Regione, inoltre, il TRGA Trento avrebbe dovuto censurare anche l'art. 70, comma 9, del d.P.Reg. n. 1/L del 2005, in base al quale «I seggi assegnati al consiglio sono attribuiti alle liste in proporzione ai voti conseguiti nel primo turno elettorale assicurando il 60 per cento dei seggi alla lista o alle liste collegate nell'unico o nel secondo turno con il sindaco eletto». Ciò confermerebbe l'inammissibilità della questione, perché il TRGA censura una determinata norma, ma impugna una sola delle disposizioni che la esprimono.

3.3.- La Regione deduce un secondo profilo di inammissibilità relativo all'omessa considerazione della normativa applicabile in caso di accoglimento e all'ininfluenza dell'eventuale accoglimento sull'esito del giudizio.

Viene ribadito che l'art. 70, comma 9, del d.P.Reg. n. 1/L del 2005, conduce allo stesso esito della norma impugnata. Né, ad avviso della Regione, il richiamato art. 70, comma 9, potrebbe essere annullato in via consequenziale, in quanto avrebbe dovuto essere autonomamente contestato. Sarebbe pertanto dubbio che l'accoglimento della questione incida sull'esito del giudizio *a quo*.

3.4.- La Regione, infine, deduce l'inammissibilità della questione per incostituzionalità della normativa applicabile in caso di accoglimento.

Ove si eliminasse la disposizione che assegna alla coalizione vincente al primo o al secondo turno il premio di maggioranza, infatti, i seggi andrebbero assegnati alle liste in base ad un sistema rigidamente proporzionale.

Sicché, mentre in caso di elezione al primo turno, le liste collegate al sindaco avrebbero pur sempre la maggioranza dei seggi, in quanto la loro cifra elettorale coinciderebbe con quella del sindaco, in caso di elezione del sindaco al secondo turno, esse avrebbero la minoranza dei seggi, dato che verrebbe considerata la cifra elettorale del primo turno, la quale - per definizione - sarebbe inferiore al 50 per cento dei voti.

Un simile risultato, ad avviso della Regione, disattenderebbe il senso stesso del voto, in quanto la scelta maggioritaria del corpo elettorale al ballottaggio non si tradurrebbe in una reale maggioranza di governo. Ne risulterebbe l'irragionevolezza di una disciplina che contemplasse l'elezione congiunta di sindaco e consiglieri, senza possibilità di voto disgiunto, ma poi non facesse corrispondere alla maggioranza del voto in sede di ballottaggio una maggioranza consiliare.

L'omessa considerazione della normativa di risulta, dunque, si tradurrebbe in un ulteriore profilo di inammissibilità della questione.

4.- Nel merito, la Regione contesta, in primo luogo, che la normativa statale oggetto della sentenza di questa Corte n. 1 del 2014, richiamata dal rimettente, sia sovrapponibile a quella regionale oggetto di censura.

Quella normativa, infatti, si riferirebbe al Parlamento, questa ai Comuni; quella ad elezioni delle sole assemblee legislative, questa all'elezione contestuale dell'esecutivo e del consiglio; quella a un'elezione al primo turno, questa al turno di ballottaggio.

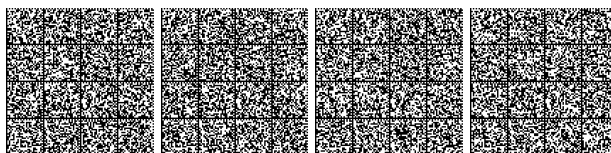
Ad avviso della Regione, la radicale differenza tra le due discipline sarebbe stata confermata dal Consiglio di Stato allorché, nella sentenza n. 4680 del 2013, ha ritenuto manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 73, comma 10, secondo periodo, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), ossia della norma statale che prevede un meccanismo di assegnazione di seggi analogo a quello oggetto del presente giudizio.

In quell'occasione, il Consiglio di Stato ha respinto l'assimilazione con le questioni di costituzionalità relative alla legge 21 dicembre 2005, n. 270 (Modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica), osservando, tra l'altro, come i premi di maggioranza previsti per le elezioni politiche riguardino sistemi elettorali a turno unico e siano caratterizzati da schemi non raffrontabili con i sistemi a doppio turno, come quello per l'elezione del sindaco e del consiglio comunale.

Pertanto, secondo la Regione, la tesi del TRGA sarebbe infondata perché, altrimenti, ne sarebbe derivata anche l'illegittimità della norma del testo unico degli enti locali, ma il Consiglio di Stato ha negato una simile eventualità.

4.1.- Né la censura relativa all'assenza di una soglia minima di voti per l'attribuzione del premio sarebbe congrua rispetto alla legge regionale. Ad avviso della Regione, infatti, l'elettore, in sede di ballottaggio, disporrebbe di un voto solo e sceglierebbe il "pacchetto" sindaco-liste collegate di suo gradimento. Poiché risultano vincitori il sindaco e le liste collegate che riportano più del 50 per cento dei voti, non sarebbe necessaria una specifica e ulteriore soglia minima.

D'altra parte, secondo la Regione, l'intera disciplina regionale sarebbe sorretta da una *ratio* unitaria e ragionevole, volta ad assicurare una maggioranza di seggi ad un sindaco sostenuto da una reale maggioranza di elettori, attraverso il divieto di voto disgiunto e l'elezione di colui che superi il 50 per cento dei voti validi al primo o al secondo turno.



4.2.- L'infondatezza della questione risulterebbe anche dalla sentenza n. 107 del 1996, nella quale la Corte ha affermato come, ove esista un collegamento tra candidato a sindaco e liste e non sia possibile il voto disgiunto, sia del tutto logico che la maggioranza assoluta dei voti dati ad un candidato sindaco implichi un premio di maggioranza per le liste ad esso collegate.

La piena legittimità delle norme censurate si apprezzerrebbe, a contrariis, dalla palese irragionevolezza della normativa risultante dall'eventuale accoglimento della questione, la quale prevederebbe bensì l'elezione congiunta di sindaco e consiglio, ma garantirebbe al sindaco la minoranza in consiglio, tranne che in casi particolari.

4.3.- Quanto poi alle singole censure, la Regione deduce, in primo luogo, l'infondatezza di quella relativa alla presunta alterazione della rappresentanza democratica, in quanto il premio di maggioranza verrebbe assegnato o a una coalizione che ha la maggioranza assoluta dei votanti (al primo turno, dato che la cifra elettorale della coalizione e quella del sindaco coincidono), oppure ad una coalizione che è collegata, in sede di ballottaggio, ad un sindaco votato dalla maggioranza assoluta degli elettori votanti.

4.4.- Del pari infondata sarebbe la censura relativa all'irragionevolezza del premio in ragione del fatto che gli accordi preelettorali potrebbero in seguito rompersi. Secondo la Regione, infatti, la disciplina regionale assicurerebbe comunque la stabilità attraverso il meccanismo del simul stabunt simul cadent; e in ogni caso, le vicende politiche che possono intervenire dopo le elezioni non sarebbero "imputabili" alla norma censurata, ma alle norme sulla forma di governo dei Comuni, che non vengono contestate dal rimettente.

4.5.- Né la norma regionale violerebbe il principio di cui all'art. 48 Cost., in quanto l'assegnazione di un premio di maggioranza alle liste collegate al sindaco vincente al ballottaggio sarebbe del tutto coerente con la logica di questo tipo di elezione e con la stessa volontà della maggioranza degli elettori, essendo altresì strumentale ad assicurare la funzionalità complessiva del Comune.

4.6.- La Regione, infine, deduce l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale in via consequenziale dell'art. 86, comma 1, lettera e), perché, non essendovi ragione per alcuna pronuncia di illegittimità costituzionale, non vi sarebbe neppure ragione per alcuna pronuncia in via consequenziale.

Ma anche ammettendo che l'art. 87, comma 1, lettera h), sia costituzionalmente illegittimo, non vi sarebbe ugualmente ragione per una declaratoria di incostituzionalità in via consequenziale, perché l'ipotetica illegittimità costituzionale dell'art. 86, comma 1, lettera e), non deriverebbe «per coerenza logica» dall'annullamento del censurato art. 87, comma 1, lettera h), ma sussisterebbe in modo del tutto autonomo e dovrebbe pertanto essere autonomamente dichiarata al ricorrere dei necessari presupposti.

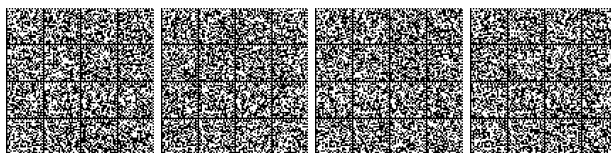
La Regione rileva altresì che la norma in questione, vale a dire l'art. 86, comma 1, lettera e), corrisponde in tutto e per tutto alla disciplina statale relativa ai Comuni fino a 15.000 abitanti. Pertanto, se si dovesse accogliere il criterio della «coerenza logica», bisognerebbe annullare in via consequenziale anche la disciplina statale.

Infine, secondo la Regione, il premio di maggioranza previsto dall'art. 86 si giustificerebbe anche autonomamente, in ragione dell'esiguo numero di consiglieri presenti nei Comuni fino a 3.000 abitanti e dell'esigenza di assicurare la governabilità anche in queste piccole comunità, evitando che un solo consigliere possa condizionarne in modo determinante la vita politica.

5.- Con una memoria depositata in prossimità della camera di consiglio, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige ha insistito nelle conclusioni già rassegnate nell'atto di intervento, ribadendo che le disposizioni regionali contestate attribuiscono un premio di maggioranza esclusivamente a candidati e partiti, o coalizioni, che al primo o al secondo turno abbiano il 50 per cento più uno dei voti. Tali norme, dunque, si limitano a rafforzare una maggioranza effettiva, senza determinarla.

#### *Considerato in diritto*

1.- Il Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento dubita della legittimità costituzionale dell'art. 87, comma 1, lettera h), del decreto del Presidente della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol 1° febbraio 2005, n. 1/L (Approvazione del testo unico delle leggi regionali sulla composizione ed elezione degli organi delle amministrazioni comunali), nella parte in cui dispone che, nelle elezioni dei Comuni con popolazione superiore a 3.000 abitanti, se la lista o la coalizione di liste collegate al candidato eletto sindaco non abbia conseguito il 60 per cento dei seggi del consiglio (detratto il seggio assegnato al sindaco), ad essa venga assegnato, oltre al seggio del sindaco, il numero di seggi necessario per raggiungere quella consistenza, con eventuale arrotondamento all'unità superiore.



Tale disposizione violerebbe l'art. 3, congiuntamente con gli artt. 1, secondo comma, e 67 della Costituzione, in quanto, non subordinando l'attribuzione del premio di maggioranza al raggiungimento di una soglia minima di voti e, quindi, trasformando una maggioranza relativa di voti, anche modesta come nella fattispecie, in una maggioranza assoluta di seggi, finirebbe per determinare un'alterazione della rappresentanza democratica.

Essa, inoltre, avrebbe introdotto un meccanismo premiale irragionevole e incongruo, inidoneo ad assicurare la governabilità, perché incentiverebbe il raggiungimento di accordi tra liste anche non omogenee, al solo fine di accedere al premio, ma non scongiurerebbe il rischio che, dopo le elezioni, la coalizione beneficiaria del premio possa sciogliersi, o che uno dei partiti che ne faceva parte se ne distacchi.

Tale modalità di attribuzione del premio, inoltre, sarebbe in contrasto con il principio di uguaglianza del voto, poiché il peso dei voti espressi per le liste perdenti risulterebbe assai inferiore a quello espresso per la lista o coalizione vincente, in violazione dell'art. 48, secondo comma, Cost.

2.- In via preliminare, vanno esaminate le eccezioni di inammissibilità della questione sollevate dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige.

2.1.- Secondo la Regione, la questione sarebbe inammissibile, in primo luogo, per erronea ed incoerente indicazione delle disposizioni impugnate, in quanto l'art. 87, comma 1, lettera *h*), regola l'attribuzione dei seggi al primo turno, mentre la sua applicazione al secondo turno deriva dall'art. 87, comma 3.

2.1.1.- L'eccezione non è fondata.

È bensì vero che l'art. 87, comma 3, lettera *c*), insieme all'art. 70, comma 9, riguarda l'assegnazione dei seggi al ballottaggio; tale disposizione, tuttavia, richiama, a questo fine, quelle di cui alle lettere *g*), *h*), *i*) e *l*) del comma 1 e dunque prevede l'applicazione delle medesime regole che disciplinano l'assegnazione dei seggi al primo turno, salvo considerare gli eventuali, ulteriori, apparentamenti che siano stati effettuati in vista del ballottaggio.

In particolare, risulta dal verbale delle operazioni dell'Ufficio centrale per la votazione di ballottaggio che, nel caso in esame, l'attribuzione del 60 per cento dei seggi al consiglio è avvenuta proprio ai sensi dell'art. 87, comma 1, lettera *h*), ossia della norma censurata dal rimettente.

Ne consegue che, in ragione del richiamo contenuto al comma 3, lettera *c*), la questione investe l'art. 87, comma 1, lettera *h*), non di per sé, ma in quanto applicato al secondo turno. Di qui l'ammissibilità della questione.

2.2.- Ad avviso della Regione, la questione sarebbe altresì inammissibile per omessa considerazione della normativa applicabile in caso di accoglimento e per ininfluenza dell'eventuale accoglimento sull'esito del giudizio, in quanto l'art. 70, comma 9, del testo unico, conduce allo stesso risultato della norma impugnata.

2.2.1.- Anche tale eccezione non è fondata.

Ed invero la Regione, nell'evocare l'art. 70, comma 9, ai sensi del quale «I seggi assegnati al consiglio sono attribuiti alle liste in proporzione ai voti conseguiti nel primo turno elettorale assicurando il 60 per cento dei seggi alla lista o alle liste collegate nell'unico o nel secondo turno con il sindaco eletto», omette tuttavia di precisare che tale disposizione, al secondo periodo, stabilisce che «L'attribuzione dei seggi alle liste avviene secondo le modalità stabilite all'articolo 87».

Anche in questo caso, dunque, il rinvio all'art. 87, operato dall'art. 70, comma 9, consente di ritenere che il rimettente abbia correttamente appuntato le sue censure sulla norma di cui deve fare in concreto applicazione.

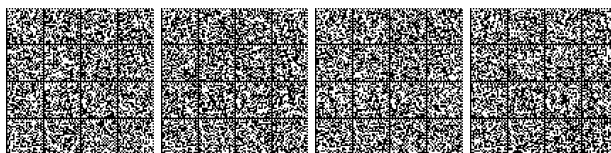
Né l'art. 70, comma 9, sarebbe tale da determinare lo stesso risultato della norma censurata, rendendo così ininfluente l'eventuale accoglimento della questione relativa all'art. 87, comma 1, lettera *h*), giacché in caso di annullamento di quest'ultima disposizione, verrebbero meno le modalità con le quali lo stesso art. 70, comma 9, richiede che siano attribuiti i seggi alle liste e dunque mancherebbe il presupposto stesso per l'operatività del richiamato art. 70, comma 9.

2.3.- Un terzo profilo di inammissibilità viene ravvisato dalla Regione nell'incostituzionalità della disciplina applicabile in caso di accoglimento, per l'irragionevolezza della normativa di risulta, che attribuirebbe al sindaco eletto al ballottaggio la minoranza in consiglio comunale.

2.3.1.- Neanche tale eccezione può essere accolta.

Nel nostro sistema incidentale di costituzionalità, il giudice *a quo* deve illustrare le ragioni che lo portano a dubitare della costituzionalità della norma di cui deve fare applicazione, mentre spetta alla Corte il compito ultimo di interpretare la Costituzione e di valutare le conseguenze che potrebbero derivare dall'eventuale accoglimento della questione.

Pertanto, l'eccezione non è fondata poiché essa «attiene, in realtà, non al preliminare profilo dell'ammissibilità della questione promossa, ma a quello, successivo, del merito della stessa» (sentenza n. 199 del 2014).





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

3.1.- Il TRGA ritiene che la normativa regionale in esame sia sovrapponibile a quella statale che è stata dichiarata costituzionalmente illegittima dalla sentenza n. 1 del 2014 di questa Corte, al punto da richiamare a sostegno dei propri dubbi di legittimità ampi passaggi di quella decisione.

Ma il presupposto da cui muove il giudice *a quo* non può essere condiviso, stante la netta diversità delle due discipline. La normativa statale oggetto della richiamata sentenza n. 1 del 2014 riguarda l'elezione delle assemblee legislative nazionali, espressive al livello più elevato della sovranità popolare in una forma di governo parlamentare. La legge regionale impugnata riguarda gli organi politico-amministrativi dei Comuni, e cioè il sindaco e il consiglio comunale, titolari di una limitata potestà di normazione secondaria e dotati ciascuno di una propria legittimazione elettorale diretta. La legge statale, inoltre, disciplina un'elezione a turno unico, mentre quella regionale prevede il doppio turno, secondo il modello della disciplina elettorale del TUEL. La legge statale, infine, fa riferimento, per l'attribuzione del premio di maggioranza, ad una sorta di collegio unico nazionale, che ha dimensioni non comparabili a quelle dei Comuni regolati dalla legge regionale.

3.1.1.- Valutando la legittimità costituzionale dell'art. 73, comma 10, secondo periodo, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), il Consiglio di Stato ha di recente ritenuto manifestamente infondata la relativa questione ed ha osservato come i premi di maggioranza previsti per le elezioni politiche riguardino «sistemi elettorali fondati su turno unico e dunque caratterizzati da schemi assolutamente non raffrontabili con sistemi elettorali a doppio turno» (sentenza n. 4680 del 2013). Inoltre, secondo la medesima decisione, rientra nella discrezionalità del legislatore che disciplina le elezioni locali bilanciare l'interesse alla rappresentanza politica e quello alla governabilità, alla luce dei possibili rapporti tra il candidato sindaco e le liste ad esso collegate.

Queste conclusioni sono condivisibili e, ancorché formulate in riferimento alla norma statale che, nei Comuni al di sopra dei 15.000 abitanti, attribuisce un premio del 60 per cento dei seggi alla lista o al gruppo di liste collegate al sindaco eletto al ballottaggio, ben possono essere replicate con riguardo alla norma regionale censurata.

3.1.2.- Il d.P.Reg. 1º febbraio 2005, n. 1/L, infatti, modella l'elezione dei Comuni trentini al di sopra dei 3.000 abitanti sul sistema elettorale previsto dal TUEL per i Comuni al di sopra dei 15.000, con due soli elementi di differenziazione: la legislazione regionale non prevede il voto disgiunto, che è invece ammesso dal TUEL, e, a differenza di quella statale, ha introdotto una clausola che fissa, in ogni caso, a non più del 70 per cento, la quota di seggi assegnati alla lista o al gruppo di liste collegate al candidato eletto sindaco.

La mancata previsione del voto disgiunto fa sì che, nella legislazione trentina, la cifra elettorale del sindaco e quella delle liste a lui collegate coincidano: ai sensi dell'art. 87, comma 1, lettera c), infatti, la cifra elettorale di ciascuna lista o gruppo di liste collegate è «costituita dalla somma dei voti validi riportati al primo turno, in tutte le sezioni del comune, dal candidato alla carica di sindaco collegato».

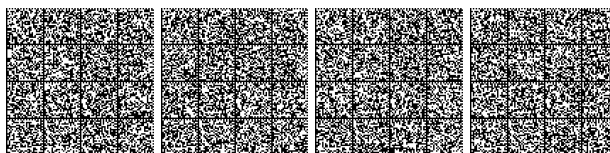
Per queste ragioni, il censurato art. 87, comma 1, lettera h), a differenza dell'omologa norma statale di cui all'art. 73, comma 10, del TUEL, non prevede la soglia minima del 40 per cento dei voti, che la lista o il gruppo di liste collegate al candidato sindaco eletto al primo turno devono raggiungere per poter ottenere il premio del 60 per cento. In assenza del voto disgiunto, infatti, anche le liste collegate al sindaco eletto al primo turno, hanno, per definizione, superato il 50 per cento dei voti.

Né vi è bisogno, in Trentino-Alto Adige, di escludere l'assegnazione del premio di maggioranza nel caso in cui un'altra lista o gruppo di liste abbia già superato, al primo turno, il 50 per cento dei voti validi, secondo quanto disposto dal medesimo art. 73, comma 10, del TUEL. Neppure questa evenienza, infatti, potrebbe verificarsi in mancanza di voto disgiunto.

3.1.3.- Al di là di queste differenze, tuttavia, il meccanismo premiale previsto dal legislatore regionale è analogo a quello contemplato dalla già ricordata disposizione statale, il che conferma che neppure per esso possono ravvisarsi ragioni di assimilazione con le questioni di costituzionalità di cui alla legge n. 270 del 2005.

3.2.- Questa Corte ha già affermato, con riferimento ad elezioni di tipo amministrativo, che le votazioni al primo e al secondo turno non sono comparabili ai fini dell'attribuzione del premio.

Infatti, «Nel turno di ballottaggio [...] la prospettiva cambia sensibilmente. Non c'è più la possibilità di voto disgiunto, perché si vota soltanto il candidato sindaco collegato ad una o più liste. L'elettore quindi non può più esprimere il consenso al candidato, contemporaneamente, però, bocciando il collegamento dal medesimo prescelto: la sua



manifestazione di volontà è necessariamente unica e quindi più non sussiste alcun ostacolo intrinseco a valorizzare il collegamento - nuovamente espresso in questo secondo turno mediante l'abbinamento grafico tra il nome del candidato sindaco ed i simboli delle liste a lui collegate - al fine di introdurre un più rigido effetto di trascinamento attribuendo alla lista collegata al sindaco la maggioranza assoluta dei seggi nella percentuale del 60% come premio di maggioranza» (sentenza n. 107 del 1996).

Le medesime considerazioni valgono rispetto al sistema elettorale trentino. Ai sensi dell'art. 70, comma 7, del d.P.Reg. 1° febbraio 2005, n. 1/L, infatti, «La scheda per il ballottaggio riporta il cognome e il nome dei candidati alla carica di sindaco ed i simboli delle liste collegate». Dunque, anche in Trentino-Alto Adige, il legislatore regionale ha valorizzato il collegamento tra sindaco e liste a lui collegate, attraverso l'abbinamento grafico, nella scheda per il ballottaggio, tra il nome del candidato sindaco ed i simboli di tali liste.

Nel dare il proprio voto al sindaco, la manifestazione di volontà dell'elettore è espressamente legata alle liste che lo sostengono e ciò giustifica l'effetto di trascinamento che il voto al sindaco determina sulle liste a lui collegate con l'attribuzione del premio del 60 per cento dei seggi.

Il meccanismo di attribuzione del premio e la conseguente alterazione della rappresentanza non sono pertanto irragionevoli, ma sono funzionali alle esigenze di governabilità dell'ente locale, che nel turno di ballottaggio vengono più fortemente in rilievo.

3.3.- Tale meccanismo neppure lede il principio di uguaglianza del voto perché, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, esso «esige che l'esercizio del diritto di elettorato attivo avvenga in condizioni di parità, donde il divieto del voto multiplo o plurimo», ma non anche che il risultato concreto della manifestazione di volontà dell'elettore debba necessariamente essere proporzionale al numero dei consensi espressi, dipendendo questo invece dal concreto atteggiarsi delle singole leggi elettorali (sentenze n. 39 del 1973, n. 6, n. 60 e n. 168 del 1963, n. 43 del 1961); fermo restando in ogni caso il controllo di ragionevolezza (*ex plurimis*, sentenza n. 107 del 1996).

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 87, comma 1, lettera h), del decreto del Presidente della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol 1° febbraio 2005, n. 1/L (Approvazione del testo unico delle leggi regionali sulla composizione ed elezione degli organi delle amministrazioni comunali), sollevata, in riferimento agli artt. 1, secondo comma, 3, 48, secondo comma, e 67 della Costituzione, dal Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento con l'ordinanza indicate in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'1 dicembre 2014.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

Giuliano AMATO, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 5 dicembre 2014.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella Paola MELATTI



## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 79

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in Cancelleria il 21 ottobre 2014*  
(della Provincia autonoma di Bolzano)

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea - Copertura degli oneri conseguenti anche mediante l'utilizzo delle maggiori entrate derivanti dall'abrogazione della norma (art. 31, comma 1, T.U. delle imposte sui redditi) che prevedeva la valutazione ridotta del reddito dominicale in caso di perdite per mancata coltivazione e per cause non dipendenti dalla tecnica agraria, nonché dalla rivalutazione prevista per i redditi dominicali o agrari - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata riserva allo Stato di gettiti di tributi erariali spettanti statutariamente alla Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata modificazione unilaterale dell'assetto delle relazioni finanziarie tra lo Stato e la Provincia autonoma ricorrente - Violazione dei principi di ragionevolezza e di leale collaborazione.**

- Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116, art. 8, comma 2, lettere *d*) ed *e*).
- Costituzione, artt. 81 e 136 e artt. 117, 118, 119 e 120, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 8, 9, 16, 75, 75-bis, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 103, 104 e 107; decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268, artt. 9, 10, 10-bis, 13, 17, 18 e 19; legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, commi 106 e 108.

