

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 156° - Numero 27

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 8 luglio 2015

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. **124.** Sentenza 13 maggio - 1° luglio 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Misure varie in materia di bilancio e contabilità pubblica (indennizzo per l'utilizzazione senza titolo di beni demaniali marittimi; revisione dei prezzi contrattuali per l'acquisto di beni e servizi con adeguamento ai parametri Consip) - Ambiente (potere discrezionale sanzionatorio dell'amministrazione in caso di violazioni previste dai commi 138 e 139 dell'art. 1 della legge regionale n. 5 del 2013) - Sanità pubblica (accreditamento delle strutture private con il servizio sanitario regionale; decadenza dei direttori generali delle aziende sanitarie per mancato rispetto del termine per la verifica dei requisiti necessari per l'accreditamento definitivo; regolamento regionale di disciplina dell'Agenzia regionale sanitaria; finanziamento delle attività assistenziali del CEINGE-Biotecnologie avanzate società consortile s.r.l.).

- Legge della Regione Campania 6 maggio 2013, n. 5, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Campania (Legge finanziaria regionale 2013)», art. 1, commi 36, lett. *c)*, *d)* ed *e)*, 44, lett. *a)*, 51, 127, lett. *b)* e *c)*, 140 e 183.

..... Pag. 1

N. **125.** Sentenza 8 giugno - 1° luglio 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Concorso delle Autonomie speciali alla manovra di contenimento della spesa pubblica - Misure volte alla riduzione dei costi nel settore sanitario (riduzione dello standard dei posti letto ospedalieri accreditati; quantificazione delle riduzioni del livello del fabbisogno del servizio sanitario nazionale e del correlato finanziamento).

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135 - art. 15, commi 13, lettera *c)*, e 22; legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2013), art. 1, comma 132.

..... Pag. 7

N. **126.** Sentenza 8 giugno - 1° luglio 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza - Personale supplente delle scuole di istruzione primaria e secondaria e degli istituti professionali di istruzione artistica - Indennità di buonuscita - Spettanza al solo personale iscritto da almeno un anno al Fondo di previdenza gestito dall'INPDAP, avente almeno 1 anno di servizio continuativo.

- Decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1032 (Approvazione del testo unico delle norme sulle prestazioni previdenziali a favore dei dipendenti civili e militari dello Stato), art. 3, primo comma; decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 4 aprile 1947, n. 207 (Trattamento giuridico ed economico del personale civile non di ruolo in servizio nelle Amministrazioni dello Stato), art. 9, primo comma.

..... Pag. 22



N. 127. Sentenza 12 maggio - 1° luglio 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza - Calcolo delle variazioni dell'indennità integrativa speciale per i fruitori di pensionamento anticipato - Disposizione di interpretazione autentica.

- Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111 - art. 18, commi 6, 7 e 8.

..... Pag. 28

N. 128. Ordinanza 29 aprile - 1° luglio 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Concorso di circostanze aggravanti e attenuanti - Reato di sequestro di persona a scopo di rapina o di estorsione (art. 630 cod. pen).

- Codice penale, art. 99, quinto comma, come sostituito dall'art. 4 della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla L. 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione).

..... Pag. 36

N. 129. Ordinanza 13 maggio - 1° luglio 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Sospensione del procedimento per l'accertata irreversibilità dell'incapacità dell'imputato di partecipare coscientemente al processo - Sospensione del corso della prescrizione.

- Codice di procedura penale, art. 71; codice penale, art. 159, primo comma.

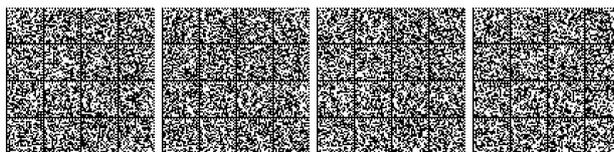
..... Pag. 39

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 57. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 28 maggio 2015 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Mafia e criminalità organizzata - Norme della Regione Puglia - Previsione che la Regione assume le vittime del terrorismo e della criminalità organizzata, in attuazione della legge n. 407/1998, nei propri ruoli per chiamata diretta e personale e con livello contrattuale e qualifica corrispondenti al titolo di studio posseduto - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con la normativa statale (art. 1, comma 2, legge n. 407/1998) che prevede una prova selettiva di idoneità ed il limite del 10% delle vacanze in organico - Denunciata violazione del principio di uguaglianza per disparità di trattamento - Lesione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione per la deroga ingiustificata al principio del concorso pubblico - Violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile e di previdenza sociale.

- Legge della Regione Puglia 23 marzo 2015, n. 12, art. 7, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 117, comma secondo, lett. l) e o).



Mafia e criminalità organizzata - Norme della Regione Puglia - Previsione che il diritto al collocamento di cui al comma 1 viene attuato su apposita domanda dei soggetti aventi le qualità e le condizioni sulla base del seguente ordine: a) vittima sopravvissuta; b) coniuge superstite; c) convivente *more uxorio*; d) figli della vittima; e) genitori della vittima; f) germani della vittima - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con la normativa statale (art. 1, comma 2, della legge n. 407/1998) che indica tra i destinatari del beneficio oltre i soggetti direttamente colpiti, il coniuge, i figli superstiti e i fratelli conviventi e a carico dei soggetti deceduti - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio di uguaglianza per disparità di trattamento - Lesione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione per la deroga ingiustificata al principio del concorso pubblico - Violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile e di previdenza sociale.

- Legge della Regione Puglia 23 marzo 2015, n. 12, art. 7, comma 3.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 117, comma secondo, lett. l) e o).

Mafia e criminalità organizzata - Norme della Regione Puglia - Previsione che il diritto al collocamento obbligatorio di cui al presente articolo viene altresì attuato dagli enti e agenzie istituiti o comunque dipendenti o controllati dalla Regione Puglia, dalle società di capitale dalla stessa interamente partecipate nonché dalle aziende ed unità sanitarie locali - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con la normativa statale (art. 1, comma 2, l. n. 407/1998) per l'ampliamento dei soggetti presso i quali è previsto il collocamento obbligatorio - Lesione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione per la deroga ingiustificata al principio del concorso pubblico - Violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile e di previdenza sociale.

- Legge della Regione Puglia 23 marzo 2015, n. 12, art. 7, comma 5.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 117, comma secondo, lett. l) e o).

Mafia e criminalità organizzata - Norme della Regione Puglia - Previsione che ai lavoratori subordinati assunti in base all'art. 7 della legge censurata è riconosciuto il diritto ad assentarsi dal posto di lavoro per un numero massimo di cento ore annue al fine di partecipare a iniziative pubbliche, anche presso scuole ed istituzioni, finalizzate alla diffusione della cultura della legalità e della memoria delle vittime della mafia, della criminalità organizzata, del terrorismo e del dovere - Previsione, altresì, che le ore di assenza per la partecipazione alle iniziative pubbliche sono retribuite quali normali ore di lavoro, anche ai fini previdenziali - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile e di previdenza sociale - Lesione del principio di uguaglianza per l'ingiustificato trattamento di privilegio dei dipendenti della Regione Puglia.

- Legge della Regione Puglia 23 marzo 2015, n. 12, art. 8, commi 1 e 3.
- Costituzione, artt. 3 e 117, comma secondo, lett. l) e o).....

Pag. 41

N. 129. Ordinanza della Commissione giurisdizionale per il personale della Camera dei deputati del 3 marzo 2015

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014) - Interventi in materia previdenziale - Trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatoria complessivamente superiore a quattordici volte il trattamento minimo INPS - Assoggettamento ad un contributo di solidarietà a decorrere dal 1° gennaio 2014 e per un periodo di tre anni - Violazione del principio di uguaglianza per il deteriore trattamento dei percettori di trattamenti pensionistici rispetto alle generalità dei percettori di altra tipologia di reddito - Lesione del principio di capacità contributiva.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 486.
- Costituzione, artt. 3 e 53.



Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014) - Interventi in materia previdenziale - Risparmi derivanti dalle misure di contenimento della spesa adottate, sulla base dei principi di cui al comma 486, dagli organi costituzionali, dalle Regioni e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano, anche in riferimento ai vitalizi previsti per coloro che hanno ricoperto funzioni pubbliche elettive - Previsto obbligo di versamento dei risparmi stessi all'entrata del bilancio dello Stato per essere destinati al Fondo di cui al comma 48 - Violazione del principio di uguaglianza per il deteriore trattamento dei percettori di trattamenti pensionistici rispetto alle generalità dei percettori di altra tipologia di reddito - Lesione del principio di capacità contributiva.

– Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 487.

– Costituzione, artt. 3 e 53. Pag. 45

N. 130. Ordinanza del Tribunale di Torino del 9 gennaio 2015

Società - Società di capitali e cooperative - Cancellazione dal registro delle imprese - Effetti - Estinzione automatica e immediata del soggetto giuridico - Conseguenze - Preclusione dell'esercizio in giudizio di diritti meritevoli di tutela - Preclusione, in specie, del diritto dei dipendenti di società cooperativa cancellata a procurarsi un titolo esecutivo afferente il trattamento di fine rapporto per ottenere l'ammissione del relativo credito nel Fondo di garanzia istituito presso l'INPS dall'art. 2, comma 1, della legge n. 297 del 1982 - Esorbitanza dai limiti di ragionevolezza inerenti alla delega per la riforma organica delle società - Capovolgimento del "diritto vivente" preesistente alla riforma - Violazione del diritto di agire in giudizio a tutela dei propri diritti - Inosservanza dei vincoli alla potestà legislativa derivanti dall'ordinamento comunitario.

– Codice civile, art. 2495, comma secondo (come modificato dall'art. 4, comma 1, del decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 6).

– Costituzione, artt. 3, 24 e 117, primo comma; legge 3 ottobre 2001, n. 366, art. 8, comma 1, lett. a); direttiva 80/987/CEE del 20 ottobre 1980. Pag. 49

N. 131. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 2 marzo 2015

Espropriazione per pubblica utilità - Occupazione acquisitiva - Previsione che l'autorità che utilizza un bene immobile per scopi di interesse pubblico, modificato in assenza di un valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità, può disporre che esso sia acquisito non retroattivamente al suo patrimonio indisponibile e che al proprietario sia corrisposto un indennizzo per il pregiudizio patrimoniale e non patrimoniale, quest'ultimo forfettariamente liquidato nella misura del 10% del valore del bene stesso - Previsione dell'estensione del potere di acquisizione alla servitù di fatto - Abolizione della condizione che l'immobile realizzando rientri in una delle categorie individuate dagli artt. 822 e 826 c.c. postulate dall'occupazione appropriativa e previsione dell'applicazione dell'istituto anche nella ipotesi in cui sia stato annullato l'atto da cui è sorto il vincolo preordinato all'esproprio - Previsione che il provvedimento ablativo non è tenuto ad individuare la destinazione dell'immobile, essendo sufficiente l'indicazione delle circostanze che hanno condotto alla indebita utilizzazione dell'area e, se possibile, la data dalla quale essa ha avuto inizio - Modalità procedurali e criteri per la determinazione dell'indennizzo - Previsione della applicabilità della normativa anche ai fatti anteriori alla sua entrata in vigore ed anche se vi è stato un provvedimento di acquisizione successivamente ritirato o annullato - Violazione del principio di uguaglianza - Incidenza sul diritto di difesa e di azione in giudizio - Lesione del diritto di proprietà - Violazione dei principi di buon andamento e di imparzialità della pubblica amministrazione - Violazione dei principi del giusto processo - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla CEDU come interpretata dalla Corte EDU.



- Decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, art. 42-*bis*, inserito dall'art. 34, comma 1, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111.
- Costituzione, artt. 3, 24, 42, 97, 113 e 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali; Primo Protocollo addizionale della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 1. Pag. 52

N. 132. Ordinanza del Tribunale di Torino del 25 febbraio 2015

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2013) - Istruzione pubblica - Previsione, a decorrere dall'anno scolastico 2012-2013, che l'art. 1, comma 24, della legge 28 dicembre 1995, n. 549, trova applicazione anche nel caso degli assistenti amministrativi incaricati di svolgere mansioni superiori per l'intero anno scolastico, ai sensi dell'art. 52 del d.lgs. n. 165/2001 e successive modificazioni, per la copertura di posti vacanti o disponibili di direttore dei servizi generali e amministrativi - Previsione che la liquidazione del compenso per l'incarico di cui al comma 44 è effettuata, ai sensi dell'art. 52, comma 4, del d.lgs. n. 165/2001, in misura pari alla differenza tra il trattamento previsto per il direttore dei servizi generali amministrativi al livello iniziale della progressione economica e quello complessivamente in godimento dall'assistente amministrativo incaricato - Denunciata violazione del principio di uguaglianza per irrazionalità, attesa l'utilizzazione di parametri economici non omogenei - Violazione di obblighi internazionali, derivanti dalla normativa comunitaria.

- Legge 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, commi 44 e 45.
- Costituzione, artt. 3 e 117, primo comma, in riferimento agli artt. 1 e 2 della direttiva 2000/78/CE del 27 novembre 2000. Pag. 67

N. 133. Ordinanza del Tribunale di Roma del 20 aprile 2015

Spese di giustizia - Liquidazione dell'onorario e delle spese al difensore d'ufficio - Previsione che l'onorario e le spese spettanti al difensore di ufficio sono liquidati dal magistrato, con le modalità previste, quando il difensore dimostra di avere esperito inutilmente le procedure per il recupero dei crediti professionali - Ingiustificato trattamento di favore del difensore di ufficio di un imputato resosi irreperibile rispetto a tutti gli altri difensori di fronte a una situazione di insolvenza del proprio assistito - Violazione del principio di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione e del principio della ragionevole durata del processo.

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, art. 116.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 111. Pag. 70

N. 134. Ordinanza del Tribunale di Roma del 23 aprile 2015

Spese di giustizia - Liquidazione dell'onorario e delle spese al difensore d'ufficio - Previsione che l'onorario e le spese spettanti al difensore di ufficio sono liquidati dal magistrato, con le modalità previste, quando il difensore dimostra di avere esperito inutilmente le procedure per il recupero dei crediti professionali - Ingiustificato trattamento di favore del difensore di ufficio di un imputato resosi irreperibile rispetto a tutti gli altri difensori di fronte a una situazione di insolvenza del proprio assistito - Violazione del principio di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione e del principio della ragionevole durata del processo.

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, art. 116.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 111. Pag. 73



N. 135. Ordinanza del Consiglio di Stato del 14 aprile 2015

Province, Comuni e Città metropolitane - Norme della Regione Sardegna - Disposizioni transitorie in materia di riordino delle Province - Abrogazione, tramite referendum, della legge istitutiva delle “nuove province” di Carbonia-Iglesias, Medio Campidano, Ogliastra ed Olbia-Tempio - Nomina, con delibera della Giunta regionale, su proposta del Presidente della Regione, di commissari straordinari che assicurano la continuità delle funzioni già svolte dalla Provincia - Violazione del principio di sovranità popolare - Illegittima abbreviazione del mandato elettivo dei componenti del Consiglio provinciale - Lesione del diritto allo svolgimento della carica elettiva.

– Legge della Regione Sardegna 28 giugno 2013, n. 15, art. 1, comma 3.

– Costituzione, artt. 1, 48 e 51; Statuto della Regione Sardegna, art. 43.....

Pag. 75



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 124

Sentenza 13 maggio - 1° luglio 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Misure varie in materia di bilancio e contabilità pubblica (indennizzo per l'utilizzazione senza titolo di beni demaniali marittimi; revisione dei prezzi contrattuali per l'acquisto di beni e servizi con adeguamento ai parametri Consip) - Ambiente (potere discrezionale sanzionatorio dell'amministrazione in caso di violazioni previste dai commi 138 e 139 dell'art. 1 della legge regionale n. 5 del 2013) - Sanità pubblica (accredimento delle strutture private con il servizio sanitario regionale; decadenza dei direttori generali delle aziende sanitarie per mancato rispetto del termine per la verifica dei requisiti necessari per l'accredimento definitivo; regolamento regionale di disciplina dell'Agenzia regionale sanitaria; finanziamento delle attività assistenziali del CEINGE-Biotecnologie avanzate società consortile s.r.l.).

- Legge della Regione Campania 6 maggio 2013, n. 5, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Campania (Legge finanziaria regionale 2013)», art. 1, commi 36, lett. c), d) ed e), 44, lett. a), 51, 127, lett. b) e c), 140 e 183.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alessandro CRISCUOLO;

Giudici : Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, 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. 1, commi 36, lettere c), d) ed e), 44, lettera a), 51, 127, lettere b) e c), 140 e 183, della legge della Regione Campania 6 maggio 2013, n. 5, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Campania (Legge finanziaria regionale 2013)» pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Campania n. 24 del 7 maggio 2013, promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso spedito per la notifica il 4 luglio 2013, depositato in cancelleria l'11 luglio 2013 ed iscritto al n. 75 del registro ricorsi 2013.

Visto l'atto di costituzione della Regione Campania;

udito nell'udienza pubblica del 12 maggio 2015 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

uditi l'avvocato dello Stato Ettore Figliolia per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Beniamino Caravita di Toritto per la Regione Campania.



Ritenuto in fatto

1.- Con il ricorso in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto questione di legittimità costituzionale di talune disposizioni della legge della Regione Campania 6 maggio 2013, n. 5, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Campania (Legge finanziaria regionale 2013)».

È stato, in particolare, denunciato l'art. 1, in relazione ai seguenti commi:

1) 127, lettere *b*) e *c*), sulla destinazione alla Regione di un indennizzo per i casi di utilizzazione di beni del demanio marittimo senza titolo ovvero in modo da questo difforme, per contrasto con gli artt. 117, secondo comma, lettere *l*) ed *e*) e 119, secondo comma, della Costituzione;

2) 140, che attribuirebbe all'autorità regionale competente in materia di VIA un potere discrezionale sanzionatorio (sospensione dei lavori) in quelle stesse ipotesi (mancanza della verifica di assoggettabilità o di valutazione o di difformità sostanziali dal provvedimento finale) che la disciplina statale (comma 4 dell'art. 29 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante «Norme in materia ambientale») sanziona con l'obbligo della sospensione dei lavori, per dedotta violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.;

3) 183, sulla revisione dei prezzi contrattuali per l'acquisto di beni e servizi alla stregua dei parametri utilizzati dalla CONSIP, per contrasto con l'art. 117, terzo comma Cost., nella parte in cui tale adeguamento è differito alla data di scadenza dei contratti in essere;

4) 36, lettere *c*), *d*) ed *e*) - relativamente, quanto a quest'ultima, alla verifica dei requisiti per l'accreditamento definitivo delle strutture sanitarie private da parte delle commissioni locali - alla cui impugnativa il ricorrente ha successivamente rinunciato con atto depositato il 21 aprile 2015;

5) 36, lettera *e*), nella parte, esclusa dalla rinuncia di cui sopra, relativa alla decadenza dei direttori generali delle aziende sanitarie della Regione «In caso di mancato rispetto del termine di centoquaranta giorni per la verifica del possesso dei requisiti [...] per l'accreditamento istituzionale», che violerebbe l'art. 117, terzo comma Cost., in relazione all'art. 3-*bis*, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421);

6) 44, lettera *a*), prevedente l'adozione di un regolamento regionale per l'organizzazione dell'Agenzia regionale sanitaria (ARSAN), quale struttura tecnica di supporto all'attività della Giunta e del Consiglio regionali in materia sanitaria, per contrasto con gli artt. 117, terzo comma, 118 e 120, secondo comma, Cost.;

7) 51, sul finanziamento delle attività assistenziali del Centro di ricerca di ingegneria genetica - Biotecnologie avanzate società consortile srl (CEINGE), non ancora accreditato, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

2.- Si è costituita la Regione Campania contestando la fondatezza, in ogni sua parte, della impugnativa dello Stato e, preliminarmente, eccependone l'inammissibilità per tardività quanto, in particolare, alla denuncia che, «pur essendo formalmente rivolta contro l'art. 1, comma 127, lettere *b*) e *c*), della legge regionale n. 5 del 2013, di modifica dell'art. 12 della legge regionale n. 1 del 2012, in realtà colpisce tale ultima norma in parti che non sono state toccate dalle modifiche apportate dalla legge regionale n. 5 del 2013».

3.- Nelle more del giudizio, la Regione Campania ha adottato la legge 7 agosto 2014, n. 16 (Interventi di rilancio e sviluppo dell'economia regionale nonché di carattere ordinamentale e organizzativo - collegato alla legge di stabilità regionale 2014), il cui art. 1, al comma 173, abroga l'art. 1, comma 183, della legge regionale 6 maggio 2013, n. 5, oggetto della presente impugnativa.

Considerato in diritto

Con ricorso, resistito dalla Regione Campania, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato - per denunciato contrasto con gli artt. 117, comma secondo, lettere *c*), *l*), ed *s*), e comma terzo; 118; 119, secondo comma, e 120, secondo comma, della Costituzione - la legge della Regione Campania 6 maggio 2013, n. 5, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Campania (Legge finanziaria regionale 2013)», relativamente all'art. 1, e con riguardo, nell'ordine, ai suoi commi 127, lettere *b*) e *c*); 140; 183; 36, lettere *c*), *d*) ed *e*); 44, lettera *a*), e 51.

1.- La disposizione di cui al comma 127, lettere *b*) e *c*), della legge in esame - modificativa di quella di cui all'art. 12, comma 2, della precedente legge regionale 27 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilan-



cio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Campania - Legge finanziaria 2012) - prevede la destinazione alla Regione di un indennizzo, variamente parametrato in relazione ai casi di utilizzazione di beni del demanio marittimo senza titolo ovvero in modo da questo difforme.

Il ricorrente denuncia, al riguardo, la violazione degli artt. 117, secondo comma, lettere *l)* ed *e)*, e 119, secondo comma, Cost., sul rilievo che l'indennizzo anzidetto rappresenti «una duplicazione dell'indennizzo dovuto allo Stato» ai sensi dell'art. 8 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400 (Disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, ponendosi, quindi, in contrasto con lo stesso art. 8 citato, nonché con l'art. 1, comma 257, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)» e con le disposizioni del codice della navigazione (artt. 32 e seguenti), che riservano allo Stato la potestà di imposizione e riscossione degli indennizzi in quanto inerenti alle funzioni dominicali ad esso spettanti in base all'art. 822 del codice civile.

1.1.- La questione è ammissibile, non rilevando in contrario che, come eccepito dalla resistente, non sia stata, a suo tempo, impugnata dallo Stato la disposizione originaria modificata da quella ora oggetto di censura, poiché - a prescindere dal contenuto di novità riconducibile alla modifica in questione - viene, nella specie, in rilievo il principio di inapplicabilità dell'istituto dell'acquiescenza nei giudizi in via principale (*ex plurimis*, sentenze n. 139 del 2013, n. 71 del 2012 e n. 187 del 2011).

1.2.- Nel merito, la questione è fondata, in relazione al profilo, assorbente, della inerenza della disciplina impugnata alla materia «ordinamento civile», di competenza esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera *l)*, Cost.).

E ciò alla stregua anche della prospettazione della stessa Regione Campania, per la quale l'indennizzo in questione rappresenterebbe una misura di «natura risarcitoria, costituendo una quantificazione predeterminata di un danno subito dall'Ente regionale»: una misura, dunque, di natura innegabilmente civilistica, che rimanda, appunto, agli istituti tipici della responsabilità civile e della forfetizzazione del danno.

2.- La disposizione di cui al comma 140 - per la quale «Se sono state accertate le violazioni di cui ai commi 138 e 139, l'autorità competente in materia di VIA, come individuata dalla normativa regionale, può disporre la sospensione dei lavori [...]» - è censurata per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost. (sulla competenza esclusiva statale in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema»), per contrasto con l'art. 29 del d.lgs. n. 152 del 2006.

Secondo il ricorrente - con il rimettere ad una scelta discrezionale dell'autorità competente la sospensione dei lavori con riguardo alle violazioni previste dai citati commi 138 e 139 - la Regione avrebbe dettato una disciplina difforme da quella posta dal legislatore statale, la quale, là dove si tratti di realizzazione di opere ed interventi effettuati in assenza della sottoposizione alle fasi di verifica di assoggettabilità o di valutazione, impone all'autorità competente, «valutata l'entità del pregiudizio ambientale arrecato e quello conseguente alla applicazione della sanzione, [...] l'obbligo di disporre la sospensione dei lavori, eventualmente prevedendo la demolizione ed il ripristino dello stato dei luoghi e della situazione ambientale».

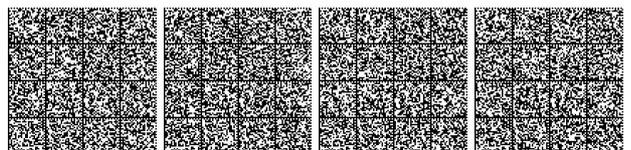
2.1.- La resistente non nega, peraltro, che detta disposizione attribuisca un potere discrezionale all'autorità regionale, ma sostiene che la stessa costituisca, in realtà, «una forma di adeguamento alla disciplina nazionale», e risponda «ad un'esigenza di razionalità per quei casi in cui l'eventuale mancanza del provvedimento di VIA sia talmente irrilevante da rendere irragionevole l'applicazione della sanzione dell'automatica sospensione dei lavori».

2.2.- La tesi difensiva della Regione Campania non vale, però, a porre la disposizione in esame al riparo dalla censura di illegittimità costituzionale.

È pur vero, infatti, che le Regioni, nell'esercizio delle proprie competenze, possono aumentare lo standard di tutela dell'ambiente (sentenze n. 92 del 2013 e n. 225 del 2009, per tutte), ma tale principio (su cui evidentemente fa leva la resistente) non è utilmente invocato nel caso di specie, nel quale non è dato ravvisare - e neppure è dedotto - quale maggior grado di tutela ambientale apporti la disciplina regionale, che oggettivamente privilegia, invece, le esigenze dell'utilizzatore rispetto a quelle del bene tutelato dalla Costituzione.

2.3.- Per l'innegabile invasione della competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente», la disposizione di cui al comma 140 dell'art. 1 della legge regionale in esame è, quindi, costituzionalmente illegittima.

3.- Il comma 183, dell'art. 1 della legge impugnata, testualmente prevede che, «Nel rispetto della vigente normativa in materia di scelta del contraente, la Giunta regionale e il Consiglio regionale procedono, a partire dal primo rinnovo contrattuale successivo alla data di entrata in vigore della presente legge, ad una revisione dei prezzi contrattuali per l'acquisto di beni e servizi comparabili, in modo da adeguare gli stessi alle singole voci di costo applicate in base ai parametri di prezzo-qualità utilizzati da Consip [...]».



Nella prospettazione del ricorrente, detta norma violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di «coordinamento della finanza pubblica», poiché, con il differire alla data di scadenza dei contratti in essere il predetto adeguamento, si porrebbe in contrasto con il principio fondamentale desumibile dall'art. 1, comma 13, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, il quale ha introdotto, «con effetti di automatica inserzione nei contratti in essere, il diritto di recesso della pubblica amministrazione contraente, da esercitarsi prima della scadenza contrattuale nel caso in cui i parametri delle convenzioni stipulate da Consip successivamente alla sottoscrizione del contratto siano migliorativi e l'appaltatore non acconsenta ad una modifica delle condizioni economiche tale da adeguare l'onere contrattuale ai citati parametri».

3.1.- La disposizione denunciata è stata abrogata dal comma 173 dell'art. 1 della legge della Regione Campania 7 agosto 2014, n. 16 (Interventi di rilancio e sviluppo dell'economia regionale nonché di carattere ordinamentale e organizzativo - collegato alla legge di stabilità regionale 2014), con effetto, ai sensi del comma 240 del medesimo art. 1 citato, dall'8 agosto 2014 (giorno successivo alla pubblicazione della stessa legge regionale nel Bollettino Ufficiale della Regione Campania).

Poiché non si può, però, escludere - ed è logico anzi ritenere - che nel periodo (1 anno e 3 mesi) di vigenza della norma censurata questa abbia consentito, nei contratti in corso, il differimento dell'adeguamento ai parametri CONSIP, la questione va, dunque, scrutinata nel merito.

3.2.- L'esame della censura induce a ritenerne la fondatezza.

La norma di cui all'art. 1, comma 13, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito dalla legge n. 135 del 2012 - oltre ad essere per struttura e contenuto riconducibile alla potestà legislativa esclusiva statale in materia di «ordinamento civile», di cui alla lettera *l*) dell'art. 117, secondo comma, Cost. - riveste anche il carattere di principio fondamentale di coordinamento di finanza pubblica, in una prospettiva funzionale - teleologica che la porta ad incidere sulla spesa pubblica al fine del conseguimento di obiettivi di risparmio.

Con detta norma statale interposta confligge manifestamente la disposizione regionale censurata (non a caso poi dalla stessa Regione abrogata), la quale va, pertanto, dichiarata costituzionalmente illegittima relativamente al periodo di sua vigenza.