Ricorso della Provincia Autonoma di Bolzano (codice fiscale e partita I.V.A. n. 00390090215), in persona del suo Presidente e legale rappresentante *pro tempore*, dott. Arno Kompatscher, rappresentata e difesa, tanto congiuntamente quanto disgiuntamente, in virtù di procura speciale Rep. n. 24023 del 10 ottobre 2014, rogata dal Segretario Generale della Giunta provinciale dott. Eros Magnago, nonché in virtù di deliberazione della Giunta provinciale di autorizzazione a stare in giudizio n. 1157 del 30 settembre 2014, dagli avv.ti Renate von Guggenberg (codice fiscale VNGR-NT57L45A952K - Renate.Guggenberg@pec.prov.bz.it), Stephan Beikircher (codice fiscale BKRSPPH65E10B160H - Stephan.Beikircher@pec.prov.bz.it), Cristina Bernardi (codice fiscale BRNCST64M47D548L - Cristina.Bernardi@pec.prov.bz.it) e Laura Fadanelli (codice fiscale FDNLRA65H69A952U - Laura.Fadanelli@pec.prov.bz.it), tutti del Foro di Bolzano, con indirizzo di posta elettronica [avvocatura@provincia.bz.it](mailto:avvocatura@provincia.bz.it) ed indirizzo di posta elettronica certificata [anwaltschaft.avvocatura@pec.prov.bz.it](mailto:anwaltschaft.avvocatura@pec.prov.bz.it) e n. fax 0471/412099, e dall'avv. Michele Costa (codice fiscale CSTMHL38C30H501R), del Foro di Roma, con indirizzo di posta elettronica [costamicheleavv@tin.it](mailto:costamicheleavv@tin.it) e presso lo studio di quest'ultimo in Roma, via Bassano del Grappa n. 24, elettivamente domiciliata (indirizzo di posta elettronica certificata: [michelecosta@ordineavvocatiroma.org](mailto:michelecosta@ordineavvocatiroma.org) e n. fax 06/3729467);

CONTRO

Il Presidente del Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente del Consiglio in carica;

Per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'articolo 8, comma 2, lettere *d*) ed *e*), del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, recante «Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea», convertito in legge, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 11 agosto 2014, n. 116.



Nel Supplemento ordinario n. 72/L della *Gazzetta Ufficiale* n. 192 del 20 agosto 2014 è stata pubblicata la legge 11 agosto 2014, n. 116, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, recante «Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea».

Nell'ambito del Capo I recante disposizioni urgenti per il rilancio del settore agricolo, la norma di cui all'articolo 8 (Disposizioni finanziarie) è destinata ad assicurare la copertura finanziaria di alcuni degli oneri conseguenti; in particolare con la disposizione si intende coprire la spesa derivante dall'attribuzione di un credito di imposta a favore di determinate imprese in relazione a nuovi investimenti per il potenziamento del commercio elettronico e per lo sviluppo di nuovi prodotti, processi e tecnologie, nonché per la cooperazione di filiera (articolo 3, commi 1 e 3), dall'erogazione di incentivi all'assunzione di giovani lavoratori agricoli e dalla previsione di deduzioni IRAP (Imposta Regionale sulle Attività Produttive) in riferimento ai lavoratori agricoli a termine (articolo 5, commi 2 e 13), dall'attribuzione di una detrazione dall'IRPEF (Imposta sui Redditi delle Persone Fisiche) (articolo 7, commi 1 e 2), dall'incremento a partire dal 2018 del «Fondo per interventi strutturali di politica economica» (articolo 8, comma 1).

La copertura delle spese sopra individuate è assicurata, in parte, mediante l'utilizzo delle maggiori entrate derivanti dall'abrogazione della norma che prevedeva la valutazione ridotta del reddito dominicale in caso di perdite per mancata coltivazione e per cause non dipendenti dalla tecnica agraria (articolo 7, comma 3), nonché dalla rivalutazione prevista per i redditi dominicali o agrari (articolo 7, comma 4).

La norma determina, rispettivamente, per l'anno 2015 (13,3 milioni di euro) e, in seguito, a decorrere dall'anno 2016 (7,6 milioni di euro), le maggiori entrate previste per effetto dell'abrogazione della norma sopra descritta, e rispettivamente per ciascuno degli anni 2015 (36,3 milioni di euro) e 2016 (28,4 milioni di euro) e, in seguito, a decorrere dall'anno 2017 (21,8 milioni di euro) le maggiori entrate derivanti dalla prevista rivalutazione sopra indicata (articolo 8, comma 2, lettere *d*) ed *e*).

È evidente che le predette maggiori entrate riguardano pacificamente tributi il cui gettito è devoluto alle Province autonome, dato che comportano l'aumento del gettito IRPEF, che rientra nell'ambito delle imposte dirette.

Quindi, le disposizioni di cui all'articolo 53, comma 1, d.l. 90/2014 e all'articolo 8, comma 2, lettere *d*) ed *e*), d.l. 91/2014, nella parte in cui riservano all'erario gettiti di tributi erariali spettanti statutariamente alla Provincia autonoma di Bolzano, sono lesive delle speciali prerogative riconosciute alla stessa in forza dello Statuto di autonomia e delle relative norme di attuazione, nonché dei principi di ragionevolezza e di leale collaborazione.

Se la riserva all'Erario contenuta nelle disposizioni in esame deve intendersi riferita anche alle Province autonome di Trento e di Bolzano, si deve concludere che essa è lesiva dell'autonomia statutaria delle medesime.

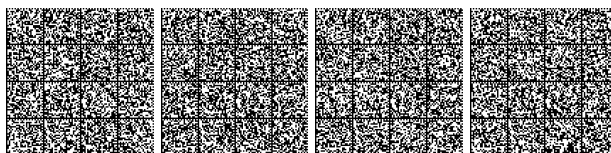
Con il presente ricorso la Provincia autonoma di Bolzano solleva questione di legittimità costituzionale della sopracitata disposizione statale, per i seguenti motivi di

#### DIRITTO

Violazione del Titolo VI dello Statuto speciale di autonomia per il Trentino-Alto Adige/Südtirol (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), con particolare riferimento agli articoli 75, 75-bis, 79, 80, 81, 82, 83 e 84; degli articoli 103, 104 e 107 dello stesso Statuto; degli articoli 8, 9 e 16 del medesimo Statuto; delle relative norme di attuazione di cui al decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268, con particolare riferimento agli articoli 9, 10, 10-bis, 13, 17, 18 e 19; degli articoli 117, 118, 119 e 120 della Costituzione, in combinato disposto con l'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; degli articoli 81 e 136 della Costituzione; dell'articolo 2, commi 106 e 108, della legge 23 dicembre 2009, n. 191; e dei principi di leale collaborazione e di ragionevolezza.

In forza del Titolo VI dello Statuto speciale di autonomia per la Regione Trentino Alto Adige/Südtirol la Provincia autonoma di Bolzano gode di una particolare autonomia di carattere finanziario.

Con l'Accordo di Milano del 2009, la Regione Trentino-Alto Adige e le Province autonome di Trento e di Bolzano hanno concordato con il Governo la modificazione del Titolo VI dello Statuto di autonomia, recante appunto le disposizioni di carattere finanziario, secondo la procedura rinforzata prevista dall'articolo 104 dello Statuto medesimo.



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

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

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

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

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

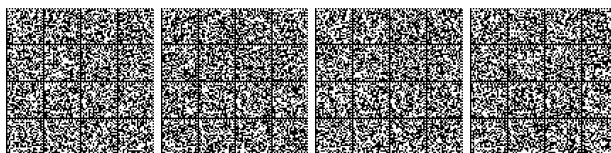
L'articolo 80 dello Statuto attribuisce alle Province autonome di Trento e di Bolzano la potestà legislativa primaria in materia di finanza locale.

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

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

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

Ora, è evidente che le maggiori entrate derivanti dall'abrogazione della norma che prevedeva la valutazione ridotta del reddito dominicale in caso di perdite per mancata coltivazione e per cause non dipendenti dalla tecnica agraria (articolo 7, comma 3, d.l. 91/2014), nonché dalla rivalutazione prevista per i redditi dominicali o agrari (articolo 7, comma 4, d.l. 91/2014) riguardano pacificamente tributi il cui gettito è devoluto alle Province autonome, dato che comportano l'aumento del gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF), che rientra nell'ambito delle imposte dirette, e, costituisce, quindi, anch'essa un'entrata di spettanza provinciale - nella misura definita dallo Statuto speciale di autonomia.



Infatti, come detto, alla Provincia autonoma di Bolzano spetta per Statuto la devoluzione nella proporzione indicata nello Statuto stesso, di tutte le entrate tributarie erariali comunque riscosse nell'ambito del rispettivo territorio, non spettanti alla Regione o ad altri enti pubblici, ulteriori rispetto a quelle espressamente elencate nello Statuto medesimo (art. 75, comma 1, lett. g), St.), mentre l'articolo 79 dello Statuto definisce in modo esplicito i termini e le modalità di partecipazione della Provincia al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, nonché all'assolvimento degli obblighi di carattere finanziario posti dall'Ordinamento comunitario, dal patto di stabilità interno e dalle altre misure di coordinamento della finanza pubblica stabilite dal legislatore statale.

A riguardo, con il decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268, recante norme di attuazione allo Statuto di autonomia in materia di finanza regionale e provinciale, agli articoli 9, 10 e 10-bis, sono state individuate le ipotesi di riserva del gettito in favore dell'Erario.

In merito codesta Ecc.ma Corte, con la sentenza n. 182/2010 ebbe a stabilire che la riserva al bilancio statale di gettito di natura tributaria è legittima se soddisfa le condizioni tassativamente individuate dall'articolo 9 di tale decreto legislativo.

In particolare, tale articolo richiede, per la legittimità della riserva statale, che:

a) la riserva sia giustificata da «finalità diverse da quelle di cui al comma 6 dell'articolo 10 e al comma 1, lettera b), dell'articolo 10-bis dello stesso decreto legislativo n. 268 del 1992, e cioè da finalità diverse tanto dal «raggiungimento degli obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica» (art. 10, comma 6) quanto dalla copertura di «spese derivanti dall'esercizio delle funzioni statali delegate alla regione» (art. 10-bis, comma 1, lettera b);

b) il gettito sia destinato per legge «alla copertura, ai sensi dell'art. 81 della Costituzione, di nuove specifiche spese di carattere non continuativo che non rientrano nelle materie di competenza della regione o delle province, ivi comprese quelle relative a calamità naturali»;

c) il gettito sia «temporalmente delimitato, nonché contabilizzato distintamente nel bilancio statale e quindi quantificabile».

Anche successivamente codesta Ecc.ma Corte ha confermato il suo orientamento, stabilendo con riguardo all'adizionale erariale della tassa automobilistica, che il relativo gettito percepito nel territorio della Provincia autonoma, non può essere attribuito integralmente allo Stato, perché non è delimitato temporalmente, e pertanto, spetta alla Provincia nella misura dei nove decimi, ai sensi dell'art. 75, comma 1, a-linea e lettera g), dello Statuto (sentenza n. 142/2012).

In particolare, con la sentenza n. 145/2014 codesta Ecc.ma Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di norme statali che riservavano all'erario entrate tributarie devolute per Statuto ad una Regione ad autonomia differenziata, in difetto del requisito della specifica destinazione, mentre per la parte che introduceva una riserva all'erario rispettosa del requisito della temporaneità e della specifica destinazione ha confermato la legittimità della riserva.

Ora, con tutta evidenza le previsioni di cui all'articolo 8, comma 2, lettere d) ed e), d.l. 91/2014 non rispondono ai criteri di cui alla citata norma di attuazione.

Infatti, la norma in questione introduce una misura non temporalmente delimitata bensì permanente e non prevede una contabilità separata della predetta riserva all'Erario, per cui la stessa non è quantificabile.

Alcune delle spese coperte dalla predetta riserva all'Erario sono in realtà minori entrate e comunque sono di carattere continuativo, in palese violazione del requisito secondo cui il gettito delle eventuali riserve all'erario sia destinato alla copertura, ex articolo 81 Cost., «di nuove specifiche spese di carattere non continuativo che non rientrano nelle materie di competenza della regione o delle province, ivi comprese quelle relative a calamità naturali».

E, ancora, per la parte in cui le maggiori entrate previste dalla norma che si contesta sono destinate in modo generico al «Fondo per interventi strutturali di politica economica», non rispettano la destinazione specifica, a finalità diverse dal generico «raggiungimento degli obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica».

In ogni caso, la riserva in questione comporta la non provvisorietà e la non straordinarietà della misura prevista e, in parte, si configura come una misura strutturale.

Ne consegue che il censurato articolo 8, comma 2, lettere d) ed e), d.l. 90/2014 viola in modo palese la più volte citata disposizione statutaria di cui all'articolo 75, in quanto riserva allo Stato la totalità del maggior gettito realizzato in applicazione delle misure previste dall'articolo 7, commi 3 e 4, dello stesso decreto-legge, con conseguente violazione anche dell'articolo 136 della Costituzione.

La norma non risulta nemmeno rispettosa dei meccanismi paritetici delineati dagli articoli 10 e 10-bis del predetto decreto legislativo n. 268/1992 e dall'articolo 79 dello Statuto di autonomia, che definisce specificamente le modalità del concorso delle Province autonome agli obiettivi di finanza pubblica, quale espressione del principio di leale collaborazione che deve informare i rapporti tra lo Stato e le Autonomie, risolvendosi in un intervento statale unilaterale.



Costantemente codesta Ecc.ma Corte ha affermato che il regime dei rapporti finanziari tra Stato e autonomie speciali è dominato dal principio dell'accordo (Corte costituzionale, sentenze n. 82/2007, n. 353/2004, n. 39/1984, n. 98/2000). Per quanto riguarda le Province autonome di Trento e di Bolzano questo principio consensuale è stato ribadito nella sentenza n. 133/2010: «Per quanto riguarda la Provincia autonoma di Trento, bisogna osservare che l'autonomia finanziaria della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol è disciplinata dal Titolo VI dello statuto speciale. Negli articoli che vanno da 69 a 86 di tale statuto sono regolati i rapporti finanziari tra lo Stato, la Regione e le Province autonome, comprese le quote di compartecipazione ai tributi erariali. Inoltre, il primo comma dell'art. 104 dello stesso statuto stabilisce che "Fermo quanto disposto dall'articolo 103 le norme del titolo VI e quelle dell'art. 13 possono essere modificate con legge ordinaria dello Stato su concorde richiesta del Governo e, per quanto di rispettiva competenza, della regione o delle due province". Il richiamato art. 103 prevede, a sua volta, che le modifiche statutarie debbano avvenire con il procedimento previsto per le leggi costituzionali. Dalle disposizioni citate si deduce che l'art. 104 dello statuto speciale, consentendo una modifica delle norme relative all'autonomia finanziaria su concorde richiesta del Governo, della Regione o delle Province, introduce una deroga alla regola prevista dall'art. 103, che impone il procedimento di revisione costituzionale per le modifiche statutarie, abilitando la legge ordinaria a conseguire tale scopo, purché sia rispettato il principio consensuale. In merito alla norma censurata nel presente giudizio, è indubbio che essa incida sui rapporti finanziari intercorrenti tra lo Stato, la Regione e le Province autonome, per i motivi già illustrati nel paragrafo precedente a proposito della Regione Valle d'Aosta, e che pertanto avrebbe dovuto essere approvata con il procedimento previsto dal citato art. 104 dello statuto speciale, ove è richiesto il necessario accordo preventivo di Stato e Regione. Di conseguenza, deve ritenersi che i periodi secondo, terzo e quarto del comma 5 dell'art. 9-bis sono costituzionalmente illegittimi, nella parte in cui si applicano anche alla Provincia autonoma di Trento. La conclusione appena enunciata deve estendersi anche alla Provincia autonoma di Bolzano, in base alla giurisprudenza di questa Corte, secondo cui la dichiarazione di illegittimità costituzionale di una norma statale, a seguito del ricorso di una Provincia autonoma, qualora sia basata sulla violazione del sistema statutario della Regione Trentino-Alto Adige, deve estendere la sua efficacia anche all'altra (*ex plurimis*, sentenze n. 341 e n. 334 del 2009).»

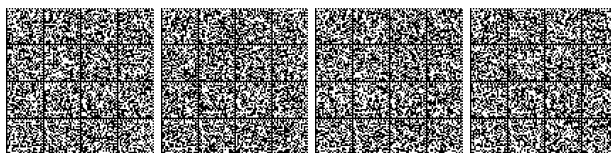
È, quindi, evidente che la norma oggetto di censura di incostituzionalità non è coerente con il quadro delle relazioni finanziarie tra lo Stato e la Provincia autonoma di Bolzano delineato dallo Statuto speciale di autonomia e dalle relative norme di attuazione, introducendo essa modificazioni nel complesso delle disposizioni concordate con il Governo dalla Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e dalle Province autonome di Trento e Bolzano nel 2009 al fine di definire il loro concorso agli obiettivi di finanza pubblica e per realizzare il processo di attuazione del c.d. federalismo fiscale.

Senonché, la modificazione dell'assetto dei rapporti in materia finanziaria, in quanto trovanti specifica ed espressa disciplina nello Statuto speciale di autonomia, implicherebbe la modifica dello Statuto stesso, con il peculiare meccanismo delineato dagli articoli 103, 104 e 107, per cui deve escludersi che con una disposizione di legge ordinaria si possa incidere sulle sopra richiamate prescrizioni dello Statuto, a meno che non vi sia il preventivo consenso della Provincia interessata (*cf.* sul punto Corte Cost., sent. 133/2010, già citata); diversamente verrebbe altresì violato il principio di leale collaborazione.

In merito va anche ricordato che il comma 108 dell'articolo 2 della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Legge finanziaria 2010), approvato ai sensi e per gli effetti dell'articolo 104 Statuto - come ulteriormente precisato dal comma 106 dello stesso articolo - dispone che le quote dei proventi erariali spettanti alla Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e alle Province autonome di Trento e di Bolzano ai sensi degli articoli 69, 70 e 75 dello Statuto, a decorrere dal 1° gennaio 2011, sono riversate dalla struttura di gestione individuata dall'articolo 22 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, per i tributi oggetto di versamento unificato e di compensazione, e dai soggetti a cui affluiscono, per gli altri tributi, direttamente alla Regione e alle Province autonome sul conto infruttifero, intestato ai medesimi enti, istituito presso la tesoreria provinciale dello Stato, nei modi e nei tempi da definire con apposito decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze, adottato previa intesa con la regione e le Province autonome. Con il decreto ministeriale 20 luglio 2011 è stata data attuazione al predetto comma 108.

E, infine, codesta Ecc.ma Corte ha affermato più volte (sentenze n. 437 e n. 337 del 2001, n. 507 del 2000, n. 138 del 1999) che, a seguito di manovre di finanza pubblica, possono anche determinarsi riduzioni nella disponibilità finanziaria delle regioni, purché esse non siano tali da comportare uno squilibrio incompatibile con le complessive esigenze di spesa regionale e, in definitiva, rendano insufficienti i mezzi finanziari dei quali la regione stessa dispone per l'adempimento dei propri compiti (sentenza n. 431 del 2004, sentenze n. 381, n. 29 e n. 17 del 2004) e, per quanto riguarda la Provincia autonoma di Bolzano, tali compiti sono previsti dagli articoli 8, 9 e 16 dello Statuto speciale di autonomia.

Pertanto, se la riserva all'erario deve intendersi riferita anche alle Province autonome di Trento e di Bolzano, la stessa è lesiva dell'autonomia statutaria delle medesime.



P. Q. M.

*Voglia l'Ecc.ma Corte costituzionale dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'articolo 8, comma 2, lettere d) ed e), del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, recante «Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea», convertito in legge, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 11 agosto 2014, n. 116.*

Bolzano-Roma, 15 ottobre 2014

avv. Renate VON GUGGENBERG

avv. Cristina BERNARDI

avv. Stephan BEIKIRCHER

avv. Laura FADANELLI

avv. Michele COSTA

14C00323

N. 80

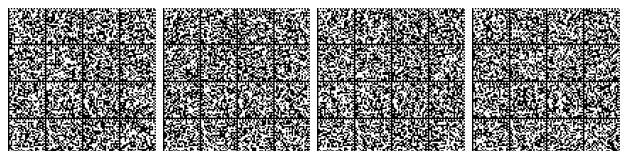
*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 23 ottobre 2014  
(della Regione Siciliana)*

**Camere di commercio - Misura del “diritto annuale camerale” dovuto dalle imprese alle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura - Riduzione *ope legis* dell'importo determinato per l'anno 2014, del 35 per cento per l'anno 2015, del 40 per cento per l'anno 2016 e del 50 per cento a decorrere dall'anno 2017 - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata applicabilità della riduzione anche alle Camere di commercio aventi sede in Sicilia, operanti nell'ambito di materie statutariamente riservate alla potestà legislativa esclusiva regionale (industria e commercio, regime degli enti locali, ordinamento degli enti regionali, disciplina dello stato giuridico ed economico del relativo personale) - Irragionevolezza sotto più profili - Indiscriminato taglio lineare di disponibilità finanziarie, non compensato da coeva riduzione di funzioni o da misure di favore per gli enti camerali - Carezza della necessaria attestazione di copertura finanziaria - Violazione dei principi di buon andamento della Pubblica Amministrazione e di garanzia delle autonomie funzionali locali - Invasione della competenza legislativa regionale in materia di stato giuridico ed economico del personale regionale - Incidenza sulla possibilità delle Camere di commercio siciliane di sostenere il pagamento degli emolumenti dovuti al proprio personale in servizio e in quiescenza - Compressione dell'autonomia finanziaria della Regione Siciliana.**

- Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, art. 28.
- Statuto della Regione Siciliana (regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2), artt. 14, lett. *d*), *o*), *p*), *q*), e 36; Costituzione, artt. 3, 81, 97 e 119; d.P.R. 5 novembre 1949, n. 1182, art. 3.

Ricorso della Regione siciliana, in persona del Presidente *pro tempore*, On.le Rosario Crocetta, rappresentato e difeso, sia congiuntamente che disgiuntamente, giusta procura a margine del presente atto, dagli Avvocati Paolo Chiapparrone, Beatrice Fiandaca e Marina Valli, elettivamente domiciliato presso la sede dell'Ufficio della Regione siciliana in Roma, via Marghera n. 36, ed autorizzato a proporre ricorso dalla Giunta regionale come da documentazione allegata.

Contro il Presidente del Consiglio dei Ministri *pro tempore*, domiciliato per la carica in Roma, Palazzo Chigi, Piazza Colonna n. 370 presso gli Uffici della Presidenza del Consiglio dei Ministri, e difeso per legge dall'Avvocatura dello Stato, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 28 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, come convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, per violazione dell'art. 36 dello Statuto regionale, dell'art. 14, lettere *d*), *o*), *p*) e *q*) dello Statuto, degli articoli 3, 81, 97 e 119 Cost.





## FATTO

Sulla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana 18 agosto 2014, n. 190, S.O. è stato pubblicato il testo del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 recante “Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l’efficienza degli uffici giudiziari”, come convertito in legge, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge di conversione 11 agosto 2014, n. 114.

In particolare l’art. 28, rubricato “Riduzione del diritto annuale delle camere di commercio e determinazione del criterio di calcolo delle tariffe e dei diritti di segreteria”, dispone che:

“Nelle more del riordino del sistema delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, l’importo del diritto annuale di cui all’art. 18, della legge 29 dicembre 1993, n. 580, e successive modificazioni, come determinato per l’anno 2014, è ridotto, per l’anno 2015, del 35 per cento, per l’anno 2016, del 40 per cento e, a decorrere dall’anno 2017, del 50 per cento.

Le tariffe e i diritti di cui all’art. 18, comma 1, lettere *b)*, *d)* ed *e)*, della legge 29 dicembre 1993, n. 580, e successive modificazioni, sono fissati sulla base di costi standard definiti dal Ministero dello sviluppo economico, sentite la società per gli studi di settore (SOSE) Spa e l’Unioncamere, secondo criteri di efficienza da conseguire anche attraverso l’accorpamento degli enti e degli organismi del sistema camerale e lo svolgimento delle funzioni in forma associata.

Dall’attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.”.

In mancanza di una clausola che precisi che le superiori disposizioni si applicano compatibilmente con le norme del nostro statuto l’art. 28 si impone all’osservanza degli enti camerali siti in Sicilia al pari che nel resto d’Italia.

Detti enti tuttavia operano nell’ambito delle materie di competenza esclusiva della regione siciliana, art. 14 lettera *d*, *o*, *p*, *q*, dello Statuto, e su essi la Regione svolge funzioni di vigilanza anche finanziaria. Inoltre trattandosi di enti pubblici locali, dotati di autonomia funzionale, la Regione è legittimata a denunciare la disposizione in epigrafe oltre che per la lesione delle proprie competenze statutarie anche per il pregiudizio che arreca alle attribuzioni di tali enti. Ed invero “le Regioni sono legittimate a denunciare la legge statale anche per la lesione delle attribuzioni degli enti locali, indipendentemente dalla prospettazione della violazione della competenza legislativa regionale” (sent. 298/09) considerato che «la stretta connessione, in particolare [...] in tema di finanza regionale e locale, tra le attribuzioni regionali e quelle delle autonomie locali consente di ritenere che la lesione delle competenze locali sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali» (sentenze n. 169 e n. 95 del 2007, n. 417 del 2005 e n. 196 del 2004).

Da ciò il presente ricorso per i seguenti motivi di

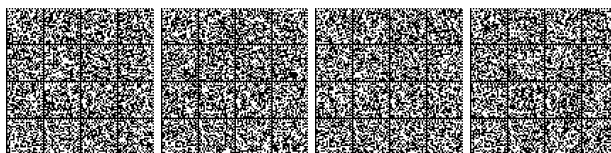
## DIRITTO

Violazione delle competenze statutarie di cui agli artt. 36 e 14 lett. *d)*, *o)*, *p)* e *q)* dello Statuto anche in correlazione alla violazione da parte dello stesso art. 28 degli artt. 3, 81, 97 e 119 Cost.