4.- In conseguenza della rinuncia, di cui *infra* sub n. 7, l'impugnativa relativa alla lettera *e*) del comma 36 dell'art. 1 della legge regionale n. 5 del 2013, modificativo del comma 237-*duodecies* dell'art. 1 della legge regionale 15 marzo 2011, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2011), resta circoscritta alla previsione di decadenza dei direttori generali delle aziende sanitarie della Regione Campania «In caso di mancato rispetto del termine di centoquaranta giorni per la verifica del possesso dei requisiti ulteriori previsti dalla normativa e richiesti per l'accreditamento istituzionale» (di cui all'ultimo periodo sub lettera *e* del citato comma 36).

Il ricorrente denuncia, a tal riguardo, la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., per contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di tutela della salute, di cui all'art. 3-*bis*, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), e successive modificazioni, che individua specifiche cause di decadenza del direttore generale (gravi motivi, situazione di grave disavanzo, violazione di leggi o del principio di buon andamento e di imparzialità dell'amministrazione).

4.1.- La questione non è fondata.

È pur vero, infatti, che l'anzidetta norma interposta statale pone un principio fondamentale della materia «tutela della salute», cui è da ricondursi - come da giurisprudenza di questa Corte - la disciplina degli incarichi alla dirigenza sanitaria (sentenze n. 129 del 2012, n. 233 e n. 181 del 2006).

Tuttavia, la decadenza per inutile decorso del termine di centoquaranta giorni, per provvedere all'accreditamento definitivo delle strutture provvisoriamente accreditate - in quanto ricollegabile, come sostenuto dalla Regione, all'inerzia dei direttori generali delle ASL relativamente al rispetto del termine anzidetto - è pianamente riconducibile ad una delle ipotesi tipiche di decadenza previste dalla norma statale interposta di riferimento, quella cioè, della «violazione [...] del principio di buon andamento [...] dell'amministrazione».

5.- La disposizione di cui al comma 44, lettera *a*), dell'art. 1 della legge sottoposta a scrutinio di costituzionalità, nel modificare il comma 244 dell'art. 1 della già citata legge della Regione Campania n. 4 del 2011, prevede l'adozione di un regolamento regionale di disciplina dell'ARSAN (Agenzia regionale sanitaria) quale ente di supporto all'attività della Giunta stessa e del Consiglio regionale in materia sanitaria, strumentale ai fini dell'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario e dei programmi operativi per la prosecuzione dello stesso.



Detta norma è denunciata per sospetto contrasto con gli artt. 117, terzo comma, 118 e 120, secondo comma, Cost.

La questione - dichiaratamente proposta sulla base delle medesime argomentazioni già addotte dalla Presidenza del Consiglio dei ministri con un precedente ricorso avverso il citato comma 244 della legge regionale n. 4 del 2011 - non è fondata.

Con sentenza n. 141 del 2014, questa Corte ha dichiarato cessata, infatti, la materia del contendere, in ordine alla questione di legittimità costituzionale del predetto comma 244 dell'art. 1 della legge regionale n. 4 del 2011 proprio per il carattere satisfattivo, delle ragioni dello Stato, riconosciuto alle modifiche (da ultimo) apportate a detta norma dalle disposizioni di cui alle lettere *a)* e *b)* del comma 44 dell'art. 1 della legge regionale n. 5 del 2013 ora censurato.

E ciò per essere stato, con la suddetta modifica appunto previsto - conformemente a quanto il ricorrente auspicava - che l'ARSAN continui a svolgere le funzioni già esercitate (quelle, cioè, di ufficio strumentale ai fini dell'attuazione del piano di rientro del disavanzo sanitario) fino all'entrata in vigore del regolamento suddetto.

6.- Il comma 51 dell'art. 1 della legge in esame stabilisce che: «Il Ceinge (Biotecnologie avanzate società consortile *srl*), organismo di diritto pubblico ai sensi del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione alle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE - Codice degli appalti), è centro regionale di riferimento per la diagnostica di biologia molecolare clinica e delle malattie congenite del metabolismo e delle malattie rare. Con decreto del Commissario ad acta per il piano di rientro dal disavanzo sanitario, è stabilito il finanziamento alle attività assistenziali sulla base del tariffario regionale. Il finanziamento, modificabile annualmente in base ad eventuali e motivati fabbisogni integrativi, è erogato a partire dall'anno 2013, mediante convenzioni quinquennali con la Regione Campania. Per colmare la carenza dell'offerta della rete laboratoristica regionale, il Ceinge può presentare domanda di accreditamento istituzionale, previa verifica di rispondenza ai requisiti di qualificazione richiesti. I contratti sono stipulati nei limiti fissati da appositi provvedimenti commissariali. Il predetto istituto opera sulla base di accordi istituzionali in coerenza e nei limiti dei vincoli finanziari previsti dal piano di rientro e connessi programmi operativi e comunque fatte salve le spettanze di cui alle poste dei bilanci regionali degli anni 2009, 2010, 2011 e 2012».

Questa disposizione contrasterebbe, secondo il ricorrente, l'art. 117, terzo comma Cost., in materia di «tutela della salute», giacché - nel prevedere «il finanziamento alle attività assistenziali sulla base del tariffario regionale, di una struttura quale il CEINGE che, come reso evidente dalla stessa norma, non è ancora accreditato» - violerebbe i principi fondamentali desumibili dagli artt. da 8-*bis* ad 8-*sexies* del d.lgs. n. 502 del 1992, in forza dei quali «le strutture che erogano prestazioni sanitarie possono essere poste “a carico” del servizio sanitario nazionale solo dopo stipulazione di appositi accordi contrattuali con le strutture interessate, i quali, a loro volta, presuppongono che le stesse siano state previamente accreditate».

Viceversa, secondo la Regione Campania, il CEINGE non potrebbe essere equiparato ad un qualsiasi operatore privato, «per l'effetto imponendogli l'obbligo del preventivo accreditamento per poter accedere al “finanziamento delle attività assistenziali sulla base del tariffario regionale”».

6.1.- Il CEINGE è effettivamente riconducibile, come dedotto dalla resistente, alla categoria degli Istituti di ricovero e cura di carattere scientifico (IRCCS): tale qualifica risultando ad esso espressamente conferita con delibera della Giunta regionale 1° agosto 2008, n. 1298, e poi anche successivamente confermata con decreto 30 settembre 2010, n. 55, del Commissario ad acta per il ripianamento del disavanzo sanitario.

6.2.- Gli IRCCS rinvencono l'originaria loro disciplina nell'art. 42 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale), per la quale «Detti istituti per la parte assistenziale sono considerati presidi ospedalieri multizonali delle unità sanitarie locali nel cui territorio sono ubicati».

Successivamente il decreto legislativo 16 ottobre 2003, n. 288 (Riordino della disciplina degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, a norma dell'articolo 42, comma 1, della legge 16 gennaio 2003, n. 3) ha previsto:

a) la trasformazione in Fondazioni degli IRCCS di diritto pubblico esistenti alla data di entrata in vigore della legge 16 gennaio 2003, n. 3 (Disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione), con attribuzione, agli enti così trasformati, della denominazione «Fondazione IRCCS» (art. 2, comma 1);

b) un atto di intesa in sede di «Conferenza Stato - regioni» per la disciplina delle modalità di organizzazione, di gestione e di funzionamento degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico non trasformati in Fondazioni (art. 5);

c) l'istituzione di nuovi IRCCS, «subordinata al riconoscimento di cui al comma 3» (art. 13).

In quest'ultimo caso, a mente del comma 2 dello stesso art. 13, le «strutture pubbliche che chiedono il riconoscimento possono costituirsi nella forma delle Fondazioni di cui all'articolo 2; le strutture private debbono costituirsi in una delle forme giuridiche disciplinate dal codice civile».

Il riconoscimento «del carattere scientifico è soggetto al possesso, in base a titolo valido», di taluni requisiti, tra cui, segnatamente, la «titolarità dell'autorizzazione e dell'accreditamento sanitari» (lettera b del comma 3 dell'art. 13).



Peraltro, secondo quanto previsto dall'art. 15, comma 1, del medesimo d.lgs. n. 288 del 2003, le «Fondazioni IRCCS, gli Istituti non trasformati e quelli privati inviano ogni due anni al Ministero della salute i dati aggiornati circa il possesso dei requisiti di cui all'articolo 13».

In definitiva, con l'entrata in vigore del suddetto decreto anche le Fondazioni e gli Istituti non trasformati, come già gli Istituti privati di nuova istituzione, sono tenuti ad ottenere - ogni due anni (tre anni nella versione originaria della disposizione, prima della modifica recata dal decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 recante «Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante, un più alto livello di tutela della salute, convertito, con modificazioni dalla legge 8 novembre 2012, n. 189») - la conferma del riconoscimento in base al possesso dei requisiti al cui art. 13 e, dunque, della «titolarità dell'autorizzazione e dell'accreditamento sanitari».

Ne consegue che, al pari delle strutture pubbliche e strutture ad esse equiparate, anche gli IRCCS di nuova istituzione e quelli confermati dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 288 del 2003 sono tenuti a richiedere ed ottenere l'accreditamento istituzionale ai sensi dell'art. 8-*quater* del d.lgs. n. 502 del 1992.

6.3.- In ragione del suo inquadramento tra gli IRCCS (ma ad identica conclusione condurrebbe l'alternativa sua qualificazione come struttura equiparata a quelle pubbliche), il CEINGE è, pertanto, tenuto a conseguire l'accreditamento istituzionale e, sulla base di tale accreditamento, è altresì abilitato alla stipula di accordi contrattuali che consentano la remunerazione delle prestazioni a carico del Servizio sanitario nazionale (S.S.N.).

La interdipendenza tra accreditamento e accordi contrattuali è, del resto, confermata dal comma 2 del citato art. 8-*quater*, che puntualizza come «La qualità di soggetto accreditato non costituisce vincolo per le aziende e gli enti del servizio sanitario nazionale a corrispondere la remunerazione delle prestazioni erogate, al di fuori degli accordi contrattuali di cui all'articolo 8-*quinquies*. I requisiti ulteriori costituiscono presupposto per l'accreditamento e vincolo per la definizione delle prestazioni previste nei programmi di attività delle strutture accreditate, così come definiti dall'articolo 8-*quinquies*».

Ulteriore e decisa conferma proviene altresì dal comma 2-*quinquies* dell'art. 8-*quinquies*, secondo cui «In caso di mancata stipula degli accordi di cui al presente articolo, l'accreditamento istituzionale di cui all'articolo 8-*quater* delle strutture e dei professionisti eroganti prestazioni per conto del Servizio sanitario nazionale interessati è sospeso». Ed in siffatto contesto rileva, per l'appunto, la previsione di cui al comma 2-*quater* del medesimo art. 8-*quinquies*, introdotta dal comma 1-*quinquies* dell'art. 79 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione Tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 - dunque, in un assetto ordinamentale che già imponeva agli IRCCS l'accreditamento istituzionale - in forza della quale le Regioni possono stipulare «accordi con le fondazioni istituti di ricovero e cura a carattere scientifico e con gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico pubblici e contratti con gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico privati, che sono definiti con le modalità di cui all'articolo 10, comma 2, del decreto legislativo 16 ottobre 2003, n. 288».

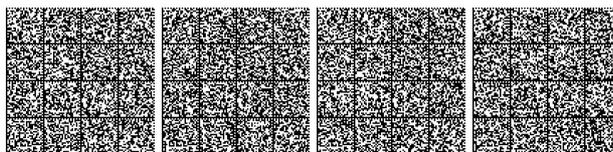
Significativamente l'art. 10, comma 2, si indirizza, del resto, all'attività assistenziale degli IRCCS, da attuarsi «in coerenza con la programmazione sanitaria regionale», così da essere «finanziata a prestazione dalla Regione competente per territorio, in base ai tetti di spesa ed ai volumi di attività predeterminati annualmente dalla programmazione regionale, nonché sulla base di funzioni concordate con le Regioni», dunque, secondo la remunerazione delle prestazioni di cui all'art. 8-*sexies* del d.lgs. n. 502 del 1992.

Previsione, questa, che conferma, per l'appunto, la distinzione tra attività assistenziale - che soltanto viene in rilievo ai fini della impugnativa statale della norma regionale campana - ed attività di ricerca, la quale invece è finanziata - ai sensi del comma 1 dello stesso art. 10 citato - solo per le Fondazioni IRCCS e gli Istituti non trasformati, «nei limiti ed in coerenza con i programmati obiettivi di finanza pubblica del vigente Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF), [...] a valere sugli stanziamenti di cui all'articolo 12, comma 2, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni, nonché dalle Regioni e da altri organismi pubblici e privati»; dunque, principalmente tramite il Fondo sanitario nazionale (e, quindi, la fiscalità generale).

6.4.- Di qui, il contrasto della disposizione di legge regionale denunciata - che ammette il CEINGE al finanziamento per le attività assistenziali senza previo accreditamento (rimesso alla mera facoltà di scelta dell'ente) - con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di «tutela della salute» evocati dal ricorrente.

7.- Relativamente alle disposizioni di cui all'art. 1, comma 36, lettere *c)*, *d)* ed *e)*, per la parte non concernente la decadenza dei direttori generali delle ASL, la Presidenza del Consiglio dei ministri ha, come detto, rinunciato al ricorso. La rinuncia è stata ritualmente accettata dalla Regione Campania.

Ne consegue, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'estinzione del processo *in parte qua*.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 51, 127, lettere b) e c), 140 e 183, della legge della Regione Campania 6 maggio 2013, n. 5, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Campania (Legge finanziaria regionale 2013)»;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 36, lettera e), ultimo periodo, e 44, lettera a), della legge della Regione Campania n. 5 del 2013, promossa in riferimento agli artt. 117, terzo comma, 118 e 120, secondo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso in epigrafe;

3) dichiara, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, estinto il processo relativamente alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 36, lettere c), d) ed e) (escluso l'ultimo periodo) della legge della Regione Campania n. 5 del 2013, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 maggio 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*Mario Rosario MORELLI, *Redattore*Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria l'1 luglio 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI

T_150124

N. 125

Sentenza 8 giugno - 1° luglio 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Concorso delle Autonomie speciali alla manovra di contenimento della spesa pubblica - Misure volte alla riduzione dei costi nel settore sanitario (riduzione dello standard dei posti letto ospedalieri accreditati; quantificazione delle riduzioni del livello del fabbisogno del servizio sanitario nazionale e del correlato finanziamento).

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135 - art. 15, commi 13, lettera c), e 22; legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2013), art. 1, comma 132.
-



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alessandro CRISCUOLO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 15, commi 13, lettera *c*), 15, 16, 17, 22 e 24-*bis* del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135 e dell'art 1, comma 132, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2013), promossi dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, dalle Province autonome di Bolzano e di Trento, dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e dalla Regione siciliana con ricorsi notificati il 12-17, il 9 e il 13 ottobre 2012, il 19-22 e il 27 febbraio 2013, depositati in cancelleria il 16, il 17 e il 18 ottobre 2012, il 25 febbraio e l'8 marzo 2013, rispettivamente iscritti ai nn. 144, 149 e 156 del registro ricorsi 2012 e ai nn. 24 e 43 del registro ricorsi 2013.

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

udito nell'udienza pubblica del 24 marzo 2015 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano sostituito per la redazione della decisione dal Giudice Aldo Carosi;

uditi gli avvocati Francesco Saverio Marini per la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, Michele Costa e Cristina Bernardi per la Provincia autonoma di Bolzano, Giandomenico Falcon per la Provincia autonoma di Trento, Beatrice Fiandaca per la Regione siciliana e l'avvocato dello Stato Stefano Varone per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso depositato il 16 ottobre 2012 ed iscritto al registro ricorsi n. 144 del 2012, la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha impugnato, tra le altre disposizioni, l'art. 15, comma 22, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135 - in riferimento agli artt. 2, primo comma, lettera *a*), 3, primo comma, lettere *f*) ed *l*), 4, 12, 48-*bis* e 50 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), in relazione agli artt. 34 e 36 della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), ed agli articoli da 2 a 7 della legge 26 novembre 1981, n. 690 (Revisione dell'ordinamento finanziario della regione Valle d'Aosta), nonché in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 della Costituzione, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), ed ai principi di leale collaborazione e di ragionevolezza.

1.1.- L'art. 15, comma 22, alla luce delle precedenti disposizioni volte al contenimento della spesa per il settore sanitario, prevede la progressiva riduzione del livello di fabbisogno del Servizio sanitario nazionale (di 900 milioni di euro per il 2012, 1.800 per il 2013, 2.000 per il 2014, 2.100 a decorrere dal 2015). Tali riduzioni sono ripartite tra le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano secondo criteri e modalità proposti in sede di autocoordinamento regionale, da recepire attraverso intesa in sede di Conferenza permanente Stato-Regioni per la ripartizione del fabbisogno sanitario e le disponibilità finanziarie annue per il Servizio sanitario nazionale, entro il 30 settembre 2012, con riferimento al 2012, ed entro il 30 novembre 2012 con riferimento agli anni 2013 e seguenti. Qualora non intervenga la proposta in sede di autocoordinamento entro i termini prestabiliti, è la normativa vigente a regolare il



concorso di ciascuna Regione e Provincia autonoma alla ripartizione del fabbisogno e delle disponibilità finanziarie annue per il Servizio sanitario nazionale. Infine, il comma impugnato stabilisce che le Regioni a statuto speciale e le Province autonome, con l'esclusione della Regione siciliana, assicurino il concorso alla ripartizione del fabbisogno e delle disponibilità mediante le procedure previste dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione). Fino all'emanazione di tali norme di attuazione, l'importo del concorso alla manovra di contenimento è annualmente accantonato a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali.

Secondo la ricorrente, la norma censurata contrasterebbe con la disposizione statutaria che riconosce alla Regione potestà legislativa in materia di «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale» (art. 2, primo comma, lettera a, dello statuto), ambito cui andrebbe ricondotto l'ordinamento contabile ed il potere di regolare la gestione del bilancio regionale, in base alla giurisprudenza costituzionale.

Inoltre, la Regione sarebbe titolare, ai sensi dell'art. 3, primo comma, lettere *f*) ed *l*), dello statuto, di potestà legislativa integrativa e attuativa in materia di «finanze regionali e comunali» e di «igiene e sanità, assistenza ospedaliera e profilattica». Tali disposizioni, alla luce degli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., quali risultanti dalla riforma del Titolo V Cost., le attribuirebbero una competenza legislativa non più meramente suppletiva di quella statale. Infine, la ricorrente evoca l'art. 4 dello statuto, che le attribuisce il potere di esercitare le funzioni amministrative nei corrispondenti ambiti, e l'art. 12 dello statuto, in materia di quote tributarie erariali. In attuazione di tali disposizioni statutarie sarebbe stata approvata la legge n. 724 del 1994, i cui artt. 34 e 36 prevedrebbero che la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste provveda al finanziamento del Servizio sanitario nazionale nel rispettivo territorio senza oneri a carico del bilancio statale. Tale quadro normativo renderebbe evidente come l'obbligo imposto alla ricorrente di partecipare alla riduzione del fabbisogno sanitario e del relativo finanziamento, interamente a suo carico, contrasti apertamente con i parametri evocati, rendendo irragionevole l'imposizione della partecipazione alla manovra di contenimento del fabbisogno. Le eventuali economie di spesa derivanti dall'applicazione del decreto-legge impugnato non potrebbero che essere esclusivamente destinate ad interventi relativi al settore sanitario regionale, diversamente da quanto stabilito dalla norma impugnata.

L'intervento della normativa statale, inoltre, sarebbe illegittimo in base agli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., letti in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, poiché determinerebbe un'ingiustificata limitazione dell'autonomia finanziaria valdostana in materia sanitaria.

Il meccanismo di concorso al risanamento finanziario previsto, inoltre, inciderebbe unilateralmente sulle compartecipazioni ai tributi erariali, senza considerare come tale materia sia riservata alla normativa di attuazione contenuta negli articoli da 2 a 7 della legge n. 690 del 1981, che fissa le quote di compartecipazione al gettito dei tributi erariali da devolvere alla Regione. Tali disposizioni, del resto, non sarebbero modificabili con legge ordinaria, ma soltanto con il procedimento previsto dall'art. 48-*bis* dello statuto. Infatti, l'art. 1 del decreto legislativo 22 aprile 1994, n. 320 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Valle d'Aosta), stabilisce che l'ordinamento finanziario regionale, previsto dall'art. 50 dello statuto, possa essere modificato soltanto con il procedimento di cui all'art. 48-*bis* dello statuto medesimo.

Per analoghe ragioni la normativa censurata colliderebbe anche con i principi costituzionali di leale collaborazione e di ragionevolezza. Con riferimento al primo, andrebbe considerato che non sono stati previsti meccanismi di coinvolgimento diretto della Regione né criteri per la concreta ripartizione del concorso tra le Regioni ad autonomia speciale, aspetto che ridonderebbe nella violazione delle norme statutarie e di attuazione relative all'autonomia finanziaria regionale. Quanto al secondo, anch'esso ridondante in una menomazione della sfera di autonomia organizzativa e finanziaria della Regione, la disposizione impugnata prevederebbe che l'accantonamento sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali operi fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui all'art. 27 della legge n. 42 del 2009. Poiché un termine finale non sarebbe individuato, la disciplina transitoria acquisirebbe un'irragionevole durata indeterminata nel tempo.

2.- Con atto depositato il 26 novembre 2012 si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo l'inammissibilità o, comunque, l'infondatezza delle censure proposte dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste.

2.1.- Il resistente evidenzia come l'art. 15, comma 22, del d.l. n. 95 del 2012 abbia previsto un sistema per stabilire le modalità di conseguimento degli obiettivi di contenimento della spesa sanitaria basato sull'art. 27 della legge n. 42 del 2009 e come la disposizione censurata si inserisca tra gli interventi del legislatore statale legittimi, in quanto riconducibili a ragioni di coordinamento finanziario ed, in particolare, al contenimento della spesa.



A tale contenimento, infatti, tenderebbe la fissazione del livello di finanziamento del Servizio sanitario nazionale, il quale si configurerebbe come una riduzione non delle risorse disponibili per le Regioni, ma del livello dei costi sanitari. In particolare, la riduzione del fabbisogno deriverebbe da quella degli standard di posti letto, che diminuirebbero il livello della spesa e tenderebbero alla maggiore efficienza della stessa. Per tale ragione, oltre al coordinamento finanziario, la disposizione censurata sarebbe espressione della potestà legislativa statale in materia di livelli essenziali delle prestazioni, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., e sarebbe proprio a causa della riduzione del fabbisogno che il comma censurato prevede che lo Stato rientri nella disponibilità di una quota delle risorse finanziarie precedentemente destinate al suo finanziamento.

Nell'ottica del rispetto dell'autonomia regionale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, la disposizione censurata avrebbe attribuito loro il compito di distribuire l'effetto della riduzione del fabbisogno attraverso forme di coordinamento da recepire con un'intesa sancita dalla Conferenza Stato-Regioni. Solo in via residuale viene previsto che, qualora la proposta di ripartizione del concorso alla manovra di correzione non giunga entro il termine stabilito, la ripartizione si effettui sulla base della normativa vigente.

Al ridimensionamento delle risorse destinate al Servizio sanitario nazionale, derivante dalla riduzione del relativo fabbisogno, sarebbero tenute anche le autonomie speciali senza che per questo si verifichi una violazione delle loro prerogative costituzionali in materia finanziaria, aspetto che configurerebbe anche un vizio d'inammissibilità del ricorso.

In mancanza di tale partecipazione, le Regioni speciali e le Province autonome manterrebbero risorse in eccedenza e dunque potrebbero effettuare delle spese maggiori rispetto a quelle consentite alle altre Regioni. Inoltre, qualora le autonomie speciali non fossero coinvolte nella riduzione del fabbisogno, l'intervento legislativo statale avrebbe caratteri discriminatori con riferimento alle prestazioni offerte ai cittadini sul territorio nazionale.

La circostanza che l'accantonamento dell'importo avvenga sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali non comporterebbe, d'altronde, una violazione dell'art. 48-*bis* dello statuto della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, mediata dagli articoli da 2 a 7 della legge n. 690 del 1981, in quanto la norma censurata detterebbe una disciplina meramente transitoria e contingente, strumentale alla realizzazione degli obiettivi di coordinamento e limitata al periodo necessario ad adottare le norme di attuazione. Pertanto, non sussisterebbe alcuna violazione né del canone della ragionevolezza, né del principio di leale collaborazione.

3.- Con memoria depositata il 28 maggio 2013 la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha sostanzialmente ribadito gli argomenti già svolti nel ricorso, contestando gli assunti della difesa erariale.

4.- Con memoria depositata il 29 maggio 2013 il Presidente del Consiglio dei ministri ha ulteriormente replicato, evidenziando, in particolare, che recente giurisprudenza costituzionale avrebbe validato strumenti di controllo del fabbisogno finanziario, lasciando impregiudicata la disponibilità da parte degli enti territoriali delle risorse di cui essi sono titolari, escludendo, ad esempio, l'illegittimità delle norme che disciplinano il sistema di tesoreria unica statale ed ammettendo limitazioni della spesa per il personale, configurandole quali principi fondamentali della legislazione statale.

5.- Con ricorso depositato il 17 ottobre 2012 ed iscritto al n. 149 del registro ricorsi per l'anno 2012, la Provincia autonoma di Bolzano ha proposto questione di legittimità costituzionale, tra le altre disposizioni, dell'art. 15, comma 13, lettera *c*), del d.l. n. 95 del 2012 in riferimento agli artt. 4, primo comma, numero 7), 8, primo comma, numero 1), 9, primo comma, numero 10), e 16 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), in relazione al decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 1975, n. 474 (Norme di attuazione dello statuto per la regione Trentino-Alto Adige in materia di igiene e sanità), al decreto del Presidente della Repubblica 26 gennaio 1980, n. 197 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti integrazioni alle norme di attuazione in materia di igiene e sanità approvate con decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 1975, n. 474), ed agli artt. 2, 3 e 4 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra gli atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), nonché in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

5.1.- La ricorrente evidenzia che il citato art. 15, al fine di ottenere risparmi di spesa nel settore sanitario, assume specifiche misure afferenti all'organizzazione sanitaria. Tra le stesse, viene in evidenza l'art. 15, comma 13, lettera *c*), il quale prevede l'assunzione, entro il 31 ottobre 2012, di un regolamento statale, da approvare previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni e Province autonome, avente ad oggetto standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi dell'assistenza ospedaliera, sulla base del quale le Regioni e le Province autonome adottano provvedimenti di riduzione dello standard dei posti letto ospedalieri accreditati ed a carico del Servizio sanitario regionale, adeguando le dotazioni organiche sulla base di un tasso di ospedalizzazione predeterminato dal medesimo comma 13, lettera *c*). In



ogni caso viene stabilito che almeno il cinquanta per cento dei posti letto da ridurre sia a carico dei presidi ospedalieri pubblici e che la riduzione sia conseguita esclusivamente attraverso la soppressione di unità operative complesse. Fino alla realizzazione del processo di riduzione, viene sospeso il conferimento o il rinnovo di incarichi a tempo determinato.

Infine, la norma dispone che venga promosso il passaggio dal ricovero ordinario a quello diurno e da quest'ultimo all'assistenza in regime ambulatoriale, favorendo l'assistenza residenziale e domiciliare.

Secondo la ricorrente, risulterebbero così violate le competenze attribuite alle Province autonome di Trento e di Bolzano dagli artt. 4, primo comma, numero 7), 8, primo comma, numero 1), 9, primo comma, numero 10), e 16 dello statuto della Regione Trentino-Alto Adige in materia di organizzazione dei propri uffici e del relativo personale, nonché in materia di igiene e sanità, compresa l'assistenza sanitaria ed ospedaliera, e la corrispondente potestà amministrativa.

Tali disposizioni statutarie avrebbero in parte ricevuto attuazione ad opera del d.P.R. n. 474 del 1975 e del d.P.R. n. 197 del 1980. Inoltre, a seguito della riforma del Titolo V Cost., alle Province autonome sarebbe attribuita la competenza legislativa in materia di tutela della salute, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, materia di portata più ampia di quella «assistenza sanitaria e ospedaliera» e di organizzazione sanitaria.

La normativa censurata, qualora fosse effettivamente applicabile alla Provincia autonoma di Bolzano, inciderebbe su detti ambiti materiali con una disciplina estremamente dettagliata, praticando una riduzione dello standard dei posti letto ed assumendo specifici tassi di ospedalizzazione senza considerare le competenze provinciali sopra richiamate.

Inoltre, la ricorrente assume la violazione dell'art. 4 del d.lgs. n. 266 del 1992, in quanto il legislatore statale avrebbe illegittimamente disposto la delegificazione dei principi fondamentali, essendo il regolamento di delegificazione un veicolo normativo idoneo a delineare le grandi riforme economico-sociali che s'impongono alla potestà legislativa provinciale.

Ancora, verrebbe in rilievo il sistema dei rapporti tra la potestà normativa ed amministrativa dello Stato e quella della Provincia autonoma, prevista dagli artt. 2, 3 e 4 del d.lgs. n. 266 del 1992, che disciplinano il processo di adeguamento della legislazione regionale e provinciale alle norme di principio fissate dal legislatore statale e vincolanti anche per gli ordinamenti regionale e provinciale, in tal modo impedendo che il primo possa dettare norme direttamente precettive per i secondi o assumere atti di indirizzo e coordinamento o svolgere attività amministrativa al di fuori delle ipotesi e secondo le procedure espressamente individuate dalla normativa di attuazione statutaria.

Infine, la ricorrente rammenta di aver già esercitato le proprie competenze in materia di tutela della salute, anche con riferimento all'organizzazione del Servizio sanitario provinciale, in particolare con la legge della Provincia autonoma di Bolzano 5 marzo 2001, n. 7 (Riordinamento del servizio sanitario provinciale). La sospensione del conferimento o del rinnovo di incarichi prevista dalla norma censurata fino all'avvenuta realizzazione del processo di riduzione dei posti letto e delle unità operative complesse comporterebbe la completa sospensione dell'art. 24 della legge provinciale n. 7 del 2001, disciplinante a livello provinciale i contratti a tempo determinato in violazione delle competenze in materia di tutela della salute e dei limiti alla potestà statale d'indirizzo e coordinamento.

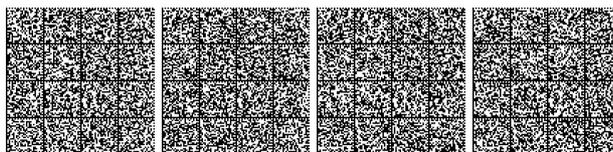
6.- Con atto depositato il 19 novembre 2012 si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo l'infondatezza delle questioni prospettate.

6.1.- Il resistente evidenzia come il censurato art. 15 del d.l. n. 95 del 2012 miri a razionalizzare e ridurre la spesa sanitaria, limitatamente agli anni 2012-2015, con l'obiettivo di ridurre il livello del fabbisogno del Servizio sanitario nazionale e del correlato finanziamento. Ne emergerebbe un quadro volto al rapido riequilibrio dei conti pubblici come richiesto dall'Unione europea. Conseguentemente, la materia sarebbe rimessa, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera a), alla competenza legislativa esclusiva statale, in quanto inquadrabile tra i «rapporti dello Stato con l'Unione europea».

Relativamente alla prevista adozione di un regolamento, il resistente assume che la competenza a definire gli standard di assistenza ospedaliera atterrebbe direttamente ai livelli essenziali di assistenza, la cui determinazione spetta allo Stato in base all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., su una base egualitaria, con riferimento all'intero territorio nazionale. Di conseguenza, non sussisterebbe alcuna lesione di competenze legislative della Provincia autonoma di Bolzano.

7.- Con memoria depositata il 27 maggio 2013, il Presidente del Consiglio dei ministri ha insistito per la dichiarazione di inammissibilità o infondatezza delle questioni proposte dalla Provincia autonoma di Bolzano.

7.1.- In particolare, la difesa dello Stato ha rimarcato che l'intervento normativo di cui al censurato art. 15 sarebbe da ricondursi al potere di fissazione dei livelli essenziali delle prestazioni sanitarie di cui all'art. 117, lettera m), Cost., venendo in rilievo un comune denominatore dei livelli di struttura e di tecnologia degli ospedali nonché di qualità dell'assistenza ospedaliera offerta dal sistema sanitario pubblico.



Inoltre, l'intervento normativo, mediante la fissazione di regole e modalità di contenimento della spesa sanitaria, configurerebbe attuazione del coordinamento della finanza pubblica di cui agli artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, Cost., applicabili anche alle autonomie speciali in forza del loro obbligo di partecipazione all'azione di risanamento della finanza pubblica, obbligo reso ancor più stringente dalla recente introduzione in Costituzione del principio di pareggio del bilancio da intendersi in senso dinamico, nel perdurare della situazione di emergenza finanziaria, anche ai sensi dei principi di solidarietà economica e politica (art. 2 Cost.), di equità sostanziale nella ripartizione dei sacrifici imposti (art. 3 Cost.), di proporzionalità dei carichi fiscali (art. 53 Cost.), di tutela della unità economica e giuridica dello Stato (art. 120 Cost.) e delle istanze perequative (art. 119 Cost.).

8.- Con memoria depositata il 29 maggio 2013 la Provincia autonoma di Bolzano ha ulteriormente dedotto l'illegittimità della disposizione da essa censurata.

8.1.- L'art. 15, comma 13, lettera c), del d.l. n. 95 del 2012 interverrebbe al dichiarato scopo di ridurre il livello del fabbisogno del Servizio sanitario nazionale insieme al suo finanziamento. Per tale ragione la disposizione non potrebbe rivolgersi alla Provincia autonoma di Bolzano, in quanto sganciata dal finanziamento del Servizio sanitario nazionale, ai sensi dell'art. 34, comma 3, della legge n. 724 del 1994.

Il richiamo ai livelli essenziali di assistenza sarebbe inconferente, considerato il potere provinciale di incrementare il livello di tutela rispetto a quanto fissato dal legislatore statale.

9.- Con memoria depositata il 29 settembre 2014 la Provincia autonoma di Bolzano evidenzia l'intervenuta attuazione dell'art. 15, comma 13, lettera c), del d.l. n. 95 del 2012 ad opera del decreto del Ministero della salute 18 ottobre 2012 (Remunerazione prestazioni di assistenza ospedaliera per acuti, assistenza ospedaliera di riabilitazione e di lungodegenza post acuzie e di assistenza specialistica ambulatoriale).

10.- Con ricorso depositato il 18 ottobre 2012 ed iscritto al registro ricorsi n. 156 del 2012, la Provincia autonoma di Trento ha impugnato l'art. 15, comma 13, lettera c), del d.l. n. 95 del 2012 in riferimento agli artt. 9, primo comma, numero 10), 16 e 79 dello statuto della Regione autonoma Trentino-Alto Adige, in relazione all'art. 2, secondo comma, del d.P.R. n. 474 del 1975 ed al d.P.R. n. 197 del 1980, nonché in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

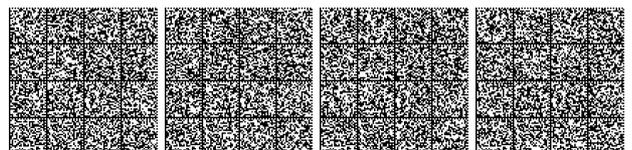
10.1.- La Provincia autonoma di Trento inquadra preliminarmente le competenze provinciali in tema di sanità richiamando le disposizioni statutarie (segnatamente gli artt. 9, primo comma, numero 10), e 16 dello statuto) per poi segnalare che, in base alla giurisprudenza di questa Corte, la competenza provinciale si sarebbe estesa con la riforma del Titolo V Cost. in ragione dell'art. 117, terzo comma, Cost. in materia di «tutela della salute». Inoltre, l'art. 2, secondo comma, del d.P.R. n. 474 del 1975 assegna alle Province autonome le potestà legislative e amministrative attinenti al funzionamento e alla gestione delle istituzioni e degli enti sanitari, chiamandole a garantire prestazioni di assistenza igienico-sanitaria ed ospedaliera non inferiori agli standard minimi previsti dalle normative nazionale e comunitaria.

Relativamente al meccanismo di finanziamento del Servizio sanitario nazionale, la ricorrente evidenzia come l'art. 34, comma 3, della legge n. 724 del 1994 disponga che le Province autonome provvedano al relativo finanziamento nei rispettivi territori, senza alcun apporto da parte del bilancio statale. Questa disposizione si inserirebbe in un più ampio contesto, relativo alla materia finanziaria, in cui vengono precisati - segnatamente dall'art. 79, primo comma, dello statuto - i termini nei quali le Province autonome partecipano agli obiettivi, tra l'altro, di perequazione e solidarietà. L'art. 79, terzo comma, dello statuto, inoltre, precisa che spetta alle Province autonome stabilire gli obblighi relativi al patto di stabilità interno, anche con riferimento alle aziende sanitarie, escludendo l'applicazione delle misure adottate per le Regioni e per gli altri enti nel restante territorio nazionale. Infine, il quarto comma del medesimo art. 79 ribadirebbe che le disposizioni statali relative agli obiettivi di perequazione e solidarietà, nonché al patto di stabilità interno, non trovano applicazione con riferimento alle Province autonome.

Così ricostruito il quadro normativo, la ricorrente denuncia innanzitutto l'illegittimità del vincolo al rispetto degli standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi all'assistenza ospedaliera fissati con regolamento statale, in quanto non si tratterebbe di livelli essenziali, ma dell'obbligo di non oltrepassare gli standard stessi. Se tale disposizione venisse interpretata nel senso di stabilire standard inderogabili anche nel massimo, la sua applicazione alla Provincia autonoma di Trento sarebbe costituzionalmente illegittima in quanto sarebbe violata la norma di attuazione di cui all'art. 2, secondo comma, del d.P.R. n. 474 del 1975, laddove stabilisce che la Provincia garantisca l'erogazione di prestazioni di assistenza «non inferiori» a standard minimi previsti dalle normative nazionale e comunitaria, consentendo dunque di garantire standard superiori a tale livello.

Verrebbe inoltre lesa l'autonomia finanziaria provinciale relativamente al finanziamento della sanità. Infatti, secondo la giurisprudenza di questa Corte, la legislazione statale non potrebbe dettare norme di coordinamento finanziario relative al finanziamento della spesa sanitaria, qualora - come nella fattispecie - non vi concorra.

In terzo luogo, la limitazione negli standard in materia sanitaria sarebbe incongrua anche se commisurata alla generale autonomia finanziaria provinciale. Infatti, l'art. 79 dello statuto e il principio dell'accordo, al centro dei rap-



porti finanziari tra lo Stato e le autonomie speciali, escluderebbe che la Provincia sia soggetta alle misure di coordinamento finanziario relative alle Regioni ordinarie. Dunque, sarebbe illegittima l'assimilazione a queste ultime, atteso che la ricorrente finanzia il Servizio sanitario nazionale ed è dotata di uno speciale regime con riferimento al concorso agli obiettivi di finanza pubblica, anche con specifico riferimento alle aziende sanitarie.

Risulterebbe altresì illegittimo quanto disposto dalla normativa censurata con riferimento ai provvedimenti di riduzione dello standard dei posti letto ospedalieri, con l'obbligo che questa avvenga per almeno il cinquanta per cento a carico dei presidi ospedalieri pubblici e tramite la soppressione di unità operative complesse. A tale vincolo si opporrebbero innanzitutto le medesime considerazioni relative alla norma di attuazione di cui all'art. 2, secondo comma, del d.P.R. n. 474 del 1975, così come di quelle relative all'autonomia finanziaria provinciale, sia generale che specifica per il settore sanitario. Inoltre, a tali profili d'illegittimità si aggiungerebbe quello relativo al carattere dettagliato dei vincoli in questione, dal momento che non si tratterebbe di livelli minimi, ma di standard relativi alle caratteristiche organizzative ed operative del servizio, in violazione della competenza in materia di «organizzazione sanitaria».

Sarebbe inoltre illegittima la disposizione di cui al terzo periodo del censurato art. 15, comma 13, lettera c), secondo cui nelle singole Regioni e Province autonome è sospeso il conferimento o il rinnovo d'incarichi a tempo determinato fino alla realizzazione del processo di riduzione dei posti letto e delle corrispondenti unità operative complesse. Tale disposizione da un lato si connetterebbe strumentalmente alle disposizioni già contestate, evidenziando che queste ultime enucleano non standard minimi, ma livelli massimi da non superare; dall'altro, essa recherebbe una disciplina direttamente ed immediatamente precettiva, facendo sorgere doveri e divieti, in violazione dell'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, in base al quale nelle materie provinciali le leggi statali non si applicano direttamente, ma fanno sorgere solo doveri di adeguamento, nella misura in cui concretano limiti statutari.

11.- Con atto depositato il 22 novembre 2012 si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo l'inammissibilità o, comunque, l'infondatezza delle questioni proposte dalla Provincia autonoma di Trento.

11.1.- Preliminarmente, il resistente evidenzia che l'art. 15 del d.l. n. 95 del 2012 forma oggetto di deroga espressa alla clausola di salvaguardia prevista al successivo art. 24-bis a favore delle autonomie speciali e, pertanto, sarebbe applicabile a tali enti nei limiti e nei termini previsti.

Venendo poi a qualificare l'intervento del legislatore statale, il resistente afferma che, trattandosi di misure complessivamente destinate a perseguire il rapido riequilibrio dei conti pubblici, come ripetutamente richiesto dall'Unione europea, la materia sarebbe rimessa, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera a), Cost., alla competenza esclusiva statale in tema di «rapporti dello Stato con l'Unione europea».

Inoltre, il regolamento indicato dall'art. 15, comma 13, lettera c), del d.l. n. 95 del 2012 atterrebbe direttamente ai livelli essenziali di assistenza, la cui determinazione compete allo Stato in forza dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.

12.- Con memoria depositata il 28 maggio 2013 la Provincia autonoma di Trento ha ulteriormente argomentato in ordine alle censure proposte.

12.1.- In particolare, la Provincia sostiene che l'oggetto ed il fine della disposizione censurata inducono a ricondurla nell'ambito dell'organizzazione sanitaria e del coordinamento finanziario piuttosto che in quello dei rapporti tra lo Stato e l'Unione europea. Inoltre, il riferimento ai livelli essenziali delle prestazioni non sarebbe corretto, in quanto essi garantirebbero un uniforme trattamento di base e non imporrebbero un'assoluta uniformità delle prestazioni.

13.- Con memoria depositata il 28 maggio 2013 il Presidente del Consiglio dei ministri ha ribadito l'infondatezza dell'impugnativa provinciale.

13.1.- In particolare, secondo il resistente, l'intervento normativo in considerazione si inquadrirebbe all'interno di un processo di riduzione del fabbisogno sanitario attraverso l'efficientamento del sistema, a cui corrisponderebbe la *ratio* dell'art. 15, comma 3, lettera c), del d.l. n. 95 del 2012 che al contempo rientrerebbe nel potere statale di fissare i livelli essenziali delle prestazioni sanitarie.

14.- Con memoria depositata il 7 gennaio 2014 la Provincia autonoma di Trento ha ulteriormente negato la riconducibilità dell'intervento normativo statale al coordinamento della finanza pubblica o ai livelli essenziali delle prestazioni.

15.- Con ricorso depositato il 25 febbraio 2013 ed iscritto al n. 24 del registro ricorsi dell'anno 2013, la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha promosso questione di legittimità costituzionale, tra gli altri, dell'art. 1, comma 132, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2013), in riferimento agli artt. 2, primo comma, lettera a), 3, primo comma, lettere f) ed



l), 4, 12, 48-bis e 50 dello statuto della Regione autonoma Valle d'Aosta /Vallée d'Aoste, in relazione agli articoli da 2 a 7 della legge n. 690 del 1981 ed agli artt. 34 e 36 della legge n. 724 del 1994, nonché in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, ed ai principi di ragionevolezza e di leale collaborazione.

15.1.- L'art. 1, comma 132, della legge n. 228 del 2012 dispone una riduzione del livello del fabbisogno del Servizio sanitario nazionale e del correlato finanziamento - come già rideterminato dall'art. 15, comma 22, del d.l. n. 95 del 2012 - stabilendo che il relativo importo è ridotto di 600 milioni di euro per l'anno 2013 e di 1.000 milioni di euro a decorrere dall'anno 2014. La disposizione aggiunge che le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano assicurano detto concorso «mediante le procedure previste dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive modificazioni» e che fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui al citato art. 27 della legge n. 42 del 2009, l'importo del concorso alla manovra «è annualmente accantonato, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali».

Ad avviso della ricorrente, la disposizione impugnata sarebbe lesiva dell'autonomia organizzativa e finanziaria come disegnata dallo statuto, che riserva alla Regione la potestà legislativa in materia di «ordinamento contabile», in base all'art. 2, primo comma, lettera a), e la potestà legislativa integrativa e attuativa in materia sia di «finanze regionali e comunali» che di «igiene e sanità, assistenza ospedaliera e profilattica», ai sensi dell'art. 3, primo comma, lettere f) ed l); l'art. 4 dello statuto attribuisce poi alla Regione il potere di esercitare nei predetti ambiti di competenza le corrispondenti funzioni amministrative e l'art. 12 garantisce alla Regione, oltre al gettito delle entrate proprie, anche una quota dei tributi erariali. In attuazione di tali previsioni - prosegue la ricorrente - è stata approvata la legge n. 724 del 1994, i cui artt. 34 e 36 stabiliscono che la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste provvede al finanziamento del Servizio sanitario nazionale nel proprio territorio senza oneri a carico del bilancio statale. Ne consegue che l'obbligo di concorso alla manovra imposto alla Regione si porrebbe in contrasto con i parametri suindicati, in quanto lo Stato non avrebbe titolo per dettare norme di coordinamento finanziario nelle ipotesi in cui esso non concorre al finanziamento della spesa sanitaria.

Sotto ulteriore e concorrente profilo, la Regione denuncia l'illegittimità della disciplina gravata in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119, Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, in ragione dell'intollerabile compressione dell'autonomia finanziaria valdostana in materia sanitaria, in assenza di qualsiasi titolo attributivo della competenza. La lesione di dette prerogative regionali è dedotta, altresì, in relazione al meccanismo di concorso dettato dal legislatore statale, diretto ad incidere unilateralmente sull'entità della compartecipazione regionale ai tributi erariali, in contrasto con le «procedure pattizie» previste dalla normativa di attuazione statutaria di cui agli articoli da 2 a 7 della legge n. 690 del 1981, che fissano le quote di tributi erariali spettanti alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, ed in violazione dell'autonomia organizzativa e finanziaria riconosciuta dagli artt. 2, primo comma, lettera a), 3, primo comma, lettera f), 4, 12, 48-bis e 50 dello statuto.

Secondo la difesa della ricorrente, la mancata previsione di una forma di partecipazione diretta della Regione alla definizione delle modalità del concorso finanziario comporterebbe la violazione del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., che imporrebbe la tecnica dell'accordo in materia di rapporti finanziari tra lo Stato e le Regioni a statuto speciale.

L'illegittimità costituzionale della disciplina dettata dal comma 132 in scrutinio è infine dedotta anche in riferimento al principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., in quanto il previsto «accantonamento a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali» operante fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui all'art. 27 della legge n. 42 del 2009 ridonderebbe - in assenza di una disciplina statale che individui un termine finale per l'adozione di tale normativa di attuazione - nella menomazione della sfera di autonomia organizzativa e finanziaria regionale.

16.- Con atto depositato il 2 aprile 2013 si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo il rigetto del ricorso.

16.1.- Il resistente rileva, innanzitutto, come la disposizione censurata sia diretta a ridurre il livello del fabbisogno sanitario e del correlato finanziamento in conseguenza dell'introduzione delle misure previste dal comma 131 del medesimo art. 1 della legge n. 228 del 2012, che avrebbero determinato una corrispondente riduzione dei costi per le Regioni e le Province autonome. A tale proposito, prosegue la difesa erariale, la manovra in materia sanitaria risponderebbe alla finalità di garantire il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea: ciò imporrebbe, in un contesto di grave crisi finanziaria, la riduzione dei costi che il Servizio sanitario nazionale nella sua interezza è chiamato a sopportare e determinerebbe, pertanto, un minore fabbisogno sanitario espresso in termini finanziari. In tale contesto sarebbe stato, pertanto, necessario non solo ridurre il livello dei trasferimenti statali a favore delle Regioni a statuto ordinario e della Regione siciliana, ma anche ridefinire le relazioni finanziarie con le auto-



mie speciali nello stesso ambito, posto che, in caso contrario, queste ultime potrebbero effettuare una maggiore spesa rispetto a quella consentita alle altre Regioni, con conseguenti discriminazioni tra diverse platee di cittadini fondate sulla mera residenza regionale.

Conclusivamente, l'Avvocatura generale dello Stato sostiene che la disposizione che impone alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome il concorso alla riduzione del finanziamento del Servizio sanitario nazionale mediante le procedure previste dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009 - secondo quanto già previsto dall'art. 15, comma 22, del d.l. n. 95 del 2012 - sarebbe idonea a garantire il rispetto del principio di leale collaborazione «mentre l'accantonamento prudenziale a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali è previsto transitoriamente al fine di garantire gli effetti positivi sulla finanza pubblica nelle more della concreta attuazione del predetto articolo 27».

17.- Con ricorso depositato l'8 marzo 2013 ed iscritto al n. 43 del registro ricorsi dell'anno 2013, la Regione siciliana ha promosso questione di legittimità costituzionale, tra l'altro, dell'art. 1, comma 132, della legge n. 228 del 2012 in riferimento agli artt. 17, lettere *b*) e *c*), e 20, del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), ed al principio di leale collaborazione.

17.1.- Premessi cenni sul contenuto della legge di stabilità 2013, la ricorrente osserva che le misure di riduzione del livello di finanziamento del Servizio sanitario nazionale di cui ai commi 131 e 132 dell'art. 1 della citata legge n. 228 del 2012 sarebbero lesive del principio costituzionale di leale collaborazione che dovrebbe presiedere e regolare i rapporti tra gli enti che costituiscono la Repubblica in quanto «[l]'esclusione della Sicilia dal meccanismo applicato alle altre autonomie speciali per l'attuazione del risparmio dipende solo dal diverso sistema di finanziamento dell'assistenza sanitaria».

La difesa regionale denuncia l'arbitrarietà della scelta del legislatore nazionale di non considerare in alcun modo il ruolo e gli interessi della Regione, già sottoposta alle specifiche misure di contenimento della spesa sanitaria di cui all'Accordo del 31 luglio 2007, intercorso tra il Ministro della salute, il Ministro dell'economia e delle finanze e la Regione siciliana per l'approvazione del Piano di rientro e degli interventi di riequilibrio economico del Servizio sanitario regionale per il 2007-2009 ai sensi dell'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2005), e di cui al Programma operativo regionale 2010-2012 per la prosecuzione del predetto Piano di rientro, richiesto ai sensi dell'art. 11 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122. Da ultimo, prosegue la ricorrente, l'Assessore regionale per la salute, con nota del 24 gennaio 2013, n. 6795, avrebbe manifestato la volontà di procedere nel percorso di riqualificazione del sistema sanitario, avvalendosi della facoltà prevista dall'art. 15, comma 20, del d.l. n. 95 del 2012 con l'elaborazione di un Programma di consolidamento e sviluppo, per il periodo 2013-2015, delle misure strutturali e di innalzamento dei livelli di qualità del sistema sanitario regionale.

In tale quadro, la riduzione del livello di fabbisogno e del suo finanziamento lederebbe, in particolare, la Regione siciliana, rendendo più gravoso il raggiungimento degli obiettivi già concordati con lo Stato con i suindicati Piani ed impedendo, tra l'altro, lo svincolo di ingenti risorse economiche a vantaggio del bilancio regionale, posto che la condizione per l'accesso a tali risorse sarebbe la positiva verifica degli adempimenti scaturenti dai Piani medesimi, come previsto dal citato art. 11 del d.l. n. 78 del 2010, il quale stabilisce che «La prosecuzione e il completamento del Piano di rientro sono condizioni per l'attribuzione in via definitiva delle risorse finanziarie, in termini di competenza e di cassa, già previste a legislazione vigente e condizionate alla piena attuazione del Piano». Da ciò conseguirebbe, a detta della ricorrente, che la prevista riduzione del fabbisogno sanitario ed il decremento del finanziamento complessivo del sistema sanitario causerebbe un ulteriore ostacolo al raggiungimento della stabilizzazione del livello di spesa e del correlato suo allineamento al finanziamento ordinario programmato.

La difesa regionale aggiunge che a fronte dei maggiori oneri di compartecipazione previsti dall'art. 1, comma 830, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), e fatti gravare sul bilancio regionale, lo Stato non avrebbe adeguato i livelli di retrocessione delle accise sui prodotti petroliferi immessi in consumo nel territorio regionale, né avrebbe assicurato diverse fonti finanziarie per coprire tali maggiori bisogni, con la conseguente creazione di uno squilibrio strutturale nella gestione del bilancio regionale che, fino al 2012, si sarebbe potuto gestire grazie alla possibilità di utilizzare i fondi per le aree sottoutilizzate (Fas) per il ripiano delle perdite risalenti delle aziende sanitarie siciliane. Evidenzia inoltre che - in coerenza con il Patto nazionale per la salute per il triennio 2007-2009 ed ai fini dell'accesso al fondo transitorio di cui all'art. 1, comma 796, lettera *b*), della legge n. 296 del 2006, con decorrenza dall'anno di imposta 2008 - la Regione siciliana avrebbe fatto ricorso alla leva fiscale, innalzando al massimo l'aliquota dell'addizionale regionale dell'IRPEF e dell'IRAP: dette maggiorazioni sarebbero state mantenute anche per il triennio 2013-2015, destinando il maggior



gettito alla copertura del disavanzo di gestione nel settore sanitario e, per la differenza, al finanziamento della quota di compartecipazione regionale alla spesa sanitaria come fissata dall'art. 1 della legge della Regione siciliana 9 maggio 2012, n. 26 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2012 - Legge di stabilità regionale).

Conclusivamente, la Regione si duole del fatto che, non potendo più azionare la leva fiscale per rientrare dal disavanzo programmato della spesa sanitaria, la norma statale verrebbe ad incidere negativamente sull'entità di detto disavanzo, creando maggiori difficoltà per gli adempimenti previsti dal Piano di rientro, che si aggiungono a quelli necessari per garantire i livelli elementari di assistenza.

La ricorrente afferma infine che «anche a voler ritenere che la disposizione non comporti, quanto meno direttamente, un pregiudizio all'assetto finanziario regionale di cui all'art. 36 dello Statuto, appunto per la clausola "ad esclusione" della Regione siciliana e per la circostanza che l'aliquota regionale di compartecipazione alla spesa sanitaria va applicata ad un minor livello del fabbisogno del Servizio sanitario nazionale», l'unilaterale valutazione di detto fabbisogno sarebbe lesiva delle prerogative regionali, in quanto assunta senza tener conto delle esigenze della sanità siciliana, massimamente impegnata, in base al Piano di rientro, nella razionalizzazione e nel contenimento della spesa.

18.- Con atto depositato l'8 aprile 2013 si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o, comunque, infondato.

18.1.- L'Avvocatura generale osserva che la disposizione censurata sarebbe diretta a ridurre il livello del fabbisogno sanitario e del relativo finanziamento come conseguenza dell'introduzione delle ulteriori misure di contenimento della spesa pubblica di cui all'art. 1, comma 131, della legge n. 228 del 2012, le quali avrebbero determinato la corrispondente riduzione dei costi per le Regioni e le Province autonome. Aggiunge che la normativa statale impugnata risponderebbe alla finalità di ridurre, in via omogenea e su tutto il territorio nazionale, il fabbisogno del Servizio sanitario nazionale in un contesto di grave crisi finanziaria, oltre che per garantire il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea. Ciò avrebbe reso appunto necessaria - per consentire allo Stato di poter rientrare nella disponibilità di una quota delle risorse finanziarie già stanziata - la riduzione dei costi del Servizio sanitario nazionale nella sua interezza mediante la rideterminazione dei trasferimenti statali a favore delle Regioni a statuto ordinario e della Regione siciliana.

Ad avviso della difesa erariale risulterebbe comunque rispettato il principio di leale collaborazione tra Stato ed autonomie speciali, dal momento che, in base al disposto dell'art. 27 della legge n. 42 del 2009, l'attuazione del concorso delle Regioni a statuto speciale al conseguimento degli obiettivi di perequazione potrebbe essere garantita «anche mediante l'assunzione di oneri derivanti [...] da altre misure finalizzate al conseguimento di risparmi per il bilancio dello Stato». Richiama, inoltre, le pronunce in cui questa Corte ha riconosciuto il potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi vincoli alle politiche di bilancio per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali ed obblighi comunitari - anche se essi si traducono in limitazioni indirette alla loro autonomia di spesa - nonché limiti complessivi alla crescita della spesa corrente, in via transitoria ed in vista degli obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica. Detti vincoli sarebbero applicabili anche alle autonomie speciali in considerazione dell'obbligo di generale partecipazione di tutte le Regioni all'azione di risanamento della finanza pubblica.

Quanto alla specifica doglianza della Regione siciliana secondo cui la riduzione del fondo sanitario nazionale verrebbe a compromettere la possibilità per la Regione stessa di ottemperare agli obblighi dei Piani di rientro in relazione ai disavanzi sanitari, la difesa dello Stato ne contesta il fondamento sul rilievo che a detta riduzione - applicata anche alle altre sette Regioni impegnate nei Piani di rientro - corrisponderebbero minori oneri per il Servizio sanitario regionale.