La Regione siciliana ha competenza legislativa esclusiva in materia di industria e commercio, materia estesa all’organizzazione e funzionamento degli organismi di autogoverno degli imprenditori commerciali ed industriali quali sono le Camere di commercio. Tant’è che l’art. 3, del decreto del Presidente della Repubblica 5 novembre 1949, n. 1182 attribuisce alla Regione le funzioni di tutela e vigilanza sulle Camere di commercio, amministrazioni pubbliche che non perseguono finalità lucrative e che l’art. 1, della legge n. 580/93 configura come “Enti autonomi di diritto pubblico che svolgono, nell’ambito della circoscrizione territoriale di competenza, funzioni di interesse generale per il sistema delle imprese, curandone lo sviluppo nell’ambito delle autonomie locali. Tali enti (*cfi*: Corte costituzionale, sent. 8 novembre 2002 n. 477) costituiscono enti pubblici locali dotati di autonomia funzionale che rientrano nel sistema dei poteri locali”.

Come tali ricadono nell’ambito della potestà legislativa regionale non solo in materia di industria e commercio ma anche di regime degli enti locali, (art. 14, lett. *o*) e di ordinamento degli enti regionali (art. 14, lettera *p*), anche agli effetti della disciplina dello stato giuridico ed economico del relativo personale (art. 14, lettera *q*).

Per la natura di enti locali non pare dubbio che anche le Camere di commercio siano enti soggetti agli obblighi di equilibrio ed autonomia finanziaria dei propri bilanci ai sensi dell’art. 119 Cost.



Ora l'intervenuta riduzione *ope legis* del contributo annuale si appalesa irragionevole (art. 3, Cost.) in quanto adottata a prescindere dal fabbisogno correlato ai servizi da espletare e in assenza sia di eventuale coeva riduzione delle competenze e delle funzioni di detti enti che di misure compensative a loro favore.

Pertanto non si comprende la logica che ha portato il legislatore statale a non tener conto della peculiarità della Regione per una misura anticipatoria del successivo riordino, per il quale non potrà sicuramente prescindere dal accordo con la particolare competenza regionale.

Inoltre, la norma impugnata decurta gravemente le disponibilità finanziarie di detti enti in quanto opera in maniera indiscriminata un taglio lineare dei contributi su tutto il territorio nazionale, senza tener conto delle realtà economiche dei diversi territori e del numero delle aziende iscritte presso ogni ente.

Singolare, e a sua volta irragionevole, l'espressa previsione di cui al terzo comma dell'articolo che oggi si impugna circa la neutralità dell'intervento nei confronti della finanza pubblica stante che alla riduzione del gettito del contributo annuale dovranno far fronte le stesse Camere e, quindi, alla fine, la stessa finanza pubblica.

Ne consegue pertanto che l'art. 28 in parola per la carenza della necessaria attestazione della copertura finanziaria contrasta altresì con l'art. 81 della Costituzione e ancora viola i principi di corretto andamento della p.a., di cui all'art. 97 Cost., e di garanzia delle autonomie funzionali locali sanciti dall'art. 119 Cost., in relazione, tra l'altro, alla competenza esclusiva in materia ex art. 14, lettera o), Statuto regionale).

Ma il taglio disposto dalla norma impugnata si risolve anche nell'invasione della competenza regionale in materia di stato giuridico ed economico del personale regionale, categoria nella quale vanno compresi anche i dipendenti degli enti pubblici regionali o soggetti a controllo e vigilanza della Regione (art. 14, lettera q) dello Statuto). Infatti, l'art. 19 della legge regionale 4 aprile 1995, n. 29, rubricato "Personale delle camere", prevede che: "Lo stato giuridico e il trattamento economico del personale delle camere sono quelli previsti dalle vigenti disposizioni in materia per il personale della Regione, in attesa dell'applicazione a tale personale delle disposizioni previste dalla legge 23 ottobre 1992, n. 421, e dal decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modifiche ed integrazioni.

Il trattamento di quiescenza e di previdenza del personale camerale continua ad essere disciplinato dalle disposizioni vigenti in materia per il personale della Regione, con particolare riguardo a quelle di cui allo art. 10, della legge regionale 9 maggio 1986, n. 21.

Il personale camerale assunto successivamente alla data di entrata in vigore della presente legge dovrà essere iscritto, ai fini della corresponsione del trattamento di quiescenza e di previdenza, all'INPDAP. A tal fine ciascuna camera dovrà provvedere all'adozione dei consequenziali provvedimenti amministrativi".

Per tale disposizione le camere di commercio aventi sede nel territorio della Regione siciliana provvedono a pagare direttamente sia gli emolumenti previsti per il personale attualmente in servizio sia quelli relativi al personale in quiescenza e ciò in applicazione della previgente disciplina che tale materia regolava; anche sotto tale profilo risulta evidente come la riduzione del contributo annuale disposta con la norma impugnata incida negativamente ed immediatamente sulla tenuta economico-finanziaria delle camere di commercio siciliane, e sulla loro possibilità far fronte alle retribuzioni del personale in servizio ed agli emolumenti dovuti al personale in quiescenza.

La criticità della situazione cui vanno incontro le Camere di Commercio siciliane per effetto della riduzione che va quantificata in circa 23 milioni di euro è stata per tempo segnalata dal Presidente di Unioncamere (cfr: Audizione presso la Camera dei deputati dell'8 luglio scorso A.C. 2486).

Il maggiore onere addossato al sistema camerale oltre a compromettere il funzionamento degli enti, violando come detto l'art. 97 Cost., comporta sicure refluenze in tema di finanza pubblica regionale in violazione dell'autonomia finanziaria riconosciuta dall'art. 36, trovandosi la Regione costretta a turare con proprie risorse le falle dei bilanci camerali.

*P. Q. M.*

*Per quanto sopra si confida che codesta Corte costituzionale, voglia accogliere il presente ricorso e per l'effetto dichiarare l'illegittimità costituzionale della norma impugnata;*

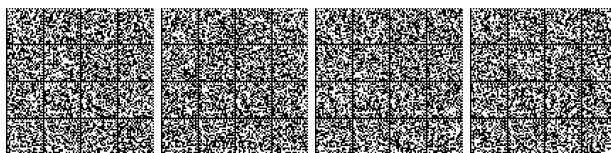
*Si acclude documentazione relativa all'autorizzazione della Giunta regionale alla proposizione del ricorso.*

Palermo, 13 ottobre 2014

*Avv. Paolo Chiapparrone*

*Avv. Beatrice Fiandaca*

*Avv. Marina Valli*



N. 220

*Ordinanza del 28 maggio 2014 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio  
sul ricorso proposto da Anania Flavia ed altri contro Ministero dell'interno*

**Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Contenimento della spesa in materia di pubblico impiego - Previsione, per i dipendenti pubblici non contrattualizzati (nella specie, personale della carriera prefettizia, con qualifica di viceprefetto aggiunto promosso viceprefetto con decorrenza 1° gennaio 2012), che i meccanismi di adeguamento retributivo non si applicano per gli anni 2011, 2012 e 2013 e che non danno luogo a recuperi - Violazione del principio di uguaglianza per disparità di trattamento tra soggetti nella stessa posizione a seconda della data di promozione, nonché per disparità di trattamento rispetto ai dipendenti del settore privato - Violazione del principio di proporzionalità ed adeguatezza della retribuzione - Violazione del principio di progressività dell'imposizione tributaria - Lesione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.**

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

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

(SEZIONE PRIMA TER)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 7774 del 2013, proposto da:

Flavia Anania, Simona Calcagnini, Roberta Carpanese, Donatella Cera, Nicola Covella, Vittorio De Cristofaro, Nicola De Stefano, Maria Stefania Fornaro, Salvatore Concetto Francesco Fortuna, Antonio Giaccari, Antonio Giannelli, Alessandra Lazzari, Bianca Lubreto, Adele Mirra, Rosamaria Monea, Monica Perna e Zaira Romano, rappresentati e difesi dagli avv.ti Benedetto Giovanni Carbone, Luigi Strano ed Enrico Gai, con domicilio eletto presso lo studio dei difensori, situato in Roma, via degli Scipioni n. 288;

Contro Ministero dell'Interno, in persona del Ministro pt., rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato presso cui è legalmente domiciliato in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

Per l'accertamento del diritto dei ricorrenti a percepire il trattamento economico corrispondente alla qualifica di viceprefetti con decorrenza 1° gennaio 2012, ai sensi dell'art. 7 del d.lgs. 19 maggio 2000, n. 139, e degli artt. 3 e ss. del d.P.R. 23 maggio 2011, n. 105;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

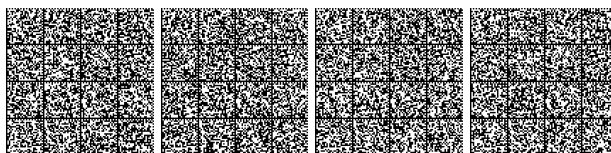
Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 febbraio 2014 il Consigliere Antonella Mangia e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

1. I ricorrenti — vice prefetti aggiunti, promossi a vice prefetti con decorrenza 1° gennaio 2012, in virtù del decreto ministeriale 28 dicembre 2012, vistato dall'Ufficio Bilancio in data 8 febbraio — si dolgono che, nonostante quanto preannunziato dal Ministero dell'Interno con circolare n. 9 del 27 marzo 2013 in ordine alla definizione «degli aspetti connessi all'attribuzione del trattamento economico corrispondente alla qualifica conseguita», la già citata Amministrazione «non ha ancora adottato alcun provvedimento di determinazione del trattamento economico» a loro spettante e chiedono, pertanto, a questo Tribunale di accertare il loro «diritto a percepire il trattamento economico corrispondente alla qualifica di vice prefetti con decorrenza 1.1.2012».

A supporto della pretesa avanzata, i ricorrenti deducono la prescrizione di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 139 del 2000, il quale dispone, al comma 4, che «le promozioni alla qualifica di vice prefetto decorrono agli effetti giuridici ed economici dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello nel quale si sono verificate le vacanze».



Nel contempo, i ricorrenti sostengono l'inapplicabilità «ai vice prefetti delle misure di contenimento della spesa in materia di pubblico impiego previste» dall'art. 9, comma 21, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, per un duplice ordine di profili e precisamente:

«il personale appartenente alla carriera prefettizia è retto da proprio specifico ordinamento, regolato dal d.lgs. n. 139/2000, il cui art. 29 ha previsto un sistema di contrattazione che si conclude con l'approvazione da parte del Consiglio dei ministri di un'ipotesi di accordo sindacale, successivamente trasfusa in un atto regolamentare emanato sotto forma di decreto del Presidente della Repubblica». Posto che, per quanto attiene all'ipotesi in esame, l'atto di recepimento sussiste - essendo identificabile con il d.P.R. n. 105 del 23 maggio 2011 - ed è, altresì, successivo al richiamato decreto legge, «risulta evidente che la disciplina contrattuale» di tale d.P.R., «letta in combinato disposto con l'art. 7» di cui sopra, «si pone quale fonte regolamentare speciale, che stabilisce una disciplina derogatoria rispetto a quella prevista dall'art. 9, comma 21, del d.l. n. 78/2010»;

«la retribuzione reclamata attiene alla più elevata posizione conseguita tramite la promozione a viceprefetti, che non potrebbe giammai essere disconosciuta dall'Amministrazione», pena la palese incostituzionalità della norma in questione, in relazione — specificamente — agli artt. 2, 3, 36, 53 e 97 Cost..

2. Ciò detto, in via preliminare sussiste la necessità di definire — per valutare la rilevanza delle questione di costituzionalità «ai fine del decidere» — se sia condivisibile o meno l'assunto dei ricorrenti secondo il quale l'art. 9, comma 21, del d.l. n. 78 del 2010 non sarebbe applicabile al personale appartenente alla «carriera prefettizia», dagli stessi desunto dal «d.P.R. n. 105/2011, letto in combinato disposto con l'art. 7, comma 4, del d.lgs. n. 139 del 2000».

Al riguardo, il Collegio perviene ad una soluzione negativa sulla base delle seguenti considerazioni:

il d.lgs. n. 139 del 2000 — di disciplina del «rapporto di impiego del personale della carriera prefettizia, a norma dell'articolo 10 della legge 28 luglio 1999, n. 266» — dispone, oltre che l'unitarietà della carriera prefettizia (art. 1), l'articolazione della carriera *de qua* in tre diverse qualifiche — «prefetto, vice prefetto e viceprefetto aggiunto» — a cui corrisponde l'esercizio di differenti funzioni, espressamente indicate nella tabella B (art. 2);

come si trae dal medesimo decreto, il passaggio dalla qualifica di vice prefetto aggiunto a quella di vice prefetto avviene mediante una «valutazione comparativa», utile per l'ammissione ad un corso di formazione con un esame finale, e la redazione — in ultimo — di una graduatoria;

lo stesso decreto configura il passaggio tra le su indicate qualifiche espressamente in termini di «promozione» (art. 7, comma 4, e art. 8, comma 4) e, dunque, di sviluppo di carriera;

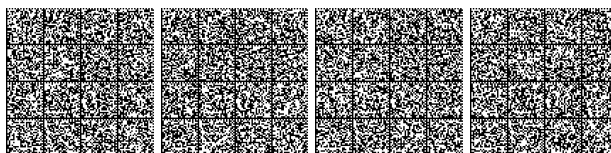
ciò detto, non si ravvisano ragioni per ritenere inapplicabile l'art. 9, comma 21, del d.l. n. 78 del 2010, il quale — per quanto rileva in questa sede - dispone che «per il personale di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni» — tra cui risulta espressamente contemplato anche il personale «della carriera prefettizia» — «le progressioni in carriera comunque denominate eventualmente disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per i predetti anni, ai fini esclusivamente giuridici. Per il personale contrattualizzato le progressioni in carriera comunque denominate ed i passaggi tra le aree eventualmente disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per i predetti anni, ai fini esclusivamente giuridici»;

non vale, poi, a condurre ad una differente soluzione il riferimento all'adozione del d.P.R. 23 maggio 2011, n. 105, posto che quest'ultimo è di «recepimento» di un accordo sindacale relativo ad un periodo precedente all'entrata in vigore del d.l. n. 78 del 2010 (ossia, «al biennio economico 2008-2009») e, dunque, è estraneo al periodo preso in considerazione dal citato articolo 9, comma 21, del d.l. in argomento. Al riguardo, appare, anzi, possibile affermare che il d.P.R. di cui trattasi — dando atto dell'adeguamento dell'Amministrazione a quanto prescritto dal d.l. n. 78 del 2010, seppure con riferimento all'art. 9, comma 4, impositivo del limite del 3,20% in relazione agli «aumenti retributivi» per il biennio 2008/2009 — assume sostanzialmente carattere confermativo della già rilevata applicabilità del citato art. 9, comma 21, al personale della carriera prefettizia.

In ultimo, si osserva poi che il Tribunale ha già avuto modo di occuparsi di una questione simile a quella prospettata dagli odierni ricorrenti con l'ordinanza n. 6161 del 2012, pervenendo alle medesime conclusioni.

In tale occasione è stato sollevato il problema se l'art. 9, comma 21, del d.l. 78 del 2010 potesse o meno derogare alla disciplina speciale che regola il trattamento economico dei «diplomatici».

In particolare, è stato evidenziato — come nel caso in esame — che «il personale appartenente alla carriera diplomatica è retto dal proprio specifico ordinamento, regolato dal d.P.R. 5 gennaio 1967, n. 18, il cui art. 112 — siccome sostituito dal d.lgs. 24 marzo 2000, n. 85 — ha introdotto il sistema della contrattazione, da trasfondere successivamente in un atto regolamentare emanato sotto forma di decreto del Presidente della Repubblica», rappresentato — all'epoca — dal d.P.R. 13 agosto 2010, n. 206, «successivo allo stesso d.l. n. 78/2010», il quale «non menziona mai il comma 21 (ma solo nel preambolo il comma 4) dell'art. 9 del d.l. n. 78/2010».



In linea con quanto sopra rilevato, il Tribunale ha avuto modo di affermare come non fosse «revocabile in dubbio che l'art. 9 del d.l. n. 78/10, per il tenore delle prescrizioni in esso contenute, e per la finalità che esso persegue — e, dunque, per la lettera e la *ratio* delle stesse — si prefigga lo scopo di intervenire su tutti i rapporti d'impiego con le pubbliche amministrazioni, quale sia la loro struttura e la fonte principale che li disciplina», confermando così l'applicabilità dell'art. 9, comma 21, del d.l. n. 78 del 2010 a qualsiasi progressione di carriera, «a prescindere dalla fonte che regola direttamente o indirettamente il rapporto stesso».

Tale orientamento ha trovato conferma da parte della Corte Costituzionale con la sentenza n. 304 del 2013.

3. Definita così l'applicabilità anche al personale della carriera prefettizia dell'art. 9, comma 21, del d.l. n. 78 del 2010, acquista rilevanza — ai fini del decidere — la questione prospettata dai ricorrenti sulla costituzionalità del ripetuto art. 9, comma 21, nella parte di interesse sopra riportata, risultando chiaro come tale previsione non abbia consentito ai ricorrenti di ottenere, a seguito dell'intervenuta promozione a vice prefetto, la retribuzione corrispondente alla nuova qualifica, di importo maggiore a quello fissato per la qualifica precedente di vice prefetti aggiunti, da cui sono cessati.

4. Orbene la questione non appare manifestamente infondata per le ragioni di seguito indicate.

È ormai noto l'orientamento volto al risparmio delle risorse economiche dello Stato per garantire il rispetto dei parametri comunitari in materia di rapporti tra il debito pubblico ed il PIL.

Svariate e numerose sono state, infatti, le iniziative assunte dal legislatore al fine di realizzare il contenimento della spesa pubblica.

A tali iniziative è riconducibile anche la previsione in argomento, ossia l'art. 9, comma 21, del d.l. n. 78 del 2010.

Le considerazioni che precedono vanno, in ogni caso, rapportate ai principi fondamentali dell'ordinamento e — più specificamente — alle previsioni della Carta Costituzionale, al fine di accertarne l'osservanza.

Ebbene, ritiene il Collegio che, nel caso di specie, l'art. 9, comma 21, in argomento non sia rispettoso delle previsioni contenute nella Carta Costituzionale per vari ordini di motivi, non con fliggenti bensì tra loro subordinati.

4.1. *In primis*, si ravvisa una violazione dell'art. 36 della Cost., per la parte in cui dispone che «il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro ....».

In linea con quanto si è già avuto modo di evidenziare, si ricorda che la carriera prefettizia — di per sé unitaria — si articola in tre diverse qualifiche, ossia nelle qualifiche di «prefetto», «viceprefetto» e «vice prefetto aggiunto» (art. 2 d.lgs. 20 maggio 2000, n. 139).

Come si trae dalla stessa dizione della legge (in particolare, art. 1, comma 1, del d.lgs. in esame), ad ogni qualifica corrispondono compiti e funzioni differenti, riportati nella tabella A del decreto prima citato, caratterizzati da diversi livelli di responsabilità ai quali non possono non corrispondere retribuzioni differenti.

Ciò detto, il mantenimento ai vice prefetti aggiunti promossi a vice prefetti della retribuzione da essi già percepita in qualità di vice prefetti aggiunti stride con la previsione di cui sopra, vanificando il principio di corrispondenza tra la retribuzione spettante e la qualità e la quantità del lavoro prestato.

La previsione di livelli di retribuzione diversi in relazione alla qualifica rivestita dal dipendente e, dunque, della qualità del servizio da quest'ultimo prestato costituisce — del resto — una regola rispondente a criteri di ragionevolezza, in quanto diretta a salvaguardare — oltre che la professionalità del dipendente — il giusto sinallagma che deve presiedere il rapporto tra le prestazioni rese.

Nel caso di specie, si verifica, infatti, che prestazioni di livello superiore vengano retribuite al pari di prestazioni di livello inferiore, con svilimento del principio di proporzionalità ma anche del principio di corrispettività.

Come si desume anche dal d.P.R. 23 maggio 2011, n. 105, il trattamento economico del personale della carriera prefettizia ricomprende anche ulteriori voci, oltre a quella stipendiale (e precisamente, la retribuzione di posizione e la retribuzione di risultato), ma tale constatazione non appare idonea a riconfigurare l'ipotesi in trattazione nei giusti termini imposti dal principio di proporzionalità, atteso che la voce stipendiale corrisposta ai ricorrenti risulta — in ogni caso — non conforme, perché inferiore, a quella che gli stessi avrebbero conseguito in carenza dell'art. 9, comma 21, d.l. n. 78/2010.

La circostanza poi che — nell'ordinamento giuridico - esistano previsioni che concretizzano deroghe al principio di proporzionalità di cui all'art. 36 della Costituzione non vale di per sé a legittimare l'introduzione di ulteriori deroghe, specie se non ispirate e supportate dal principio della ragionevolezza.

4.2. Tenuto conto che la sperequazione di cui è stato dato conto in precedenza si realizza nei confronti solo di alcuni dei dipendenti, ossia esclusivamente coloro che conseguono la promozione nel periodo indicato (e non a carico di tutti), si profila chiara l'irragionevole disparità di trattamento, in spregio del principio di eguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione.



Tale disparità di trattamento insorge non solo in relazione alla data in cui è disposta la promozione — creando un regime differenziato tra i promossi in tale periodo ed i promossi in un periodo diverso — ma anche all'interno stesso della qualifica, nel senso che quest'ultima risulta così caratterizzata da personale che — pur espletamento il medesimo servizio — viene retribuito in modo differente e ciò esclusivamente sulla base di circostanze del tutto casuali, ossia pienamente svincolate dal lavoro prestato.

La disparità di cui sopra assume ancora maggiore spessore e, dunque, gravità ove si tenga conto della posizione dei dipendenti che — oltre a conseguire la promozione nel triennio in considerazione — nel medesimo triennio debbono essere posti in quiescenza per raggiungimento del limite di età, atteso che — ove si verifichi tale ipotesi — il pregiudizio economico subito si riflette anche sul regime pensionistico.

A parte la disparità di trattamento che si delinea nell'ambito del settore pubblico, non è possibile ancora trascurare la disparità di trattamento che insorge rispetto ai dipendenti del settore privato, i quali si trovano a conseguire «promozioni» senza per questo subire alcun pregiudizio economico.

Ferma la piena condivisione in ordine all'introduzione di strumenti e di misure volte al contenimento della spesa pubblica, preme, infatti, osservare che gli stessi strumenti e le stesse misure devono comunque operare nel rispetto dei principi fondamentali della Costituzione, tra cui figura anche l'esigenza di evitare disparità di trattamento, a favore dell'effettiva realizzazione del benessere sociale. Come già rilevato, la previsione di cui all'art. 9, comma 21, di cui sopra non appare in linea con tali principi, tanto più ove si consideri che il sacrificio economico dalla stessa introdotto è stato ulteriormente prorogato per un anno ad opera dell'art. 1 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», e, dunque, ha praticamente perso il carattere di contingibilità, tenuto conto della durata (ben quattro anni) e della circostanza che seri dubbi possono nutrirsi sul periodo in cui avrà termine, in netto contrasto con l'orientamento della giurisprudenza costituzionale secondo il quale normative del genere di quella in esame — aventi la finalità «di realizzare con immediatezza, un contenimento della spesa pubblica» — possono essere riconosciute legittime solo in quanto eccezionali e temporalmente limitate, ossia a condizione che i sacrifici siano transeunti e non arbitrari (sent. 18 luglio 1997, n. 445 e 7 luglio 1999, n. 299).

Del resto, le stesse Commissioni parlamentari riunite I e IX nell'esprimere il proprio parere nel corso dell'*iter* di approvazione della normativa in esame — avevano prospettato esigenze di rispetto delle previsioni costituzionali (in particolare, artt. 3, 36, 39 e 97) e, sulla base di queste, riconosciuto «non ipotizzabile un ulteriore allungamento temporale», il quale è stato, invece, attuato.

4.3. Preso atto di ciò, può affermarsi che l'art. 9, comma 21, del d.l. n. 78/2010 sembra aver introdotto una vera e propria prestazione patrimoniale a carico soltanto di alcuni contribuenti (identificabile con l'aumento retributivo connesso al conseguimento di una qualifica più alta), prescindendo da criteri di ragionevolezza.

Sotto tale profilo si evidenzia, quindi, anche la violazione di un ulteriore principio costituzionale, quello della capacità contributiva, fissato dall'art. 53 della Costituzione.

Viene, infatti, a determinarsi che alcuni dipendenti — per il solo fatto di essere stati promossi in un determinato periodo — si trovano nella condizione di non poter percepire somme altrimenti spettanti, ossia risultano privati di somme che altrimenti avrebbero percepito, ai sensi di legge o, comunque, della disciplina che regola la materia, subendo così un vero e proprio prelievo, in netto spregio dei criteri di progressività fissati a livello costituzionale.

Seppure si sia a conoscenza dell'orientamento contrario della Corte assunto in relazione ad un'ipotesi similare (*cf.*, tra le altre, sent. n. 304 del 2013), il Collegio è, dunque, dell'avviso che la norma censurata abbia natura tributaria in quanto comporta un'inequivoca decurtazione o prelievo a carico del dipendente pubblico.

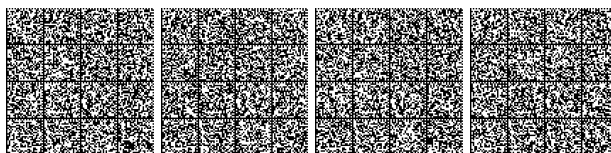
L'incidenza sul rapporto sinallagmatico si rivela sulla base delle successive considerazioni:

il dipendente pubblico — in virtù della promozione — diviene titolare del diritto a percepire un aumento di stipendio;

la somma corrispondente a tale aumento non gli viene corrisposta, a causa della prescrizione in argomento;

non è, dunque, possibile negare che, a fronte di quello che sarebbe lo stipendio spettante, il dipendente — percependo una somma inferiore - subisce una decurtazione patrimoniale (al pari di quella che si sarebbe potuta attuare mediante un aumento dell'imposta sul reddito);

il riferimento, poi, alla riduzione di spesa non vale ad elidere la natura tributaria delle misure, tenuto conto che ogni imposizione tributaria (tassa, tributo o contributo) dà luogo — sul piano sostanziale — ad una riduzione della spesa pubblica ma non per questo muta la propria natura, in linea — del resto — con quanto già rilevato dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 223 del 2012, in relazione alla riduzione dell'indennità prevista dall'art. 3 della legge 19 febbraio 1981, n. 27 (la quale ha, tra l'altro, riconosciuto che il concorso alle pubbliche spese, tipico del «prelievo coattivo», è desumibile «anche dal titolo stesso del decreto-legge..., in coerenza con le finalità generali delle imposte»).