19.- Con memoria depositata il 30 settembre 2014 il resistente ha prospettato la cessazione della materia del contendere in ordine all'impugnazione dell'art. 1, comma 132, della legge n. 228 del 2012 in ragione dell'accordo in materia di finanza pubblica sottoscritto il 9 giugno 2014 dal Ministro dell'economia e delle finanze con la Regione siciliana.

Considerato in diritto

1.- Con i ricorsi indicati in epigrafe la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e le Province autonome di Bolzano e di Trento impugnano, tra le altre, alcune disposizioni contenute nell'art. 15 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135.



1.1.- In particolare, la Regione propone questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 22, del citato decreto in riferimento agli artt. 2, primo comma, lettera *a*), 3, primo comma, lettere *f*) ed *l*), 4, 12, 48-*bis* e 50 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), in relazione agli artt. 34 e 36 della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), ed agli articoli da 2 a 7 della legge 26 novembre 1981, n. 690 (Revisione dell'ordinamento finanziario della regione Valle d'Aosta), nonché in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 della Costituzione, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), ed ai principi di leale collaborazione e di ragionevolezza.

La Provincia autonoma di Bolzano impugna l'art. 15, comma 13, lettera *c*), del d.l. n. 95 del 2012 in riferimento agli artt. 4, primo comma, numero 7), 8, primo comma, numero 1), 9, primo comma, numero 10), e 16 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), in relazione al decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 1975, n. 474 (Norme di attuazione dello statuto per la regione Trentino-Alto Adige in materia di igiene e sanità), al decreto del Presidente della Repubblica 26 gennaio 1980, n. 197 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti integrazioni alle norme di attuazione in materia di igiene e sanità approvate con decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 1975, n. 474), ed agli artt. 2, 3 e 4 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra gli atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), nonché in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

Anche la Provincia autonoma di Trento impugna l'art. 15, comma 13, lettera *c*), del d.l. n. 95 del 2012 in riferimento agli artt. 9, primo comma, numero 10), 16 e 79 dello statuto della Regione autonoma Trentino-Alto Adige, in relazione all'art. 2, secondo comma, del d.P.R. n. 474 del 1975 ed al d.P.R. n. 197 del 1980, nonché in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

L'art. 15 (Disposizioni urgenti per l'equilibrio del settore sanitario e misure di governo della spesa farmaceutica) del d.l. n. 95 del 2012 prevede una serie di misure che determinano una riduzione dei costi nel settore sanitario. Tra di esse si annovera quella disposta dall'art. 15, comma 13, lettera *c*), secondo il quale «Al fine di razionalizzare le risorse in ambito sanitario e di conseguire una riduzione della spesa per acquisto di beni e servizi: [...] *c*) sulla base e nel rispetto degli standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi all'assistenza ospedaliera fissati, entro il 31 ottobre 2012, con regolamento approvato ai sensi dell'articolo 1, comma 169, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, previa intesa della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, nonché tenendo conto della mobilità interregionale, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano adottano, nel rispetto della riorganizzazione di servizi distrettuali e delle cure primarie finalizzate all'assistenza 24 ore su 24 sul territorio adeguandoli agli standard europei, entro il 31 dicembre 2012, provvedimenti di riduzione dello standard dei posti letto ospedalieri accreditati ed effettivamente a carico del servizio sanitario regionale, ad un livello non superiore a 3,7 posti letto per mille abitanti, comprensivi di 0,7 posti letto per mille abitanti per la riabilitazione e la lungodegenza post-acuzie, adeguando coerentemente le dotazioni organiche dei presidi ospedalieri pubblici ed assumendo come riferimento un tasso di ospedalizzazione pari a 160 per mille abitanti di cui il 25 per cento riferito a ricoveri diurni. La riduzione dei posti letto è a carico dei presidi ospedalieri pubblici per una quota non inferiore al 50 per cento del totale dei posti letto da ridurre ed è conseguita esclusivamente attraverso la soppressione di unità operative complesse. Nelle singole regioni e province autonome, fino ad avvenuta realizzazione del processo di riduzione dei posti letto e delle corrispondenti unità operative complesse, è sospeso il conferimento o il rinnovo di incarichi ai sensi dell'articolo 15-*septies* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 e successive modificazioni. Nell'ambito del processo di riduzione, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano operano una verifica, sotto il profilo assistenziale e gestionale, della funzionalità delle piccole strutture ospedaliere pubbliche, anche se funzionalmente e amministrativamente facenti parte di presidi ospedalieri articolati in più sedi, e promuovono l'ulteriore passaggio dal ricovero ordinario al ricovero diurno e dal ricovero diurno all'assistenza in regime ambulatoriale, favorendo l'assistenza residenziale e domiciliare».

Il comma 22 del medesimo art. 15 dispone che «In funzione delle disposizioni recate dal presente articolo il livello del fabbisogno del servizio sanitario nazionale e del correlato finanziamento, previsto dalla vigente legislazione, è ridotto di 900 milioni di euro per l'anno 2012, di 1.800 milioni di euro per l'anno 2013 e di 2.000 milioni di euro per l'anno 2014 e 2.100 milioni di euro a decorrere dall'anno 2015. Le predette riduzioni sono ripartite fra le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano secondo criteri e modalità proposti in sede di autocoordinamento dalle regioni e province autonome di Trento e di Bolzano medesime, da recepire, in sede di espressione dell'Intesa sancita dalla Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano per la ripartizione del fabbisogno sanitario e delle disponibilità finanziarie annue per il Servizio sanitario nazionale, entro



il 30 settembre 2012, con riferimento all'anno 2012 ed entro il 30 novembre 2012 con riferimento agli anni 2013 e seguenti. Qualora non intervenga la predetta proposta entro i termini predetti, all'attribuzione del concorso alla manovra di correzione dei conti alle singole regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, alla ripartizione del fabbisogno e alla ripartizione delle disponibilità finanziarie annue per il Servizio sanitario nazionale si provvede secondo i criteri previsti dalla normativa vigente. Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano, ad esclusione della regione Siciliana, assicurano il concorso di cui al presente comma mediante le procedure previste dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42. Fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui al predetto articolo 27, l'importo del concorso alla manovra di cui al presente comma è annualmente accantonato, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali».

2.- Con i ricorsi indicati in epigrafe la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e la Regione siciliana impugnano, tra le altre disposizioni, l'art. 1, comma 132, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2013).

2.1.- In particolare, la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste propone questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 132, della legge n. 228 del 2012 in riferimento agli artt. 2, primo comma, lettera a), 3, primo comma, lettera f) ed l), 4, 12, 48-bis e 50 dello statuto della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, in relazione agli articoli da 2 a 7 della legge n. 690 del 1981 ed agli artt. 34 e 36 della legge n. 724 del 1994, nonché in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, ed ai principi di ragionevolezza e di leale collaborazione.

La Regione siciliana impugna il medesimo art. 1, comma 132, in riferimento agli artt. 17, lettere b) e c), e 20 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello Statuto della Regione siciliana), ed al principio di leale collaborazione.

L'art. 1, comma 132, della legge n. 228 del 2012 prevede un'ulteriore riduzione del fabbisogno del Servizio sanitario nazionale e del relativo finanziamento, disponendo che «In funzione delle disposizioni recate dal comma 131 e dal presente comma, il livello del fabbisogno del Servizio sanitario nazionale e del correlato finanziamento, come ridefinito dall'articolo 15, comma 22, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, è ridotto di 600 milioni di euro per l'anno 2013 e di 1.000 milioni di euro a decorrere dall'anno 2014. Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano, ad esclusione della Regione siciliana, assicurano il concorso di cui al presente comma mediante le procedure previste dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive modificazioni. Fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui al citato articolo 27 della legge n. 42 del 2009, l'importo del concorso alla manovra di cui al presente comma è annualmente accantonato, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali».

3.- I ricorsi vertono sulle medesime disposizioni o su disposizioni strettamente correlate e pongono problematiche parzialmente analoghe, sicché ne è opportuna la riunione ai fini di una decisione congiunta, riservando a separate decisioni la trattazione delle questioni vertenti sulle altre norme contestualmente impugate.

4.- Per ragioni di sequenzialità logica, lo scrutinio deve prendere le mosse dalle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 13, lettera c), del d.l. n. 95 del 2012 proposte dalle Province autonome di Bolzano e di Trento, che contestano le specifiche misure di contenimento della spesa ivi previste, invocando le proprie competenze in materia sanitaria.

Queste ultime trovano fondamento nei rispettivi statuti speciali e nelle norme di attuazione, nonché nell'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto la materia «tutela della salute» da esso contemplata è più ampia rispetto a quella «igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria e ospedaliera» (art. 9, primo comma, numero 10, dello statuto Trentino-Alto Adige), in cui le Province autonome di Trento e di Bolzano hanno competenza legislativa concorrente. Ne deriva l'applicazione dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 (sentenza n. 134 del 2006) il quale prescrive che «[...] le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite».

4.1.- Alla luce di quanto premesso le questioni sono fondate.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte la ridefinizione del numero dei posti letto fruibili va ricondotta alle materie della «tutela della salute» e del «coordinamento della finanza pubblica» (sentenza n. 289 del 2010). I primi due periodi dell'art. 15, comma 13, lettera c), del d.l. n. 95 del 2012, che ne prevedono la riduzione, sono pertanto ascrivibili a detti titoli di competenza legislativa, secondo cui lo Stato determina i principi generali della materia e le Regioni la normazione specificativa.

Le norme impugate non si articolano in enunciati generali riconducibili alla categoria dei principi, ma pongono in essere una disciplina di dettaglio. Ciò comporta che le misure in considerazione non possono trovare fondamento nella potestà legislativa concorrente dello Stato, così come sostenuto dalla difesa erariale.



A tale argomento si aggiunge il rilievo che, ai sensi dell'art. 34, comma 3, della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), «La regione Valle d'Aosta e le province autonome di Trento e Bolzano provvedono al finanziamento del Servizio sanitario nazionale nei rispettivi territori, senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato [...]». Dunque, come meglio chiarito in prosieguo, lo Stato non ha comunque titolo per dettare norme di coordinamento finanziario che definiscano le modalità di contenimento di una spesa sanitaria interamente sostenuta da tali enti.

Le disposizioni in esame non possono nemmeno essere ricondotte alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di livelli essenziali di assistenza (LEA), ex art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., così come ritenuto dall'Avvocatura dello Stato e come evocato dall'*incipit* dell'art. 15, comma 13, lettera *c*), del d.l. n. 95 del 2012 e dal richiamo ivi operato all'art. 1, comma 169, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2005).

La Corte ha già avuto modo di precisare che questo titolo di legittimazione dell'intervento dello Stato riguarda fattispecie per le quali la normativa statale definisce il livello essenziale di erogazione delle prestazioni destinate ai fruitori dei vari servizi sociali. Nella prospettiva della loro tutela la Costituzione assegna «al legislatore statale un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto» (sentenza n. 111 del 2014). Si tratta, dunque, «non tanto di una “materia” in senso stretto, quanto di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle» (sentenza n. 207 del 2012).

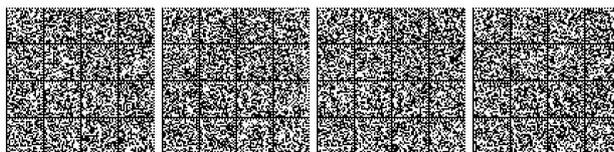
I LEA rappresentano quindi degli «standard minimi» (sentenza n. 115 del 2012) da assicurare in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, per cui «la deroga alla competenza legislativa delle Regioni, in favore di quella dello Stato, è ammessa solo nei limiti necessari ad evitare che, in parti del territorio nazionale, gli utenti debbano assoggettarsi ad un regime di assistenza sanitaria inferiore, per quantità e qualità, a quello ritenuto intangibile dallo Stato» (sentenza n. 207 del 2010), «ferma comunque la possibilità delle singole Regioni, nell'ambito della loro competenza concorrente in materia, di migliorare i suddetti livelli di prestazioni» (sentenza n. 200 del 2009). Fermo restando che le prestazioni attualmente assicurate dal servizio sanitario provinciale presentano livelli sicuramente superiori a quelli previsti dalle disposizioni impugnate, occorre ricordare che l'art. 2, secondo comma, del d.P.R. n. 474 del 1975 - recante la normativa di attuazione statutaria trentina in materia di igiene e sanità - vincola le Province autonome a «garantire l'erogazione di prestazioni di assistenza igienico-sanitaria ed ospedaliera non inferiore agli standards minimi previsti dalle normative nazionale e comunitaria» e che, come accennato, le stesse Province finanziano integralmente il Servizio sanitario nazionale nei rispettivi territori.

Alla luce delle esposte premesse, si deve sottolineare come l'art. 15, comma 13, lettera *c*), del d.l. n. 95 del 2012, disponendo una riduzione dello standard dei posti letto, non tenda a garantire un minimum intangibile alla prestazione, ma ad imporre un tetto massimo alla stessa. Quest'ultima prescrizione, dunque, non essendo nemmeno correlata all'ipotesi del finanziamento da parte dello Stato, non appare conforme ai parametri di riferimento invocati nel ricorso.

L'illegittimità costituzionale della disposizione nella parte in cui prescrive la riduzione dei posti letto (primo e secondo periodo) determina il travolgimento del terzo periodo della stessa - che «fino ad avvenuta realizzazione del processo di riduzione» sospende il conferimento o il rinnovo dei contratti a tempo determinato in ambito sanitario - e di quello successivo, che «[n]ell'ambito del processo di riduzione» dispone la verifica di funzionalità, sotto il profilo assistenziale e gestionale, delle piccole strutture ospedaliere e la promozione del passaggio dal ricovero ordinario a quello diurno e dal ricovero diurno all'assistenza ambulatoriale, favorendo altresì quella residenziale e domiciliare. Ciò in ragione del rapporto di presupposizione che lega le norme citate alle illegittime prescrizioni di riduzione contenute nei periodi immediatamente precedenti.

4.2.- I residui motivi di censura devono ritenersi assorbiti.

5.- Per valutare compiutamente la questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 22, del d.l. n. 95 del 2012 promossa dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste è utile evidenziare come la disposizione si correli direttamente ai commi precedenti del medesimo art. 15. Questi ultimi, prevedendo misure di contenimento della spesa, comportano una riduzione dei costi nel settore sanitario e, conseguentemente, una riduzione del fabbisogno del Servizio sanitario nazionale e del relativo finanziamento secondo le quantificazioni globali indicate nella disposizione impugnata. Le misure di riduzione dei costi disposte dai commi precedenti riguarderebbero anche la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste che, ai sensi dell'art. 34, comma 3, della legge n. 724 del 1994, finanzia interamente nel suo territorio il Servizio sanitario nazionale senza oneri a carico del bilancio statale.



Attraverso la norma impugnata - che coinvolge nel riparto della riduzione del fabbisogno e del relativo finanziamento anche la Regione in considerazione, imponendole un «concorso alla manovra di correzione dei conti» - lo Stato acquisirebbe senza titolo l'eventuale risparmio realizzato da quest'ultima sulla base delle disposizioni ivi richiamate.

5.1. - Tanto premesso, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 22, del d.l. n. 95 del 2012 promossa dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste è fondata in riferimento agli artt. 48-*bis* e 50, quinto comma, dello statuto regionale, in relazione agli artt. 34 e 36 della legge n. 724 del 1994, ed al principio di leale collaborazione.

Il citato art. 34 ed il successivo art. 36 - secondo il quale «Rimangono salve le competenze attribuite alla regione Valle d'Aosta dalla legge 26 novembre 1981, n. 690» - della legge n. 724 del 1994 non contengono norme di attuazione statutaria e non hanno pertanto rango superiore a quello della legge ordinaria. Tuttavia, la disciplina dell'ordinamento finanziario della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste può essere modificata solo con l'accordo della medesima, in virtù degli artt. 48-*bis* e 50, quinto comma, dello statuto (sentenza n. 133 del 2010).

L'art. 15, comma 22, del d.l. n. 95 del 2012 incide invece in modo unilaterale, violando il principio di leale collaborazione, sull'autonomia finanziaria della ricorrente, la cui specialità sarebbe vanificata se fosse possibile variare l'assetto dei rapporti finanziari con lo Stato attraverso una semplice legge ordinaria (sentenza n. 133 del 2010).

Nel caso in esame non vale richiamare la potestà legislativa statale in materia di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.: questa Corte ha infatti precisato che «lo Stato, quando non concorre al finanziamento della spesa sanitaria, “neppure ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario” (sentenza n. 341 del 2009)» (sentenza n. 133 del 2010; nello stesso senso, successivamente, sentenze n. 115 e n. 187 del 2012).

Come evidenziato, la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste non grava, per il finanziamento della spesa sanitaria nell'ambito del proprio territorio, sul bilancio dello Stato e quindi quest'ultimo non è legittimato ad imporre il descritto concorso.

Infine, si sottolinea come nel caso in esame non rilevi l'esigenza di riparto degli obiettivi del patto di stabilità o di ottemperanza a precisi vincoli assunti dallo Stato in sede europea, ipotesi per le quali è consentita la determinazione unilaterale del concorso da parte dello Stato in attesa del perfezionamento delle procedure pattizie previste per le autonomie speciali (sentenza n. 19 del 2015). A ben vedere, il meccanismo previsto dalla norma impugnata costituisce una mera riallocazione di risorse all'interno del bilancio consolidato delle pubbliche amministrazioni: infatti alla riduzione complessiva del fabbisogno del Servizio sanitario nazionale le autonomie speciali - ad esclusione della Regione siciliana - partecipano, ai sensi del comma 22 dell'art. 15, attraverso un conferimento di risorse, mentre le Regioni a statuto ordinario e la stessa Regione siciliana subiscono, per effetto della stessa norma, la riduzione pro quota del finanziamento attinto dal bilancio dello Stato mediante il tradizionale trasferimento di fondi. Ne consegue che della sommatoria della riduzione dei trasferimenti alle Regioni a statuto ordinario e dell'acquisizione dalle autonomie speciali beneficia direttamente il bilancio dello Stato attraverso una diversa riallocazione di dette risorse.

Dal momento che il prelievo, di cui la disposizione censurata onera la ricorrente, non è conforme ai richiamati parametri costituzionali, detto vizio si riverbera sulle modalità relative alla sua determinazione, rendendo altresì illegittimo l'accantonamento dell'equivalente importo a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, il quale presuppone la legittima imposizione del contributo (in tal senso sentenze n. 77 e n. 82 del 2015).

5.2.- I residui motivi di censura devono ritenersi assorbiti.

6.- La Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e la Regione siciliana hanno impugnato anche l'art. 1, comma 132, della legge n. 228 del 2012.

La disposizione in questione riduce ulteriormente il fabbisogno sanitario ed il correlato finanziamento, anche in questo caso chiamandovi a concorrere le autonomie speciali - ad esclusione della Regione siciliana - mediante le procedure previste dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009 e, fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui al citato articolo, disponendo che l'importo del concorso alla manovra sia annualmente accantonato a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali.

6.1.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 132, della legge n. 228 del 2012 promossa dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste in riferimento agli artt. 48-*bis* e 50, quinto comma, dello statuto, in relazione agli artt. 34 e 36 della legge n. 724 del 1994, ed al principio di leale collaborazione è fondata.

È evidente che la disposizione censurata riproduce sostanzialmente il contenuto del già richiamato art. 15, comma 22, del d.l. n. 95 del 2012, incrementando, rispetto a quanto da quest'ultimo previsto, la riduzione del fabbi-



sogno del Servizio sanitario nazionale nonché del relativo finanziamento secondo le quantificazioni globali indicate e chiamando a concorrervi le autonomie speciali - ad esclusione della Regione siciliana - secondo un meccanismo corrispondente a quello di cui agli ultimi due periodi del citato art. 15, comma 22.

Le censure articolate in modo analogo a quelle proposte avverso l'art. 15, comma 22, devono essere pertanto accolte con conseguente dichiarazione d'illegittimità costituzionale anche del censurato art. 1, comma 132, della legge n. 228 del 2012.

Rimangono assorbiti gli ulteriori profili di censura.

6.2.- Quanto alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 132, della legge n. 228 del 2012 promossa dalla Regione siciliana in riferimento agli artt. 17, lettere *b*) e *c*), e 20 dello statuto ed al principio di leale collaborazione, deve anzitutto escludersi che sia cessata la materia del contendere in ragione della sottoscrizione, da parte del Presidente della Regione, in data 9 giugno 2014, di «un'ipotesi di accordo» con il Ministro dell'economia e delle finanze (sentenza n. 19 del 2015; nello stesso senso, implicitamente, sentenze n. 77 e n. 82 del 2015).

Tanto premesso, la questione è inammissibile.

In sostanza, la ricorrente, evocando parametri statutari relativi alla potestà legislativa regionale ed alle funzioni amministrative in materia di «igiene e sanità pubblica» e di «assistenza sanitaria» ed il principio di leale collaborazione piuttosto che parametri finanziari, sostiene che la riduzione del fabbisogno sanitario e del relativo finanziamento interferirebbe con l'attuazione del Piano di rientro sanitario cui essa è soggetta.

Se il principio di leale collaborazione è meramente evocato e non meglio argomentato, con riferimento agli altri parametri - in disparte la loro conferenza - la Regione non chiarisce in che modo la disposizione censurata, che si correla all'adozione di misure di contenimento dei costi sanitari foriere di una riduzione di spesa, possa ostacolare l'attuazione del Piano di rientro volto al riequilibrio del Servizio sanitario regionale. Peraltro, tale pretesa interferenza ben avrebbe potuto essere argomentata in maniera chiara dalla Regione, considerate le prescrizioni dettate dall'art. 20, commi 1 e 2, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42) in ordine al rapporto tra spese sanitarie e disciplina del bilancio regionale, in modo da garantire «un'esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale, al fine di consentire la confrontabilità immediata fra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel bilancio regionale e le risorse indicate negli atti di determinazione del fabbisogno sanitario regionale standard» (sentenza n. 51 del 2013, pronunciata proprio nei confronti della Regione siciliana).

In conclusione, le argomentazioni svolte dalla ricorrente a sostegno dell'impugnazione «non raggiungono quella soglia minima di chiarezza e completezza cui è subordinata l'ammissibilità delle impugnative in via principale (ex plurimus, sentenza n. 312 del 2013)» (sentenza n. 88 del 2014).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse con i ricorsi indicati in epigrafe;

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 13, lettera c), del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135, nella parte in cui si applica alle Province autonome di Bolzano e di Trento;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 22, del d.l. n. 95 del 2012, nella parte in cui si applica alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 132, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2013), nella parte in cui si applica alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste;



4) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 132, della legge n. 228 del 2012, promossa, in riferimento agli artt. 17, lettere b) e c), e 20, del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello Statuto della Regione siciliana), ed al principio di leale collaborazione, dalla Regione siciliana.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 giugno 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

Aldo CAROSI, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria l'1 luglio 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI

T_150125

N. 126

Sentenza 8 giugno - 1° luglio 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza - Personale supplente delle scuole di istruzione primaria e secondaria e degli istituti professionali di istruzione artistica - Indennità di buonuscita - Spettanza al solo personale iscritto da almeno un anno al Fondo di previdenza gestito dall'INPDAP, avente almeno 1 anno di servizio continuativo.

- Decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1032 (Approvazione del testo unico delle norme sulle prestazioni previdenziali a favore dei dipendenti civili e militari dello Stato), art. 3, primo comma; decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 4 aprile 1947, n. 207 (Trattamento giuridico ed economico del personale civile non di ruolo in servizio nelle Amministrazioni dello Stato), art. 9, primo comma.
-

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alessandro CRISCUOLO;

Giudici : Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, 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. 3, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1032 (Approvazione del testo unico delle norme sulle prestazioni previdenziali a favore dei dipen-



denti civili e militari dello Stato), e dell'art. 9, primo comma, del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 4 aprile 1947, n. 207 (Trattamento giuridico ed economico del personale civile non di ruolo in servizio nelle Amministrazioni dello Stato), promosso dal Tribunale amministrativo regionale dell'Umbria nel procedimento vertente tra R.G. e l'Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica (INPDAP) ed altri con ordinanza dell'11 aprile 2013, iscritta al n. 167 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 29, prima serie speciale, dell'anno 2013.

Visto l'atto di costituzione dell'INPS, nella qualità di successore *ex lege* dell'INPDAP, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 28 aprile 2015 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi l'avvocato Dario Marinuzzi per l'INPS, nella qualità di successore *ex lege* dell'INPDAP e l'avvocato dello Stato Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza dell'11 aprile 2013, iscritta al n. 167 del registro ordinanze 2013, il Tribunale amministrativo regionale dell'Umbria ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 36, primo comma, e 38, secondo comma, della Costituzione, dell'art. 3, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1032 (Approvazione del testo unico delle norme sulle prestazioni previdenziali a favore dei dipendenti civili e militari dello Stato), nella parte in cui richiede, per la maturazione del diritto all'indennità di buonuscita, almeno un anno d'iscrizione al Fondo di previdenza per il personale civile e militare dello Stato, e dell'art. 9, primo comma, del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 4 aprile 1947, n. 207 (Trattamento giuridico ed economico del personale civile non di ruolo in servizio nelle Amministrazioni dello Stato), nella parte in cui subordina il sorgere del diritto all'indennità di fine rapporto alla prestazione di almeno un anno di servizio continuativo.

Il giudice *a quo* prospetta la violazione dei principi di ragionevolezza, di proporzionalità della retribuzione, di disponibilità dei mezzi adeguati alle esigenze della vecchiaia, in quanto la normativa censurata pregiudica i diritti retributivi e previdenziali dei supplenti nominati con incarico infrannuale e ne discrimina arbitrariamente il trattamento rispetto a quello dei supplenti con nomina annuale.

Il giudice amministrativo premette di dover decidere la controversia promossa da R.G., che ha chiesto all'Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica (INPDAP) il riconoscimento del diritto all'indennità di buonuscita, per il periodo in cui è stata iscritta al "Fondo opera di previdenza" (nove anni, tre mesi, tre giorni), e ha chiesto all'amministrazione scolastica, per i periodi restanti, il riconoscimento dell'indennità di fine rapporto.

A sostegno di tali pretese, la ricorrente ha dedotto di essere stata collocata in quiescenza il primo settembre 1998, senza mai essere stata immessa in ruolo e dopo avere insegnato musica presso le scuole statali dal primo gennaio 1960 sino al 30 marzo 1973 e dal 20 settembre 1977 fino all'anno scolastico 1997/1998.

La controversia, radicata innanzi al giudice amministrativo, prende le mosse dal diniego che l'ufficio provinciale INPDAP di Perugia, il 26 ottobre 1998, e il Provveditorato agli studi di Perugia, il 23 agosto 1999, hanno opposto alla richiesta della ricorrente di vedersi computare, ai fini dell'indennità di buonuscita, alcuni periodi in cui il Provveditorato aveva ommesso d'iscriverla al "Fondo opera di previdenza".

L'INPDAP ha motivato il diniego con il rilievo che, solo per il periodo 10 settembre 1990-9 settembre 1991, la ricorrente avesse diritto all'iscrizione al Fondo e che, nondimeno, per tale periodo, il diritto, già maturato il 10 settembre 1991, fosse prescritto in base all'art. 20 del d.P.R. n. 1032 del 1973.

Il Provveditorato, dal canto suo, ha evidenziato che difetta il presupposto dell'anno di servizio continuativo, indispensabile per il riconoscimento dell'indennità di fine rapporto, e che non possono essere valutati i servizi computati e/o riscattati per il trattamento di quiescenza e quelli che abbiano comportato l'iscrizione al Fondo di previdenza *ex lege*.

Quanto alla rilevanza della questione, il giudice rimettente puntualizza che le disposizioni impugnate, nel condizionare il diritto all'indennità di buonuscita e all'indennità di fine rapporto, rispettivamente, ad un anno d'iscrizione al Fondo di previdenza per il personale civile e militare dello Stato e alla prestazione di un anno di servizio continuativo, si riverberano sulla fondatezza della domanda proposta dalla ricorrente.



Il giudice rimettente ricorda che, della questione di legittimità costituzionale, la Corte è stata già investita, dichiarandola manifestamente inammissibile con ordinanza n. 99 del 2011.

Tale pronuncia d'inammissibilità - argomenta il giudice *a quo* - non sarebbe d'ostacolo alla riproposizione della questione, sulla scorta di diverse e più convincenti argomentazioni.

Tali argomentazioni, in punto di non manifesta infondatezza, vertono sulla natura sostanzialmente unitaria del rapporto di lavoro dei docenti precari, che impone di salvaguardare il diritto costituzionalmente garantito ad una vita dignitosa e al trattamento economico adeguato al lavoro svolto.

Non si potrebbero addurre - come elemento ostativo - le finalità pubblicistiche ed il principio di rango costituzionale del buon andamento della pubblica amministrazione, che ispirano l'indirizzo restrittivo in tema di progressione in carriera dei supplenti.

A suggello di tali notazioni, il giudice *a quo* rileva che la normativa contravviene ai principi di ragionevolezza, di proporzionalità della retribuzione, di disponibilità di mezzi adeguati alle esigenze della vecchiaia.

Invero, l'inevitabile specialità della disciplina delle supplenze annuali e temporanee, che inibisce la trasformazione dei rapporti di lavoro a termine in rapporti di lavoro a tempo indeterminato, non potrebbe compromettere il diritto alle indennità di quiescenza e/o di fine rapporto.

La disciplina impugnata, dal punto di vista del giudice rimettente, determina un ingiustificato arricchimento della pubblica amministrazione e un depauperamento del lavoratore, tanto più censurabile in quanto coincide col momento «particolarmente delicato» di transizione allo status di pensionato.

L'ordinanza di rimessione pone in risalto la peculiarità della posizione della ricorrente, che si vede pregiudicato il diritto alle indennità di fine rapporto per il carattere infrannuale della nomina, benché le funzioni svolte siano uguali in tutto e per tutto a quelle degli insegnanti con nomina annuale.

2.- È intervenuto nel giudizio l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), quale successore *ex lege* dell'INPDAP, concludendo per la manifesta inammissibilità della questione e, in via graduata, per la sua infondatezza.

Quanto all'inammissibilità, la difesa dell'INPS specifica che l'ordinanza della Corte costituzionale n. 99 del 2011 non è una pronuncia di mero rito e si addentra anche nella disamina del merito, rilevando la mancanza di concreti elementi a sostegno delle censure.

La questione - soggiunge la difesa dell'Istituto - si palesa infondata anche nel merito, in quanto il requisito minimo d'iscrizione al Fondo di previdenza per il personale civile e militare dello Stato non determina discriminazioni di sorta e la tutela previdenziale dei lavoratori a tempo determinato è affidata alla discrezionalità del legislatore.

L'INPS specifica che, in quest'ambito, l'art. 1, comma 9, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 20 dicembre 1999 (Trattamento di fine rapporto e istituzione dei fondi pensione dei pubblici dipendenti), ha dettato, per le situazioni successive al 30 maggio 2000, una disciplina innovativa e compiuta.

3.- Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e ha concluso per l'inammissibilità e, in ogni caso, per l'infondatezza della questione.

A tali esiti, secondo la difesa dello Stato, conducono numerosi e concorrenti rilievi.

Anzitutto, il giudice rimettente, pur dando atto che, per cinque anni, gli incarichi hanno avuto durata superiore all'anno, non si preoccuperebbe di approfondire le implicazioni di tale aspetto sulla fondatezza della pretesa azionata e, conseguentemente, sulla rilevanza della questione.

In secondo luogo, l'Avvocatura generale dello Stato imputa al giudice rimettente di non avere esplorato una lettura costituzionalmente orientata della normativa, trascurando quella giurisprudenza di merito che, per gli incarichi avvicinandosi nel tempo, configura l'unicità dei rapporti tra il docente e l'amministrazione di appartenenza.

La difesa dello Stato si duole, inoltre, che l'ordinanza di rimessione non chiarisca per quale via il principio di eguaglianza, il diritto alla giusta retribuzione e a un adeguato trattamento di vecchiaia siano pregiudicati dalla normativa impugnata.

Anche a voler trascurare tali rilievi, l'accoglimento della questione incontrerebbe un ostacolo insormontabile nella discrezionalità del legislatore.

Al prudente apprezzamento del legislatore, difatti, sarebbe demandata la scelta tra le molteplici soluzioni possibili con riguardo alla determinazione dei criteri per l'accesso a tali benefici.

Quanto alle pronunce, che l'ordinanza di rimessione invoca a sostegno dei propri asserti, la difesa dello Stato evidenzia che non hanno mai censurato la razionalità complessiva del sistema, che ha uno dei suoi capisaldi nel requisito dell'anno d'iscrizione al Fondo di previdenza per il personale civile e militare dello Stato, per l'indennità di buonuscita, e dell'anno di servizio continuativo, per l'indennità di fine rapporto.



La previsione di requisiti minimi di continuità per la concessione di alcuni benefici, pertanto, non potrebbe essere stigmatizzata come discriminazione illegittima e rappresenterebbe una soluzione equilibrata e tutt'altro che arbitraria.

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza dell'11 aprile 2013, iscritta al n. 167 del registro ordinanze 2013, il Tribunale amministrativo regionale dell'Umbria dubita della legittimità costituzionale dell'art. 3, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1032 (Approvazione del testo unico delle norme sulle prestazioni previdenziali a favore dei dipendenti civili e militari dello Stato), e dell'art. 9, primo comma, del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 4 aprile 1947, n. 207 (Trattamento giuridico ed economico del personale civile non di ruolo in servizio nelle Amministrazioni dello Stato), in riferimento agli artt. 3, primo comma, 36, primo comma, e 38, secondo comma, della Costituzione.

L'art. 3, primo comma, del d.P.R. n. 1032 del 1973 richiede, per il maturare del diritto all'indennità di buonuscita, almeno un anno d'iscrizione al Fondo di previdenza per il personale civile e militare dello Stato.

Quanto all'art. 9, primo comma, del d.lgs.C.p.S. n. 207 del 1947, la disposizione subordina il sorgere del diritto all'indennità di fine rapporto alla prestazione di almeno un anno di servizio continuativo.

I dubbi di legittimità costituzionale non investono il profilo della successione degli incarichi di supplenza infrannuale e si appuntano sulle implicazioni previdenziali di tali rapporti e, in particolare, sulla disciplina antecedente alla novella, recata dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 20 dicembre 1999 (Trattamento di fine rapporto e istituzione dei fondi pensione dei pubblici dipendenti), che, nei termini tratteggiati dall'art. 1, comma 9, ha accordato il trattamento di fine rapporto (art. 2120 del codice civile) anche a chi lavora a tempo determinato alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni per periodi inferiori all'anno solare.

Tale normativa, che dispiega i propri effetti dal 30 maggio 2000, non si applica *ratione temporis* alla vicenda controversa.

Il giudice rimettente assume che le disposizioni censurate, con precipuo riguardo alla posizione dei supplenti con incarichi inferiori all'anno, contrastino con gli artt. 3, primo comma, 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., e configurino una violazione dei principi di ragionevolezza, di proporzionalità della retribuzione e di disponibilità di mezzi adeguati alle esigenze della vecchiaia.

La disciplina impugnata, compromettendo il diritto alle indennità di quiescenza, riserverebbe un trattamento peggiore proprio ai soggetti che, in ragione dell'accentuata precarietà del rapporto, sarebbero più bisognosi di tutela nel «momento particolarmente delicato, qual è il passaggio alla condizione di pensionato».

Le disposizioni censurate, inoltre, determinerebbero un'illegittima disparità di trattamento tra i supplenti con incarichi annuali, che beneficiano di un'adeguata tutela previdenziale, e i supplenti con incarichi inferiori all'anno, pregiudicati benché svolgano funzioni «uguali in tutto e per tutto a quelle degli insegnanti con nomina annuale».

2.- Occorre, in via preliminare, sgombrare il campo dall'eccezione d'inammissibilità, mossa dalla difesa dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS).

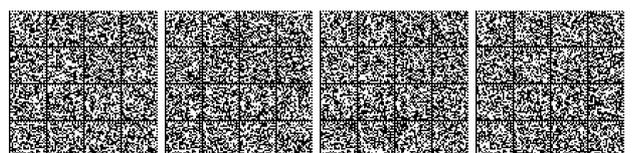
L'INPS ritiene preclusa la riproposizione della questione di legittimità costituzionale, sulla scorta del rilievo che l'ordinanza n. 99 del 2011, pur arrestandosi ad una declaratoria di manifesta inammissibilità, non abbia mancato di affrontare taluni profili inerenti al merito.

L'ordinanza n. 99 del 2011, che racchiude una pronuncia di mero rito, non è d'ostacolo alla riproposizione dell'odierna questione di legittimità costituzionale.

L'ordinanza di rimessione, oggi al vaglio di questa Corte, è incentrata su argomentazioni più articolate rispetto a quelle della precedente ordinanza, che si limitava ad un mero rinvio per *relationem* alle deduzioni delle parti.

La diversità delle argomentazioni è un elemento distintivo sufficiente a tracciare una nitida linea di discontinuità e a scongiurare il rischio di un *bis in idem*, che si risolverebbe in una surrettizia impugnazione della precedente decisione di questa Corte (sentenza n. 113 del 2011).

2.1.- L'ordinanza di rimessione, inoltre, si sottrae alle ulteriori eccezioni d'inammissibilità, sollevate dalla difesa dello Stato con riguardo al difetto di motivazione sulla rilevanza, per un verso, e, per altro verso, con riguardo al mancato esperimento di un'interpretazione costituzionalmente compatibile.



L'ordinanza di rimessione - ad avviso della difesa dello Stato - non chiarisce se gli incarichi, conferiti alla ricorrente, abbiano avuto sempre durata inferiore all'anno e se l'eventuale durata superiore all'anno possa incidere sulla fondatezza della pretesa azionata e, specularmente, sulla rilevanza della questione.

Tale critica non coglie nel segno, in quanto il giudice *a quo*, al punto 1.2. delle Considerazioni in diritto, argomenta che il servizio della ricorrente, per alcuni periodi, si è modulato in incarichi di durata inferiore all'anno.

Per quel che attiene a tali incarichi, dunque, la questione di legittimità costituzionale della normativa, che sancisce il requisito dell'anno di servizio continuativo, riveste un'indiscutibile rilevanza e tale rilevanza non è scalfita dalla presenza di incarichi protrattisi per un periodo superiore all'anno.

2.2.- L'ordinanza di rimessione non presta il fianco neppure alla critica, di non avere sperimentato un'interpretazione conforme al dettato costituzionale.

Il giudice rimettente ha mostrato di aderire al diritto vivente, inequivocabile nell'escludere un nesso di continuità tra i disparati incarichi di supplenze per l'insegnamento, che, pur avvicinandosi nel tempo, sono contraddistinti da un carattere «ontologicamente precario» (Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 21 settembre 2010, n. 6993).

Secondo tale indirizzo, che il giudice rimettente addita a premessa logica dell'incidente di costituzionalità, ciascun incarico di supplenza è autonomo rispetto all'altro.

Non si può ravvisare, pertanto, un nesso di continuità tra incarichi che si succedono nel tempo, allo scopo di sopperire ad esigenze temporanee.

3.- La questione non sfugge, nondimeno, nei termini in cui è stata delineata, ad ulteriori e dirimenti censure d'inammissibilità.

L'ordinanza di rimessione non illustra in maniera convincente ed esaustiva né le ragioni del dedotto contrasto della normativa impugnata con i precetti della Costituzione né il senso e la portata dell'intervento caducatorio richiesto a questa Corte.

4.- Tali lacune ridondano in profili d'inammissibilità della questione.

4.1.- Per quel che attiene al primo dei profili denunciati, l'ordinanza non svolge critiche mirate, che avvalorino la prospettata violazione dei principi costituzionali con riguardo al requisito dell'anno d'iscrizione al Fondo di previdenza per il personale civile e militare dello Stato e ne dimostrino l'irragionevolezza, la gravosità sproporzionata, pregiudizievole per i diritti inerenti al rapporto previdenziale.

4.2.- Anche con riferimento alla paventata violazione del principio di eguaglianza, che è prospettata esclusivamente dall'angolo visuale della disparità di trattamento con i supplenti con incarichi annuali, le argomentazioni del giudice rimettente non si diffondono sulle ragioni del contrasto con l'art. 3 Cost. (punti 6.2. e 6.2.1. delle Considerazioni in diritto).

Per quel che riguarda la valutazione comparativa con i supplenti con incarichi annuali, specificamente demandata a questa Corte, il giudice rimettente si limita a richiamare, senza altri dettagli, la pronuncia, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 18 del d.lgs.C.p.S. n. 207 del 1947, nella parte in cui negava agli insegnanti non di ruolo con nomina annuale il diritto a percepire l'indennità di fine rapporto, discriminandoli rispetto a tutti gli altri dipendenti non di ruolo dello Stato (sentenza n. 518 del 1987).

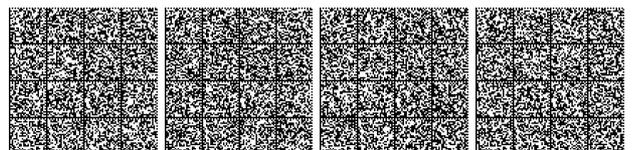
Tale pronuncia ha completato il percorso già intrapreso con la sentenza n. 40 del 1973, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per contrasto con l'art. 3 Cost., dell'art. 1 della legge 6 dicembre 1966, n. 1077 (Estensione ai dipendenti civili non di ruolo delle Amministrazioni dello Stato delle norme sul trattamento di quiescenza e di previdenza vigenti per i dipendenti di ruolo), nella parte in cui non contemplava tra i destinatari del diritto al trattamento di quiescenza e di previdenza a carico dello Stato anche gli insegnanti non di ruolo con nomina annuale.

Questa Corte ha affermato che la differente condizione riservata agli insegnanti non di ruolo rispetto agli altri dipendenti non di ruolo dello Stato era sprovvista di ogni razionale giustificazione, giacché gli uni e gli altri sono assunti per un periodo non inferiore all'anno e si trovano quindi in condizioni eguali o tali da essere considerate equivalenti.

Nei precedenti citati veniva dunque in rilievo la discriminazione tra gli insegnanti non di ruolo con nomina annuale e gli altri dipendenti non di ruolo dell'amministrazione dello Stato con un eguale periodo di servizio continuativo.

Le pronunce, enfatizzate dal giudice rimettente, non si cimentavano in alcun modo con la diversa fattispecie dei supplenti con nomina inferiore all'anno.

Questa Corte, nello scrutinare l'ammissibilità della questione in precedenza sollevata dallo stesso giudice rimettente, aveva precisato che «nell'occasione evocata dal rimettente, veniva in rilievo la prevista esclusione degli insegnanti con "nomina annuale" dal riconoscimento del diritto a percepire l'indennità di fine rapporto, non ponendosi in



alcun modo in discussione la diversa posizione (così considerata nello stesso contesto della motivazione della sentenza n. 518 del 1987) degli insegnanti con nomina infra-annuale (analogamente, si veda anche sentenza n. 40 del 1973)» (ordinanza n. 99 del 2011 già citata).

Anche tale precisazione conferma che al caso di specie non si attaglia una pronuncia, chiamata ad analizzare un'ipotesi diversa (l'indennità di fine rapporto dei supplenti con nomina annuale) e ispirata a una diversa *ratio* decedenti e alla necessità di rimuovere le disparità di trattamento tra supplenti e altri dipendenti non di ruolo dell'amministrazione dello Stato, che possedano entrambi il requisito dell'anno di servizio continuativo.

Tale requisito, qui messo in discussione, non era in alcun modo sospettato d'irragionevolezza nei precedenti citati, che non possono, pertanto, corroborare le ragioni del rimettente.

Le due ipotesi non possono essere assimilate, giacché divergono in un elemento cruciale (la durata dell'incarico), che può assurgere ad elemento distintivo non irragionevole anche con riguardo alla modulazione della tutela previdenziale (ordinanze n. 438 del 2000 e n. 710 del 1988).

4.3.- Anche con riferimento all'anno di servizio continuativo, che la legge richiede per poter fruire dell'indennità di fine rapporto, le critiche non appaiono sorrette da una motivazione persuasiva, idonea a superare il vaglio di ammissibilità sollecitato a questa Corte.

Il giudice rimettente non revoca in dubbio la razionalità di un requisito minimo di continuità del servizio, ma si prefigge piuttosto - per i supplenti - di ridefinire tale continuità, disconoscendo ogni rilievo alla cesura tra un incarico di supplenza e l'altro.

È indicativo, in tal senso, il riferimento alla necessità di postulare un «nesso istituzionale di continuità che lega i singoli contratti (solo formalmente annuali)» e di considerare il rapporto «nella sua globalità quantomeno nel momento in cui il dipendente giunge al termine dell'attività lavorativa, con riferimento agli istituti preposti alla previdenza e all'assistenza» (punto 4.3. delle Considerazioni in diritto dell'ordinanza di rimessione).

5.- Tale aspetto introduce al secondo dei profili d'inammissibilità denunciati, concernente la carenza d'indicazioni perspicue e coerenti sul senso dell'intervento richiesto a questa Corte.

5.1.- La caducazione integrale del requisito dell'anno di servizio continuativo mal si accorda con un'ordinanza di rimessione, che non enuncia argomenti per dimostrare l'irragionevolezza intrinseca del presupposto della continuità del servizio e si propone, piuttosto, di calibrare tale requisito alla stregua della particolarità degli incarichi di supplenza.

Non è dato comprendere in quali termini debba tradursi, nella declaratoria d'illegittimità costituzionale che è richiesta, la necessità di considerare in maniera globale i rapporti che hanno legato i docenti supplenti alle amministrazioni di appartenenza.

Da tale necessità, che certo non condurrebbe alla pronuncia ablativa pura e semplice menzionata nel dispositivo, scaturisce la necessità di ridefinire in radice, per i supplenti, la stessa nozione di continuità del servizio.

Nondimeno, un tale intervento manipolativo, tanto penetrante quanto inafferrabile nelle sue coordinate, rischierebbe di invadere lo spazio riservato alla discrezionalità legislativa, in difetto di soluzioni a rime costituzionalmente obbligate.

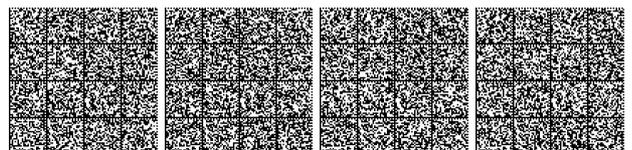
5.2.- Anche le indicazioni sulla portata dell'intervento richiesto a questa Corte risentono delle incongruenze appena segnalate e delle aporie tra le richieste finali di caducazione radicale e le argomentazioni più problematiche dell'ordinanza di rimessione.

Il giudice rimettente, nel dispositivo dell'ordinanza di rimessione, chiede - sic et simpliciter - la caducazione di una norma sul requisito di continuità del servizio, che riguarda tutti i dipendenti non di ruolo dell'amministrazione dello Stato e non la sola categoria dei supplenti.

L'ordinanza di rimessione, che indugia sul peculiare regime dei supplenti, non offre ragguagli né sulle ragioni di un intervento caducatorio, destinato a riverberarsi su una disciplina applicabile a tutti i dipendenti non di ruolo dello Stato, né sulle ragioni di una eventuale diversificazione tra la posizione dei supplenti e quella degli altri dipendenti non di ruolo.

Tale diversificazione, peraltro, sarebbe disarmonica rispetto ad una linea di tendenza, che mira a ripristinare un trattamento omogeneo tra le varie categorie dei dipendenti non di ruolo (sentenze n. 518 del 1987 e n. 40 del 1973 già citate).

6.- Tutti questi profili d'inammissibilità, indissolubilmente connessi, si frappongono alla disamina del merito della questione.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1032 (Approvazione del testo unico delle norme sulle prestazioni previdenziali a favore dei dipendenti civili e militari dello Stato), nella parte in cui richiede, per la maturazione del diritto all'indennità di buonuscita, almeno un anno d'iscrizione al Fondo di previdenza per il personale civile e militare dello Stato, e dell'art. 9, comma 1, del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 4 aprile 1947, n. 207 (Trattamento giuridico ed economico del personale civile non di ruolo in servizio nelle Amministrazioni dello Stato), nella parte in cui subordina il sorgere del diritto all'indennità di fine rapporto alla prestazione di almeno un anno di servizio continuativo, sollevata, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 36, primo comma, e 38, secondo comma, della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale dell'Umbria con l'ordinanza di rimessione riportata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 giugno 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*Silvana SCIARRA, *Redattore*Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria l'1 luglio 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI

T_150126

N. 127

Sentenza 12 maggio - 1° luglio 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza - Calcolo delle variazioni dell'indennità integrativa speciale per i fruitori di pensionamento anticipato - Disposizione di interpretazione autentica.

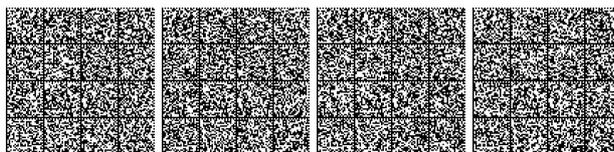
- Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111 - art. 18, commi 6, 7 e 8.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alessandro CRISCUOLO;

Giudici : Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, 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. 18, commi 6, 7 e 8, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111 promosso dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione siciliana, nel procedimento vertente tra D.D.B. e l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) con ordinanza del 6 agosto 2013, iscritta al n. 259 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 49, prima serie speciale, dell'anno 2013.

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

udito nell'udienza pubblica del 12 maggio 2015 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi l'avvocato Luigi Caliuolo per l'INPS e l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- La Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione siciliana, con ordinanza depositata il 6 agosto 2013 ed iscritta al n. 259 del registro ordinanze 2013, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, commi 6, 7 e 8, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111, prospettando la violazione degli artt. 2, 3, primo comma, 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848.

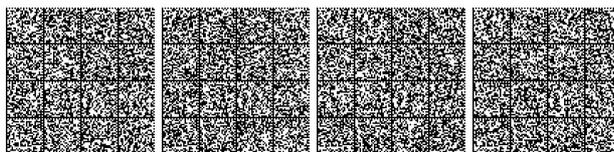
Il giudice rimettente afferma di dover decidere sulla domanda, proposta da D.D.B. con ricorso del 7 febbraio 2007 e volta ad ottenere l'indennità integrativa speciale ai sensi dell'art. 10, comma 4, del decreto-legge 29 gennaio 1983, n. 17 (Misure per il contenimento del costo del lavoro e per favorire l'occupazione), convertito, con modificazioni, dalla legge 25 marzo 1983, n. 79.

Il ricorrente ha dedotto di essere un ferroviere, collocato in quiescenza per dimissioni volontarie il 19 luglio 1983, prima di avere raggiunto l'età massima pensionabile. Egli ha rivendicato il diritto all'indennità integrativa speciale per l'intero importo, secondo quanto previsto dal citato art. 10, comma 4, al momento del collocamento a riposo d'ufficio, avvenuto il 18 dicembre 1997.

Alla richiesta, formulata dal ricorrente il 27 maggio 2005, l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) ha opposto un diniego, motivato dall'inapplicabilità della norma invocata. L'indennità integrativa speciale, a dire dell'INPS, avrebbe perso la consistenza di elemento autonomo del trattamento pensionistico.

Il ricorrente ha impugnato tale diniego, incardinando il giudizio dinanzi alla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione siciliana.

L'INPS si è costituito nel giudizio principale e ha concluso per il rigetto delle pretese del ricorrente, sulla scorta delle disposizioni oggi censurate ed intervenute in pendenza della lite: «6. L'articolo 10, quarto comma, del decreto-legge 29 gennaio 1983, n. 17, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 marzo 1983, n. 79, si intende abrogato implicitamente dall'entrata in vigore delle disposizioni di cui all'articolo 21 della legge 27 dicembre 1983, n. 730. 7. L'articolo 21, ottavo comma, della legge 27 dicembre 1983, n. 730, si interpreta nel senso che le percentuali di incremento dell'indennità integrativa speciale ivi previste vanno corrisposte nell'aliquota massima, calcolata sulla quota dell'indennità medesima effettivamente spettante in proporzione all'anzianità conseguita alla data di cessazione dal servizio. 8. L'articolo 21, nono comma, della legge 27 dicembre 1983, n. 730, si interpreta nel senso che è fatta salva la disciplina prevista per l'attribuzione, all'atto della cessazione dal servizio, dell'indennità integrativa speciale di cui alla legge 27 maggio 1959, n. 324, e successive modificazioni, ivi compresa la normativa stabilita dall'articolo 10 del decreto-legge 29 gennaio 1983, n. 17, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 marzo 1983, n. 79, ad eccezione del comma quarto del predetto articolo 10 del decreto-legge n. 17 del 1983».



Il giudice *a quo* ritiene di dover dare applicazione alla normativa sopravvenuta, che conduce all'inevitabile rigetto delle pretese del ricorrente, incentrate sull'art. 10, quarto comma, del d.l. n. 17 del 1983, e solleva d'ufficio la questione di legittimità costituzionale di tali disposizioni, in riferimento agli artt. 2, 3, primo comma, 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 della CEDU.

Il giudice rimettente, in punto di non manifesta infondatezza della questione, evidenzia che la normativa sopravvenuta si configura come «abrogazione legislativa sostanziale, con effetti retroattivi, mascherata da norma interpretativa» e segnala una stridente contraddizione tra l'art. 21 della legge 27 dicembre 1983, n. 730 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 1984), che salvaguarda l'applicazione dell'art. 10 del d.l. n. 17 del 1983, senza eccettuare il quarto comma, e l'art. 18, comma 6, del d.l. n. 98 del 2011, che, di contro, sancisce l'abrogazione implicita del citato quarto comma a decorrere dall'entrata in vigore dell'art. 21 della legge n. 730 del 1983.

Il giudice *a quo* stigmatizza un «eccesso di potere legislativo» e denuncia il contrasto della norma interpretativa, contraddistinta da una «palese irragionevolezza», con il principio di legittimo affidamento, che trova tutela nella Costituzione sotto l'egida degli artt. 2 e 3.

Il principio di affidamento, invero, sarebbe l'estrinsecazione, per un verso, del generale precetto di buona fede, che ha un fondamento costituzionale nei doveri di solidarietà consacrati dall'art. 2 Cost., e, per altro verso, dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza, presidiati dall'art. 3 Cost.

Il giudice rimettente soggiunge che la normativa sopravvenuta non solo non esplicita una variante di senso dell'originaria disposizione, ma contraddice l'interpretazione avvalorata in precedenza dal legislatore, con l'art. 21 della legge n. 730 del 1983 e con la salvezza, allora disposta, di tutte le previsioni - nessuna esclusa - dell'art. 10, del d.l. n. 17 del 1983.

Poste tali premesse, il giudice *a quo* ravvisa una violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., sulla base dell'art. 6 della CEDU, che assurge a parametro interposto, nell'interpretazione enunciata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

Dalla norma convenzionale - argomenta il giudice contabile - discende l'illegittimità di ogni innovazione legislativa retroattiva, che alteri le condizioni di parità processuale delle parti e si traduca in un'ingerenza del potere legislativo nel funzionamento del potere giudiziario, diretta ad influenzare la decisione della lite.

2.- Nel giudizio è intervenuto l'INPS e ha insistito per la declaratoria di manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale.

L'INPS, a sostegno di tali conclusioni, ha rilevato che le norme sospettate d'illegittimità costituzionale si situano in un contesto di emergenza e perseguono l'obiettivo di salvaguardare gli equilibri di bilancio e di contenere la spesa previdenziale.

Nel caso di specie, il ricorrente conserverebbe inalterato l'importo della pensione percepita, in quanto la norma inciderebbe soltanto sull'indennità integrativa speciale.

La retroattività della norma non contrasterebbe neppure con il canone di ragionevolezza: le indefettibili esigenze di finanza pubblica, la necessità di preservare la tenuta complessiva del sistema sarebbero preminenti rispetto all'interesse di una categoria di pensionati, cessati anticipatamente dal servizio.

La difesa dell'INPS puntualizza, inoltre, che le norme convenzionali, evocate quale parametro interposto, devono essere contemperate con altri diritti costituzionalmente protetti e richiama, a tale riguardo, le enunciazioni della giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 264 del 2012).

3.- Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto di dichiarare la questione di legittimità costituzionale inammissibile o, comunque, infondata.

La difesa dello Stato osserva che è solo apparente il contrasto tra l'art. 21, comma 9, della legge n. 730 del 1983, che salvaguarda la disciplina dell'art. 10, senza indicare analiticamente i disparati ed eterogenei commi che lo compongono, ed il combinato disposto dei commi 6 e 8 dell'art. 18, che specifica come, dalla salvaguardia della disciplina dell'art. 10, sia esclusa la previsione del quarto comma.

Secondo questa prospettazione, la normativa sopravvenuta darebbe conto di un'abrogazione implicita, già desumibile per effetto dell'entrata in vigore della legge n. 730 del 1983.

Il giudice rimettente, dal canto suo, si limiterebbe a porre l'accento sull'apparente antitesi tra le due norme, senza approfondirne la reale portata precettiva.

La difesa dello Stato nota che le norme della CEDU, come interpretate dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, devono essere bilanciate con altre norme costituzionali, che a loro volta garantiscono diritti fondamentali, suscettibili di essere pregiudicati dall'espansione di una singola tutela.



Per quel che riguarda l'asserita retroattività della norma, il divieto di retroattività non avrebbe rango costituzionale e incontrerebbe l'unico limite della ragionevolezza e del rispetto degli altri valori ed interessi costituzionalmente protetti, limite che, nella specie, non sarebbe in alcun modo travalicato.

Peraltro, la norma impugnata, lungi dall'essere innovativa, si collocherebbe in una situazione di contrasto ermeneutico e interverrebbe a chiarire in maniera plausibile il significato della legge precedente.

Difatti, per una parte della giurisprudenza, la legge n. 730 del 1983 avrebbe reso inoperante il disposto dell'art. 10, comma 4, del d.l. n. 17 del 1983.