Ammettere il contrario equivarrebbe ad ancorarsi a criteri meramente formalistici, tanto più se si considera che i principi costituzionali in argomento tendono alla salvaguardia della giustizia sostanziale tra i contribuenti, finalità da perseguire nella predisposizione di nuove previsioni di legge atte a determinare — come nel caso in esame — un effetto negativo per i redditi percepiti dai lavoratori.

4.4. In ragione di quanto già rilevato, chiara si delinea poi la violazione del principio del buon andamento nella pubblica amministrazione, sancito dall'art. 97 della Cost.

Non appare, infatti, contestabile che il regime introdotto dall'art. 9, comma 21, del d.l. n. 78 del 2010 determina scontento nel personale, a scapito del corretto e proficuo espletamento delle proprie mansioni e, dunque, a detrimento dell'efficienza nell'Amministrazione.

5. In conclusione, sussistono i presupposti di rilevanza e di non manifesta infondatezza che impongono al Collegio di sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 21, del d.l. 31 marzo 2010, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, per la parte che stabilisce che «le progressioni di carriera comunque denominate eventualmente disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per i predetti anni, ai fini esclusivamente giuridici», per contrasto con gli artt. 3, 36, 53 e 97 della Costituzione.

Restano riservati all'esito del giudizio incidentale le determinazioni definitive sulle questioni preliminari, sul merito e sulle spese.

*P.Q.M.*

*Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima Ter):*

*dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 21, del d.l. 31 marzo 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, nei termini e per le ragioni esposte in motivazione, per contrasto con gli artt. 3, 36, 53 e 97 della Costituzione;*

*sospende il giudizio in corso;*

*ordina che la presente ordinanza sia notificata, a cura della Segreteria della Sezione, a tutte le parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri e che sia comunicata al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei Deputati;*

*dispone la trasmissione, degli atti, a cura della stessa Segreteria, alla Corte Costituzionale.*

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 13 febbraio 2014 con l'intervento dei Magistrati:

Linda Sandulli, Presidente;

Roberto Proietti, Consigliere;

Antonella Mangia, Consigliere, Estensore.

*Il Presidente:* SANDULLI

*L'Estensore:* MANGIA

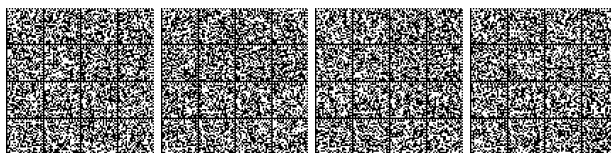
14C00318

N. 221

*Ordinanza del 2 aprile 2013 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sui ricorsi riuniti proposti da Paulicelli Chiara ed altri contro Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ed altri.*

**Istruzione pubblica - Docenti che hanno già stipulato contratti a tempo indeterminato per qualsiasi tipologia di posti di insegnamento o classi di concorso - Previsione che, a decorrere dall'anno scolastico 2010-2011, non è consentita, per tali docenti, la permanenza nelle graduatorie ad esaurimento - Violazione del principio di uguaglianza per irrazionalità - Lesione del diritto-dovere al lavoro - Violazione del principio di tutela dei lavoratori - Violazione del principio dell'accesso agli impieghi pubblici in condizioni di parità - Lesione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.**

- Decreto-legge 25 settembre 2009, n. 134, art. 1, comma 4-*quinquies*, convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2009, n. 167.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 4, comma secondo, 35, 51 e 97.



## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

## (SEZIONE TERZA BIS)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 4716 del 2010, integrato da motivi aggiunti, proposto da: Paulicelli Chiara e Pacifico Mascella, ed elettivamente domiciliati presso lo studio dell'Avv. Lucio Stile in Roma alla via Attilio Regolo n. 12/D;

Contro il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca in persona del Ministero legale rappresentante p.t., il Dipartimento per l'Istruzione in persona del legale rappresentante p.t., rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato presso la cui sede in Roma, via dei Portoghesi, n. 12 *ex lege* domiciliario;

Sul ricorso numero di registro generale 4717 del 2010, proposto da:

Anief Associazione Professionale e Sindacale in persona del legale rappresentante p.t. Giuseppina Antonucci, Anna Amella, Cosimo Ascioti, Girolamo Aversano Stabile, Sonia Baldin, Michele Batelli, Sara Battaglino, Velia Benegiano, Pompeo Bocchini, Paola Boffoli, Giuseppina Borsellino, Carolina Bonari, Fulvia Capasso, Giovanna Cerullo, Maria Ciaccia, Filomena. Covelli, Francesco Antonino Cuce', Laura. De Dominicis, Sergio De Nisi, Anna Rita Di Ciano, Annunziata Di Grazia, Assunta Di Nunzio, Antonella Di Tullio, Amalia Flavia Falsaperla, Milena Ferrante, Maria Giulia Franzò, Cinzia Giampaolo, Giuseppe Girotti, Maria Domenica Greco, Michela Guidi, Silvano Iaconianni, Giulia Manoni, Anna Rita Massotti, Maria Minnitti Laura Monello, Francesca Montesano, Michele Moretti, Guglielmo Mosca, Maria Teresa Muscianisi, Angela Mustazza, Maria Musti, Esmeralda Pagano, Isabella Pallisco, Giuseppe Passarelli, Chiara Paulicelli, Giuseppe Pellegrino, Paola Peresson, Roberto Pezzotta, Claudia Pilla, Laura Poggiani, Valeria Profeta, Graziella Salvatori, Mario Sammartino, Maria Cristina Sanfilippo, Angelo Sirianni, Armando Spinicci, Samuela Taino, Luciana Terzoli, Angelo Toto, Marianna Villella, rappresentati e difesi dagli avv. Fabio Ganci, Walter Miceli ed elettivamente domiciliati presso lo studio dell'Avv. Lucio Stile in Roma alla via Attilio Regolo n. 12/D.

Contro Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca in persona del Ministro legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato presso la cui sede in Roma, via dei Portoghesi, n. 12 *ex lege* domicilia, e nei motivi aggiunti contro nel ricorso n. reg. 4176/2010.

Gli uffici scolastici provinciali di Bari e Palermo in persona dei legali rappresentanti p.t., nel ricorso n. reg. 4717/2010;

Gli uffici scolastici provinciali di Bari, Bologna, Caserta, Catania, Cosenza, Napoli, Roma, Taranto, Benevento, Catanzaro, Chieti, Cuneo, Lecce, Messina, Modena, Padova, Pesaro - Urbino e Viterbo in persona dei legali rappresentanti p.t.;

In entrambi i ricorsi rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato presso la cui sede in Roma, via dei Portoghesi, n. 12 *ex lege* domiciliario;

Nei confronti nei motivi aggiunti al ricorso n. 4716/2010: Pulice Rita e Ristagno Angelo contro-interessati non costituiti in giudizio;

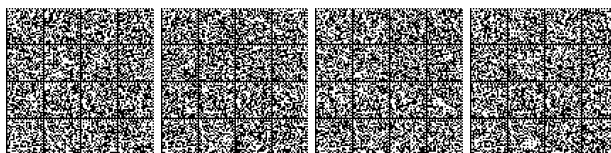
Nei motivi aggiunti al ricorso n. 4717/2010: Morgese Annalisa, Tison Michele, Papa Elpidio, Massara Rosaria, Bonadio Rosetta, Morrone Vincenzo Mario, Forciniti Roberta, Notarangelo Stefano, Capone Antonio, Brugnoli Antonella, Guarino Lorenzo, Capone Giovanna, Rossi Edoardo, Raspa Saverio, Di Palma Irene, Botto Stefania, Corvino Donato, Bottari Rosaria, Fiorentino Maria, Pedrina Francavilla Salvatore, Pelliccioni Nada contro-interessati non costituiti in giudizio;

Per l'annullamento in entrambi i ricorsi:

del decreto in data 11 marzo 2010 nella parte il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca - Dipartimento per l'istruzione ha disposto al comma 1 che "il personale docente ed educativo, iscritto nelle graduatorie ad esaurimento, che già ha stipulato contratto a tempo indeterminato nella scuola statale per posto di insegnamento o classe di concorso è depennato in applicazione dell'art. 1, comma 4 quinquies, della legge 24 novembre 2009, n. 167 di conversione con modificazioni del d.l. 25 settembre 2009, n. 134 a decorrere dall'a.s. 2010/2011 dalle citate graduatorie ad esaurimento e dalle corrispondenti graduatorie di circolo e di istituto di I fascia dove eventualmente sia iscritto";

ed al comma 2 che "il personale che ha stipulato contratto a tempo indeterminato per l'insegnamento della religione cattolica...non è destinatario del depennamento previsto per il personale di cui al comma 1";

della nota a prot. 2692 dell'11 marzo 2010 del Ministero dell'istruzione avente ad oggetto il depennamento dalle graduatorie ad esaurimento del personale docente con contratto a tempo indeterminato nelle scuole statali, nella parte in cui prevede che la relativa operazione sarà effettuata automaticamente dal gestore del sistema informativo, senza la





previa verifica, in capo ai singoli docenti con contratto a tempo indeterminato nelle scuole statali destinatati del provvedimento, della ricorrenza della facoltà di giovare dell'istituto della mobilità professionale;

nonché in via incidentale;

in entrambi i ricorsi;

previo giudizio di rilevanza e di non manifesta infondatezza, sospeso il procedimento, per la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4 quinquies, della legge n. 167 del 24 novembre 2009 di conversione del d.l. n. 134 del 25 settembre 2009, per violazione degli articoli 3, 4 comma 2, 35, 97 Cost.;

e per l'annullamento nel ricorso n. 4716/2010 con motivi aggiunti notificati 3 settembre 2010;

delle graduatorie ad esaurimento del personale docente ed educativo per il conferimento di incarichi a tempo determinato ed indeterminato valide per l'anno scolastico 2010/2011 approvate a decorrere dal 19 luglio 2010 dagli USP di Basi e di Palermo nelle parti in cui dalle suddette graduatorie gli odierni ricorrenti sono stati depennati quanto docenti che hanno già stipulato contratto a tempo in. determinato nella scuola statale;

e per l'annullamento nel ricorso n. 4717/2010 con motivi aggiunti del 1° settembre 2010;

delle graduatorie ad esaurimento del personale docente ed educativo per il conferimento di incarichi a tempo determinato ed indeterminato valide per l'anno scolastico 2010/2011 approvate a decorrere dal 19 luglio 2010 dagli USP di Bari, Bologna, Casetta, Catania, Cosenza, Napoli, Roma, Taranto, Benevento, Catanzaro, Chieti, Cuneo, Lecce, Messina, Modena, Padova, Pesato - Urbino e Viterbo nelle parti in cui dalle suddette graduatorie gli odierni ricorrenti sono stati depennati in quanto docenti che hanno già stipulato contratto a tempo indeterminato nella scuola statale.

Visti i ricorsi i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca e di Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 ottobre 2012 il dott. Pierina Biancofiore e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale.

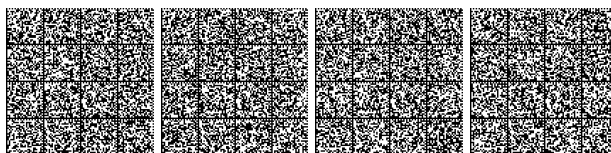
#### FATTO E DIRITTO

1. Con ricorso n. 4176/2010 notificato ai soggetti in epigrafe indicati in data 10 maggio 2010 e depositato il successivo 26 maggio, e con ricorso n. 4717/2010 i ricorrenti, titolari di più abilitazioni all'insegnamento in diverse classi di concorso, espongono di essere inseriti in più graduatorie ad esaurimento, già permanenti. In quest'ultimo gravame ricorre anche l'Associazione Professionale e Sindacale esponenziale degli interessi che essi propugnano. Rappresentano che, dopo avere conseguito un primo titolo abilitante, aspirando ad insegnare una diversa disciplina, hanno ottenuto una diversa abilitazione per la relativa classe concorsuale, a seguito del Diploma rilasciato dalle scuole di specializzazione per la Formazione degli Insegnanti della Scuola Secondaria.

Per esemplificare, traendo i dati dal primo ricorso, la ricorrente Paulicelli, per come dichiarato nella domanda di aggiornamento della propria posizione in graduatoria, ha l'abilitazione all'insegnamento nella scuola primaria conseguito a seguito dell'esame di laurea sostenuto a conclusione dei corsi quadriennali in Scienze della formazione primaria, e l'abilitazione per la A043 - Italiano e storia ed educazione civica nella scuola secondaria di I grado e l'abilitazione per la classe di concorso A050 e per la classe A037 Filosofia e Storia nella scuola secondaria di II grado; ed il ricorrente Pacifico ha l'abilitazione per l'insegnamento della classe di concorso A043 -italiano, storia e geografia nella scuola media e A050 - materie letterarie nelle superiori ed A051 - materie letterarie e latino nei licei e nell'istituto magistrale.

Tutti chiariscono di avere ottenuto l'immissione in ruolo in relazione ad una delle abilitazioni possedute e che in base al decreto dirigenziale al momento impugnato, poiché hanno stipulato contratto di lavoro a tempo indeterminato nella scuola statale per posto di insegnamento o classe di concorso, è previsto il loro depennamento da tutte le altre graduatorie in cui siano inseriti, in applicazione dell'art. 1, comma 4 quinquies, della legge 24 novembre 2009, n. 167 di conversione con modificazioni del decreto legge 25 settembre 2009, n. 134.

Ancora osservano che il decreto del direttore generale per l'istruzione al momento impugnato dispone il depennamento automatico ad opera del sistema informativo della pubblica istruzione e che per effetto di tale disposizione essi perderanno la possibilità di essere chiamati da tale graduatoria per la stipula di un contratto a tempo determinato e/o indeterminato e non potranno neppure giovare dell'istituto della mobilità professionale per passare ad altro posto di molo o ad altra classe di concorso.



Emblematica per tutti è la situazione del ricorrente Pacifico esposta nel primo ricorso. Questi dopo l'immissione in ruolo ha potuto avvalersi della facoltà di essere collocato in congedo straordinario senza assegni per gli a.s. 2008/2009 e 2009/2010 e quindi non ha svolto l'anno di prova, mentre le disposizioni contrattuali consentono la mobilità professionale soltanto a chi ha superato l'anno di prova. Rappresenta pure che quand'anche l'avesse svolto comunque non potrebbe trasferirsi prima di un biennio a far data dalla decorrenza giuridica della nomina in ruolo ai sensi dell'art. 2, comma 2 del CCNI del 16 febbraio 2010, né partecipare al trasferimento in altra sede della stessa provincia di assunzione per un biennio a far data dalla decorrenza giuridica della nomina in ruolo.

1.2. La situazione per tutti i ricorrenti si è ancor più aggravata per effetto della entrata in vigore della disposizione di cui all'art. 1, comma 4 quinquies, del d.l. 25 settembre 2009, n. 134 inserito dalla legge di conversione 24 novembre 2009, n. 167 di cui il decreto dirigenziale impugnato fa applicazione, nella parte in cui all'articolo unico prescrive che: "il personale docente ed educativo, iscritto nelle graduatorie ad esaurimento, che ha già stipulato contratto a tempo indeterminato nella scuola statale per posto di insegnamento o classe di concorso è depennato, in applicazione dell'art. 1, comma 4 quinquies, della legge 24 novembre 2009, n. 167 di conversione, con modificazioni, del decreto legge 25 settembre 2009, n. 134, a decorrere dall'anno scolastico 2010-2011, dalle citate graduatorie ad esaurimento e dalle corrispondenti graduatorie di circolo e di istituto di I fascia dove eventualmente sia iscritto". E per di più accompagnato dalla nota pure impugnata a prot. n. 2692 in pari data con la quale si prescrive che il depennamento avverrà automaticamente ad opera del gestore del sistema informativo della P.I.

Osservano, dunque, che il decreto del Direttore generale per l'Istruzione al momento impugnato dispone il depennamento automatico per quanti, iscritti nelle graduatorie ad esaurimento, hanno stipulato contratto a tempo indeterminato come loro e per effetto di tale disposizione essi perderanno la possibilità di essere chiamati da tale graduatoria per la stipula di un contratto a tempo determinato e/o indeterminato e non potranno neppure giovare dell'istituto della mobilità professionale in virtù della norma contrattuale che prevede il requisito del superamento dell'anno di prova in ruolo o che, quanto meno, siano trascorsi tre anni dalla nomina giuridica.

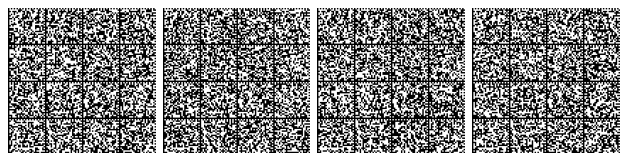
1.3. Avverso gli atti in epigrafe deducono, dunque, la illegittimità in via riflessa e derivante dalla illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4 quinquies, della legge 24 novembre 2009, n. 167 in relazione alla violazione degli articoli 3, 4 comma 2, 35, 97 Cost. Deducono pure l'eccesso di potere sotto il profilo dell'illogicità manifesta e della disparità di trattamento.

1.4. Concludono chiedendo che, alla luce della palese violazione degli articoli 3, 4, comma 2, 35, 51 e 97, comma 1 Cost. consumata dalla norma censurata, valutatane la rilevanza e la non manifesta infondatezza, sia rimessa all'esame della Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale della nonna di cui all'art. 1, comma 4 quinquies, della legge n. 167/2009 e che sia disposto l'annullamento degli atti impugnati, previa sospensione cautelare di essi.

a. Gli interessati, premesso che la trasformazione delle graduatorie permanenti di cui all'art. 401 del d.lgs. 16 aprile 1994, n. 297 come modificato dall'art. 1, comma 6, della legge 3 maggio 1999, n. 124 in graduatorie ad esaurimento ai sensi dell'art. 1, comma 605, della legge 23 dicembre 2006, n. 196 non ha intaccato in alcun modo principio per cui la formazione e l'aggiornamento di siffatte graduatorie sono soggetti all'unico criterio di graduazione costituito dalla valutazione dei titoli al fine di individuare i più capaci e meritevoli, osservano che depennamento degli insegnanti di ruolo dalle graduatorie ad esaurimento per le classi di concorso in cui tali docenti sono ugualmente abilitati ed hanno prestato servizio, viola in modo evidente i principi meritocratici, di buon andamento dell'azione amministrativa, di uguaglianza e di parità di accesso dei cittadini negli impieghi pubblici di cui agli articoli 97, comma 1, 51 e 3 della Costituzione. Il depennamento voluto dal legislatore determina una arbitraria valorizzazione di una condizione - non avere stipulato un altro contratto a tempo indeterminato con il MIUR - al quale l'ordinamento costituzionale non può attribuire alcun rilievo, avendo al contrario il costituente informato il sistema delle assunzioni degli insegnanti della scuola pubblica alla scelta dei meritevoli.

Né si può sostenere che il sacrificio del criterio meritocratico di cui all'art. 51 Cost. sarebbe giustificato dall'opportunità di garantire la continuità didattica dei docenti o dalla necessità di salvaguardare le posizioni dei docenti inclusi in graduatoria e privi di contratti a tempo indeterminato per altre classi concorsuali, perché la continuità didattica trova un suo limite nella mobilità professionale, nelle utilizzazioni e nelle assegnazioni provvisorie dei docenti in altra classe concorsuale o in altro ordine di scuola.

b. Osservano che le disposizioni di legge richiamate vulnerano i principi costituzionali contenuti all'art. 4, secondo comma della Costituzione che riconosce al cittadino la scelta dell'attività lavorativa e del modo di esercitarla, come mezzo fondamentale di sviluppo della personalità umana, mentre la cancellazione dalla graduatoria del personale docente già immesso in ruolo in altra classe concorsuale determina la totale vanificazione di un percorso di studi e di lavoro culminato nella acquisizione di una abilitazione all'insegnamento che, secondo le vigenti disposizioni di legge, costituisce il titolo per l'iscrizione nelle graduatorie ad esaurimento



c. Sostengono che il depennamento previsto dalla fonte primaria appare discriminatorio ed in palese violazione dell'art. 3 Cost.

La cancellazione è prevista dal legislatore soltanto per i docenti di molo iscritti per altra classe concorsuale, nelle graduatorie ad esaurimento previste dall'art. 1, comma 605 lettera c, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e non anche per i docenti di religione, né per i docenti con contratto a tempo indeterminato inclusi, per altra disciplina di insegnamento, nelle graduatorie di merito dei concorsi ordinari indetti con i decreti dirigenziali 2 aprile 1999 - 6 aprile 1999, 31 marzo 1999 - l'aprile 1999 e con decreto ministeriale 23 marzo 1990 utilizzabili al 50 per cento dei posti annualmente assegnabili per l'accesso ai ruoli del personale docente. Né vale obiettare che la discriminazione subita dai docenti inclusi in graduatoria ad esaurimento a vantaggio dei docenti di religione non appare giustificata per l'osservazione secondo cui questi ultimi non potrebbero mai giovare dell'istituto della mobilità professionale, in quanto ai sensi dell'art. 4, comma 3, della legge n. 186/2003 l'insegnante di religione cattolica con contratto di lavoro a tempo indeterminato, al quale sia revocata l'idoneità, ovvero si trovi in situazione di esubero a seguito di contrazione di posti di insegnamento, può fruire della mobilità professionale nel comparto del personale scuola, con le modalità previste dalle disposizioni vigenti e subordinatamente al possesso dei requisiti prescritti per l'insegnamento richiesto.

1.5. Sulla base delle svolte considerazioni i ricorrenti hanno chiesto in via incidentale di sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'anzidetto comma 4 quinquies che comporta per i docenti che stipulano un contratto di lavoro a tempo indeterminato il depennamento dalle graduatorie ad esaurimento nelle quali siano inseriti in esito alle abilitazioni di cui siano in possesso, in relazione alla violazione degli articoli 3, 4, comma 2, 35, 51 e 97 della Costituzione.

1.6. L'Amministrazione si è costituita in giudizio, senza tuttavia contro-dedurre alcunché.

1.7. Nel ricorso n. 4716/2010 alla Camera di Consiglio del 10 giugno 2010 l'istanza cautelare è stata rinviata ed alla successiva del 24 giugno 2010 è stata disposta un'istruttoria, previo accoglimento ad tempus dell'istanza cautelare.

1.8. L'Amministrazione ha ottemperato alla istruttoria.

1.9. In entrambi i ricorsi gli interessati hanno proposto motivi aggiunti impugnando le graduatorie ad esaurimento degli uffici scolastici provinciali in epigrafe indicati, per la materia in cui hanno la seconda abilitazione e nella parte in cui essi sono stati depennati.

1.10. Avverso tali graduatorie insistono sulla illegittimità per diretta violazione delle disposizioni costituzionali di cui agli articoli 3, 4 comma 2, 35 e 97 Cost., ripropongono la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4 quinquies, della legge 24 novembre 2009, n. 167 in relazione alla violazione dei ridetti articoli della Costituzione e concludono chiedendo la sospensione dei provvedimenti impugnati e, previa rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale della disposizione di cui all'art. 1, comma 4 quinquies della legge n. 167/2009, instano domanda di annullamento delle impuginate graduatorie.

1.11. Nel ricorso n. 4716/2010 alla Camera di Consiglio del 30 settembre 2010 il ricorso è stato cancellato dal ruolo.

1.12. I due ricorsi n. 4716/2010 e n. 4717/2010 sono dunque pervenuti per la decisione alla pubblica udienza del 18 ottobre 2012, alla quale il Collegio ha ritenuto di disporre la riunione per evidente connessione oggettiva.

2. In entrambi la richiesta formulata in via principale dai ricorrenti, allo stato, non può trovare accoglimento.

Con essa infatti gli interessati, come anticipato, docenti dotati di abilitazione valida ai fini dell'inserimento nelle graduatorie ad esaurimento per più classi di concorso impugnano l'istruzione con la quale la Direzione generale del personale ha dato applicazione del depennamento previsto all'art. 1, comma 4 quinquies, della legge n. 167/2009, nei confronti di tutto il personale docente ed educativo iscritto nelle graduatorie ad esaurimento che ha stipulato contratto di lavoro a tempo indeterminato nella scuola statale per posto di insegnamento o classe di concorso. All'art. 2 della medesima istruzione invece ha disposto che il depennamento non si applica nei confronti del personale che ha stipulato contratto a tempo indeterminato per l'insegnamento della religione cattolica e che ai sensi dell'art. 4, comma 1, della legge n. 186/2003 non può chiedere il passaggio ad altro posto o ad altra classe di concorso, ma solo al ruolo del medesimo insegnamento della religione cattolica in diverso settore formativo.

L'istruzione ministeriale appare meramente applicativa, senza aggiungere null'altro, della norma di cui all'art. 1, comma 4 quinquies, della legge n. 167/2009 e ciò comporta che l'Amministrazione dell'istruzione non ha potuto che dare applicazione alla ridetta disposizione.