Secondo tale indirizzo, l'art. 21 della legge n. 730 del 1983, riconoscendo la perequazione dell'intero trattamento pensionistico nelle due componenti di pensione e indennità integrativa speciale, risulterebbe incompatibile con l'attribuzione dell'indennità integrativa speciale, secondo gli incrementi riconosciuti dall'art. 10, comma 4, del d.l. n. 17 del 1983.

La norma interpretativa, sottoposta al vaglio di legittimità costituzionale, avrebbe l'unico intento di ribadire uno dei possibili significati della norma originaria, senza incorrere in alcuna violazione dell'art. 6 della CEDU.

La difesa dello Stato, nel passare in rassegna la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e della Corte costituzionale, esclude che sussista, nell'ordinamento, un divieto assoluto di interventi legislativi retroattivi.

A questa stregua, sarebbero legittime le norme retroattive, soprattutto quando sorrette, come avviene nella vicenda dibattuta, da preminenti interessi generali e da ragioni imperative, che investono gli stessi equilibri della finanza pubblica.

Considerato in diritto

1.- La Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione siciliana, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 18, commi 6, 7 e 8, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111. Le disposizioni censurate incidono sul meccanismo di calcolo delle variazioni dell'indennità integrativa speciale, spettante a quanti abbiano fruito del pensionamento anticipato e stabiliscono che, sin dall'entrata in vigore della legge 27 dicembre 1983, n. 730 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 1984), tali variazioni si debbano calcolare sulla quota dell'indennità «effettivamente spettante in proporzione all'anzianità conseguita alla data di cessazione dal servizio».

Il giudice rimettente assume che le disposizioni impuginate, dietro lo schermo della dichiarata natura interpretativa, si atteggiino come sostanzialmente retroattive e distorcano l'univoco significato della legge n. 730 del 1983, che faceva salve tutte le previsioni dell'art. 10 del decreto-legge 29 gennaio 1983, n. 17 (Misure per il contenimento del costo del lavoro e per favorire l'occupazione), convertito, con modificazioni, dalla legge 25 marzo 1983, n. 79.

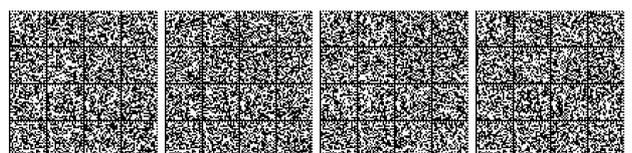
Ad avviso della Corte rimettente, il legislatore non aveva affatto inteso escludere - da una salvaguardia che si caratterizzava come generale - il quarto comma dell'art. 10 del d.l. n. 17 del 1983, che disciplinava specificamente l'attribuzione per l'intero delle variazioni dell'indennità integrativa speciale.

Il giudice rimettente lamenta che una normativa, così congegnata, contravvenga ai principi di certezza del diritto, di ragionevolezza, di affidamento, di parità processuale delle parti, in violazione degli artt. 2, 3, primo comma, 117, primo comma, Cost., in relazione alla norma interposta dell'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848.

L'INPS e il Presidente del Consiglio dei ministri sostengono la legittimità della norma impugnata, che attribuisce al testo di legge uno dei significati racchiusi nella sua formulazione, senza violare i principi di ragionevolezza e di affidamento, in quanto dettata da motivi imperativi d'interesse generale. Tale è da intendersi la salvaguardia dell'equilibrio complessivo del sistema previdenziale.

2.- La questione non è fondata.

I dubbi di legittimità costituzionale si appuntano sulla disciplina delle variazioni dell'indennità integrativa speciale, che adempiono ad una funzione di rivalutazione e di attualizzazione dell'importo dell'indennità integrativa speciale, a sua volta finalizzata a salvaguardare l'adeguamento del valore reale della retribuzione alla variazione del valore reale della moneta e, attraverso tale adeguamento, il rapporto di proporzionalità tra retribuzione e quantità e qualità del lavoro prestato.



La ricognizione del quadro normativo deve prendere le mosse dall'art. 10 del d.l. n. 17 del 1983.

Tale norma, al primo comma, primo periodo, per l'ipotesi di pensionamento anticipato, determina la misura dell'indennità integrativa speciale «in ragione di un quarantesimo per ogni anno di servizio, utile ai fini del trattamento di quiescenza», per poi precisare, al quarto comma, che le variazioni «sono attribuite per l'intero importo dalla data del raggiungimento dell'età di pensionamento da parte del titolare della pensione, ovvero dalla data di decorrenza della pensione di reversibilità a favore dei superstiti».

Prima del raggiungimento dell'età necessaria per il pensionamento di vecchiaia, l'indennità integrativa speciale doveva essere corrisposta secondo un principio di proporzionalità attenuata, commisurata agli anni di servizio utili, mentre le variazioni dell'indennità integrativa speciale dovevano essere liquidate in misura intera.

In questo quadro, sono intervenute le profonde innovazioni apportate dalla legge n. 730 del 1983, che attengono al concetto di pensione complessiva, comprensiva del trattamento base e dell'indennità integrativa speciale. I parametri di quantificazione degli aumenti periodici sono unificati e raccordati all'indice ISTAT del costo della vita, oltre a essere differenziati per fasce di reddito.

Tale rinnovato contesto normativo ha indotto l'amministrazione previdenziale e una parte della giurisprudenza contabile a riconoscere l'incompatibilità tra la disciplina sopravvenuta, ispirata a principi regolatori peculiari, e il meccanismo del ripristino integrale delle variazioni dell'indennità integrativa speciale, in concomitanza con il raggiungimento dell'età massima.

In particolare, secondo tale interpretazione del dettato normativo, la legge n. 730 del 1983 delinea una nuova modalità di calcolo della perequazione automatica e passa dal criterio basato sul valore unitario del punto di contingenza, misurato autonomamente sulla pensione e sull'indennità integrativa speciale, all'applicazione di una percentuale sull'ammontare del trattamento complessivo, comprensivo di pensione e indennità integrativa speciale.

Tale meccanismo non si concilierebbe con il diritto ad ottenere l'attribuzione dell'indennità integrativa speciale secondo gli incrementi riconosciuti dall'art. 10 del d.l. n. 17 del 1983, in quanto sarebbe venuto a cessare il parametro di riferimento, su cui si calcolava in precedenza l'indennità integrativa speciale.

Tali considerazioni non sono state condivise da una parte della giurisprudenza contabile, che ha posto in risalto il dato letterale dell'art. 21, comma 9, della legge n. 730 del 1983, argomentando per la salvezza dell'intero art. 10 del d.l. n. 17 del 1983, anche con riferimento alle variazioni dell'indennità integrativa speciale (*ex plurimis*, Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Lombardia, sentenze 2 luglio 2010, n. 344 e 29 giugno 2006, n. 393; Corte dei conti, sezione giurisdizionale per il Veneto, sentenza 14 gennaio 2009, n. 17; Corte dei conti, sezione giurisdizionale per il Piemonte, sentenza 7 febbraio 2006, n. 27).

Secondo quest'indirizzo, il dato letterale non è smentito da rilievi di carattere sistematico.

Non vi sono antinomie di sorta - si afferma - tra un meccanismo, che, pur commisurando gli incrementi alle fasce di reddito, continua ad offrire una rappresentazione distinta delle voci del trattamento (pensione base e indennità integrativa speciale) e la quantificazione delle variazioni dell'indennità integrativa speciale, secondo i criteri tratteggiati dall'art. 10, quarto comma, del d.l. n. 17 del 1983.

Tale orientamento è stato recepito - in sede di composizione del contrasto - dalle sezioni riunite della Corte dei conti, che hanno compiuto un'approfondita disamina dell'evoluzione dell'istituto e delle diverse norme succedutesi nel tempo, privilegiando l'interpretazione letterale, rafforzata dall'insussistenza di argomenti sistematici di segno contrario (Corte dei conti, sezioni riunite, sentenza 1° giugno 2011, n. 10).

Le sezioni riunite della Corte dei conti pervengono alla conclusione che, per i lavoratori che siano stati collocati a riposo prima del raggiungimento dell'età pensionabile, l'incremento percentuale dell'indennità integrativa speciale debba operare non già sull'indennità integrativa speciale effettivamente pagata e modulata in quarantesimi, secondo il dettato dell'art. 10, primo comma, ma sull'importo che sarebbe spettato in caso di cessazione dal servizio per il raggiungimento del massimo di anzianità.

La norma censurata si prefigge di chiarire, in merito alle variazioni dell'indennità integrativa speciale, i rapporti tra l'art. 10 del d.l. n. 17 del 1983 e l'art. 21 della legge n. 730 del 1983. Essa si iscrive in un testo normativo composito, approvato in condizioni di emergenza economica e finanziaria.

Questo dato emerge con chiarezza dalla relazione tecnica, allegata al disegno di legge di conversione del d.l. n. 98 del 2011, che illustra la necessità di evitare una maggiore spesa pensionistica. Tale maggiore spesa, suffragata dal riferimento alla documentazione amministrativa fornita dall'Istituto nazionale di previdenza e assistenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica (INPDAP), non sarebbe stata considerata «negli andamenti di finanza pubblica a normativa vigente».

3.- Il quadro giurisprudenziale è, pertanto, più articolato rispetto a quel che traspare dall'ordinanza di rimessione.



Il giudice *a quo* non si attarda ad analizzare il dibattito della giurisprudenza contabile sui problematici rapporti tra l'art. 21 della legge n. 730 del 1983 e la disciplina delle variazioni dell'indennità integrativa speciale, contenuta nell'art. 10, quarto comma, del d.l. n. 17 del 1983.

Alcune pronunce prefigurano, infatti, l'opzione ermeneutica, che il legislatore ha poi deciso di far propria nel 2011 (Corte dei conti, sezione terza giurisdizionale centrale d'appello, sentenze 19 settembre 2006, n. 408 e 30 agosto 2006, n. 337).

Le pronunce citate dichiarano di conformarsi ad un orientamento pregresso, che ha già trovato eco anche nella giurisprudenza contabile di primo grado, e non individuano alcuna ragione che induca a rimeditarlo e a rinnegare l'argomento sistematico dell'inconciliabilità del nuovo sistema, delineato dalla legge n. 730 del 1983, con il computo delle variazioni dell'indennità integrativa speciale secondo i criteri sanciti dall'art. 10, quarto comma, del d.l. n. 17 del 1983.

La soluzione prescelta dal legislatore si allinea, dunque, ad una giurisprudenza, che già la accreditava come praticabile, in base al raffronto tra il sistema delineato dal d.l. n. 17 del 1983 e quello risultante dalle modifiche recate dalla legge n. 730 del 1983.

Alla luce di questo primo rilievo, le censure del giudice rimettente devono essere disattese, nei molteplici profili in cui si articolano.

4.- Tali censure vertono sulla scelta del legislatore di attribuire alla norma un significato estraneo alle possibili varianti di senso.

Quest'assunto non coglie nel segno, sol che si consideri quella giurisprudenza contabile, che già si attestava sull'interpretazione successivamente avallata dal legislatore.

La legge, dunque, ha natura interpretativa, in quanto impone una scelta ermeneutica che rientra tra le possibili varianti di senso, compatibili con il tenore letterale del testo interpretato, e interviene a comporre il conflitto tra le diverse interpretazioni offerte dalla giurisprudenza contabile.

La formulazione letterale della norma non aveva fugato ogni dubbio ermeneutico e non aveva mancato di dare àdito a considerazioni sistematiche volte a circoscrivere la portata precettiva della clausola di salvaguardia delle disposizioni dell'art. 10 del d.l. n. 17 del 1983. Ne era scaturita una situazione di oggettiva incertezza, che la norma si prefigge di eliminare.

La finalità eminentemente interpretativa perseguita dal legislatore si giustifica per il rapido avvicinarsi, nell'arco dello stesso anno, di interventi normativi non sempre armonici e coerenti.

Non rileva, in senso contrario, che la norma interpretativa recepisca e convalidi un orientamento giurisprudenziale minoritario. È sufficiente che la norma imponga una delle possibili varianti di senso del testo originario, vincolando l'interprete ad uno dei significati ascrivibili alla norma anteriore (sentenza n. 227 del 2014).

A questa Corte, infatti, non è demandato un giudizio di fondatezza circa le divergenti interpretazioni emerse prima dell'intervento legislativo chiarificatore, che ad una di esse accorda la preferenza (sentenza n. 170 del 2008).

5.- Riconosciuta la sua natura interpretativa, la disciplina si sottrae alle censure prospettare e supera il controllo di ragionevolezza, sollecitato a questa Corte.

Il principio di ragionevolezza, nell'ottica di un prudente bilanciamento e di un'accorta integrazione delle tutele, richiede una valutazione sistematica dei molteplici valori coinvolti, anche con riguardo ai valori che la CEDU concorre a presidiare.

In un precedente riferito ad una tematica di diritto previdenziale - terreno elettivo di confronto con le affermazioni di principio della Corte di Strasburgo sulle norme interpretative e, come tali, retroattive - questa Corte ha ribadito la legittimità di una disciplina interpretativa e ha ricordato che «La norma CEDU, nel momento in cui va ad integrare il primo comma dell'art. 117 Cost., come norma interposta, diviene oggetto di bilanciamento, secondo le ordinarie operazioni cui questa Corte è chiamata in tutti i giudizi di sua competenza (sentenza n. 317 del 2009). Operazioni volte non già all'affermazione della primazia dell'ordinamento nazionale, ma alla integrazione delle tutele» (sentenza n. 264 del 2012, punto 4.2. del Considerato in diritto).

6. - Quanto alla dedotta lesione dell'art. 117, primo comma, Cost., la Corte EDU ha affermato che, in linea di principio, al legislatore non è precluso intervenire nella materia civile con nuove disposizioni retroattive, che dispieghino gli effetti sui diritti sorti in base alle leggi vigenti.

Tuttavia, i principi dello stato di diritto e la nozione di processo equo, sancito dall'art. 6 della CEDU, vietano l'interferenza del legislatore nell'amministrazione della giustizia destinata a influenzare l'esito della controversia, fatta eccezione che per motivi imperativi di interesse generale (*ex plurimis*, sentenze 11 dicembre 2012, De Rosa e altri contro Italia, 14 febbraio 2012, Arras e altri contro Italia, 7 giugno 2011, Agrati e altri contro Italia, 21 giugno 2007, SCM Scanner de L'Ouest Lyonnais e altri contro Francia).



Dai principi della CEDU, nella prospettiva condivisa dalla giurisprudenza di questa Corte, non deriva alcun divieto assoluto di norme interpretative, suscettibili di ripercuotersi sui processi in corso (sentenze n. 257 del 2011 e n. 311 del 2009).

È la stessa giurisprudenza della Corte di Strasburgo, con il riferimento ai motivi imperativi d'interesse generale, ad evocare l'idea di un bilanciamento, che possa giustificare, in un disegno coerente che rafforzi ed armonizzi le tutele, una legislazione interpretativa.

I principi di rango costituzionale e i principi affermati dalla CEDU sono chiamati, pertanto, ad interagire in un sistema di tutele che, attraverso la clausola riferita ai motivi imperativi d'interesse generale, consenta di individuare un punto di equilibrio nella dialettica tra i valori in gioco e di emanciparli da una considerazione atomistica ed irrelata.

Tale clausola concorre ad attuare un ragionevole bilanciamento tra i diritti dei singoli (diritto ad un processo equo, affidamento nella stabilità delle relazioni giuridiche), che rivestono anche una rilevanza superindividuale, e l'ispirazione solidaristica immanente alla Carta costituzionale, che individua le finalità perequative e di riequilibrio in un sistema più vasto di interessi costituzionalmente protetti.

7.- Nel caso di specie, la norma censurata, nel contemperare la tutela previdenziale con le inderogabili esigenze di contenimento della spesa pubblica e di salvaguardia della concreta ed attuale disponibilità delle risorse finanziarie (sentenze n. 361 del 1996, n. 240 del 1994, n. 119 del 1991, che valorizzano, per il sistema pensionistico, la necessità di tale bilanciamento), non determina alcuna compressione sproporzionata dei diritti dei singoli lavoratori, che hanno avuto accesso al pensionamento anticipato.

In un disegno che persegue finalità perequative e di complessivo riequilibrio delle risorse, idonee a giustificare anche modificazioni sfavorevoli di trattamenti economici con esiti privilegiati (sentenza n. 74 del 2008, punto 4.5. del Considerato in diritto), il legislatore ha attuato un intervento di razionalizzazione della spesa pensionistica, che, inserito in una serie di misure di stabilizzazione finanziaria, non pregiudica l'adeguatezza del trattamento previdenziale per quanti abbiano beneficiato di un pensionamento anticipato.

Il legislatore intervenuto nel 2011, nel disciplinare le variazioni dell'indennità integrativa speciale in modo coerente con l'evoluzione del sistema inteso nel suo complesso, annette il necessario e non irragionevole rilievo alla circostanza del pensionamento anticipato, e lo fa in maniera speculare a quel che accade per l'indennità integrativa speciale in senso stretto, senza creare alcuna arbitraria disparità di trattamento.

Peraltro, la disciplina sospettata d'illegittimità, incentrata su un aspetto circoscritto dell'istituto regolato, «ha perso di attualità per le variazioni aventi decorrenza successiva al 1° gennaio 1999, anche per i trattamenti in corso» (Corte dei conti, sezioni riunite, sentenza 1° giugno 2011, n. 10). L'art. 34 della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo) ha introdotto, infatti, un nuovo sistema di perequazione automatica delle pensioni.

Anche il carattere anacronistico di tale meccanismo, che non si profila come una componente essenziale e indefettibile nell'assicurare la dinamica perequativa delle pensioni, ora regolata secondo criteri direttivi sensibilmente diversi, vale a delimitare la portata precettiva di un intervento normativo settoriale e ne ridimensiona quelle conseguenze pregiudizievoli sull'adeguatezza complessiva del trattamento previdenziale, che sono un elemento imprescindibile di valutazione nel sindacato di complessiva ragionevolezza della disciplina in esame.

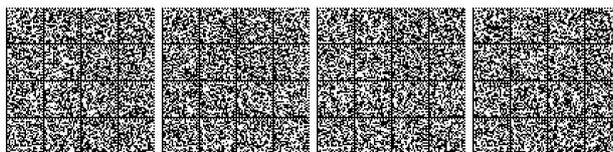
8.- Dai principi di rango costituzionale, arricchiti ed integrati dalla fonte convenzionale e ricondotti così ad una prospettiva di più ampio respiro sistematico, tale disciplina, pertanto, non si discosta.

8.1.- Quanto alla paventata lesione dell'affidamento dei consociati e della certezza dei rapporti giuridici, che è il referente oggettivo di tale affidamento, non si può ritenere che il legislatore, nel caso di specie, abbia vanificato un affidamento consolidato e meritevole di tutela.

Anzitutto, in materia di rapporti di durata, fra i quali si annovera il rapporto previdenziale, non si può discorrere di un affidamento legittimo nella loro immutabilità (sentenza n. 1 del 2011), né di un affidamento ragionevole, a fronte di un'interpretazione giurisprudenziale non del tutto convergente con quanto indicato dal giudice *a quo*, peraltro silente sui precedenti difformi e quasi coevi all'azione giudiziaria intrapresa dal ricorrente nel giudizio principale.

Questa Corte, infatti, esclude - con affermazione di principio costante - che un legittimo affidamento possa sorgere sulla base di un'interpretazione contrastata ed incerta (sentenza n. 156 del 2014).

Alla luce del già ricordato contrasto interpretativo, acuitosi in tempi più recenti, prossimi all'intervento del legislatore, e perdurante al momento dell'azione promossa dal ricorrente del giudizio *a quo*, svanisce la forza suggestiva dell'argomento della distanza temporale tra la norma interpretata ed il sopraggiungere della legge interpretativa.



8.2.- Quanto all'ingerenza nella funzione giurisdizionale, non si può dire che quest'ultima sia violata per il solo fatto che il legislatore intervenga con una disposizione destinata a muoversi sul piano generale ed astratto delle fonti e a costruire il modello normativo, cui la decisione del giudice si deve attenere (sentenza n. 432 del 1997).

La legge interpretativa, difatti, nel porre una disciplina generale ed astratta, opera su un piano diverso da quello dell'applicazione giudiziale della regola di diritto a singole fattispecie (sentenza n. 15 del 2012). Nel caso di specie, la legge vale a porre rimedio ad una situazione di oggettiva incertezza, propiziata dal susseguirsi nello stesso anno (1983) di modifiche normative non sempre facili da coordinare e dimostrata dai contrasti giurisprudenziali, che sono emersi proprio a ridosso dell'intervento della legge interpretativa.

La norma, inoltre, per espressa disposizione dell'art. 18, comma 9, del d.l. n. 98 del 2011, non sovverte il giudicato che, nei singoli contenziosi, abbia già definito i rapporti tra le parti.

Tali caratteristiche consentono di escludere un'interferenza indebita sull'esercizio della funzione giudiziaria, idonea a violare il principio di parità nello specifico processo e a scardinare la forza della cosa giudicata, limite invalicabile di ogni legge di interpretazione autentica e di ogni legge retroattiva (sentenza n. 118 del 1957, che inaugura un orientamento costante).

9.- Pertanto, la norma impugnata, inquadrata alla luce di un assetto giurisprudenziale, solcato da incertezze e contrasti e ispirata a un disegno ragionevole, diretto a garantire la sostenibilità del sistema previdenziale nel suo complesso, attraverso sacrifici proporzionati e legati alla peculiare situazione del pensionamento anticipato, non è lesiva delle norme costituzionali evocate (artt. 2, 3, primo comma, e 117, primo comma, Cost.), lette anche alla stregua dell'art. 6 della CEDU.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, commi 6, 7 e 8, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111, sollevata, in riferimento agli artt. 2, 3, primo comma, 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione siciliana, con l'ordinanza di rimessione riportata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 maggio 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

Silvana SCIARRA, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria l'1 luglio 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI



N. 128

Ordinanza 29 aprile - 1° luglio 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Concorso di circostanze aggravanti e attenuanti - Reato di sequestro di persona a scopo di rapina o di estorsione (art. 630 cod. pen).

- Codice penale, art. 99, quinto comma, come sostituito dall'art. 4 della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla L. 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione).
-

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alessandro CRISCUOLO;

Giudici : Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 99, quinto comma, del codice penale, come sostituito dall'art. 4 della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla L. 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), promosso dalla Corte d'assise d'appello di Milano nel procedimento penale a carico di D.U.R. ed altri, con ordinanza del 28 luglio 2014, iscritta al n. 211 del registro ordinanze 2014 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 48, prima serie speciale, dell'anno 2014.

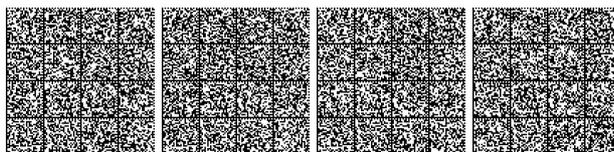
Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 29 aprile 2015 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi.

Ritenuto che la Corte d'assise d'appello di Milano, con ordinanza del 28 luglio 2014 (r.o. n. 211 del 2014), ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, una questione di legittimità costituzionale dell'art. 99, quinto comma, del codice penale, come sostituito dall'art. 4 della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla L. 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), «nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza della circostanza attenuante speciale di cui all'art. 630, 5° comma cod. pen. e della ulteriore circostanza attenuante ordinaria introdotta nell'art. 630 cod. pen. dalla sentenza della Corte costituzionale n. 68/2012»;

che, come riferisce il giudice rimettente, il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Milano aveva proposto appello avverso la sentenza di condanna, emessa l'8 maggio 2013 dal Giudice dell'udienza preliminare del medesimo Tribunale, nei confronti di una pluralità di persone imputate del reato di cui all'art. 630 cod. pen., per aver segregato una donna per tre giorni al fine di estorcerle la promessa di non farsi più vedere o sentire da uno dei coimputati, dal quale aspettava un figlio;

che, con la sentenza impugnata, il Giudice dell'udienza preliminare aveva derubricato il reato contestato agli imputati in quello meno grave di cui all'art. 605 cod. pen. e determinato la pena riconoscendo, sia la continuazione con altri reati contestati sia, in taluni casi, le circostanze attenuanti generiche prevalenti sulla contestata recidiva;



che, nel suo atto di appello, il pubblico ministero aveva sostenuto l'erroneità di tale derubricazione e aveva chiesto la condanna degli imputati per il reato previsto dall'art. 630 cod. pen.;

che, ad avviso della Corte rimettente, l'impugnazione del pubblico ministero le avrebbe imposto di pervenire a un «giudizio di mera equivalenza fra circostanze di opposto segno, qualora la Corte [avesse ritenuto] sussistente il delitto di cui all'art. 630 cod. pen. anche con le specifiche attenuanti che alla norma competono», perché, rientrando tale reato tra quelli indicati dall'art. 407, comma 2, lettera a), del codice di procedura penale, sarebbe stata applicabile la recidiva prevista dall'art. 99, quinto comma, cod. pen.;

che la questione concernente il limite posto al giudizio di comparazione tra le circostanze sarebbe rilevante, «non solo per la richiesta del PG a proposito della specifica circostanza attenuante per l'imputato G., ma anche per la astratta possibilità che [la Corte d'assise d'appello], attese le modalità di esecuzione, la durata ed altri fattori emergenti nella consumazione dell'eventualmente ritenuto delitto di sequestro di persona a scopo di estorsione, debba decidere di applicare la circostanza attenuante di natura oggettiva discendente dalla pronuncia della Corte costituzionale n. 68/2012»;

che tale questione sarebbe non manifestamente infondata, in riferimento ai principi di uguaglianza, ragionevolezza e proporzionalità, espressi dagli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., per le ragioni indicate, sia nella citata pronuncia di questa Corte n. 68 del 2012, sia «in quella, nella quale è stata proposta questione parzialmente sovrapponibile alla presente e accolta dalla Corte costituzionale, con la recentissima sentenza n. 106/2014»;

che, infatti, il divieto di prevalenza delle circostanze attenuanti relative all'art. 630 cod. pen., ponendo l'accento esclusivamente sulle condizioni del reo, comporterebbe che, anche in presenza di una recidiva aspecifica, l'imputato «sarebbe irragionevolmente attinto dalla stessa gravissima pena in editto prevista [per] chi ha posto in essere un comportamento ben più grave del suo, contrastando ciò anche con la finalità rieducativa della pena che implica un costante principio di proporzione tra qualità e quantità di sanzione e offesa»;

che è intervenuto nel giudizio di legittimità costituzionale, con memoria depositata il 9 dicembre 2014, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o, comunque, infondata;

che, ad avviso della difesa dello Stato, la maggiore severità della «disciplina [...] della recidiva reiterata nel caso di realizzazione di un delitto di cui all'art. 407 c.p.p., comma 2, lett. a, non è irragionevole in quanto limitata a fattispecie specifiche, caratterizzate da notevole allarme sociale, [e indicative] del perdurare della capacità a delinquere del reo», e dipende da una scelta legislativa non in contrasto con i principi costituzionali, essendo finalizzata a sanzionare più severamente, sia pure comprimendo gli spazi di discrezionalità del giudice, chi abbia continuato a commettere reati nonostante le precedenti condanne;

che la questione, comunque, sarebbe inammissibile, perché la Corte rimettente non ha preliminarmente verificato la possibilità di una soluzione interpretativa diversa da quella posta a base dei dubbi di costituzionalità prospettati;

che, infatti, il giudice *a quo* mostrerebbe di aderire all'opzione ermeneutica secondo cui anche la recidiva obbligatoria di cui all'art. 99, quinto comma, cod. pen. rientrerebbe nell'ambito di operatività del divieto di cui all'art. 69, quarto comma, cod. pen., mentre in senso contrario deporrebbe, ad avviso della difesa erariale, il tenore letterale dell'art. 69, quarto comma, cod. pen., che fa riferimento al solo quarto comma dell'art. 99 cod. pen.

Considerato che la Corte d'assise d'appello di Milano dubita, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 99, quinto comma, del codice penale, come sostituito dall'art. 4 della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla L. 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), «nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza della circostanza attenuante speciale di cui all'art. 630, 5° comma cod. pen. e della ulteriore circostanza attenuante ordinaria introdotta nell'art. 630 cod. pen. dalla sentenza della Corte costituzionale n. 68/2012»;

che la questione è manifestamente inammissibile per mancanza di motivazione sulla rilevanza;

che nel giudizio *a quo* gli imputati - a cui era stato contestato il reato di sequestro di persona a scopo di estorsione - sono stati condannati per un diverso titolo di reato (art. 605 cod. pen.);

che questa mutata qualificazione giuridica è stata contestata dal pubblico ministero con l'atto di appello;

che la Corte rimettente ha ritenuto che l'eventuale condanna per il delitto di cui all'art. 630 cod. pen. avrebbe comportato l'applicazione della recidiva prevista dall'art. 99, quinto comma, cod. pen. e il conseguente divieto di prevalenza delle circostanze attenuanti previste dallo stesso art. 630 cod. pen.;

che, quindi, ad avviso del giudice *a quo*, la «richiesta del PG», da un lato, e l'«astratta possibilità» di dover decidere se applicare l'art. 630 cod. pen. e le relative circostanze attenuanti, dall'altro, renderebbero rilevante la questione, imponendo un «giudizio di mera equivalenza» fra tali circostanze e la recidiva;



che la Corte rimettente non spiega perché la norma censurata dovrebbe trovare applicazione nel caso sottoposto al suo esame, considerato che la sentenza impugnata ha condannato gli imputati per sequestro di persona (art. 605 cod. pen.) e, che, quindi, la configurabilità della diversa e più grave fattispecie prevista dall'art. 630 cod. pen. (sequestro di persona a scopo di estorsione) è meramente ipotetica, così come ipotetica è l'applicazione delle circostanze attenuanti speciali previste dall'art. 630 cod. pen.;

che la formulazione della questione in termini meramente ipotetici si risolve in un difetto di motivazione sulla rilevanza;

che, inoltre, la questione è manifestamente inammissibile anche perché, nel formulare il quesito di costituzionalità, il giudice *a quo* ha erroneamente individuato la disposizione da censurare;

che la Corte rimettente, infatti, ha sottoposto a scrutinio di costituzionalità una norma inconferente rispetto all'oggetto delle proprie censure, avendo denunciato come contrario ai parametri costituzionali evocati l'art. 99, quinto comma, cod. pen., come modificato dall'art. 4 della legge n. 251 del 2005, che si limita a introdurre un'ipotesi di recidiva obbligatoria, quando, invece, il rilevato *vulnus* costituzionale sarebbe scaturito, semmai, dall'art. 69, quarto comma, cod. pen., come modificato dall'art. 3 della legge n. 251 del 2005, che pone il divieto di prevalenza delle circostanze attenuanti sulla recidiva reiterata prevista dal quarto comma dell'art. 99 cod. pen.;

che, peraltro, appare dubbia l'applicabilità del censurato limite al giudizio di bilanciamento tra circostanze di segno opposto, quando non ricorra la recidiva del quarto comma dell'art. 99 cod. pen., ma esclusivamente quella del successivo quinto comma, oggetto della questione in esame;

che l'inesatta identificazione della norma da censurare, per costante giurisprudenza costituzionale, comporta la manifesta inammissibilità della questione (*ex plurimis*, ordinanze n. 358 del 2010, n. 198 e n. 42 del 2007);

che la questione va dichiarata, pertanto, manifestamente inammissibile.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 99, quinto comma, del codice penale, come sostituito dall'art. 4 della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla L. 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, dalla Corte d'assise d'appello di Milano, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 29 aprile 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

Giorgio LATTANZI, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria l'1 luglio 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI



N. 129

Ordinanza 13 maggio - 1° luglio 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Sospensione del procedimento per l'accertata irreversibilità dell'incapacità dell'imputato di partecipare coscientemente al processo - Sospensione del corso della prescrizione.

– Codice di procedura penale, art. 71; codice penale, art. 159, primo comma.

–

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alessandro CRISCUOLO;

Giudici : Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 71 del codice di procedura penale e dell'art. 159, primo comma, del codice penale, promosso dal Giudice di pace di Prato nel procedimento penale a carico di F.C., con ordinanza del 24 aprile 2014, iscritta al n. 197 del registro ordinanze 2014 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 47, prima serie speciale, dell'anno 2014.

Udito nella camera di consiglio del 13 maggio 2015 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi.

Ritenuto che, con ordinanza del 24 aprile 2014 (r.o. n. 197 del 2014), il Giudice di pace di Prato ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, secondo comma, e 111 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 71 del codice di procedura penale e dell'art. 159, primo comma, del codice penale, «in combinato disposto», nella parte in cui prevedono che il procedimento penale sia sospeso anche nelle ipotesi in cui sia accertata l'irreversibilità dell'incapacità dell'imputato di partecipare coscientemente ad esso «con correlativa sospensione della prescrizione»;

che, secondo il giudice *a quo*, nel caso di temporanea incapacità dell'imputato, l'art. 71 cod. proc. pen. assurebbe una tutela effettiva del diritto di difesa, in quanto il procedimento verrebbe sospeso, ma riprenderebbe il suo corso in seguito alla guarigione, e sarebbe correlativamente sospesa, a norma dell'art. 159 cod. pen., anche la prescrizione;

che, invece, nel caso in cui l'imputato sia «in condizioni d'incapacità irreversibili», la sospensione del processo penale sine die, e la conseguente sospensione della prescrizione, lo renderebbero un «eterno giudicabile»;

che, in caso di guarigione dopo un lungo periodo di tempo, l'imputato non potrebbe difendersi «in maniera pregnante» e conforme al dettato costituzionale;

che, oltre all'art. 24 Cost., le norme impugnate violerebbero anche l'art. 3 Cost., in quanto, una volta accertata la sua irreversibile malattia, l'imputato, «eterno giudicabile», si troverebbe in una situazione diversa dagli imputati in condizioni di incapacità temporanea, nei confronti dei quali il processo penale potrebbe riprendere in tempi ragionevoli;

che risulterebbe violato pure l'art. 111 Cost., perché i procedimenti penali celebrati nei confronti degli «eterni giudicabili» verrebbero ad incidere sul «buon andamento della Giustizia, anche relativamente alle spese afferenti la protrazione di periodiche perizie a tempo indeterminato», e sul diritto dell'imputato ad ottenere una «pronuncia in ragionevoli tempi, come componente del diritto ad un equo processo (art. 6 par. 1 della Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle sue libertà fondamentali)»;



che, in punto di rilevanza, il Giudice di pace di Prato precisa che l'imputato, dal 2008, era stato sottoposto a perizie medico-legali, dalle quali era emersa la sua incapacità di partecipare coscientemente al processo, derivante da «patologie degenerative irreversibili», consistenti in un «disturbo depressivo maggiore con componente psicotica in deterioramento cognitivo da vasculopatia cerebrale cronica»;

che, in seguito a ciò, il processo era stato sospeso, con conseguente sospensione della prescrizione.

Considerato che il Giudice di pace di Prato dubita, in riferimento agli artt. 3, 24, secondo comma, e 111 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 71 del codice di procedura penale e dell'art. 159, primo comma, del codice penale, «in combinato disposto», nella parte in cui prevedono che i processi penali siano sospesi anche nelle ipotesi in cui sia accertata l'irreversibilità dell'incapacità dell'imputato di partecipare coscientemente al processo «con correlativa sospensione della prescrizione»;

che la questione concerne il «combinato disposto» degli artt. 71 cod. proc. pen. e 159, primo comma, cod. pen., per effetto del quale la sospensione della prescrizione è destinata a non avere fine nel caso in cui l'incapacità dell'imputato risulti irreversibile;

che, con la sentenza n. 45 del 2015, successiva all'ordinanza di rimessione, questa Corte ha dichiarato l'«illegittimità costituzionale dell'art. 159, primo comma, del codice penale, nella parte in cui, ove lo stato mentale dell'imputato sia tale da impedirne la cosciente partecipazione al procedimento e questo venga sospeso, non esclude la sospensione della prescrizione quando è accertato che tale stato è irreversibile»;

che, pertanto, in seguito alla declaratoria di illegittimità costituzionale di cui alla sentenza n. 45 del 2015, la questione sollevata deve essere dichiarata manifestamente inammissibile, perché divenuta priva di oggetto (*ex multis*, ordinanze n. 252 e n. 83 del 2014).

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 della questione di legittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 71 del codice di procedura penale e dell'art. 159, primo comma, del codice penale, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 24, secondo comma, e 111 della Costituzione, dal Giudice di pace di Prato, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 maggio 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

Giorgio LATTANZI, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria l'1 luglio 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI

T_150129



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 57

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 28 maggio 2015
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Mafia e criminalità organizzata - Norme della Regione Puglia - Previsione che la Regione assume le vittime del terrorismo e della criminalità organizzata, in attuazione della legge n. 407/1998, nei propri ruoli per chiamata diretta e personale e con livello contrattuale e qualifica corrispondenti al titolo di studio posseduto - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con la normativa statale (art. 1, comma 2, legge n. 407/1998) che prevede una prova selettiva di idoneità ed il limite del 10% delle vacanze in organico - Denunciata violazione del principio di uguaglianza per disparità di trattamento - Lesione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione per la deroga ingiustificata al principio del concorso pubblico - Violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile e di previdenza sociale.

- Legge della Regione Puglia 23 marzo 2015, n. 12, art. 7, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 117, comma secondo, lett. l) e o).

Mafia e criminalità organizzata - Norme della Regione Puglia - Previsione che il diritto al collocamento di cui al comma 1 viene attuato su apposita domanda dei soggetti aventi le qualità e le condizioni sulla base del seguente ordine: a) vittima sopravvissuta; b) coniuge superstite; c) convivente *more uxorio*; d) figli della vittima; e) genitori della vittima; f) germani della vittima - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con la normativa statale (art. 1, comma 2, della legge n. 407/1998) che indica tra i destinatari del beneficio oltre i soggetti direttamente colpiti, il coniuge, i figli superstiti e i fratelli conviventi e a carico dei soggetti deceduti - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio di uguaglianza per disparità di trattamento - Lesione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione per la deroga ingiustificata al principio del concorso pubblico - Violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile e di previdenza sociale.

- Legge della Regione Puglia 23 marzo 2015, n. 12, art. 7, comma 3.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 117, comma secondo, lett. l) e o).

Mafia e criminalità organizzata - Norme della Regione Puglia - Previsione che il diritto al collocamento obbligatorio di cui al presente articolo viene altresì attuato dagli enti e agenzie istituiti o comunque dipendenti o controllati dalla Regione Puglia, dalle società di capitale dalla stessa interamente partecipate nonché dalle aziende ed unità sanitarie locali - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con la normativa statale (art. 1, comma 2, l. n. 407/1998) per l'ampliamento dei soggetti presso i quali è previsto il collocamento obbligatorio - Lesione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione per la deroga ingiustificata al principio del concorso pubblico - Violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile e di previdenza sociale.

- Legge della Regione Puglia 23 marzo 2015, n. 12, art. 7, comma 5.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 117, comma secondo, lett. l) e o).

Mafia e criminalità organizzata - Norme della Regione Puglia - Previsione che ai lavoratori subordinati assunti in base all'art. 7 della legge censurata è riconosciuto il diritto ad assentarsi dal posto di lavoro per un numero massimo di cento ore annue al fine di partecipare a iniziative pubbliche, anche presso scuole ed istituzioni, finalizzate alla diffusione della cultura della legalità e della memoria delle vittime della mafia, della criminalità organizzata, del terrorismo e del dovere - Previsione, altresì, che le ore di assenza per la partecipazione alle iniziative pubbliche sono retribuite quali normali ore di lavoro, anche ai fini previdenziali - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile e di previdenza sociale - Lesione del principio di uguaglianza per l'ingiustificato trattamento di privilegio dei dipendenti della Regione Puglia.

- Legge della Regione Puglia 23 marzo 2015, n. 12, art. 8, commi 1 e 3.
- Costituzione, artt. 3 e 117, comma secondo, lett. l) e o).



Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici domicilia in Roma, via dei Portoghesi n. 12, contro la Regione Puglia, in persona del Presidente della Giunta p.t., per la declaratoria di incostituzionalità dell'art. 7, commi 1, 3 e 5, e dell'art. 8, commi 1 e 3, della legge regionale 23 marzo 2015, n. 12, pubblicata nel B.U.R. n. 43 del 27 marzo 2015, avente ad oggetto "Promozione della cultura della legalità, della memoria e dell'impegno", giusta delibera del Consiglio dei ministri 18 maggio 2015.

La legge in epigrafe indicata contiene talune disposizioni che eccedono dalle competenze regionali ed invadono quelle statali, ponendosi in contrasto con i principi costituzionali di cui agli artt. 3, 97 e 117, comma 2, della Costituzione, nelle materie oggetto degli articoli 7 e 8, come andiamo ad argomentare in dettaglio.

1. L'art. 7 disciplina il diritto di collocamento obbligatorio delle vittime della mafia, della criminalità organizzata, del terrorismo e del dovere, materia che è regolata dalla normativa primaria statale e, per quel che rileva in questa sede, dalle leggi 20 ottobre 1990, n. 302 e 23 novembre 1998, n. 407.

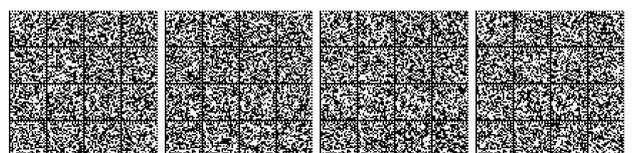
1.1. L'art. 7, comma 1, così recita: "La Regione Puglia dà attuazione al diritto al collocamento obbligatorio di cui all'articolo 1 della legge 23 novembre 1998, n. 407 (Nuove norme in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata), assumendo nei propri ruoli per chiamata diretta e personale e con livello contrattuale e qualifica corrispondenti al titolo di studio posseduto"; si prevede, quindi, l'assunzione nei ruoli regionali delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata per semplice chiamata diretta e personale, senza alcun'altra condizione e prescrizione. Tale disposizione contrasta con quanto disposto dall'art. 1 della legge n. 407/1998 — cui si dice di voler dare attuazione — e, in particolare, con quanto disposto dal suo comma 2, il quale prevede che, ai fini dell'assunzione del personale avente diritto al collocamento obbligatorio, sia espletata di una prova di idoneità e sia rispettato il limite del dieci per cento del numero di vacanze nell'organico (penultimo periodo del comma 2, come successivamente modificato e attualmente vigente: "Ferme restando le percentuali di assunzioni previste dalle vigenti disposizioni, per i livelli retributivi dal sesto all'ottavo le assunzioni, da effettuarsi previo espletamento della prova di idoneità di cui all'articolo 32 del decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1994, n. 487, come sostituito dall'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica 18 giugno 1997, n. 246, non potranno superare l'aliquota del 10 per cento del numero di vacanze nell'organico").

L'art. 7, comma 3, così recita: "Il diritto al collocamento di cui al comma 1 viene attuato su apposita domanda dei soggetti aventi le qualità e le condizioni... sulla base del seguente ordine: a) vittima sopravvissuta; b) coniuge superstite; c) convivente more uxorio; d) figli della vittima; e) genitori della vittima; f) germani della vittima."; si individuano così, quali beneficiari del diritto al collocamento, soggetti ulteriori rispetto a quelli individuati dal predetto art. 1, comma 2, della legge n. 407/1998, che nel primo periodo indica quali destinatari del beneficio, oltre i soggetti direttamente colpiti, il coniuge, i figli superstiti e i fratelli conviventi e a carico dei soggetti deceduti [primo periodo come modificato e vigente: "I soggetti di cui all'articolo 1 della legge 20 ottobre 1990, n. 302, come modificato dal comma 1 del presente articolo, nonché il coniuge e i figli superstiti, ovvero i fratelli conviventi e a carico qualora siano gli unici superstiti, dei soggetti deceduti o resi permanentemente invalidi"].

L'art. 7, comma 5, così recita: "Il diritto al collocamento obbligatorio di cui al presente articolo viene altresì attuato dagli enti e agenzie istituiti o comunque dipendenti o controllati dalla Regione Puglia, dalle società di capitale dalla stessa interamente partecipate nonché dalle aziende e unità sanitarie locali"; si prevede, quindi, che il collocamento obbligatorio sia attuato anche nei confronti di soggetti ulteriori rispetto a quelli individuati dalle vigenti disposizioni legislative cui fa richiamo il citato art. 1, comma 2, legge 407/98 [primo periodo: "diritto al collocamento obbligatorio di cui alle vigenti disposizioni legislative"], cioè "tutte le pubbliche amministrazioni così come specificatamente individuate dall'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165" — come specificato con la circolare del Dipartimento della funzione pubblica 14 novembre 2003, n. 2 (applicativa anche della legge n. 407/1998) in materia di "Vittime del terrorismo e della criminalità organizzata. Assunzioni obbligatorie presso amministrazioni pubbliche" — e non anche gli enti e agenzie istituiti o comunque dipendenti o controllati dalla Regione Puglia, le società di capitale dalla stessa interamente partecipate e le aziende e unità sanitarie locali.

1.2. Pertanto l'art. 7, commi 1, 3 e 5, della legge regionale in esame, nel derogare alle disposizioni statali recate dalla suddetta legge n. 407/1998, viola l'art. 117, secondo comma, lettere 1) e o), della Costituzione, che attribuisce — rispettivamente — le materie dell'ordinamento civile e della previdenza sociale, nei cui ambiti rientra il collocamento obbligatorio, alla competenza esclusiva dello Stato.

È indiscutibile che la disciplina del rapporto di lavoro nelle pubbliche amministrazioni, sia per la sua costituzione sia per la sua disciplina e regolazione giuridica ed economica, attenga alla materia dell'ordinamento civile di esclusiva competenza statale; *ex plurimis*, Corte Cost. 31 gennaio 2014, n. 7, la quale ritiene che qualunque ipotesi di regolamentazione del rapporto di lavoro dipendente pubblico è da ricomprendere nella "dinamica del rapporto di lavoro e del relativo regime ed è, quindi, riconducibile in modo piano alla materia dell'«ordinamento civile»", con la conseguenza che "l'inosservanza della disciplina di legge statale e di derivazione contrattuale collettiva ... rende, dunque, ancora più evidente la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera 1), Cost. denunciata in capo alla disposizione in oggetto".



Sotto altro profilo, considerando che la materia del collocamento obbligatorio attiene a quella generale della previdenza sociale, le disposizioni censurate invadono la competenza esclusiva statale indicata nell'art. 117, comma 2, lett. o), della Costituzione; tanto è eccepito sia sotto il profilo generale sia sotto quello specifico del limite del 10 per cento del numero di vacanze dell'organico che, non ribadito nella legge regionale, verrebbe ad essere superato illegittimamente, anche in pregiudizio dell'intero sistema del collocamento obbligatorio ed in danno delle altre categorie di beneficiari (ad esempio i disabili, a proposito dei quali si veda la legge 11 marzo 2011, n. 25).

La gravità della violazione delle competenze legislative statali qui eccepita è di tutta evidenza!

1.3. Le norme regionali in esame violano, inoltre, i principi di uguaglianza, buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione di cui gli articoli 3 e 97 della Costituzione.

La violazione dell'art. 3 Cost. è palese, laddove semplicemente si consideri che persone nell'identica situazione (legate, cioè, da rapporti di parentela con vittime del terrorismo e della criminalità organizzata) potrebbero essere beneficiarie del collocamento obbligatorio in Puglia e non in altre parti del territorio nazionale: "i principi fissati dalla legge statale in materia costituiscono tipici limiti di diritto privato, fondati sull'esigenza, connessa al precetto costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati" (Corte Cost. n. 189/2007 e 211/2014).

Altrettanto palese è la violazione dell'art. 97 Cost. in quanto le disposizioni censurate dispongono l'assunzione in ruolo di personale senza la preventiva selezione concorsuale.

Sul punto, la giurisprudenza costituzionale è vasta e granitica; a conforto della censura basterà richiamare, fra le tante, la sentenza 7/ 7/2010, n. 235, con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato illegittime norme della legge regionale sarda 7 agosto 2009, n. 3, in quanto disponevano "in modo indiscriminato lo stabile inserimento di lavoratori nei ruoli delle pubbliche amministrazioni sarde, senza condizionare tali assunzioni al previo superamento di alcun tipo di prova selettiva pubblica da parte degli interessati. Pertanto, esse si pongono in aperto contrasto con l'art. 97 Cost., che impone il concorso quale modalità di reclutamento del personale delle pubbliche amministrazioni"; principio anche recentemente ribadito da Corte Cost. 30 gennaio 2015, n. 7, in termini che, siccome validi a decidere anche il presente caso, riportiamo per esteso: "3. È nota la copiosa giurisprudenza di questa Corte secondo cui il pubblico concorso è forma generale e ordinaria di reclutamento del personale della pubblica amministrazione (si vedano, tra le più recenti, le sentenze n. 134 del 2014; n. 277, n. 137, n. 28 e n. 3 del 2013; n. 212, n. 177 e n. 99 del 2012; n. 293 del 2009), cui si può derogare solo in presenza di peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico (sentenze n. 134 del 2014; n. 217 del 2012; n. 310 del 2011; n. 9 del 2010; n. 293 e n. 215 del 2009; n. 81 del 2006).

Il principio della necessità del pubblico concorso è stato di recente ribadito con specifico riferimento a disposizioni legislative che prevedevano il passaggio automatico di personale di società in house, ovvero società o associazioni private, all'amministrazione pubblica (sentenze n. 134 del 2014; n. 227 del 2013; n. 62 del 2012; n. 310 e n. 299 del 2011; n. 267 del 2010).

Questa Corte ha ritenuto, infatti, che "il trasferimento da una società partecipata dalla Regione alla Regione o ad altro soggetto pubblico regionale si risolve in un privilegio indebito per i soggetti beneficiari di un siffatto meccanismo, in violazione dell'art. 97 cost. (sentenza n. 62 del 2012; nello stesso senso, sentenze n. 310 e n. 299 del 2011, nonché sentenza n. 267 del 2010)" (sentenza n. 227 del 2013)

4. La fondatezza della questione di costituzionalità con riferimento all'art. 97, terzo comma, Cost. comporta l'assorbimento dell'ulteriore censura di violazione dell'art. 117 secondo comma, lettera l), Cost."

2. L'art. 8 della legge regionale in esame, a completamento della disciplina dell'art. 7, regola i permessi retribuiti dei lavoratori subordinati assunti in quanto vittime della mafia, della criminalità organizzata, del terrorismo e del dovere.

2.1. L'art. 8, comma 1, così recita: "Ai lavoratori subordinati assunti in base all'articolo 7 della presente legge è riconosciuto il diritto di assentarsi dal posto di lavoro per un numero massimo di cento ore annue al fine di partecipare a iniziative pubbliche, anche presso scuole e istituzioni, finalizzate alla diffusione della cultura della legalità e della memoria delle vittime della mafia, della criminalità organizzata, del terrorismo e del dovere".

Il comma 3 del medesimo articolo 8 stabilisce, altresì, che: "Le ore di assenza per la partecipazione alle iniziative pubbliche di cui al comma 1 sono retribuite quali normali ore di lavoro, anche ai fini previdenziali".

2.2. La materia delle assenze dal posto di lavoro, nel cui ambito rientrano i permessi retribuiti concessi dalle disposizioni in esame, è riservata alla contrattazione collettiva, ai sensi del titolo III (Contrattazione collettiva e rappresentanza sindacale) del d.lgs. n. 165/2001, che indica le procedure da seguire in sede di contrattazione e l'obbligo del rispetto della normativa contrattuale.



Pertanto, le norme regionali in esame, sia quanto alla determinazione del diritto al permesso retribuito per il numero massimo di cento ore annue sia quanto alla previsione della loro retribuzione piena, anche ai fini previdenziali, violano l'art. 117, secondo comma, lettere *l*) e *o*), della Costituzione, che riservano alla competenza esclusiva dello Stato — rispettivamente — la materia dell'ordinamento civile e, quindi, la regolamentazione dei rapporti di lavoro pubblico privatizzati, regolati dal codice civile e dai contratti collettivi, e la materia della previdenza sociale.

In proposito, la giurisprudenza della Corte costituzionale è chiarissima; oltre alle sentenze già citate, si vedano, fra le tante: Corte cost. 28 marzo 2014, n. 61 (“Infatti tale disposizione, attenendo alla retribuzione spettante a lavoratori ... il cui rapporto è contrattualizzato, è riconducibile alla materia dell'«ordinamento civile».”); Corte cost. 3 dicembre 2014, n. 269 e Corte cost. 18 luglio 2014, n. 211 (“Secondo il costante orientamento di questa Corte, a seguito della privatizzazione del rapporto di pubblico impiego — operata dall'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421 (Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale), dall'art. 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa), e dai decreti legislativi emanati in attuazione di dette leggi delega — la disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione è retta dalle disposizioni del codice civile e dalla contrattazione collettiva.

Con specifico riguardo al trattamento economico, l'art. 2, comma 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), stabilisce che «L'attribuzione di trattamenti economici può avvenire esclusivamente mediante contratti collettivi» e l'art. 45 dello stesso decreto ribadisce che «Il trattamento economico fondamentale ed accessorio [...] è definito dai contratti collettivi». Ancora, il citato art. 2, comma 3, prevede che «Le disposizioni di legge, regolamenti o atti amministrativi che attribuiscono incrementi retributivi non previsti da contratti cessano di avere efficacia a far data dall'entrata in vigore del relativo rinnovo contrattuale».

Proprio a seguito di tale privatizzazione, questa Corte ha affermato che «i principi fissati dalla legge statale in materia costituiscono tipici limiti di diritto privato, fondati sull'esigenza, connessa al precetto costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati e, come tali, si impongono anche alle Regioni a statuto speciale» (sentenza n. 189 del 2007).

In particolare, dall'art. 2, comma 3, terzo e quarto periodo, della legge n. 421 del 1992, emerge il principio per cui il trattamento economico dei dipendenti pubblici è affidato ai contratti collettivi, di tal che la disciplina di detto trattamento, e, più in generale, la disciplina del rapporto di impiego pubblico rientra nella materia dell'«ordinamento civile» riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato (sentenze n. 61 del 2014, n. 286 e n. 225 del 2013, n. 290 e n. 215 del 2012, n. 339 e n. 77 del 2011, n. 332 e n. 151 del 2010).”)

2.3. Le disposizioni regionali in esame violano, altresì, il principio di uguaglianza di cui all'articolo 3 della Costituzione in quanto il personale avente le medesime caratteristiche, collocato presso altre amministrazioni pubbliche, si troverebbe di fronte a una diversa e deteriore posizione rispetto alla possibilità di fruire dei predetti permessi, con i benefici economici e previdenziali concessi dalla Regione Puglia ai suoi assunti.

Sul punto, si richiamano i principi più volte espressi dalla Corte costituzionale ed invocati anche in riferimento alla dedotta illegittimità dell'art. 7 della legge regionale *de qua*.

Tanto Premesso e considerato, giusta la delibera del Consiglio dei ministri in epigrafe indicata.

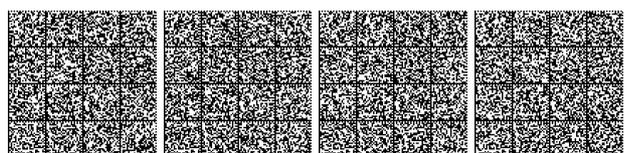
P. Q. M.

Si chiede che la Corte costituzionale adita voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, commi 1, 3 e 5, e dell'art. 8, commi 1 e 3, della legge regionale 23 marzo 2015, n. 12, pubblicata nel B.U.R. n. 43 del 27 marzo 2015, avente ad oggetto “Promozione della cultura della legalità, della memoria e dell'impegno”, per violazione degli articoli 3, 97 e 117, comma 2, lett. l) e o), della Costituzione.

Si produrrà copia della delibera del Consiglio dei ministri.

Roma, 23 maggio 2015

L'avv dello Stato: GIUSEPPE ALBENZIO



N. 129

Ordinanza del 3 marzo 2015 emessa dalla Commissione giurisdizionale per il personale della Camera dei deputati sui ricorsi riuniti proposti da Monti Gianfranco ed altri contro Camera dei deputati

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014) - Interventi in materia previdenziale - Trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatoria complessivamente superiore a quattordici volte il trattamento minimo INPS - Assoggettamento ad un contributo di solidarietà a decorrere dal 1° gennaio 2014 e per un periodo di tre anni - Violazione del principio di uguaglianza per il deteriore trattamento dei percettori di trattamenti pensionistici rispetto alle generalità dei percettori di altra tipologia di reddito - Lesione del principio di capacità contributiva.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 486.
- Costituzione, artt. 3 e 53.

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014) - Interventi in materia previdenziale - Risparmi derivanti dalle misure di contenimento della spesa adottate, sulla base dei principi di cui al comma 486, dagli organi costituzionali, dalle Regioni e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano, anche in riferimento ai vitalizi previsti per coloro che hanno ricoperto funzioni pubbliche elettive - Previsto obbligo di versamento dei risparmi stessi all'entrata del bilancio dello Stato per essere destinati al Fondo di cui al comma 48 - Violazione del principio di uguaglianza per il deteriore trattamento dei percettori di trattamenti pensionistici rispetto alle generalità dei percettori di altra tipologia di reddito - Lesione del principio di capacità contributiva.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 487.
- Costituzione, artt. 3 e 53.