L'unica aggiunta rispetto al comma 4 quinquies è costituita dal trattamento dei docenti di religione. L'istruzione infatti all'articolo unico, comma 2 stabilisce che: "Il personale che ha stipulato contratto a tempo indeterminato per l'insegnamento della religione cattolica e che ai sensi dell'art. 4, comma 1, della legge n. 186/03, non può chiedere il passaggio ad altro posto o ad altra classe di concorso, ma solo al ruolo del medesimo insegnamento di religione cattolica di diverso settore formativo, non è destinatario del depennamento previsto per il personale di cui al comma 1 che invece



può fruire dell'istituto della mobilità professionale, a norma del vigente C.C.N.L. del comparto Scuola, sottoscritto il 29 novembre 2007". Al riguardo però si concorda con quanto dall'Amministrazione chiarito nella relazione istruttoria nel ricorso n. 4716/2010 e che cioè la posizione dei docenti di religione non può essere assimilata a quella degli altri docenti in quanto essi rivestono uno "status" giuridico diverso, disciplinato appunto dalla legge 18 luglio 2003, n. 186, caratterizzato fra l'altro dal parere vincolante dell'Ordinario Diocesano ai fini dell'assunzione in ruolo.

3. Stante tale stretto rapporto che lega l'istruzione ministeriale con la nonna impugnata ritiene la sezione che la questione di legittimità costituzionale del ridetto art. 1, comma 4 quinquies, della legge n. 167/2009, avanzata dai ricorrenti in via principale in entrambi i ricorsi, sia rilevante e non manifestamente infondata.

3.1. In punto di rilevanza soltanto raccoglimento della questione di legittimità costituzionale impedirebbe il rigetto totale dei ricorsi, affidati alla impugnativa della ridetta istruzione ministeriale meramente ripetitiva della norma di legge in questione.

I ricorrenti, infatti, manifestano un interesse diretto e concreto a gravare l'istruzione ministeriale, perché hanno già ricevuto i provvedimenti di depennamento.

E la rilevanza della questione è ancor più evidente proprio per come si evince dalla relazione dell'Amministrazione, a seguito della disposta istruttoria nel ricorso n. 4716/2010, laddove quest'ultima sostiene, in ordine ad uno dei motivi sollevati in ricorso, che l'abilitazione posseduta dai ricorrenti di ruolo che sono stati cancellati non viene vanificata in alcun modo, essendo sempre possibile ricorrere alla mobilità professionale, e che comunque se non hanno potuto chiedere la mobilità per l'anno in corso lo potranno effettuare per l'anno successivo, essendo ciò consentito dalle norme contrattuali dell'ultimo C.C.N.L. 29 novembre 2007, che consentono il passaggio ad altro insegnamento, nei limiti dei contingenti annui.

L'affermazione tuttavia è contraddetta dalla semplice osservazione che se un soggetto è depennato dalla graduatoria delle altre classi di concorso della stessa provincia o in altra provincia, nelle quali si era collocato in virtù del punteggio conseguito con il servizio effettuato o con altri titoli, non è dato capire come possa chiedere la relativa mobilità in graduatorie nelle quali non risulta più collocato.

Ma l'Amministrazione al riguardo mostra pure una pericolosa incertezza laddove, nell'osservare che la questione di fondo agitata in ricorso si può ricondurre a due tipologie di interesse o l'interesse a cambiare insegnamento oppure a cambiare provincia, poi sostiene che le due casistiche possono, comunque, coesistere anche se il fenomeno potrebbe non corrispondere alla situazione effettiva, ma essere piuttosto l'effetto delle procedure amministrative. Appare cioè affidare ad una non corretta taratura del sistema informatico - amministrativo la disciplina di posizioni, che rimangono compresse non in virtù del corretto agire dell'Amministrazione, ma per logiche interne del sistema del tutto casuali.

Peraltro la norma contrattuale citata dall'Amministrazione (CCNL 29 novembre 2007, art. 10) lega la mobilità professionale alla riconversione del personale in esubero ed al suo assorbimento, come mostra di ben sapere il Ministero quando assume come obiettivo fondamentale del depennamento quello di «ridurre la pletoricità di queste graduatorie di «docenti in attesa di assunzione»» (relazione dell'Amministrazione in data 29 luglio 2010).

Di conseguenza se è vero che il cd. trasferimento deve sempre rispondere ad una esigenza dell'Amministrazione, depennamento "dalle graduatorie ad esaurimento e dalle graduatorie di circolo e di istituto di I fascia dove eventualmente sia iscritto" subordina la mobilità degli interessati a numerose altre condizioni e comprime gravemente la posizione dei ricorrenti, per come acquisita a seguito di un regolare corso di studi professionalizzante e del servizio di insegnamento svolto.

4. Ciò premesso in punto di rilevanza la questione appare anche non manifestamente infondata.

4.1. Essa va inquadrata in primo luogo nella vicenda che ha portato alla declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4 ter, della legge n. 167/2009 che fu introdotto come noto a seguito di una serie di pronunce del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio che in sede cautelare (TAR-Lazio III bis n. 2796/2009, 2573/2009, 2818/2009 e 2815/2009 per citarne alcune) accoglievano i ricorsi presentati da centinaia di docenti i quali in occasione dell'aggiornamento delle graduatorie ad esaurimento di cui al decreto ministeriale dell'8 aprile 2009, n. 42 vedevano reiterare la disposizione già annullata dal TAR con la sentenza n. 27 novembre 2008 n. 10809, secondo cui per il 2009/2011 si sarebbe potuto solo aggiornare il punteggio o trasferire la propria posizione in altra Provincia, ma in coda a tutte le fasce.

La Corte costituzionale con la sentenza n. 41 del 7 febbraio 2011 ha chiarito quanto segue in ordine all'art. 1, comma. 4 ter:

a. La norma impugnata ha una portata innovativa con carattere retroattivo, benché si proponga quale strumento di interpretazione autentica;



b. introduce, con effetto temporale rigidamente circoscritto ad un biennio, una disciplina eccentrica, rispetto alla regola dell'inserimento "a pettine" dei docenti nelle graduatorie, vigente non solo nel periodo anteriore, ma persino in quello posteriore all'esaurimento del biennio in questione. Tale ultimo assetto normativo costituisce, dunque, la regola ordinamentale prescelta dal legislatore, anche nella prospettiva di non ostacolare indirettamente la libera circolazione delle persone sul territorio nazionale (art. 120, primo comma, Cost.), rispetto alla quale la norma impugnata ha veste derogatoria;

c. ha ritenuto irragionevole la ridetta disposizione sulla base della considerazione che essa prevede che se il docente chiede, in occasione dell'aggiornamento per il biennio scolastico 2011/2013 l'iscrizione in una graduatoria provinciale diversa rispetto a quella in cui era inserito nel biennio 2007/2009, vedrà riconosciuto il punteggio e la conseguente posizione occupata nella graduatoria di provenienza.

Diversamente, se il docente chiede il suddetto trasferimento in occasione delle operazioni di integrazione e di aggiornamento per il biennio 2009/2011 viene inserito nelle graduatorie delle provincie scelte dopo l'ultima posizione di III fascia.

Ha concluso quindi per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4 ter, della legge n. 167/2009 perché "La disposizione impugnata deroga a tali principi e, utilizzando il mero dato formale della maggiore anzianità di iscrizione nella singola graduatoria provinciale per attribuire al suo interno la relativa posizione, introduce una disciplina irragionevole che - limitata all'aggiornamento delle graduatorie per il biennio 2009/2011 - comporta il totale sacrificio del principio del merito posto a fondamento della procedura di reclutamento dei docenti e con la concitata esigenza di assicurare, per quanto più possibile, la migliore formazione scolastica".

4.2. La norma al momento ritenuta incostituzionale dai ricorrenti completa il quadro dal legislatore dell'emergenza delineato con il decreto legge n. 134/2009 e si pone di segno completamente opposto a quanto fino al biennio 2007/2009 dettato dall'Amministrazione in tema di inserimento ed aggiornamento delle graduatorie permanenti, ora ad esaurimento.

La disposizione che testualmente reca: "A decorrere dall'anno scolastico 2010/2011, non è consentita la permanenza nelle graduatorie ad esaurimento dei docenti che hanno già stipulato contratto a tempo indeterminato per qualsiasi tipologia di posti di insegnamento o classi di concorso", in realtà serve a fornire copertura normativa a quanto dal decreto ministeriale 42 dell'8 aprile 2009 dettato come corollario del trasferimento in coda nelle graduatorie di altre tre provincie.

Tale decreto ministeriale all'art. 9 infatti statuiva che: "L'accettazione di una proposta di assunzione a tempo indeterminato in una provincia per un posto o classe di concorso comporta la cancellazione, con effetto immediato, dalle graduatorie ad esaurimento per il medesimo posto o classe di concorso di tutte le altre provincie, in cui il candidato è iscritto, salvo che si tratti di candidato incluso in prima fascia in due diverse provincie; ...".

Non può condividersi quanto dall'Amministrazione dichiarato nell'istruttoria e che cioè la norma di cui all'art. 1, comma 4 quinquies, della legge n. 167/2009 coinvolga il personale docente che una volta che abbia ottenuto un contratto a tempo indeterminato aspiri poi a trasferirsi nella graduatoria di un'altra materia di insegnamento della stessa provincia, laddove sia del tutto residuale l'ipotesi del cambio di provincia, perché tale differenza di posizione nella lettera della norma sopra riportata non si evince ed anzi appare proprio contraddetta dalla lettura combinata delle due disposizioni del decreto ministeriale n. 42 del 2009 - quella di cui all'art. 1, comma 11 sull'inserimento "in coda nelle tre provincie" e quella di cui all'art. 9 sopra riportata - e non a caso gravato da numerosi ricorsi non appena vi sono stati i primi provvedimenti applicativi.

In sostanza il ragionamento sotteso al decreto ministeriale e contrastante con precedenti atti e disposizioni normative è stato quello di far sì che i candidati all'inserimento o all'aggiornamento della loro posizione in graduatoria potessero anche indicare ulteriori tre provincie, nelle cui graduatorie venivano collocati in posizione subordinata al personale incluso nella terza fascia, mantenendo il punteggio ed i titoli conseguiti nella provincia di appartenenza (art. 1, comma 11, del decreto ministeriale n. 42/2009); una volta accettata una proposta di assunzione a tempo indeterminato in una provincia per un posto o classe di concorso l'accettazione comportava la cancellazione, con effetto immediato, dalle graduatorie ad esaurimento per il medesimo posto o classe di concorso di tutte le altre provincie, in cui il candidato fosse iscritto, almeno che non appartenesse alla prima fascia. (art. 9, del decreto ministeriale n. 42/2009).

La disposizione di cui all'art. 1, comma 4 quinquies riguarderà pure l'ipotesi di quanti, come alcuni dei ricorrenti, sono interessati a permanere in graduatoria della stessa provincia ma per altri insegnamenti e già solo per questo il deprezzo è lesivo, ma riguarda anche e soprattutto quanti scegliendo una delle tre provincie pur essendovi collocati in posizione subordinata, grazie a quella norma vi rimangono per così dire intrappolati, in quanto vengono cancellati dalle graduatorie delle altre provincie prescelte, con conseguente impossibilità di rientrare nella sede di provenienza non prima di un triennio, come sopra esposto.



4.3. Ma la norma, che come si ripete serviva a dare copertura normativa alla disposizione sulla cancellazione dalle graduatorie nelle quali docente si era iscritto o aveva aggiornato proprio punteggio oltre quella in cui aveva ricevuto un incarico di docenza, cozza pure con quanto dalla stessa amministrazione effettuato nelle precedenti circostanze di inserimento o di aggiornamento delle graduatorie permanenti, a partite dalla loro istituzione con la legge 3 maggio 1999, n. 124, oltre che con precedenti del Tribunali Amministrativi Regionali.

Superata la fase del primo inserimento nelle neo istituite graduatorie permanenti all'indomani dell'entrata in vigore della legge n. 124/1999, col decreto direttoriale 12 febbraio 2002 si stabiliva che: "Il personale docente ed educativo già inserito nelle graduatorie permanenti di due province a seguito della prima integrazione delle graduatorie permanenti, mantiene il diritto ad essere inserito, per le medesime graduatorie, nelle graduatorie permanenti di due province.

Qualora lo stesso personale abbia titolo all'iscrizione in altra graduatoria, deve iscriversi, necessariamente, in una delle due province in cui è già inserito, fatta salva la possibilità, in caso di eventuale trasferimento di provincia richiesto ai sensi del presente decreto, di iscriversi nella provincia in cui avviene il trasferimento. Il personale già inserito in una sola provincia può essere inserito, complessivamente, per tutti i settori scolastici in cui ha titolo, nelle graduatorie permanenti un'unica provincia."

Il decreto dirigenziale 17 aprile 2003 recante "Integrazione ed aggiornamento delle graduatorie permanenti del personale docente ed educativo della scuola" recava la possibilità oltre che dell'aggiornamento e dell'inserimento anche del trasferimento da una graduatoria all'altra, ma l'unico automatismo applicato era la cancellazione dalla graduatoria di provenienza e non da tutte quelle in cui il docente era inserito, non avendo ottenuto alcun incarico in base ad esse: "I docenti ed il personale educativo, già inseriti nella I, II e III fascia delle graduatorie permanenti costituite in ogni provincia, possono: b) presentare domanda di trasferimento da una o da entrambe le province di precedente inserimento e conseguente istanza di iscrizione nella corrispondente fascia di graduatoria permanente di altra provincia, entro il termine e con le modalità indicati dal successivo art. 10, nonché chiedere, contestualmente, l'aggiornamento del punteggio. La richiesta di trasferimento da una provincia comporta automaticamente il trasferimento per tutte le graduatorie in cui l'aspirante è iscritto e, conseguentemente, la cancellazione da tutte le graduatorie della provincia da cui chiede di essere trasferito. Nella provincia di nuova iscrizione, il candidato è incluso, nella fascia di appartenenza, con il punteggio conseguito nella graduatoria da cui si trasferisce, eventualmente aggiornato secondo le indicazioni di cui al successivo comma 2".

E veniamo alle norme applicative del d.l. 7 aprile 2004, n. 97 convertito in legge 4 giugno 2004, n. 143 che consentiva l'integrazione dell'ultimo scaglione ovvero terza fascia per l'anno scolastico 2004/2005, stabilendo la cadenza di aggiornamento delle graduatorie. Col decreto dirigenziale 21 aprile 2004 nuovamente vengono dettate disposizioni per l'aggiornamento l'integrazione ed il trasferimento nelle graduatorie permanenti e l'art. 1 al comma 4 detta una disposizione per la cancellazione" da tutte le graduatorie della provincia da cui lo stesso chiede di essere trasferito".

La disposizione è ripetuta in maniera identica all'art. 1, comma 5 che traghetta gli istituti dell'integrazione, dell'aggiornamento e del trasferimento dei docenti dall'a.s. 2005/2006 all'a.s. 2006/2007, prevedendo sempre che la richiesta di trasferimento da una ad altra provincia comporti automaticamente il trasferimento in tutte le graduatorie in cui l'aspirante è iscritto e conseguentemente la cancellazione da quella da cui proviene.

E cioè fino all'a.s. 2006/2007 se, ad esempio, il docente, come alcuni dei ricorrenti, è iscritto per A043, A50 e A51 in una provincia e si trasferisce in un'altra provincia nelle cui graduatorie, in sede di aggiornamento, ha chiesto pure di essere inserito, viene cancellato dalle graduatorie di A043 di A50 e di A51 della provincia da cui proviene e solo da quelle, comportando il trasferimento l'immissione in tutte le graduatorie per cui il docente aveva l'abilitazione, oltre quella per cui aveva chiesto il trasferimento.

Per i trasferimenti la situazione non cambia all'indomani della trasformazione delle graduatorie permanenti in graduatorie ad esaurimento a cura dell'art. 1, comma 605, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 ed il primo decreto ministeriale di integrazione ed aggiornamento delle graduatorie ad esaurimento si ha con il decreto ministeriale 16 marzo 2007.

Fermo restando che tale decreto dirigenziale recava nelle premesse la considerazione aggredita dal ricorso che ha poi generato la sentenza del TAR n. 10809 del 27 novembre 2008 e che cioè "ai sensi dell'art. 1 comma 607, della citata legge n. 296/06, debbono essere disposti, per gli anni scolastici 2007/08 e 2008/09, il trasferimento, l'integrazione e l'aggiornamento di tutte le fasce delle graduatorie permanenti, trasformate in graduatorie ad esaurimento e che dall'a.s. 2009/10 è consentito solo l'aggiornamento della propria posizione e il trasferimento ad altra Provincia, in posizione subordinata a tutte le fasce", poi meglio specificata con altre disposizioni ministeriali, per quel che qui interessa ancora una volta è ripetuta la disposizione secondo cui: "La richiesta di trasferimento da una ad altra provincia comporta, automaticamente, il trasferimento di tutte le graduatorie in cui l'aspirante è iscritto e, conseguentemente, la cancellazione da tutte le graduatorie della provincia da cui lo stesso proviene."



Il sistema comincia a scricchiolare, perché con la nota direttoriale prot. n. 5485 del successivo 19 marzo al (punto 1.-) la Direzione generale per personale dispone che “con la riapertura dei termini sarà consentito, per l’ultima volta, di iscriversi nelle graduatorie permanenti, trasformate in graduatorie ad esaurimento. Nel successivo biennio scolastico 2009/2011 si potrà solo aggiornare il punteggio o trasferire la propria posizione in altra provincia, ma in “coda” a tutte le fasce”.

Il prosieguo della vicenda è a tutti noto.

Il TAR ha annullato le disposizioni che recavano l’inserimento e/o trasferimento in coda nelle province a scelta del docente con la citata sentenza del 2008, che non veniva sospesa dal Consiglio di Stato.

Con la trasformazione delle graduatorie da permanenti ad esaurimento l’intendimento del legislatore era quello di evitarne l’integrazione e di ripristinare i concorsi a cattedra, procedendo in un triennio a riassorbire i precari storici.

Nel frattempo con il decreto ministeriale n. 42 dell’8 aprile 2009 viene effettuata una ulteriore procedura di inserimento ed aggiornamento a valere per il biennio 2009/2010 e 2010/2011 e che stabilisce:

tutti i docenti possono indicare nella istanza di iscrizione/ permanenza/ conferma/ aggiornamento ulteriori tre province in cui figurare in graduatoria;

per il biennio 2009/2011, venendo collocato in posizione subordinata (in coda) a quello di terza fascia;

l’accettazione di una proposta di assunzione a tempo indeterminato in una provincia per un posto o classe di concorso comporta la cancellazione, con effetto immediato, dalle graduatorie ad esaurimento per il medesimo posto o classe di concorso di tutte le altre province, in cui il candidato è iscritto, salvo che si tratti di candidato incluso in prima fascia in due diverse province.

Ovvero il docente che accetta l’incarico di insegnamento a tempo indeterminato non è cancellato dalle sole graduatorie da cui proviene ma anche da tutte quelle delle province verso cui ha chiesto la mobilità, a differenza di quanto accadeva nel decennio precedente.

Anche le disposizioni sull’inserimento in coda anziché a pettine dettate dal decreto ministeriale n. 42 del 2009 generano un cospicuo contenzioso che determina l’accoglimento di altrettante istanze cautelative presentate dagli interessati, come sopra accennato e determina altresì quello che viene definito il “commissariamento del Ministero della Pubblica Istruzione”, chiedendosi da parte degli stessi l’esecuzione delle ordinanze ai sensi dell’art. 3, comma 7, della legge 21 luglio 2000, n. 205 per mezzo di un organo commissariale.

La restante vicenda è nota e culmina con la predisposizione del d.l. 25 settembre 2009, n. 134 la cui stesura originaria appariva di contenuto completamente diverso da quello poi convertito in legge 24 novembre 2009, n. 167 che inserisce sia la disposizione dell’inserimento a pettine nelle graduatorie di un’altra provincia, ma soltanto a decorrere dalla successiva procedura di integrazione per gli anni 2011/2013, sia la disposizione ora censurata della “non permanenza” nelle graduatorie ad esaurimento dei docenti che hanno già stipulato contratto a tempo indeterminato per qualsiasi tipologia di posti di insegnamento o classi di concorso.

5. Così ritenuta la non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale proposte dai ricorrenti, si rileva dunque che il comma 4 quinquies oltre che introdurre una disciplina illogica ed incongrua con il quadro normativo e giurisprudenziale fin qui tratteggiato appare anche del tutto irragionevole.

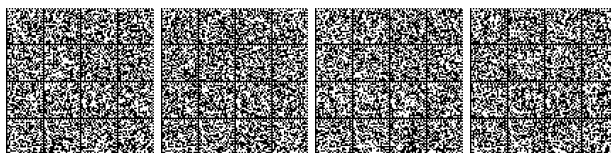
In realtà la genesi della norma, per come sopra ricostruita, avvalorata la tesi dei ricorrenti in ordine allo svilimento delle abilitazioni conseguite dagli interessati anche in più materie o valide per più materie e in ordine all’appiattimento di situazioni tutt’altro che identiche, nel tentativo da parte del legislatore di dettare una disciplina uniforme che integri in un unico contesto dispositivo le operazioni di inserimento, aggiornamento e mobilità dei docenti nell’ambito delle graduatorie ad esaurimento.

Ciò induce a ritenere il contrasto della norma in questione con la Costituzione sotto svariati profili e precisamente con le norme di seguito indicate:

con l’art. 3, comma 1, perché affida alla circostanza del tutto estranea della stipulazione di un contratto a tempo indeterminato la disciplina della permanenza dei docenti nella graduatoria ad esaurimento, introducendo a detti fini una distinzione tra coloro che il contratto non lo hanno e coloro che il contratto lo hanno avuto cui l’ordinamento costituzionale non attribuisce alcun rilievo ai fini della ridetta permanenza nelle graduatorie o dello spostamento tra l’una e l’altra. E sotto tale profilo la censura si collega con l’altra per cui la disposizione contrasta;

con l’art. 51 stante il quale tutti i cittadini possono accedere agli uffici pubblici in condizioni di eguaglianza e secondo i requisiti stabiliti dalla legge.

A tal riguardo preme osservare, come pure effettuano i ricorrenti, che il requisito previsto dalla legge per l’inserimento nelle graduatorie ad esaurimento è l’abilitazione che è il risultato di un percorso di studi, sul quale si è impegnato il legislatore della riforma della scuola primaria, secondaria di primo e di secondo grado ed universitaria allo scopo di rendere il più uniformi possibili i titoli di studio conseguiti nell’ordinamento italiano a quelli conseguibili nelle altre



nazioni europee ed al contempo allo scopo di garantire una maggiore spendibilità nel mercato del lavoro nelle professioni cd. regolamentate, alle quali appartiene quella di docente di scuola dell'infanzia, di scuola primaria e di istituti di istruzione secondaria di primo e secondo grado, nonché di docente tecnico - pratico negli istituti di istruzione secondaria, in applicazione del decreto legislativo 6 novembre 2007, n. 206 recante "Attuazione della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, nonché della direttiva 2006/100/CE che adegua determinate direttive sulla libera circolazione delle persone a seguito dell'adesione di Bulgaria e Romania".

L'abilitazione, conseguita al termine del percorso di studi e di formazione è dunque l'unico strumento attraverso il quale il docente può esercitare la professione, che è stata conseguita secondo le regole previgenti alla introduzione nell'ordinamento universitario delle scuole di specializzazione per l'insegnamento secondario (cioè ante 2000 - 2002 anni in cui le SSIS hanno iniziato a funzionare), oppure che è stata conseguita tramite i detti corsi biennali.

E con l'abilitazione il docente era inserito nella graduatoria ad esaurimento anche se aveva in corso il conseguimento del titolo e ciò almeno fin o all'anno 2011.

Nel 2012 infatti con il d.l. 29 dicembre 2011, n. 216 convertito in legge 24 febbraio 2012, n. 14, all'art. 14, commi 2 ter e 2 quater, nel ribadire la chiusura a nuovi inserimenti nelle prime tre fasce delle graduatorie ad esaurimento è stata istituita una fascia aggiuntiva, nella quale, a decorrere dall'a.s. 2012/2013, sono inseriti coloro che hanno nelle more maturato il titolo abilitante.

In questo complesso quadro normativo continuamente in evoluzione hanno pesantemente inciso oltre che i costi di gestione del sistema che nella legge 27 dicembre 2006, n. 296 annoverava 150.000 precari storici, ma che avrebbero raggiunto la quota di 230.000 docenti all'inizio del 2010 e sulle cui prospettive di assunzione si sono abbattuti i tagli lineari di cui alla legge finanziaria 24 dicembre 2007, n. 244; ma è destinata anche ad incidere l'assenza della riforma delle classi di concorso, che stando all'art. 64, del d.l. 25 giugno 2008, n. 112 convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 avrebbe dovuto essere uno dei primi step, se non il primo (non a caso nell'art. 64, comma 4 è indicato con la lettera a) per realizzare la razionalizzazione del sistema scolastico da quella norma voluta.

Ed invece il relativo regolamento predisposto con decreto ministeriale come previsto dalla legge n. 133/2008 è rimasto allo stadio di bozza datata 2012, mentre con disposizioni dirigenziali di dubbia conformità alle vigenti norme di legge ed in malintesa attuazione dei principi di delegificazione intere classi di materie sono state accorpate ed altre sono state classificate come atipiche, senza disporre di una norma transitoria che traghetti il sistema dal decreto ministeriale 30 gennaio 1998, n. 39 recante il "Testo coordinato delle disposizioni in materia di ordinamento delle classi di concorso" alle nuove classi di concorso ed al relativo ed al connesso regime abilitativo.

Nelle more di questo articolato disegno che avrebbe come obiettivo quello di razionalizzare il sistema ed aiutare i docenti in esubero a trovare una utilizzazione, chiudere la possibilità di spostarsi di graduatoria nell'ambito delle materie in cui il docente ha conseguito l'abilitazione pare preconstituire un dannoso effetto anticipatorio di provvedimenti ancora da adottare senza che le competenze conseguite e che sono le uniche che consentono l'ingresso nelle graduatorie ad esaurimento oltre l'esperienza professionale acquisita trovino una adeguata salvaguardia, affidando la mobilità dei docenti, non più al loro inserimento nella graduatoria in relazione alle lassi di materie per cui hanno le abilitazioni, ma a criteri del tutto aleatori non rispondenti ai requisiti per, i quali il docente sia nella stessa inserito in aperta elusione degli articoli 3, comma 1 e 51 della Costituzione.

Ma la norma contrasta pure con l'art. 4, comma 2 della Costituzione il quale individua nel lavoro un diritto dovere; esso sarebbe cioè il fine cui lo Stato deve tendere ed un dovere morale cui ciascun individuo, cittadino o meno, dovrebbe adempiere, nel rispetto della libertà della persona. Sotto questo profilo è sì lo strumento attraverso il quale l'individuo si realizza, ma serve anche e soprattutto a concorrere al progresso materiale o spirituale della società.

Dai primordi la stessa Corte ha interpretato l'art. 4 nel senso che da esso "si ricava che il diritto al lavoro, riconosciuto ad ogni cittadino, è da considerare quale fondamentale diritto di libertà della persona umana, che si estrinseca nella scelta e nel modo di esercizio dell'attività lavorativa. A questa situazione giuridica del cittadino - l'unica che trovi nella norma costituzionale in esame il suo inderogabile fondamento - fa riscontro, per quanto riguarda lo Stato, da una parte il divieto di creare o di lasciar sussistere nell'ordinamento norme che pongano o consentano di porre limiti discriminatoti a tale libertà ovvero che direttamente o indirettamente la rinneghino, dall'altra - il cui adempimento è ritenuto dalla Costituzione essenziale all'effettiva realizzazione del descritto diritto - di indinizzare l'attività di tutti i pubblici potei, e dello stesso legislatore, alla creazione di condizioni economiche, sociali e giuridiche che consentano l'impiego di tutti i cittadini idonei al lavoro." (sentenza C. Cost. 9 giugno 1065, n. 45 e le altre ivi citate: sentenze n. 3 del 1957, n. 30 del 1958, n. 2 del 1960, n. 105 del 1963, ordinanza n. 3 del 1961).

Ma come è stato in più occasioni affermato anche da studiosi dell'argomento il secondo comma dell'att. 4 (dovere al lavoro) in tanto esiste in quanto è da ritenersi strettamente collegato col primo (diritto al lavoro), laddove nel caso in esame questa simmetria tra le norme risulta spezzata nell'affrettata disposizione di una norma quella del comma 4 quinquies che come quella trovata costituzionalmente illegittima e recata dal comma 4 ter appare frutto più di scelte politiche contrastanti col principio meritocratico di inclusione nelle graduatorie, che non piuttosto rivolte a eliminare discriminazioni o a promuovere il lavoro di docente su tutto il territorio nazionale.





La cancellazione indiscriminata da tutte le graduatorie sia per materia sia per provincia nelle quali il docente sia inserito, ancorché il frutto di accorpamenti di materie, illegittimi perché sprovvisti di una norma regolamentare *ad hoc* come sopra accennato ed effettuato qualora il docente abbia raggiunto un contratto a tempo indeterminato, impedisce infatti la realizzazione del dovere civico di contribuire al progresso della nazione, in relazione alle conoscenze maturate a seguito del percorso di studi e all'esperienza professionale dal docente maturata, oltre a conculcare il valore dei titoli professionali legittimamente conseguiti.

Ovvero: se una abilitazione vale per tre classi di materia e comporta l'inserimento in tre differenti graduatorie, la cancellazione dalle due residue graduatorie una volta che il docente abbia raggiunto il "posto di lavoro", impedisce che un soggetto dia il miglior contributo della sua professionalità alla nazione, sol perché magari ha dovuto accontentarsi del primo contratto a tempo indeterminato che gli veniva offerto.

E che il Governo non abbia avuto ben chiaro il peso della disposizione sul vigente e non ancora modificato regime delle classi di concorso e delle relative abilitazioni conseguibili è dimostrato pure dalla relazione istruttoria dell'Amministrazione dell'istruzione laddove si sostiene che "l'abilitazione posseduta dai ricorrenti di ruolo che sono stati cancellati non viene vanificata in alcun modo, essendo sempre possibile ricorrere alla mobilità professionale".

È vero che stando alle disposizioni di cui al CCNI 16 febbraio 2010, art. 3 è consentita la mobilità professionale cioè il passaggio, ad esempio, dal ruolo della scuola secondaria di I grado a quelli della scuola secondaria di II grado, purché in possesso del titolo di studio prescritto e della specifica abilitazione per le classi di concorso per le quali è prevista, ma trattandosi di un passaggio di molo è necessario avere completato l'anno di prova. Occorre pure specificare che tale mobilità è rivolta, con priorità, a personale appartenente a classi di concorso, aree disciplinari, ruoli, aree e profili professionali in situazione di esubero, (C.C.N.L. 29 novembre 2007, art. 10, comma 5) con la conseguenza che il docente il quale ha ottenuto il posto di lavoro per una determinata materia cui ha l'abilitazione e nella cui graduatoria sia inserito in una determinata provincia e che intenda recarsi in un'altra provincia, indicata al momento dell'aggiornamento della propria posizione, magari più vicina alla propria famiglia, è invece costretto a rimanere in quella provincia fino a quando non trovino sistemazione i precari in esubero, in totale non cale della collocazione in graduatoria in base a criteri meritocratici.

Ma ne risulta vulnerato anche l'art. 35, in quanto nel momento in cui il docente non può utilizzare l'abilitazione conseguita per trasferire le conoscenze con essa acquisite ne risultano mortificate o comunque inutili, date le iniziative volte a favorire la formazione e l'elevazione professionale dei docenti cui nell'ultimo decennio si è dedicato il legislatore in tema di accesso alle professioni di docente nelle scuole di ogni ordine e grado.

4.3. Per quanto sopra osservato non può che concludersi che il comma 4 quinquies vulnera palesemente il principio di ragionevolezza espresso dall'art. 3 Costituzione e nella misura in cui completa disegno sotteso all'art. 4 ter e trovato incostituzionale dalla Corte con la sentenza n. 41 del 7 febbraio 2011 partecipa degli stessi vizi in esso rinvenuti dal TAR con l'ordinanza n. 230 del 5 febbraio 2010.

5. Alla stregua di tutte le considerazioni che precedono, il Collegio, riuniti i ricorsi n. 4716/2010 e n. 4717/2010 al fine che segue, solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4 quinquies del 25 settembre 2009, n. 134 convertito nella l. 24 novembre 2009, n. 167 per contrasto con gli articoli 3, comma 1, 4 comma 2, 35, 51 e 97 della Costituzione.

Si dispone, pertanto, la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, con conseguente sospensione del presente giudizio ai sensi dell'art. 23, della legge 11 marzo 1953, n. 87, per la pronuncia sulla legittimità costituzionale della predetta norma.

*P. Q. M.*

*Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Bis) dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4 quinquies del d.l. 25 settembre 2009, n. 134 convertito nella l. 24 novembre 2009, n. 167 per contrasto con gli articoli 3, comma 1, 4 comma 2, 35, 51 e 97 della Costituzione, previa riunione a tal fine dei ricorsi n. 4716/2010 e n. 4717/2010;*

*Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la sospensione dei presenti giudizi;*

*Ordina che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei Ministri e sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

*Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 18 ottobre 2012 con l'intervento dei magistrati:*

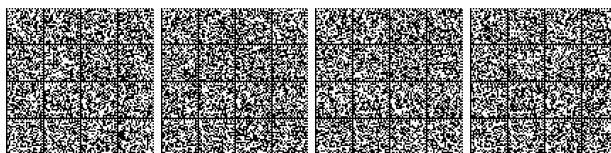
*Evasio Speranza, Presidente;*

*Pierina Biancofiore, Consigliere, Estensore;*

*Ines Simona Immacolata Pisano, Consigliere.*

*Il presidente: SPERANZA*

*L'estensore: BIANCOFIORE*



## N. 222

*Ordinanza del 1° ottobre 2014 della Corte di cassazione - sezioni unite civili nel procedimento civile promosso da Presidenza del Consiglio dei ministri contro ASGI - Associazione studi giuridici sull'immigrazione e APN - Avvocati per niente ONLUS.*

**Servizio civile nazionale - Disciplina - Requisito della cittadinanza italiana per l'ammissione - Conseguente esclusione dei cittadini stranieri regolarmente soggiornanti nello Stato italiano - Lesione di diritto fondamentale della persona - Lesione del principio di uguaglianza - Eccesso di delega.**

- Decreto legislativo 5 aprile 2002, n. 77, art. 3, comma 1.
- Costituzione, artt. 2, 3 e 76; legge 6 marzo 2001, n. 64, art. 2, comma 3, lett. a).

## LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

## SEZIONI UNITE CIVILI

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

- Dott. Luigi Antonio Rovelli – Primo Pres.te f.f.;
- Dott. Renato Rordorf – Presidente Sezione;
- Dott. Salvatore Di Palma – Consigliere;
- Dott. Renato Bernabai – Consigliere;
- Dott. Gianfranco Bandini – Consigliere;
- Dott. Pietro Curzio – Consigliere;
- Dott. Annamaria Ambrosio – Consigliere;
- Dott. Biagio Virgilio – Consigliere;
- Dott. Alberto Giusti – Rel. Consigliere;

ha pronunciato la seguente ordinanza interlocutoria sul ricorso 22220-2013 proposto da:

Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente del Consiglio *pro tempore*, elettivamente domiciliata in Roma, Via dei Portoghesi 12, presso l'Avvocatura Generale dello Stato, che la rappresenta e difende *ope legis*; ricorrente;

Contro: ASGI – Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione, APN – Avvocati per Niente Onlus, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, Tanwir Syed Shahzad, elettivamente domiciliati in Roma, Via di Pietralata 320, presso lo studio dell'avvocato Gigliola Mazza Ricci, che li rappresenta e difende unitamente all'avvocato Alberto Guariso, per deleghe a margine del controricorso; controricorrenti;

Avverso la sentenza n. 2183/2012 della Corte d'Appello di Milano, depositata il 22/03/2013.

Udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 16/09/2014 dal Consigliere Dott. Alberto Giusti;

Uditi l'Avvocato dello Stato Gianna Maria De Socio e l'Avvocato Alberto Guariso;

Udito il P.M., in persona del Procuratore Generale aggiunto Dott. Pasquale Paolo Maria Ciccolo, che ha concluso, ai sensi dell'art. 363 c.p.c., affinché la Corte voglia esaminare anche d'ufficio la questione giuridica sollevata dalle parti rimettendo la stessa alla Corte costituzionale, in subordine dichiararsi la cessata materia del contendere.

*Ritenuto in fatto*

1. – Il 20 settembre 2011 è stato pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* (n. 75, IV serie speciale) il bando per la selezione di 10.481 volontari da impiegare in progetti di servizio civile in Italia e all'estero presentati dagli enti inseriti nell'albo nazionale.



L'art. 3 del bando prevede tra i requisiti di ammissione la cittadinanza italiana. Esso recita: «Ad eccezione degli appartenenti ai corpi militari e alle forze di polizia, possono partecipare alla selezione i cittadini italiani, senza distinzione di sesso, che, alla data di presentazione della domanda, abbiano compiuto il diciottesimo e non superato il ventottesimo anno di età, in possesso dei seguenti requisiti: – essere cittadini italiani [...]».

La clausola del bando riproduce la previsione contenuta nell'art. 3, comma 1, del decreto legislativo 5 aprile 2002, n. 77 (Disciplina del servizio civile nazionale a norma dell'art. 2 della legge 6 marzo 2001, n. 64), il quale ammette «a svolgere il servizio civile, a loro domanda, senza distinzioni di sesso i cittadini italiani che, alla data di presentazione della domanda, abbiano compiuto il diciottesimo anno di età e non superato il ventottesimo».

2. – Il signor Syed Shahzad Tanwyr è un cittadino pakistano di venticinque anni che da quindici anni vive in Italia: qui ha completato la scuola secondaria, di primo e di secondo grado, e attualmente frequenta l'università. Egli ha presentato la domanda di ammissione al servizio civile presso la Caritas ambrosiana rimanendo in attesa di risposta ma venendo a sapere dai responsabili dell'ente che non avrebbe potuto essere inserito nella graduatoria ai fini della selezione in quanto privo della cittadinanza italiana.

3. – In data 21 ottobre 2011 il signor Syed Shahzad Tanwyr, l'ASGI -Associazione studi giuridici sull'immigrazione e l'APN – Avvocati per niente onlus hanno presentato dinanzi al Tribunale di Milano, sezione lavoro, un ricorso ai sensi dell'art. 44 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione giuridica dello straniero), denunciando la natura discriminatoria della clausola n. 3 del predetto bando, nella parte in cui ammette alla selezione i soli cittadini italiani.

Si è costituita la Presidenza del Consiglio dei ministri, resistendo.

Con ordinanza depositata il 12 gennaio 2012, la sezione lavoro del Tribunale di Milano ha dichiarato il carattere discriminatorio dell'art. 3 del bando, là dove richiede tra i requisiti e le condizioni di ammissione il possesso della cittadinanza italiana, e ha ordinato alla Presidenza del Consiglio dei ministri (a) di sospendere le procedure di selezione, (b) di modificare il bando nella parte in cui richiede il requisito della cittadinanza italiana, consentendo l'accesso anche agli stranieri soggiornanti regolarmente in Italia, e (c) di fissare un nuovo termine per la presentazione delle domande.

4. – L'Amministrazione ha proposto appello deducendo:

il difetto di giurisdizione con riferimento all'ordine, impartito dal giudice ordinario, di sospendere la procedura e di emettere un nuovo bando di selezione con riapertura dei termini per la presentazione delle domande da parte degli stranieri;

l'illegittimità della decisione nel merito, in quanto l'esclusione degli stranieri è imposta dall'art. 3 del d.lgs. n. 77 del 2002, il quale espressamente prevede tra i requisiti di ammissione al servizio civile la cittadinanza italiana, sicché il Tribunale avrebbe potuto, al più, rimettere alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale della norma stessa;

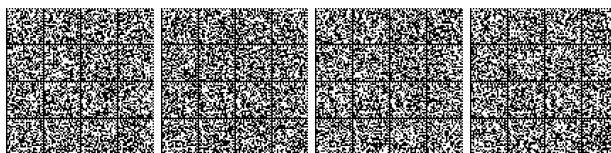
la manifesta infondatezza, in ogni caso, del dubbio di legittimità costituzionale, essendo il servizio civile una forma di adempimento volontario del dovere di difesa della Patria (Corte cost., sentenza n. 228 del 2004), riservato ai soli cittadini.

Il gravame è stato resistito dagli appellati.

5. – Dopo avere sospeso, ai sensi degli art. 431 e 283 cod. proc. civ., «l'ordine di sospensione delle procedure di selezione» e «ogni conseguente pronuncia ordinatoria derivante», la sezione lavoro della Corte d'appello di Milano, con sentenza depositata in cancelleria il 22 marzo 2013, ha respinto l'impugnazione della Presidenza del Consiglio dei ministri.

5.1. – La Corte di Milano ha in primo luogo osservato che, poiché rientra nella giurisdizione del giudice ordinario anche la cognizione del comportamento discriminatorio consistente nell'emanazione di un atto amministrativo, il giudice è abilitato a decidere la controversia valutando il provvedimento amministrativo denunciato, disattendendolo, tamquam non esset, e adottando i conseguenti provvedimenti idonei a rimuoverne gli effetti. Questa opzione interpretativa – hanno soggiunto i giudici del gravame – è stata confermata dall'art. 28 del d.lgs. 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'art. 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), applicabile dal 6 ottobre 2011, il quale prevede che, con l'ordinanza che definisce il giudizio, il giudice può adottare, anche nei confronti della pubblica amministrazione, ogni provvedimento idoneo a rimuovere gli effetti della condotta o dell'atto discriminatorio pregiudizievole.

Nel merito, la Corte d'appello sostiene che il servizio civile nazionale ha assunto una propria fisionomia a seguito della sospensione dell'obbligatorietà del servizio di leva. Il servizio civile risponde infatti ad una idea di difesa della Patria che ricomprende attività aventi natura solidaristica, di cooperazione internazionale, di protezione del patrimonio storico, culturale, ambientale ed artistico, di promozione della cultura e della pace tra i popoli. Dalla lettura dell'art. 52



Cost. alla luce dell'art. 2 Cost. discende una interpretazione evolutiva della nozione di «difesa della Patria», suscettibile di essere estesa al campo dei doveri di solidarietà economica e sociale, e di tradursi in una sorta di «collaborazione civica» promossa e organizzata dallo Stato ai fine di concorrere al progresso materiale e spirituale della società, ai sensi dell'art. 4, secondo comma, Cost.

La conclusione che ne trae la Corte territoriale è che non sussiste alcuna ragionevole correlazione «tra l'esclusione dei non cittadini stabilmente residenti nel territorio dello Stato e la finalità perseguita dal legislatore». Secondo la Corte territoriale, l'«irragionevolezza» ed il «carattere discriminatorio» della scelta di escludere gli stranieri residenti nel nostro Paese dalla possibilità di accedere su base volontaria al servizio civile emergono dalla considerazione che l'adempimento dei doveri di solidarietà cui fa riferimento l'art. 2 Cost. si riferisce a tutti i consociati: tutti coloro che in Italia hanno stabilito la propria permanente residenza sono «parti di una comunità di diritti e di doveri, più ampia e comprensiva di quella fondata sul criterio della cittadinanza in senso stretto».

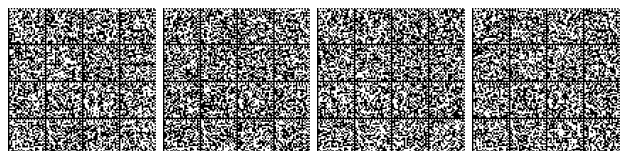
6. – Per la cassazione della sentenza della Corte d'appello la Presidenza del Consiglio dei ministri ha proposto ricorso, con atto notificato il 26 settembre 2013, sulla base di tre motivi.

Il signor Syed Shahzad Tanwyr, l'ASGI – Associazione studi giuridici sull'immigrazione e l'APN – Avvocati per niente onlus hanno resistito con controricorso.

7. – Con il primo motivo (rubricato «illegittimità della sentenza per motivi attinenti alla giurisdizione, in relazione all'art. 360, primo comma, n. 1, cod. proc. civ.») si deduce che il giudice ordinario avrebbe dovuto pronunciarsi esclusivamente in ordine alle questioni di interesse del ricorrente nei confronti del quale soltanto si è realizzata l'effettiva discriminazione. La sentenza della Corte d'appello, invece, confermando la sospensione delle procedure di selezione e l'ordine di modifica del bando e di riapertura dei termini, avrebbe di fatto esteso erga omnes gli effetti della pronuncia, incorrendo in uno straripamento del proprio ambito cognitorio, e non avrebbe considerato che la possibilità di conoscere e disattendere l'atto amministrativo asseritamente discriminatorio è riconosciuta entro i consueti limiti della disapplicazione incidentale.

Con il secondo mezzo (violazione e falsa applicazione dell'art. 3 del d.lgs. n. 77 del 2002, dell'art. 1. della legge n. 64 del 2001, nonché dell'art. 52 Cost., in relazione all'art. 360, primo comma, n. 3, cod. proc. civ.) la Presidenza del Consiglio dei ministri contesta l'assunto, su cui poggia la pronuncia impugnata, che il servizio civile costituirebbe una realtà del tutto scollegata dalla difesa della Patria. Richiamata la sentenza n. 228 del 2004 della Corte costituzionale, la ricorrente ritiene che la stretta correlazione tra il servizio civile e quello militare, non venuta meno per il solo fatto che servizio militare ha perso il carattere di obbligatorietà, confermerebbe l'asservimento di entrambi al comune obiettivo della difesa della Patria, obiettivo rispetto al quale il primo si pone come alternativo al secondo. Ad avviso dell'Amministrazione, il perseguimento di finalità solidaristiche non sarebbe rilevante per condurre il servizio civile fuori dall'ambito di legittimazione dell'art. 52 Cost. La difesa della Patria comprenderebbe infatti anche attività di impegno sociale non armato: accanto alla difesa militare, che rappresenta una delle forme di difesa della Patria, può ben collocarsi un'altra forma di difesa, per così dire «civile». Ciò che rileva ai fini della corretta individuazione del titolo di legittimazione costituzionale del servizio civile non sarebbe tanto la natura oggettivamente solidaristica degli obiettivi tutelati mediante il servizio civile, quanto piuttosto il fatto che detti obiettivi sono assunti come propri dallo Stato in quanto espressione di interessi unitari e nazionali rilevanti per la difesa della Patria. La ricorrente esclude che la connotazione non militare degli enti presso cui può essere espletato il servizio civile rilevi al fine della identificazione della natura del servizio e sottolinea l'autonomia del servizio civile nazionale rispetto al servizio civile che può essere istituito dalle Regioni. La Presidenza del Consiglio ritiene, inoltre, che la riserva di cittadinanza in relazione al servizio civile nazionale sia oggetto di una scelta politica non illegittima: la difesa della Patria presuppone, infatti, uno stretto rapporto di lealtà tra i cittadini e le istituzioni repubblicane, che, al di fuori di condizioni particolari, non può essere richiesta ad un cittadino straniero. La ricorrente chiede, pertanto, che sia affermato il principio secondo cui l'allargamento del servizio civile, ormai non più obbligatorio, a finalità solidaristiche, non ha determinato la «traslazione» del parametro costituzionale dell'istituto dall'alveo dell'art. 52 Cost. a quello dell'art. 2 Cost., sicché sarebbe giustificata l'esclusione dei non cittadini dal servizio civile, prevista dal bando di selezione per cui è causa, in conformità dell'art. 3 del d.lgs. n. 77 del 2002, norma questa in vigore ed efficace e non in contrasto con i parametri costituzionali.

Con il terzo motivo (violazione e falsa applicazione dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, nonché della legge 11 marzo 1953, n. 87, in relazione all'art. 360, primo comma, n. 3, cod. proc. civ.) la ricorrente censura che la sentenza impugnata – a prescindere dal parametro costituzionale riferibile alla materia in esame, erroneamente identificato nell'art. 2 Cost. – abbia operato un travalicamento dei limiti propri della potestà giurisdizionale, avendo direttamente disapplicato una norma di legge, l'art. 3 del d.lgs. n. 77 del 2002, anziché rimettere la questione al vaglio della Corte costituzionale.



8. – La difesa dei controricorrenti ha chiesto il rigetto del ricorso proposto dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, previa eventuale sotto-posizione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 77 del 2002, nella parte in cui prevede il requisito della cittadinanza italiana al fine di accedere al servizio civile nazionale, per supposto contrasto con gli artt. 2, 3 e 76 Cost., quest'ultimo in relazione al criterio direttivo contenuto nell'art. 2, comma 3, lettera a), della legge delega per l'istituzione del servizio civile.

9. – In prossimità dell'udienza pubblica, la difesa dei controricorrenti ha depositato una memoria illustrativa con la quale ha chiesto che in via principale sia dichiarata la sopravvenuta cessazione materia del contendere: (a) per avere il sig. Syed acquisito medio tempore la cittadinanza italiana e raggiunto, comunque, l'età massima per essere ammesso allo svolgimento del servizio civile nazionale; (b) per avere il bando da cui era originato il contenzioso esaurito i propri effetti secondo le regole invocate dalla Amministrazione ricorrente, essendo dispositivo della sentenza della Corte d'appello intervenuto allorché tutti i giovani cittadini italiani selezionati avevano già concluso il servizio (che, in base all'art. 5, comma 4, della legge n. 64 del 2001, ha la durata di dodici mesi). La difesa dei controricorrenti ha depositato documenti comprovanti l'intervenuto mutamento dello stato di fatto.

All'udienza di discussione, l'Avvocatura erariale, concordando sull'intervenuto mutamento dello stato di fatto nei termini indicati dalla difesa dei controricorrenti, ha concluso, in via principale, per l'accoglimento del ricorso e, in via incidentale, per la rimessione della questione alla Corte costituzionale.

### *Considerato in diritto*

1. – Occorre preliminarmente rilevare che il sopravvenuto acquisto da parte della persona fisica ricorrente nel giudizio di merito della cittadinanza italiana e l'integrale svolgimento degli effetti dell'impugnato bando del 2011 secondo le regole originarie (i giovani italiani selezionati hanno preso servizio nel febbraio 2012, ultimandolo nel febbraio 2013) hanno determinato la sopravvenuta perdita di ogni utilità concreta derivabile alle parti dall'accoglimento o dal rigetto del ricorso per cassazione.

La vicenda concreta che la clausola del bando oggetto di contestazione era destinata a regolare appare – come risulta dai documenti prodotti dai controricorrenti – del tutto esaurita con la prestazione del servizio civile da parte dei giovani volontari selezionati; né vi è spazio per un accertamento dell'illegittimità del bando a fini risarcitori, non avendo i ricorrenti nel giudizio di merito avanzato domanda in tal senso.

In una situazione siffatta, ritiene il Collegio che siano venute meno le condizioni per pronunciare sul fondo del ricorso per cassazione, il quale appare destinato alla definizione con una pronuncia in rito di inammissibilità per sopravvenuto difetto di interesse (cfr. Sez. un., 18 maggio 2000, n. 368; Sez. un., 15 novembre 2002, n. 16160; Sez. un., 21 giugno 2007, n. 14385; Sez. un., 4 agosto 2010, n. 18047; Sez. I, 28 maggio 2012, n. 8448).

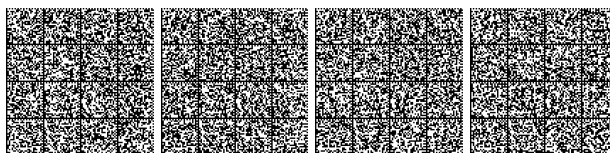
2. – E tuttavia, la particolare importanza del *thema decidendum* induce il Collegio, stante la ravvisata inammissibilità del ricorso per sopravvenuto difetto di interesse, a ritenere sussistenti le condizioni per una pronuncia d'ufficio ai sensi dell'art. 363, terzo comma, cod. proc. civ., con l'enunciazione – nell'esercizio della funzione nomofilattica assegnata a questa Corte dalla citata disposizione del codice di rito – del principio di diritto nell'interesse della legge sulla questione di diritto trattata nella causa di merito e che il ricorso divenuto inammissibile propone.

Sussistono, ad avviso del Collegio, entrambe le condizioni per l'esercizio del potere d'ufficio della Corte: (a) l'inammissibilità del ricorso; e (b) la connotazione di «particolare importanza» della questione.

2.1. – Quanto al presupposto che il ricorso proposto dalle parti sia dichiarato inammissibile, la giurisprudenza di questa Corte ha infatti chiarito che l'art. 363, terzo comma, cod. proc. civ. trova applicazione non soltanto nell'ipotesi di inammissibilità determinata dalla non impugnabilità del provvedimento, ma in tutti i casi di ricorso inammissibile, quale che sia l'ipotesi di inammissibilità (Sez. un., 6 settembre 2010, n. 19051), e quindi anche quando l'inammissibilità derivi, come nella specie, dal difetto sopravvenuto di interesse all'impugnazione (Sez. III, 10 maggio 2013, n. 11113).

2.2. – In ordine, poi, alla particolare importanza della questione se, alla luce del disposto dell'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 77 del 2002, sia o meno giustificato riservare l'accesso al servizio civile nazionale ai soli cittadini italiani e se, di conseguenza, abbia o meno carattere discriminatorio il bando per la selezione dei volontari che escluda dalla possibilità di avanzare la domanda di partecipazione alla selezione i cittadini stranieri i quali abbiano un collegamento legittimo e regolare con il territorio italiano, essa sussiste in base alle seguenti considerazioni.

Innanzitutto, sulla questione si registra un contrasto tra i giudici di merito. Mentre il Tribunale di Brescia, con ordinanza in data 9 maggio 2012, ha escluso la natura discriminatoria dell'art. 3 del bando in data 20 settembre 2011, ritenendo che «la differenziazione tra cives e stranieri operata dal legislatore nel regolamentare l'accesso al servizio



civile nazionale» sia «ragionevole, perché coerente con l'ordinamento nel suo complesso e, in particolare, con i principi costituzionali», nel giudizio di merito che ha occasionato il presente ricorso per cassazione il Tribunale di Milano, prima, e la Corte d'appello di Milano, poi, hanno dichiarato il carattere discriminatorio del bando.

Inoltre, la questione è nuova per la giurisprudenza di questa Corte, ossia per l'organo chiamato, per specifica funzione ordinamentale, ad assicurare l'esatta osservanza della legge, la sua uniforme interpretazione e l'unità del diritto oggettivo nazionale, e quindi a garantire certezza del diritto ed eguaglianza dei cittadini dinanzi alla legge. L'esercizio di questa funzione è tanto più rilevante quando, come nella specie, la mancanza di un principio di diritto suscettibile di porsi, per il suo valore di precedente, con capacità coerenza-trice e sistematica investe un settore nevralgico della vita sociale, nel quale sono coinvolti numerosi giovani, operatori ed enti e dove vengono in gioco i diritti fondamentali della persona umana e il suo modo di essere nell'ambito del rapporto con gli altri.

D'altra parte, la questione ha l'attitudine a ripresentarsi in casi futuri, nei nuovi bandi per il servizio civile nazionale che l'Amministrazione precedente intenda pubblicare, sempre in forza della legge n. 64 del 2001 e del d.lgs. n. 77 del 2002. Proprio l'esperienza successiva – ed in particolare la vicenda della correzione, da parte dell'Amministrazione, del bando del 4 ottobre 2013, con riapertura dei termini in favore degli stranieri titolari di permesso di soggiorno o di permesso per protezione sussidiaria soltanto a seguito della nuova ordinanza del Tribunale di Milano in data 19 novembre 2013 emessa in un ulteriore e diverso procedimento, ma «con riserva dell'esito del relativo giudizio», – dimostra l'esigenza di una risposta chiarificatrice proveniente dalla Corte di cassazione: la quale, se non ha più, a causa della inammissibilità del ricorso, la possibilità di pronunciarsi sul fondo delle censure con effetti sul concreto diritto dedotto in giudizio (essendo ormai lo *ius litigatoris* superato dai fatti e dalle cose), ha tra le proprie attribuzioni quella di enunciare, nell'interesse della legge, un principio capace di proiettarsi sui nuovi casi e sulle future istanze di giustizia dei soggetti che versano nella stessa situazione originaria del sig. Syed, e di orientare così le determinazioni della stessa Amministrazione precedente.

3. – Ad avviso del Collegio, la questione della natura discriminatoria o meno dell'esclusione degli stranieri residenti nello Stato italiano dall'accesso al servizio civile nazionale non può essere risolta attraverso un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 77 del 2002.

Il giudice comune ha il potere ed il dovere di uniformare il diritto di cui è chiamato a dare applicazione al contenuto precettivo di fonti prevalenti su quelle interpretate: rientra pertanto tra i suoi compiti ricercare già sul piano della applicazione della legge soluzioni ermeneutiche suscettibili di far penetrare la Costituzione in profondità nell'ordinamento e di armonizzare così le sfere della legalità ordinaria e della legalità costituzionale. È infatti insegnamento costante della Corte costituzionale che «in linea di principio, le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali (e qualche giudice ritenga di darne), ma perché è impossibile darne interpretazioni costituzionali» (così la sentenza n. 356 del 1996; più di recente, la sentenza n. 21 del 2013).

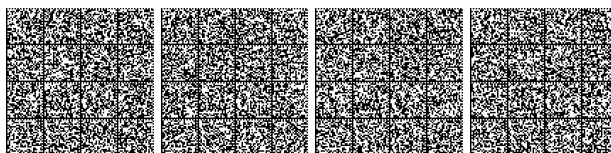
Ma l'interpretazione adeguatrice deve muoversi nel rispetto delle potenzialità obiettive del dato testuale. Essa non può essere condotta oltre i limiti estremi segnati dall'univoco tenore della norma interpretata: tale circostanza segna il «confine», «in presenza del quale il tentativo interpretativo deve cedere il passo al sindacato di legittimità costituzionale» (Corte cost., sentenze n. 219 del 2008, n. 78 del 2012, n. 232 del 2013).

Nel caso in esame, il dettato normativo dell'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 77 del 2002 è, per l'appunto, univoco, e si muove in una direzione opposta a quella – inclusiva, aperta e non discriminatoria – ritenuta possibile dal giudice del merito con la sua esegesi.

Esso infatti, nel prevedere i requisiti di ammissione al servizio civile nazionale, stabilisce che possono accedere ad esso, a domanda, «i cittadini italiani», e quindi si riferisce ai titolari dello status civitatis secondo l'apposita legge disciplinatrice (legge 5 febbraio 1992, n. 91, recante «Nuove norme sulla cittadinanza»), la quale definisce chi formalmente «appartiene» allo Stato italiano in base ad un insieme di norme sul possesso, sull'acquisto e sulla perdita dello status di cittadino.

In altri termini, il legislatore delegato ha fatto ricorso ad una nozione giuridico-formale di «cittadino italiano»: sicché lo stabilire se il soggetto rientri in quella categoria – e sia quindi legittimato a presentare domanda di svolgimento delle prestazioni di servizio civile – dipende dall'accertamento dei presupposti stabiliti dal diritto positivo per l'ottenimento di quella qualifica.

Il testo della disposizione del decreto legislativo non consente di ritenere che il legislatore delegato, adoperando la locuzione «cittadini italiani» in un contesto tecnico quale quello rivolto a fissare i requisiti di ammissione e di partecipazione al servizio civile nazionale, abbia inteso riferirsi ad una nozione, ampia e deformalizzata, di «cittadinanza di residenza», capace di accogliere nel suo ambito tutti i soggetti, ivi inclusi gli stranieri, che appartengono in maniera stabile e regolare alla comunità.



4. – Assodata l'impraticabilità di una *reductio ad legitimitatem* mediante l'interpretazione costituzionalmente conforme, il Collegio ritiene di dover sollevare, in riferimento agli artt. 2, 3 e 76 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 77 del 2002, nella parte in cui, prevedendo il requisito della cittadinanza italiana, esclude i cittadini stranieri regolarmente soggiornanti nello Stato italiano dalla possibilità di essere ammessi a prestare il servizio civile nazionale.

Il dubbio di costituzionalità appare rilevante e non manifestamente infondato.

5. – Il dubbio di legittimità costituzionale si appalesa rilevante perché la norma denunciata è destinata a trovare applicazione in sede di legittimità ai fini della formulazione del principio di diritto che queste Sezioni unite ritengono di dover enunciare ai sensi dell'art. 363, terzo comma, cod. proc. civ., ossia ai fini della pronuncia di una regola di giudizio che, sebbene non influente nella concreta vicenda processuale, serve tuttavia come criterio di decisione di casi analoghi o simili.

Tra il quesito di costituzionalità e la definizione di questo giudizio *a quo* con l'esercizio, da parte della Corte di cassazione, della funzione nomofilattica nell'interesse della legge, sussiste pertanto un rapporto di pregiudizialità.

La questione di diritto di particolare importanza è, infatti, se abbia natura discriminatoria, o se al contrario sia legittima, l'esclusione degli stranieri regolarmente soggiornati in Italia dall'ammissione al servizio civile nazionale.

Ove la questione di legittimità costituzionale venisse dichiarata non fondata dalla Corte costituzionale, in base all'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 77 del 2002 dovrebbe ritenersi legittima l'esclusione degli stranieri dal servizio civile, attesa la conformità dei bandi per la selezione di volontari contenenti una simile clausola alla citata norma del decreto delegato, non in contrasto, a sua volta, con i parametri costituzionali evocati là dove, appunto, preclude ai non-cittadini, ancorché regolarmente soggiornanti, l'accesso al servizio.

Se, invece, il dubbio di costituzionalità dovesse essere accolto e l'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 77 del 2002 fosse dichiarato, *in parte qua*, costituzionalmente illegittimo, ne discenderebbe l'enunciazione, ad opera di queste Sezioni unite, di un principio di diritto di segno opposto, nel senso della sussistenza della discriminazione derivante dalla riserva in favore dei cittadini prevista nei bandi, discriminazione discendente dalla accertata illegittimità costituzionale della norma del decreto legislativo che prevedeva il medesimo requisito, poi caduto per effetto dell'intervento della Corte costituzionale.

5.1. – È d'altra parte da escludere, ad avviso del Collegio, che la funzione nomofilattica esercitabile dalla Corte di cassazione con l'enunciazione d'ufficio del principio di diritto nell'interesse della legge sia da cogliere in una dimensione statica e debba esaurirsi sul piano della legalità ordinaria. Il primato della Costituzione rigida, assistito dal controllo di costituzionalità delle leggi affidato alla Corte costituzionale, implica che anche nell'esercizio della funzione giurisdizionale cui il giudice di legittimità può essere chiamato a norma dell'art. 363, terzo comma, cod. proc. civ. vi sia il potere-dovere di provocare l'incidente di costituzionalità.

6. – In punto di non manifesta infondatezza del dubbio di legittimità costituzionale, il Collegio osserva che il servizio civile nazionale – con la definitiva emancipazione dal riferimento necessario, per il tramite dell'obiezione di coscienza, al servizio militare obbligatorio – si configura, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale, come «l'oggetto di una scelta volontaria che costituisce adempimento del dovere di solidarietà (art. 2 della Costituzione), nonché di quello di concorrere al progresso materiale e spirituale della società (art. 4, secondo comma, della Costituzione)» (sentenza n. 228 del 2004).

Il dovere di difesa della Patria, letto nell'ambito ed in connessione con l'art. 2 Cost., ha assunto nuove potenzialità semantiche: esso non si risolve in attività finalizzate a contrastare o prevenire un'aggressione esterna al territorio dello Stato e dei suoi confini, ma si è esteso sino a ricomprendere forme spontanee di impegno sociale non armato volte alla salvaguardia e alla promozione dei valori comuni e fondanti il nostro ordinamento. Le virtualità dell'art. 2 Cost., d'altra parte, trascendono «l'area degli "obblighi normativamente imposti", chiamando la persona ad agire non solo per imposizione di una autorità, ma anche per libera e spontanea espressione della profonda socialità che caratterizza la persona stessa» (sentenza n. 228 del 2004, cit.).

Il servizio civile nazionale, «forma spontanea di adempimento del dovere costituzionale di difesa della Patria» (sentenza n. 228 del 2004, cit.), si colloca a pieno in questo contesto.

Secondo le finalità il cui perseguimento è stato al servizio affidato dalla legge istitutiva (art. 1 della legge 6 marzo 2001, n. 64), esso permette di partecipare in modo attivo alla costruzione di una democrazia sana e di nuove forme di cittadinanza; consente di colmare il divario creatosi tra i bisogni collettivi e le risposte pubbliche, in un'ottica di promozione e di tutela dei diritti, soprattutto dei soggetti più vulnerabili e svantaggiati; costituisce un istituto di integrazione, di inclusione e di coesione sociale e di diffusione di una cultura, vissuta e sperimentata, di partecipazione alla vita delle comunità, favorendo la costruzione di una più matura coscienza civile delle giovani generazioni; rappresenta una forma di salvaguardia e di tutela del patrimonio comune, sia esso ambientale, paesaggistico o monumentale, con azioni volte a promuovere un senso di responsabilità e di rispetto nell'uso e nella valorizzazione dei beni comuni.



6.1. – Con riguardo alla condizione giuridica dello straniero, la Corte costituzionale ha anche di recente ribadito (sentenza n. 245 del 2011) che «la basilare differenza esistente tra il cittadino e lo straniero – consistente nella circostanza che, mentre il primo ha con lo Stato un rapporto di solito originario e comunque permanente, il secondo ne ha uno acquisito e generalmente temporaneo – può giustificare un loro diverso trattamento nel godimento di certi diritti», e che, tuttavia, «resta pur sempre fermo [...] che i diritti inviolabili, di cui all'art. 2 Cost., spettano ai singoli non in quanto partecipi di una determinata comunità politica, ma in quanto esseri umani, di talché la condizione giuridica dello straniero non deve essere considerata – per quanto riguarda la tutela di tali diritti – come causa ammissibile di trattamenti diversificati e peggiorativi».

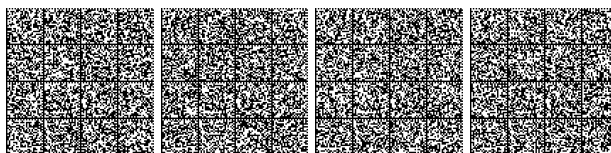
In questo contesto si colloca la sentenza n. 309 del 2013, con cui la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 1, lettera *b*) , della legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 novembre 2012, n. 19 (Disposizioni per la valorizzazione dei servizi volontari in provincia di Bolzano e modifiche delle leggi provinciali in materia di attività di cooperazione allo sviluppo e personale), nella parte in cui escludeva i cittadini stranieri regolarmente soggiornanti nello Stato italiano dalla possibilità di prestare servizio sociale volontario (che è svolto «da persone adulte a partire dall'età di 29 anni, per una durata massima di 32 mesi, presso organizzazioni ed enti di diritto pubblico e privato»: art. 3, comma 1, lettera *b*, della legge provinciale). La Corte ha censurato come irragionevole la scelta di «subordinare la possibilità di accedere al servizio sociale volontario al possesso della cittadinanza italiana o di altro Stato dell'Unione europea, in quanto si tratta di prestazioni personali effettuate spontaneamente a favore di altri individui o della collettività», sottolineando che anche agli stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio italiano «deve essere riconosciuta [...] la possibilità di partecipare al servizio sociale volontario, quale espressione del principio solidaristico».

6.2. – Tanto premesso, ad avviso del Collegio, l'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 77 del 2002, *in parte qua*, contrasta, in primo luogo, con gli artt. 2 e 3 Cost.

Infatti, poiché le attività svolte nell'ambito dei progetti di servizio civile nazionale rappresentano diretta realizzazione del principio di solidarietà, per il quale «la persona è chiamata ad agire non per calcolo utilitaristico o per imposizione di un'autorità, ma per libera e spontanea espressione della profonda socialità che caratterizza la persona stessa» (Corte cost., sentenza n. 75 del 1992), l'esclusione dei cittadini stranieri regolarmente soggiornanti nello Stato italiano dalla possibilità di essere ammessi a prestare il servizio civile nazionale preclude allo straniero il pieno sviluppo della sua persona e l'integrazione nella comunità di accoglienza, impedendogli di concorrere a realizzare progetti di utilità sociale nell'ambito di un istituto giuridico a ciò deputato con una sua dimensione pubblica, oggettiva ed organizzativa e, di conseguenza, di sviluppare il valore del servizio a favore degli altri e del bene comune come componente essenziale di vita e come forma di educazione ai valori della Repubblica.

Si tratta, secondo queste Sezioni unite, di una esclusione non proporzionata né ragionevole: posto che, per un verso, l'attività di impegno sociale che la persona è chiamata a svolgere nell'ambito del servizio civile nazionale, mentre «deve essere ricompresa tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico, riconosciuti, insieme ai diritti inviolabili dell'uomo, come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente» (sentenza n. 309 del 2013, cit.), non implica in alcun modo, nemmeno in via occasionale, la partecipazione all'esercizio di pubblici poteri; e, per l'altro verso, agli «stranier[i] regolarmente soggiornant[i] nel territorio dello Stato» – per espressa previsione contenuta nell'art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 286 del 1998 – è riconosciuto il godimento «dei diritti in materia civile attribuiti al cittadino italiano».

A questo giudice rimettente la norma censurata appare in contrasto anche con l'art. 76 Cost., per violazione del criterio direttivo della legge delega di cui all'art. 2, comma 3, lettera *a*), della legge n. 64 del 2001. Infatti, mentre l'art. 2 della legge n. 64 del 2001, nel delegare il Governo ad emanare uno o più decreti legislativi aventi ad oggetto, tra l'altro, l'individuazione dei soggetti ammessi a prestare volontariamente servizio civile, indicava tra i criteri direttivi – al comma 3, lettera *a*) – la «ammissione al servizio civile volontario di uomini e donne sulla base di requisiti oggettivi e non discriminatori», l'art. 3, comma 1, del decreto delegato, fissando il requisito della cittadinanza italiana nella disciplina per l'accesso al servizio civile nazionale, introduce un requisito di ammissione discriminatorio, che preclude al non-cittadino regolarmente soggiornante in Italia la possibilità di un pieno dispiegamento della libertà e dell'egualianza, da intendersi anche quale veicolo di apprendimento del senso etico dello stare insieme nella nostra comunità di accoglienza e di costruzione dei rapporti sociali e dei legami tra le persone in una prospettiva di solidarietà, di pace e di apertura al confronto nell'ambito di una convivenza pluralistica. Appare significativo, al riguardo, che la citata legge delega n. 64 del 2001 conteneva il requisito della cittadinanza soltanto nel periodo transitorio, «fino alla data di efficacia dei decreti legislativi di cui all'art. 2» (così l'art. 4), prevedendosi che, in detto periodo, «sono soggetti all'obbligo di prestare servizio civile [...] i cittadini, abili al servizio militare di leva, che dichiarino la loro preferenza a prestare il servizio civile piuttosto che il servizio militare, purché non risultino necessari al soddisfacimento delle esigenze qualitative e quantitative delle Forze armate»: il che rafforza, a contrario, l'interpretazione che assegna all'art. 2, comma 3, lettera *a*), della legge una portata che, a regime, non ammette distinzioni sulla base del criterio della nazionalità.





6.2.1. – Né, ad avviso del Collegio, la scelta del legislatore delegato appare giustificata dalla previsione contenuta nel primo comma dell'art. 52 Cost., che configura la difesa della Patria, nel cui orizzonte si collocano le attività del servizio civile nazionale, come «sacro dovere del cittadino».

Infatti, la portata normativa della disposizione costituzionale è – come già riconosciuto dalla Corte costituzionale (sentenza n. 172 del 1999) – «quella di stabilire in positivo, non già di circoscrivere in negativo i limiti soggettivi del dovere costituzionale». L'art. 52 Cost. è una norma di garanzia, nel senso che garantisce che a nessun cittadino possa essere riservato il privilegio di una esenzione immotivata dall'obbligo di leva.

Per l'altro verso, poiché il servizio civile nazionale si propone come una realtà, caratterizzata da libertà e spontaneità, in cui si esprime la vocazione sociale e solidaristica di chi vi accede, sembra escluso in radice il rischio del sorgere di situazioni di conflitto potenziale tra opposte lealtà: la partecipazione dello straniero regolarmente soggiornante in Italia ad una comunità di diritti, più ampia e comprensiva di quella fondata sulla cittadinanza in senso stretto, postula che anch'egli, senza discriminazioni in ragione del criterio della nazionalità, sia legittimato, su base volontaria, a restituire un impegno di servizio a favore di quella stessa comunità, sperimentando le potenzialità inclusive che nascono dalla dimensione solidale e responsabile dell'azione a favore degli altri e a difesa dei valori iscritti nella Carta Repubblicana.

*P.Q.M.*

*La Corte, a Sezioni unite:*

*Visti gli artt. 134 della Costituzione e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87,*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento agli artt. 2, 3 e 76 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, del d.lgs. 5 aprile 2002, n. 77 (Disciplina del Servizio civile nazionale a norma dell'art. 2 della legge 6 marzo 2001, n. 64), nella parte in cui, prevedendo il requisito della cittadinanza italiana, esclude i cittadini stranieri regolarmente soggiornanti nello Stato italiano dalla possibilità di essere ammessi a prestare il servizio civile nazionale;*

*Dispone la sospensione del presente giudizio;*

*Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti del giudizio di cassazione, al pubblico ministero presso questa Corte ed al Presidente del Consiglio dei ministri;*

*Ordina, altresì, che l'ordinanza venga comunicata dal cancelliere ai Presidenti delle due Camere del Parlamento;*

*Dispone l'immediata trasmissione degli atti, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte notificazioni e comunicazioni, alla Corte costituzionale.*

Così deciso, in Roma, nella camera di consiglio del 16 settembre 2014.

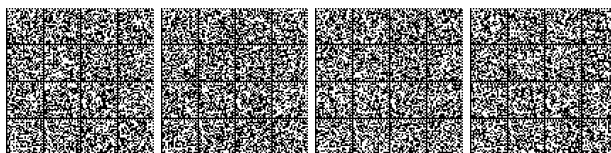
*Il Presidente:* LUIGI ROVELLI

14C00320

N. 223

*Ordinanza dell'8 settembre 2014 della Commissione tributaria provinciale di Nuoro sul ricorso proposto da Vitali Gianluca contro Agenzia delle entrate - Direzione provinciale di Nuoro*

**Imposte e tasse - Riorganizzazione della disciplina fiscale dei fondi immobiliari chiusi - Partecipanti che alla data del 31 dicembre 2010 detenevano una quota di partecipazione al fondo superiore al 5% (calcolata tenendo conto anche delle partecipazioni imputate ai familiari) - Obbligo di corrispondere una imposta sostitutiva delle imposte sui redditi nella misura del 5% del valore medio delle quote possedute nel periodo d'imposta risultante dai prospetti periodici redatti nel periodo di imposta 2010 - Irragionevole *revirement*, con effetto retroattivo, nella determinazione legislativa della base imponibile (fino ad allora identificata con il valore netto del fondo) - Contrasto con il principio di ragionevolezza, sotto i profili dell'affidamento dei risparmiatori nella stabilità dell'ordinamento giuridico (e dell'ordinamento tributario in particolare) nonché della certezza dei rapporti giuridici (e della tassazione in particolare) - Incidenza sul buon andamento e sull'imparzialità della pubblica amministrazione - Violazione del principio di affidamento e buona fede in materia tributaria, specificamente tutelato dallo statuto del contribuente.**



- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 32, comma 4-bis, introdotto dall'art. 8, comma 9, [lett. c),] del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106.
- Costituzione, artt. 3, 53 e 97; legge 27 luglio 2000, n. 212, art. 10, comma 1.

**Imposte e tasse - Riorganizzazione della disciplina fiscale dei fondi immobiliari chiusi - Applicazione dell'imposta sostitutiva sul valore medio delle quote possedute dal risparmiatore, nel caso in cui questi superi la soglia del 5% di partecipazione al patrimonio del fondo - Previsione che, ai fini del calcolo della percentuale, si tiene conto anche delle partecipazioni imputate ai familiari indicati nell'art. 5, comma 5, del testo unico delle imposte sui redditi - Violazione del principio di capacità contributiva - Discriminazione fra contribuenti in base ad un elemento del tutto casuale.**

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 32, comma 3-bis, introdotto dall'art. 8, comma 9, [lett. b),] del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106.
- Costituzione, art. 53.

## LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE DI NUORO SEZIONE 1

riunita con l'intervento dei signori:

Dionette Pietro Angelo, Presidente e Relatore;

Caschili Nicola, Giudice;

Fricano Francesco Giuseppe, Giudice,

ha emesso la seguente ordinanza sul ricorso n. 477/13 spedito il 19 settembre 2013, avverso SIL.RIF.IST.RIM assente Imp. sost. DL 78/;

Contro Ag. Entrate Direzione provinciale Nuoro;

proposto dai ricorrenti: Vitali Gianluca, avv.ti S. Mazzoni - G. Verzelli e G. De Vergottini, loc. Puntaldia Ville del Golf snc - 08020 San Teodoro (OT);

difeso da: De Vergottini Giuseppe, via Santo Stefano 16 - 40125 Bologna;

difeso da: Mazzoni avv. Simone, via Barberia 13 - 40123 Bologna;

difeso da: Verzelli avv. Gabriele, via Castiglione 47 - 40124 Bologna.

### *Fatto e svolgimento del processo*

Con atto depositato il 24 settembre 2013, Vitali Gianluca, rappresentato e difeso dagli avv.ti prof. Giuseppe de Vergottini, Simone Mazzoni e Gabriele Verzelli, propone ricorso avverso il silenzio rifiuto opposto dall'Agenzia Entrate, Direzione Provinciale di Nuoro, sull'istanza di rimborso, presentata dal ricorrente con raccomandata a.r. in data 8 marzo 2013, relativa all'imposta sostitutiva sulla partecipazione al fondo comune d'investimento immobiliare «Real Green Fund», indebitamente versata per l'anno d'imposta 2011.

Parte ricorrente espone: che detiene una quota di partecipazione del fondo immobiliare di investimento chiuso denominato «Real Green Fund» per un controvalore di € 16.657.789,00. La predetta quota di partecipazione al fondo è pari al 36,42% del patrimonio dello stesso. Ai sensi dell'art. 32, comma 4-bis, del d.l. n. 78/2010, come inserito dall'art. 8, comma 9, lett. c), del d.l. n. 70/11, convertito in legge n. 106/11, «i partecipanti diversi da quelli indicati nel comma 3 (i c.d. investitori istituzionali) che alla data del 31 dicembre 2010 detenevano una quota di partecipazione al fondo superiore al 5% determinata con i criteri di cui al comma 3-bis (ivi comprese le partecipazioni imputate ai familiari) sono tenuti a corrispondere un'imposta sostitutiva delle imposte sui redditi nella misura del 5% del valore medio delle quote possedute nel periodo d'imposta risultante dai prospetti periodici redatti nel periodo d'imposta 2010»; poiché alla data del 31 dicembre 2010 deteneva una quota di partecipazione al fondo denominato «Real Green Fund», ha dichiarato nel proprio Unico persone fisiche 2012 un'imposta dovuta pari ad € 832.894,00. L'imposta è stata regolarmente ed interamente versata al solo fine di non incorrere nelle ipotesi di violazione previste dalla legge. Con successiva istanza il ricorrente ha chiesto il rimborso dell'imposta versata eccependo l'assenza di qualsiasi causa



legittima giustificativa della pretesa dell'Amministrazione finanziaria e l'inesistenza totale o parziale dell'obbligo di versamento. Sulla la predetta istanza di rimborso l'Agenzia Entrate non si è pronunciata.

Tale silenzio rifiuto viene impugnato per diversi motivi.

Tra le varie eccezioni viene sollevata quella di incostituzionalità dell'art. 32, comma 4-*bis*, del d.l. n. 78/2000. Sostiene parte ricorrente che l'art. 32 contiene una disposizione che comporta un prelievo obbligatorio retroattivo introdotta con il decreto-legge e, quindi, con notevoli profili di dubbia costituzionalità. In particolare, parte ricorrente eccepisce: violazione dell'art. 77 della Costituzione; violazione del principio di ragionevolezza (art. 3 Costituzione); violazione congiunta dell'art. 3 Costituzione, dell'art. 117, comma 1, Costituzione e dell'art. 41 Costituzione; violazione dell'art. 3 della Costituzione per irragionevole discriminazione fra categorie; violazione dell'art. 97 della Costituzione per contrasto col principio di adeguatezza e proporzionalità dell'azione amministrativa; violazione dell'art. 53 Costituzione per mancata verifica dell'attualità della capacità contributiva.

Con controdeduzioni depositate il 10 maggio 2013, si è costituita in giudizio l'Agenzia Entrate, Direzione Provinciale di Nuoro, chiedendo il rigetto della domanda di rimessione degli atti alla Corte costituzionale e, nel merito, il rigetto del ricorso.

In data 26 marzo 2014, parte ricorrente ha depositato memorie illustrative.

Nella pubblica udienza, fissata per la trattazione, del 7 aprile 2014, la Commissione, letti gli atti è sentito il relatore che ha esposto i fatti di causa; sentiti i rappresentanti delle parti, si riserva la decisione. Nell'udienza il 7 luglio 2014, prima utile successiva, la Commissione, vista l'ordinanza del 7 febbraio 2014 della Commissione Tributaria Provinciale di Torino, Sez. I, - depositata nel presente giudizio da parte ricorrente nell'udienza del 7 luglio 2014 - che ha sollevato la questione di illegittimità costituzionale dell'articolo 32, comma 4-*bis*, del decreto-legge n. 78/2010, convertito in legge n. 122/2010, in un caso analogo a quello in esame (ordinanza di cui si condivide l'impostazione delle questioni di illegittimità costituzionale, che sono che sono le stesse che rilevano nel presente giudizio), ha deciso come di seguito.

#### MOTIVI DELLA DECISIONE

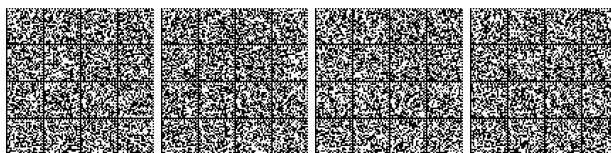
Le eccezioni di illegittimità costituzionale sollevate dalla parte ricorrente sono rilevanti e non manifestamente infondate nei termini di cui appresso.

Con il d.l. n. 70 del 2011, convertito in legge n. 106/2011, all'articolo 32 del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, sono state apportate le seguenti modificazioni:

È stato introdotto il comma 3-*bis*, che recita «Ferma restando l'applicazione degli articoli 6, 8 e 9 del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 novembre 2001, n. 410, ai, fondi diversi da quelli di cui al comma 3, i redditi conseguiti dal fondo e rilevati nei rendiconti di gestione sono imputati per trasparenza alle partecipanti, diversi dei soggetti indicati nel comma 3, che possiedono quote di partecipazione in misura superiore al 5% del patrimonio del fondo. La percentuale di partecipazione al fondo è rilevata al termine del periodo d'imposta o, se inferiore, al termine del periodo di gestione del fondo, in proporzione alle quote di partecipazione da essi detenute. Ai fini della verifica della percentuale di partecipazione nel fondo si tiene conto delle partecipazioni detenute direttamente o indirettamente per il tramite di società controllate, di società fiduciarie o per interposta persona. Il controllo societario è individuato ai sensi dell'articolo 2359, commi primo e secondo, del codice civile anche per le partecipazioni possedute da soggetti diversi dalle società. Si tiene altresì conto delle partecipazioni imputate ai familiari indicati nell'articolo 5, comma 5, del Testo unico delle imposte sui redditi di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917. Il partecipante è tenuto ad attestare alla società di gestione del risparmio la percentuale di possesso di quote di partecipazione detenute ai sensi del presente comma. Per i soggetti che possiedono quote di partecipazione in misura non superiore al 5%, individuate con i criteri di cui al presente comma, nonché per i soggetti elencati nel comma 3, resta fermo il regime di imposizione di proventi di cui all'articolo 7 del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 novembre 2001, n. 410».

Il comma 4 è stato sostituito come segue:

«4. I redditi dei fondi imputati ai sensi del comma 3-*bis* concorrono alla formazione del reddito complessivo del partecipante indipendentemente dalla percezione e proporzionalmente alla sua quota di partecipazione. I medesimi redditi, se conseguiti dai soggetti non residenti, sono soggetti in ogni caso ad una ritenuta di titolo d'imposta del 20 per cento, con le modalità di cui all'articolo 7 del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 novembre 2001, n. 410, al momento della loro corresponsione. In caso di cessione, le quote di partecipazione indicate nel comma 3-*bis* sono assimilate alle quote di partecipazione in società ed enti commerciali indicati



nell'articolo 5 del testo unico delle imposte sui redditi di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917. Ai fini della determinazione dei redditi diversi di natura finanziaria si applicano le disposizioni dell'articolo 68, comma 3, del citato testo unico. In caso di cessione, il costo è aumentato o diminuito, rispettivamente, dei redditi e delle perdite imputati ai partecipanti ed è altresì diminuito, fino a concorrenza dei risultati di gestione imputati, dei proventi distribuiti ai partecipanti. Relativamente ai redditi imputati ai soggetti residenti ai sensi del presente comma non si applica la ritenuta di cui all'articolo 7 del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351 convertito con modificazioni nella legge 23 novembre 2001, n. 410».

«4-bis. I partecipanti, diversi da quelli indicati nel comma 3, che alla data del 31 dicembre 2010 detenevano una quota di partecipazione al fondo superiore al 5 per cento, determinata con i criteri di cui al comma 3-bis, sono tenuti a corrispondere un'imposta sostitutiva delle imposte sui redditi nella misura del 5 per cento del valore medio delle quote possedute nel periodo d'imposta risultante dai prospetti periodici redatti nel periodo d'imposta 2010».

Ritiene la Commissione di dubitare della legittimità costituzionale della norma da ultimo citata e, dunque, dell'articolo 32, comma 4-bis, del d.l. n. 78/2010, convertito con legge n. 122/2010, nella versione introdotta dall'articolo 8 del d.l. n. 70/2011, convertito con legge n. 106/2011.

In relazione alla presente fattispecie va subito detto che il presupposto impositivo previsto dall'articolo 32 del d.l. n. 78/2010 è pacifico, in quanto, effettivamente, al 31 dicembre 2010 il ricorrente, Vitali Gianluca, possedeva quote di partecipazione in fondi immobiliari di investimento in misura superiore al 5%. Il ricorrente ha effettuato i pagamenti previsti dalla norma in questione ed è pacifico che, ove questa trovasse applicazione così come formulata, nessun rimborso sarebbe dovuto al ricorrente.

In questi termini va affermata la rilevanza delle questioni di costituzionalità prospettate nel ricorso, in quanto la norma impugnata è non solo inerente al presente giudizio ma deve in esso trovare applicazione, come del resto confermato dalle difese delle parti.

Deve ora essere affrontato il tema di non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale della norma di cui sopra, fermo restando che compete al giudice non già motivare in ordine ad un probabile incostituzionalità della norma denunciata ma esporre gli elementi in base ai quali appare legittimo dubitare della conformità a Costituzione della norma stessa; e fermo restando che non si pongono problemi interpretativi delle disposizioni contenute nell'articolo 32, comma 4-bis, del d.l. n. 78/2010, e che in nessun modo è possibile, nella fattispecie, una interpretazione adeguatrice che possa condurre a rimuovere i dubbi di incostituzionalità.

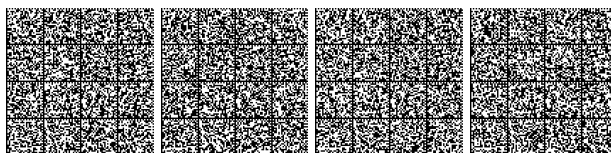
Passando ad esaminare tale secondo presupposto, osserva la Commissione che fondi comuni di investimento immobiliare, a norma dell'articolo 1, lett. J), d.lgs. n. 58/98, come modificato dall'articolo 5 del d.l. n. 351/2001, non erano soggetti alle imposte sui redditi né all'Irap, ma al semplice versamento di un'imposta sostitutiva pari all'1% annuo calcolato sul valore netto del fondo (imposta abrogata con d.l. n. 269/2003, art. 41-bis, e reintrodotta con d.l. n. 112/2008, art. 82).

Il titolare di quote del fondo, ai sensi dell'art. 7 dello stesso d.l. n. 351/2001, subiva, sui proventi derivanti dalla partecipazione ai fondi una ritenuta del 20%, operata direttamente dalla società di gestione. L'imposizione veniva applicata, quindi, nel solo caso di proventi percepiti dall'investitore, mentre costui nulla doveva pagare per la mera detenzione della propria quota.

Come correttamente osservato da parte ricorrente, il trattamento fiscale agevolato di cui alle norme sopra riportate rispondeva palesemente all'interesse del legislatore allo sviluppo del settore immobiliare con uno strumento (i fondi comuni di investimento) ritenuto particolarmente affidabile sia per le modalità di amministrazione (per essere il fondo gestito nell'interesse dei partecipanti ma in autonomia rispetto ai medesimi) sia per le caratteristiche dell'organo amministrativo, rappresentato da un soggetto istituzionale (SCR società di gestione del risparmio) assoggettata ad obblighi di trasparenza e indipendenza e sottoposta al controllo della Banca d'Italia.

L'interesse pubblico di cui sopra e le caratteristiche dello strumento per realizzarlo, oggetto dell'intervento legislativo del 2001, non subirono mutamenti nel prosieguo e permanevano immutati nel 2010 e nel 2011, sicché per ciò solo ben poteva dirsi che si fosse creato un legittimo affidamento del ceto dei contribuenti risparmiatori a che, in ossequio al criterio costituzionale della ragionevolezza, la relativa legislazione non subisse rivolgimenti radicali andando ad incidere su situazioni sostanziali fondate su leggi anteriori (imposta calcolata sul valore netto del fondo) e su uno dei presupposti fondamentali della tassazione (base imponibile: non più il valore netto del fondo, ma il valore medio delle quote possedute dal risparmiatore).

Con la modifica del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, (Riorganizzazione della disciplina fiscale dei fondi immobiliari chiusi) operata dal d.l. 13 maggio 2011, n. 70, il legislatore ha radicalmente innovato la disciplina di cui sopra prevedendo, al comma 4-bis (inserito dall'art. 8, comma 9, decreto-legge n. 70/2011, convertito in legge n. 106/2011), non soltanto che «i partecipanti ... che alla data del 31 dicembre 2010 detenevano una quota di parte-



ecipazione al fondo superiore al 5%, determinata con i criteri di cui al comma 3-*bis*) (comprese cioè le partecipazioni imputate ai familiari) dovessero «corrispondere un'imposta sostitutiva delle imposte sui redditi nella misura del 5%», ma soprattutto stabilendo, con effetto retroattivo, che tale imposta in tale misura si applicava sul «valore medio delle quote possedute nel periodo d'imposta risultante dai prospetti periodici redatti nel periodo d'imposta 2010».

La norma pare contrastare con il principio di ragionevolezza riferito al parametro dell'affidamento dei risparmiatori nella stabilità dell'ordinamento giuridico e nella certezza dei rapporti giuridici.

È pur vero che l'affidamento del cittadino non è stato ritenuto costituzionalmente tutelabile ai fini della spettanza di agevolazioni o contributi la cui attribuzione postulava valutazioni e scelte, ampiamente discrezionali, di politica legislativa (sentenza n. 374 del 2002) e che tale affidamento non impedisce al legislatore di emanare norme modificatrici della disciplina dei rapporti di durata in senso sfavorevole per i beneficiari. Ma occorre, in ogni caso, che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irragionevole di situazioni sostanziali fondate su leggi precedenti (sentenza n. 393 del 2000).

Anche a non voler ritenere legittimo un affidamento sul mantenimento delle agevolazioni offerte al titolare di quote dei fondi comuni di investimento per circa un biennio, ben potendo i contribuenti prevedere che tali agevolazioni venissero ridotte o addirittura eliminate, non vi è chi non veda come gli stessi, e quindi il signor Vitali, potessero quantomeno fare legittimo affidamento sulla stabilità del regime fiscale agevolativo e sulla conseguente certezza che l'imposta sostitutiva, quand'anche aumentata e di molto, venisse calcolata comunque sempre sul valore netto del fondo e non già sul valore della propria quota.

L'art. 4-*bis*, introdotto con l'art. 8, comma 9, d.l. n. 70/2011, convertito con legge n. 106/2011, costituisce un irragionevole revirement, soprattutto considerando che ancora nel 2010 (periodo d'imposta di riferimento per la nuova tassazione) il d.l. n. 78/2010, prima della modifica, con l'art. 4 aumentava l'aliquota ma prevedeva che il prelievo (da parte della società di gestione del risparmio, a titolo di imposta sostitutiva delle imposte sui redditi, pari al 5%) fosse applicato sempre sul valore netto del fondo, come previsto dal legislatore del 2001, e tenuto conto del fatto che ancora perduravano gli interessi di sviluppo del mercato immobiliare e di tutela dei risparmiatori che erano oggetto di detta legislazione.

Si ravvisa, pertanto, nella norma in esame una possibile contrarietà con l'articolo 3 della Costituzione sia sotto il profilo dell'affidamento sulla stabilità dell'ordinamento giuridico ed in particolare dell'ordinamento tributario, sia sotto quello della certezza dei rapporti giuridici e della tassazione in particolare, nonché una possibile contrarietà della predetta norma con l'articolo 97 della Costituzione (buon andamento ed imparzialità della pubblica amministrazione).

Il principio di affidamento e di buona fede deve ritenersi immanente in tutti i rapporti di diritto pubblico, e costituisce uno dei fondamenti dello Stato di diritto nelle sue articolazioni, limitandone l'attività legislativa ed amministrativa (Cassazione 21513/2006; 7080/2004).

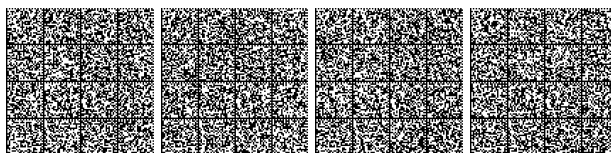
Il principio ha trovato una esplicita applicazione in materia tributaria con l'articolo 10, comma 1, legge n. 212/2000 (Statuto del contribuente).

Per quanto non esista un divieto costituzionale all'emanazione di leggi tributarie retroattive, qualora tali norme, come nel caso di specie, vengano effettivamente emanate, il principio della tutela del legittimo affidamento costituisce uno dei fondamentali valori di civiltà giuridica che deve essere salvaguardato, mentre è dubbio che ciò sia avvenuto da parte dell'articolo 32, comma 4-*bis*, in questione, come modificato.

Se può ammettersi che una legge con effetto retroattivo venga emessa per far fronte alla necessità di contenere la spesa pubblica oppure per far fronte ad evenienze eccezionali, il solo interesse finanziario dello Stato non consente di giustificare l'intervento legislativo retroattivo quando esso vada ad incidere su un altro valore di rango costituzionale quale il legittimo affidamento del cittadino.

La Commissione ritiene, dunque, rilevante e non manifestamente infondata l'eccezione di incostituzionalità della norma di cui all'art. 32, comma 4-*bis*, d.l. n. 78/2010, convertito con legge n. 122/2010, nella versione introdotta dall'art. 8, comma 9, del d.l. n. 70/2011, convertito con legge n. 106/2011, nella parte in cui, dopo aver stabilito che «i partecipanti, diversi da quelli indicati nel comma 3, che alla data del 31 dicembre 2010 detenevano una quota di partecipazione al fondo superiore al 5%, determinata con i criteri di cui al comma 3-*bis*,» dispone che «sono tenuti a corrispondere un'imposta sostitutiva delle imposte sui redditi nella misura del 5% del valore medio delle quote possedute nel periodo d'imposta risultante dai prospetti periodici redatti nel periodo d'imposta 2010».

Il dubbio di costituzionalità si solleva con riferimento al principio costituzionale del legittimo affidamento desumibile dagli articoli 3, 53 e 97 della Costituzione.



La Commissione solleva altresì questione di legittimità costituzionale della norma di cui al comma 3-*bis* dell'art. 32 del d.l. n. 78/2010, convertito con legge n. 122/2010, nella versione introdotta dall'art. 8 del d.l. n. 70/2011, norma che recita «3-*bis*. Ferma restando l'applicazione degli articoli 6, 8 e 9 del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 novembre 2001, n. 410, ai fondi diversi da quelli di cui al comma 3, i redditi conseguiti dal fondo e rilevati nei rendiconti di gestione sono imputati per trasparenza ai partecipanti, diversi dai soggetti indicati nel comma 3, che possiedono quote di partecipazione in misura superiore al 5 per cento del patrimonio del fondo. La percentuale di partecipazione al fondo è rilevata al termine del periodo d'imposta o, se inferiore, al termine del periodo di gestione del fondo, in proporzione alle quote di partecipazione da essi detenute. Ai fini della verifica della percentuale di partecipazione nel fondo si tiene conto delle partecipazioni detenute direttamente o indirettamente per il tramite di società controllate, di società fiduciarie o per interposta persona. Il controllo societario è individuato ai sensi dell'articolo 2359, commi primo e secondo, del codice civile anche per le partecipazioni possedute da soggetti diversi dalle società. Si tiene altresì conto delle partecipazioni imputate ai familiari indicati nell'articolo 5, commi 5, del Testo unico delle imposte sui redditi di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917. Il partecipante è tenuto ad attestare alla società di gestione del risparmio la percentuale di possesso di quote di partecipazioni detenute ai sensi del presente comma. Per i soggetti che possiedono quote di partecipazione in misura non superiore al 5 per cento, individuate con i criteri di cui al presente comma, nonché per i soggetti elencati nel comma 3, resta fermo il regime di imposizione dei proventi di cui all'articolo 7 del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351 convertito, con modificazioni, dalla legge 23 novembre 2001, n. 410.»

*Nulla quaestio* quanto alla rilevanza della norma in esame, in quanto il signor Vitali si è visto negare il rimborso dell'imposta sostitutiva di € 832.894,00 proprio in virtù del fatto che lo stesso deteneva una quota di partecipazione ai fondi sopra menzionati in misura superiore al 5%. Il presupposto (detenzione alla data del 31 dicembre 2010 di una quota di partecipazione ad un fondo immobiliare chiuso superiore al 5%) è irragionevolmente determinato dal d.l. n. 78/2010 con l'esclusione di una serie di investitori (i c.d. Investitori istituzionali di cui all'articolo 32, comma 3, del d.l. medesimo) ai quali continua ad essere applicato il vecchio regime fiscale di vantaggio pur se detentori di una quota di partecipazione ad un fondo immobiliare chiuso superiore al 5%.

Quanto alla non manifesta infondatezza della questione, ritiene la Commissione che effettivamente si possa dubitare della legittimità costituzionale della norma ora in esame ai sensi dell'articolo 53 Costituzione (nei termini recepiti da parte ricorrente: violazione dell'art. 53 Costituzione per mancata verifica dell'attualità della capacità contributiva) secondo cui «tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva». La capacità contributiva va definita come l'idoneità economica dell'individuo a concorrere alle spese pubbliche, la quale si esprime attraverso indici economicamente valutabili, quali un patrimonio, un reddito, una spesa per consumi o investimenti; fenomeni, cioè, sempre suscettibili di valutazione economica (mentre sarebbero incostituzionali imposte che colpissero fenomeni diversi, per esempio lo stato civile di una persona). Questa interpretazione del principio di cui all'articolo 53 è stata accolta pienamente anche dalla Corte costituzionale che, fin dalla sentenza n. 45 del 1964, affermava che: «Per capacità contributiva si deve intendere l'idoneità economica del contribuente a corrispondere alla prestazione coattiva imposta». Nella giurisprudenza del Giudice delle leggi il problema della costituzionalità delle norme tributarie retroattive si è posto sotto lo specifico rispetto della compatibilità (delle prescrizioni retro-rilevanti) con il principio della capacità contributiva (art. 53, comma 1, Cost.). Il criterio interpretativo prevalente è quello affidato all'articolo 53, della «permanenza della capacità contributiva», cui è riconosciuto carattere oggettivo, perché riguardante indici concretamente rilevatori di ricchezza e non già un mero status soggettivo (sent. n. 143 del 1982, ordinanza n. 542 del 1987). La norma tributaria retroattiva assume tratti di incostituzionalità allorché individua un presupposto così significativamente arretrato — rispetto alla entrata in vigore di quella — tale per cui non è più possibile ritenere che l'atto o il fatto assunto a presupposto costituisca, necessariamente, un indice attuale di ricchezza. La Corte ha, quindi, riconosciuto la necessità che l'obbligo tributario disposto retroattivamente sia connesso ad una situazione patrimoniale tuttora effettiva: ha perciò affermato il contrasto con l'art. 53 della Costituzione quando la legge alteri, modifichi o trasformi con effetto retroattivo gli elementi dell'obbligazione tributaria.

La norma sembra avere anche una portata discriminatoria, in quanto collega la tassazione ad un elemento del tutto casuale, in quanto da un lato prevede la non tassazione del contribuente possessore di quote di partecipazione al fondo inferiore al 5% e privo di familiari e/o di familiari titolari di quota non comportante un superamento della soglia, dall'altro la tassazione, invece, del contribuente possessore di quote di partecipazione al fondo ugualmente inferiori al 5% ma, senza sua colpa, con familiari titolari di una quota comportanti il superamento della soglia.

Per le ragioni di cui sopra, pertanto, la Commissione solleva, altresì, questioni di legittimità costituzionale della norma di cui al comma 3-*bis* dell'articolo 32 del d.l. n. 78/2010, convertito con legge n. 122/2010, nella versione introdotta dall'articolo 8 del d.l. n. 70/2011, convertito in legge n. 106/2011, in relazione all'art. 53 Costituzione.



Gli atti vanno, pertanto, rimessi alla Corte costituzionale per il giudizio.  
Il presente giudizio deve essere sospeso.

*P.Q.M.*

*La Commissione:*

*solleva eccezione di illegittimità costituzionale dell'articolo 32, comma 4-bis, d.l. n. 78/2010, convertito con legge n. 122/2010, nella versione introdotta dall'articolo 8, comma 9, del d.l. n. 70/2011, convertito con legge n. 106/2011, in riferimento agli articoli 3, 53 e 97 della Costituzione;*

*rimette gli atti alla Corte costituzionale;*

*sospende il presente giudizio.*

*Si comunichi alle parti;*

*Si notifichi al Presidente del Consiglio dei ministri e si comunichi al Presidente della Camera dei deputati ed al Presidente del Senato della Repubblica.*

Nuoro, 7 aprile - 7 luglio 2014

*Il presidente – relatore:* DIONETTE

14C00321

LOREDANA COLECCHIA, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2014-GUR-051) Roma, 2014 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.





€ 6,00