LA COMMISSIONE GIURISDIZIONALE

PER IL PERSONALE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

Composta dai signori:

- On. Francesco Bonifazi, Presidente, relatore
- On. Fulvio Bonavitacola, componente effettivo
- On. Ernesto Carbone, componente effettivo

Ha pronunciato la seguente ordinanza in ordine ai seguenti ricorsi riuniti:

n. 389/2014, proposto il 4 agosto 2014 dal sig. Gianfranco Monti, personalmente in giudizio ai sensi dell'articolo 5, comma 3, del Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti, domiciliato come in atti;

n. 390/2014, proposto il 4 agosto 2014 dal sig. Alessandro Michelini, rappresentato e difeso dell'avv. Federico Sorrentino, domiciliato come in atti;

n. 391/2014, proposto il 6 agosto 2014 dal sig. Gilberto Grazioli, personalmente in giudizio ai sensi dell'articolo 5, comma 3, del Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti, domiciliato come in atti;

n. 392/2014, proposto il 7 agosto 2014 dal sig. Roberto Tricarico, personalmente in giudizio ai sensi dell'articolo 5, comma 3, del Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti, domiciliato come in atti;

n. 393/2014, proposto il 2 settembre 2014 dal sig. Franco Biagioli, rappresentato difeso dell'avv. Federico Sorrentino, domiciliato come in atti;

n. 394/2014, proposto il 2 settembre 2014 dal sig. Doarenico Teramo, personalmente in giudizio ai sensi dell'articolo 5, comma 3, del Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti, domiciliato come in atti;

n. 395/2014, proposto il 2 settembre 2014 dal sig. Giuseppe Mazzonna, personalmente in giudizio ai sensi dell'articolo 5, comma 3, del Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti, domiciliato come in atti;

n. 396/2014, proposto il 2 settembre 2014 dal sig. Domenico Giordano, personalmente in giudizio ai sensi dell'articolo 5, comma 3, del Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti, domiciliato come in atti;



- n. 397/2014, proposto il 2 settembre 2014 dal sig. Fausto Scognamiglio, personalmente in giudizio ai sensi dell'articolo 5, comma 3, del Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti, domiciliato come in atti;
- n. 398/2014, proposto il 5 settembre 2014 dal sig. Claudio Cesareo, personalmente in giudizio ai sensi dell'articolo 5, comma 3, del Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti, domiciliato come in atti;
- n. 399/2014, proposto l'8 settembre 2014 dal sig. Sergio Venzi, rappresentato e difeso dell'avv. Federico Sorrentino, domiciliato come in atti;
- n. 400/2014, proposto il 9 settembre 2014 dal sig. Giancarlo Toccaceli, personalmente in giudizio ai sensi dell'articolo 5, comma 3, del Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti, domiciliato come in atti;
- n. 401/2014, proposto il 9 settembre 2014 dal sig. Camillo D'Aquilio, personalmente in giudizio ai sensi dell'articolo 5, comma 3, del Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti, domiciliato come in atti;
- n. 402/2014, proposto il 9 settembre 2014 dalla sig.ra Concetto Ragusa, personalmente in giudizio ai sensi dell'articolo 5, comma 3, del Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti, domiciliata come in atti;
- n. 403/2014, proposto il 10 settembre 2014 dal sig. Umberto Biagi, personalmente in giudizio ai sensi dell'articolo 5, comma 3, del Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti, domiciliato come in atti;
- n. 404/2014, proposto l'11 settembre 2014 dal sig. Elio Rogati, personalmente in giudizio ai sensi dell'articolo 5, comma 3, del Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti, domiciliato come in atti;
- n. 405/2014, proposto l'11 settembre 2014 dalla sig.ra Claudia Sartori, personalmente in giudizio ai sensi dell'articolo 5, comma 3, del Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti, domiciliata come in atti;
- n. 406/2014, proposto il 16 settembre 2014 dal sig. Alfredo Calvani, personalmente in giudizio ai sensi dell'articolo 5, comma 3, del Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti, domiciliato come in atti;
- n. 407/2014, proposto il 17 settembre 2014 dalla sig.ra Patrizia Greco, personalmente in giudizio ai sensi dell'articolo 5, comma 3, del Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti, domiciliata come in atti;
- n. 408/2014, proposto il 17 settembre 2014 dalla sig.ra Giovanna Biancardi, personalmente in giudizio ai sensi dell'articolo 5, comma 3, del Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti, domiciliata come in atti;
- n. 409/2014, proposto il 19 settembre 2014 dal sig. Maurizio Conti, rappresentato e difeso dell'avv. Federico Sorrentino, domiciliato come in atti;
- n. 410/2014, proposto il 19 settembre 2014 dal sig. Brunaldo Balzani, personalmente in giudizio ai sensi dell'articolo 5, comma 3, del Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti, domiciliato come in atti;
- n. 411/2014, proposto il 23 settembre 2014 dalla sig.ra Clara Sancinelli, personalmente in giudizio ai sensi dell'articolo 5, comma 3, del Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti, domiciliata come in atti;
- n. 412/2014, proposto il 24 settembre 2014 dalla sig.ra Gilda Carnevali, personalmente in giudizio ai sensi dell'articolo 5, comma 3, del Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti, domiciliata come in atti;
- n. 413/2014, proposto il 24 settembre 2014 dal sig. Aldo Conti, personalmente in giudizio ai sensi dell'articolo 5, comma 3, del Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti, domiciliato come in atti;
- n. 414/2014, proposto il 14 ottobre 2014 dal sig. Vittorio Ferretti, personalmente in giudizio ai sensi dell'articolo 5, comma 3, del Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti, domiciliato come in atti;
- n. 415/2014, proposto il 14 ottobre 2014 dal sig. Mauro Mazza, personalmente in giudizio ai sensi dell'articolo 5, comma 3, del Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti, domiciliato come in atti;
- n. 416/2014, proposto il 20 ottobre 2014 dalla sig.ra Anna Colucci, personalmente in giudizio ai sensi dell'articolo 5, comma 3, del Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti, domiciliata come in atti;
- n. 417/2014, proposto il 23 ottobre 2014 dal sig. Pettinari, personalmente in giudizio ai sensi dell'articolo 5, comma 3, del Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti, domiciliato come in atti;
- n. 2/2015, proposto il 20 gennaio 2015 dalla sig.ra Federica Tagliani, personalmente in giudizio ai sensi dell'articolo 5, comma 3, del Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti, domiciliata come in atti;
- n. 3/2015, proposto il 20 gennaio 2015 dalla sig.ra Mirella Cassarino, personalmente in giudizio ai sensi dell'articolo 5, comma 3, del Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti, domiciliata come in atti;
- n. 4/2015, proposto il 21 gennaio 2015 dalla sig.ra Maria Fraddosio, personalmente in giudizio ai sensi dell'articolo 5, comma 3, del Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti, domiciliata come in atti;
- n. 5/2015, proposto il 21 gennaio 2015 dalla sig.ra Luciana Cannistrà, personalmente in giudizio ai sensi dell'articolo 5, comma 3, del Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti, domiciliata come in atti, ricorrenti;



Contro l'Amministrazione della Camera dei deputati, rappresentata e difesa dagli avvocati Maria Teresa Losasso, Consigliere Capo dell'Avvocatura della Camera, e Claudio Nardone, della medesima Avvocatura; elettivamente domiciliata in Roma nella sede della Camera, resistente;

Per l'annullamento, previa sospensiva

degli atti amministrativi della Camera (ruoli di spesa e cedolini riferiti a ciascun ricorrente) nella parte in cui decurtano i rispettivi trattamenti pensionistici in esecuzione della delibera dell'Ufficio di Presidenza della Camera 4 giugno 2014, n. 87, resa esecutiva in pari data dal decreto del Presidente della Camera n. 660;

per l'annullamento della predetta delibera n. 87/2014, previa la declaratoria della sua illegittimità costituzionale;

e, «per quanto occorra» per la proposizione della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 486, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Legge di stabilità per il 2014);

nonché per la restituzione delle somme trattenute.

La Commissione giurisdizionale per il personale,

Visti tutti i ricorsi in epigrafe, nonché la memoria difensiva depositata da alcuni ricorrenti il 6 febbraio 2015;

Vista la documentazione depositata dall'Amministrazione resistente, nonché la memoria difensiva del 6 febbraio 2015;

Uditi, all'udienza cautelare dell'11 febbraio 2015, il relatore, on. Francesco Bonifazi, l'avvocato Federico Sorrentino per i ricorrenti da lui patrocinati, meglio individuati in epigrafe, nonché l'avvocato Maria Teresa Losasso per l'Amministrazione resistente;

Dato atto che alla medesima udienza cautelare la Commissione giurisdizionale per il personale, sentite le parti ed accertata la completezza del contraddittorio e dell'istruttoria, ha ritenuto di poter definire i giudizi anche nel merito, in riferimento all'articolo 60 del Codice del processo amministrativo, in quanto applicabile al rito interno ai sensi dell'articolo 9, comma 1, del Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti della Camera;

Dato altresì atto che i predetti ricorsi sono stati riuniti, per connessione oggettiva, dai decreti del Presidente della Commissione giurisdizionale per il personale numeri 20/2014 del 23 dicembre 2014 e 2/2015 del 26 gennaio 2015, nonché, relativamente al ricorso n. 398/2014, privo di istanza cautelare, con deliberazione assunta nel corso della predetta udienza dell'11 febbraio 2015;

Considerato che i ricorrenti sollevano la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 486, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, in riferimento agli articoli 3 e 53 della Costituzione e all'asserita violazione del giudicato discendente dalla sentenza costituzionale n. 116/2013, estendendo poi il riferimento anche agli articoli 23, 97 e 136 della Costituzione e la censura al comma 487 della medesima norma, e chiedono che questa Commissione proponga «per quanto occorra» la relativa questione incidentale alla Corte costituzionale;

Vista in proposito la propria precedente ordinanza 10 dicembre 2014, n. 7, riferita a un precedente gruppo di ricorsi di contenuto e di tenore testuale pressoché identico a quelli in esame, con la quale questa Commissione ha proposto la medesima questione incidentale alla Corte costituzionale, sospendendo i relativi giudizi;

Ritenuto di svolgere le considerazioni che seguono:

1) quanto alla rilevanza della predetta questione di legittimità costituzionale:

a) il contenuto precettivo della deliberazione dell'Ufficio di Presidenza della Camera n. 87/2014, meglio individuata in epigrafe, la quale costituisce (assieme ai relativi atti esecutivi) l'oggetto esclusivo dell'impugnativa innanzi a questo giudice, risulta del tutto coincidente con quello dei commi 486 e 487 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147. Infatti la deliberazione ritiene, nella parte motiva, che il contributo previsto dal comma 486 «debba essere applicato ai trattamenti pensionistici erogati dalla Camera dei deputati in base al proprio Regolamento di quiescenza del personale»; e conseguentemente dispone di applicare a questi ultimi «il contributo di solidarietà di cui all'articolo 1, comma 486, della legge 27 dicembre 2013, n. 147», nonché di versare «all'entrata del bilancio dello Stato» i «risparmi derivanti dall'applicazione della presente deliberazione», con implicito ma univoco riferimento, a quest'ultimo proposito, al comma 487 della predetta norma di legge;

b) la legittimità costituzionale della predetta deliberazione n. 87/2014 non potrebbe essere direttamente sindacata dalla Corte costituzionale perché, almeno sotto il profilo formale, la delibera non rientra tra gli atti di cui all'articolo 134, primo capoverso, della Costituzione. Ma essa non potrebbe essere sindacata neppure da questa Commissione giurisdizionale, se non altro perché, almeno sotto il profilo sostanziale, nel caso di specie l'identità del contenuto precettivo della delibera e di quello dei menzionati commi 486 e 487 comporterebbe lo svolgimento di fatto, da parte di questo giudice, di funzioni che costituiscono prerogativa della Corte costituzionale; alle cui valutazioni, in materia di legittimità costituzionale delle leggi, questo giudice è invece tenuto a conformarsi al pari di ogni altro giudice;



c) conseguentemente, in questa situazione, essendo inammissibile (com'è appena il caso di aggiungere) che le doglianze dei ricorrenti al riguardo restino indefinite, questa Commissione giurisdizionale ritiene che la dedotta questione di legittimità sia rilevante nel giudizio principale e debba quindi essere sottoposta alla Corte costituzionale;

2) quanto alla non manifesta infondatezza della predetta questione di legittimità costituzionale:

a) i menzionati commi 486 e 487 introducono un «contributo di solidarietà» destinato a incidere su una platea di destinatari costituita dai soli percettori «dei trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie (...)». Al di là del nomen iuris adoprato dal legislatore, tale contributo:

non presenta elementi tali da escludere manifestamente che esso abbia natura tributaria, se non altro perché anch'esso, al pari di altri istituti censurati dalla Corte costituzionale, sembra realizzare «una decurtazione patrimoniale definitiva del trattamento pensionistico, con acquisizione al bilancio statale del relativo ammontare, che presenta tutti i requisiti richiesti dalla giurisprudenza [costituzionale] per caratterizzare il prelievo come tributario» (Corte costituzionale, sentenza n. 241/2012, la quale richiama numerose pronunce precedenti ed è testualmente citata dalla successiva sentenza della Corte 5 giugno 2013, n. 116);

applicandosi ad una sola categoria di cittadini percettori di reddito (vale a dire i pensionati), tale contributo non consente di escludere manifestamente la menomazione «dei principi fondamentali di uguaglianza a parità di reddito, attraverso una irragionevole limitazione della platea dei soggetti passivi» (sentenza n. 116/2013 citata), anche considerando la natura di retribuzione differita che la Corte costituzionale riconosce ai trattamenti pensionistici;

introducendo un prelievo consistentemente maggiore rispetto a quello previsto, in particolare, dal (distinto) «contributo di solidarietà» richiesto a tutti i percettori di reddito dal comma 590 del medesimo articolo 1 della legge n. 147/2013, il contributo di cui ai commi 486 e 487 non consente di escludere manifestamente, anche sotto questo profilo, la menomazione del medesimo principio di uguaglianza dei cittadini a parità di reddito. Infatti la misura prevista dal menzionato comma 590 (più esattamente, quest'ultimo proroga il contributo già introdotto dall'articolo 2, comma 2, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148) consiste in un prelievo fisso del 3% su tutti i redditi eccedenti i 300 mila euro lordi annui, mentre le disposizioni dei commi 486 e 487 consistono in un contributo variabile dal 6 % al 18% sul (più basso) reddito pensionistico lordo eccedente di quattordici volte il trattamento minimo INPS.

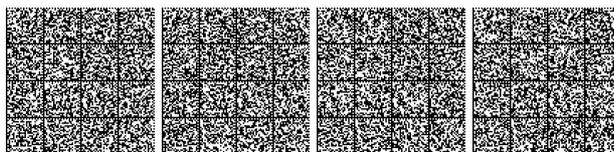
Le circostanze esposte conducono a ritenere non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dei predetti commi 486 e 487, rispetto al parametro di cui al combinato disposto degli articoli 3 e 53 della Costituzione, e pertanto impongono a questo giudice di rimettere la questione alla Corte costituzionale, competente in via esclusiva a pronunciarsi in proposito;

b) inoltre il «contributo di solidarietà» di cui all'articolo 1, comma 486, della citata legge n. 173/2013, dedotto nel giudizio principale odierno, presenta significativi elementi di identità con il «contributo di perequazione» a suo tempo introdotto dall'articolo 18, comma 22-bis, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, e in seguito dichiarato costituzionalmente illegittimo con la già citata sentenza della Corte costituzionale n. 116/2013. Infatti, sia le disposizioni legislative del 2011, dichiarate illegittime, sia le disposizioni legislative del 2013, oggetto della presente questione, incidono entrambe sui «trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie» (pur computando i rispettivi prelievi in misura diversa, peraltro più gravosa nelle disposizioni del 2013); e dispongono entrambe che le somme trattenute siano versate «all'entrata del bilancio dello Stato» (pur prevedendo uno specifico vincolo di destinazione nelle disposizioni del 2013). Anche tale circostanza impone a questa Commissione giurisdizionale di rimettere la questione di legittimità delle disposizioni legislative del 2013 alla Corte costituzionale, competente in via esclusiva ad apprezzare la sussistenza dell'asserita violazione del giudicato formatosi sulla predetta sua sentenza n. 116/2013;

Visti l'articolo 134 della Costituzione e l'articolo 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, nonché l'articolo 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Considerato inoltre che la proposizione alla Corte costituzionale della predetta questione incidentale non consente la sollecita definizione dei giudizi principali nel merito, e ciò impone a questo giudice di pronunciarsi sulle istanze cautelari di sospensione dei provvedimenti impugnati, limitatamente all'eventuale verificarsi di un pregiudizio irreparabile nelle more del procedimento; visto al riguardo l'articolo 9, comma 2, del Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti della Camera;

Ritenuto che dalla natura e dalla entità delle implicazioni patrimoniali a fondamento del giudizio non appare derivare un danno grave e irreparabile dalla perdurante efficacia degli atti impugnati nelle more del giudizio di costituzionalità,



P. Q. M.

Rigetta le istanze cautelari relative ai ricorsi in epigrafe, come riuniti;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione incidentale di legittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 486 e 487, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Legge di stabilità per il 2014), in rapporto agli articoli 3 e 53 della Costituzione ed in riferimento alle ulteriori ragioni di cui in motivazione; e per l'effetto

Rimette alla Corte costituzionale la definizione della predetta questione incidentale; conseguentemente

Sospende il seguito del giudizio sui predetti ricorsi, come riuniti, sino all'esito del giudizio incidentale innanzi alla Corte costituzionale,

Si riserva ogni ulteriore decisione all'esito del giudizio incidentale innanzi alla Corte costituzionale,

Dispone la trasmissione alla Corte costituzionale della presente ordinanza e degli atti concernenti i relativi giudizi, a cura della Segreteria degli Organi di tutela giurisdizionale della Camera,

Dispone altresì la trasmissione della presente ordinanza, parimenti a cura della Segreteria degli Organi di tutela giurisdizionale della Camera, al Presidente della Camera dei deputati, al Presidente del Senato della Repubblica, al Presidente del Consiglio dei ministri ed alle parti.

Roma, addì 3 marzo 2015

Il Presidente e relatore: BONIFAZI

15C00193

N. 130

Ordinanza del 9 gennaio 2015 emessa dal Tribunale di Torino nel procedimento civile promosso da Utomi Josephine e Ojo Christiana Iyegumwena contro Coya Massimo e ISC - International Security soc. coop.

Società - Società di capitali e cooperative - Cancellazione dal registro delle imprese - Effetti - Estinzione automatica e immediata del soggetto giuridico - Conseguenze - Preclusione dell'esercizio in giudizio di diritti meritevoli di tutela - Preclusione, in specie, del diritto dei dipendenti di società cooperativa cancellata a procurarsi un titolo esecutivo afferente il trattamento di fine rapporto per ottenere l'ammissione del relativo credito nel Fondo di garanzia istituito presso l'INPS dall'art. 2, comma 1, della legge n. 297 del 1982 - Esorbitanza dai limiti di ragionevolezza inerenti alla delega per la riforma organica delle società - Capovolgimento del "diritto vivente" preesistente alla riforma - Violazione del diritto di agire in giudizio a tutela dei propri diritti - Inosservanza dei vincoli alla potestà legislativa derivanti dall'ordinamento comunitario.

- Codice civile, art. 2495, comma secondo (come modificato dall'art. 4, comma 1, del decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 6).
- Costituzione, artt. 3, 24 e 117, primo comma; legge 3 ottobre 2001, n. 366, art. 8, comma 1, lett. a); direttiva 80/987/CEE del 20 ottobre 1980.

TRIBUNALE ORDINARIO DI TORINO

IN FUNZIONE DI GIUDICE DEL LAVORO

Ordinanza di rimessione degli atti alla Corte costituzionale pronunciata nella causa iscritta al n. 1311 R.G.L. 2014, promossa da Utomi Josephine e Ojo Christiana Iyegumwena, rappresentate e difese dall'avv. Massimo Pozza (domiciliatario), del Foro di Torino, parti ricorrenti;

Contro Coya Massimo, nella qualità di liquidatore della cancellata I.S.C. - International Security soc. coop., residente in Torino, via Madonna delle Rose n. 18/B e I.S.C. - International Security soc. coop., già in persona del liquidatore Coya Massimo, residente in Torino, via Madonna delle Rose n. 18/B entrambi non costituiti, parti convenute.



Oggetto della causa: accertamento dei rispettivi TFR.

Oggetto della rimessione: art. 2495, comma 2, c.c., in riferimento agli artt. 3, 24, 117 Cost.

Il Tribunale, letti atti e documenti di causa, osserva quanto segue all'esito della discussione orale della causa, ad opera del difensore delle ricorrenti.

A. — Le richieste delle ricorrenti.

1. Le ricorrenti sono state dipendenti della cooperativa convenuta dal 2 gennaio 2006 al 5 giugno 2010 (ric. Utomi) e dal 2 gennaio 2006 al 30 settembre 2009 (ric. *Ojo*), con inquadramento nel 6° livello del C.C.N.L. cooperative sociali, dati tutti attestati dalle buste paga prodotte in giudizio.

2. Lamentano la mancata corresponsione, da parte della cooperativa convenuta, del TFR, pari ad € 4.672,46 lordi (ric. Utomi) e ad € 3.657,12 lordi (ric. *Ojo*), importi emergenti dai conteggi analitici allegati al ricorso, computati in riferimento a tutti i dati retributivi contenuti nelle rispettive buste paga citate.

3. Chiedono che il giudice — in contraddittorio con il già liquidatore della cooperativa convenuta e della stessa in persona del suo già liquidatore — voglia, in via principale, accertare in giudizio il diritto a percepire il TFR, nelle misure sopra indicate, al fine di consentir loro di tentare un'esecuzione nei confronti del debitore e quindi di accedere alle prestazioni previdenziali disciplinate dall'art. 2, commi 2-5, della legge 29 maggio 1982, n. 297, il quale stabilisce che il lavoratore può ottenere dal Fondo di garanzia istituito presso l'INPS il pagamento del TFR previsto dall'art. 2120 c.c., a condizione: *a)* che tale credito sia accertato dallo stato passivo definitivo di un fallimento o di una liquidazione coatta amministrativa ovvero *b)* che l'impresa non sottoposta a fallimento o a liquidazione coatta amministrativa offra garanzie patrimoniali in tutto o in parte insufficienti, a seguito di infruttuoso esperimento dell'esecuzione forzata.

4. Prospettano in subordine — ove il giudice ritenga inaccoglibili le domande proposte in via principale — questione di legittimità costituzionale del secondo comma dell'art. 2495 c.c., in relazione agli articoli 3, 24, 36 e 111 della Costituzione, nella parte in cui non consente al lavoratore l'azione di accertamento del credito per TFR nei confronti della società cancellata, azione finalizzata al conseguimento dei necessari adempimenti, presupposti per l'ammissione di tale credito nel Fondo di garanzia INPS di cui all'art. 2, comma 1, della legge 29 maggio 1982, n. 297.

5. Il sig. Coya Massimo, già liquidatore della cooperativa convenuta, come da Visura camerale CCIAA di Torino in atti, non provvede a costituirsi, nonostante la rituale e tempestiva notifica di ricorso e decreto, effettuata ai sensi dell'art. 140 c.p.c., con raccomandata spedita il 10 marzo 2014 e ricevuta dall'interessato il 18 marzo 2013.

6. Quanto alla notifica di ricorso, decreto, e verbale alla cancellata International Security soc. coop., in persona del già liquidatore sig. Coya Massimo, essa viene effettuata alla residenza di quest'ultimo, ai sensi dell'art. 140 c.p.c., con raccomandata spedita il 21 luglio 2014, seguita da restituzione dell'avviso per compiuta giacenza, perfezionatasi in data 31 luglio 2014; tale società non provvede peraltro a costituirsi.

B. — Sulla costituzione del rapporto processuale.

7. Occorre premettere che le ricorrenti convengono in giudizio, innanzi tutto, il già liquidatore della società convenuta e quindi la società stessa, in persona del medesimo già liquidatore.

8. Ciò consente di ritenere formalmente instaurato il contraddittorio tra le lavoratrici e la società convenuta, sul piano processuale; nonché il contraddittorio tra le stesse e il già liquidatore della cooperativa convenuta.

9. Siamo quindi in presenza di contraddittorio correttamente instaurato, risultando evocati davanti al giudice i soggetti aventi titolo ad interloquire con le domande formulate dalle ricorrenti sia in via principale che in via subordinata.

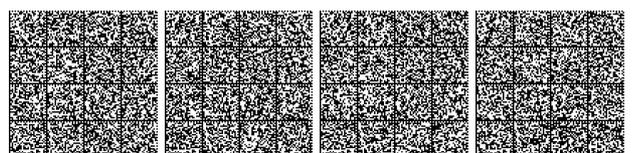
10. Il giudice è conseguentemente in condizione di poter provvedere in ordine a tali domande.

C. — Sulle domande proposte in via principale.

11. Va dato atto che nei confronti del già liquidatore non viene prospettato dalle ricorrenti alcun profilo di responsabilità, ai sensi del secondo comma dell'art. 2495 c.c., come innovato dall'art. 4, comma 1, del decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 6, e che la società cooperativa convenuta risulta cancellata, con conseguente estinzione della stessa, in forza di tale disposizione.

12. In tale particolare contesto normativo e avuto riguardo alle domande proposte dalle ricorrenti in via principale, il giudice non pare poter adottare provvedimento diverso da quello di rigetto o comunque altro da quello di contenuto negativo.

13. Tale pronuncia, antitetica rispetto a quella auspicata dalle lavoratrici, determinerebbe però, in linea di fatto, la perenzione del diritto delle medesime ad accedere alle provvidenze previste dall'art. 2, comma 1, della legge 29 maggio 1982, n. 297, pur trattandosi di diritto senza dubbio esistente e, come tale, meritevole di tutela.



D. — Sulla questione di costituzionalità prospettata in via subordinata.

14. Ritenuta, in base a quanto precede, l'apparente infondatezza delle domande azionate in via principale, si tratta a questo punto di prendere in esame la questione prospettata dalle lavoratrici in via subordinata.

15. Sul punto si osserva quanto segue.

16. L'attuale formulazione del secondo comma dell'art. 2495 c.c., come innovato dall'art. 4, comma 1, del decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 6, consente di agire esclusivamente nei confronti dei soci e del liquidatore, in riferimento a profili attinenti rispettivamente al bilancio finale di liquidazione di cui i primi sono beneficiari o alla responsabilità amministrativa e gestionale del secondo.

17. La norma ignora, in tal modo, del tutto il fatto che possano esservi situazioni, senza dubbio meritevoli di tutela, tali da determinare la necessità di instaurare un contraddittorio giudiziale con la società cancellata, a prescindere dalle citate situazioni e responsabilità.

18. Il caso in esame è quello di lavoratrici che chiedono di costituire un titolo esecutivo afferente il TFR, così da attivare la procedura prevista dalla legge ed ottenere dal Fondo di garanzia INPS la soddisfazione del proprio credito.

19. Per ottenere tale soddisfazione occorre infatti non solo il titolo esecutivo, ma anche la prova dell'insolvenza del datore di lavoro, attestata o dall'infruttuosa insinuazione nei passivo fallimentare o della liquidazione coatta amministrativa ovvero dall'infruttuosa esecuzione.

20. La previsione dell'estinzione della società, a seguito della cancellazione, non consente però né la formazione del titolo esecutivo né la formazione della prova dell'insolvenza del debitore.

21. Pare pertanto violato il canone costituzionale di cui all'art. 3 Cost., inteso come parametro di razionalità delle scelte legislative.

22. In proposito si osserva che al legislatore compete senza dubbio il potere discrezionale di definire la normativa codicistica in materia societaria e, nella specie, risulta delegato a disciplinare gli effetti della cancellazione della società dal Registro delle imprese dall'art. 8, comma 1, lett. a), della legge 3 ottobre 2001, n. 366.

23. Ha peraltro adempiuto al mandato conferitogli con la delega legale in modo da travalicare i limiti della ragionevolezza, atteso che in precedenza la risalente, costante e consolidata giurisprudenza aveva affermato, con riferimento all'omologo art. 2456 c.c. (Cancellazione della società), i seguenti principi: α) nonostante la cancellazione, il creditore può sempre agire in giudizio per far accertare il proprio credito; β) nonostante la cancellazione, è sempre consentito e senza limiti temporali chiedere il fallimento della società o la sua liquidazione coatta amministrativa; γ) la cancellazione non determina infatti alcun effetto estintivo della società, se non nel momento in cui non sono più giuridicamente possibili le vicende indicate sub α) e sub β).

24. Su ciò si vedano le pagine di un noto repertorio qui prodotto in estratto nel Fascicolo Documenti Ufficio (Codice civile annotato con la dottrina e la giurisprudenza, Vol. 5°, 1991, Ed. Scient. Italiane, pp. 582-593; art. 2456 c.c.).

25. Con questa inedita e poco meditata previsione normativa, che sovverte completamente il preesistente diritto vivente, consolidato e fondato su giurisprudenza calibrata e ragionevole, il creditore viene posto nella condizione di non potersi preconstituire il titolo esecutivo, al fine di conseguire dall'Istituto previdenziale quanto non può ottenere dalla società già datrice di lavoro.

26. Oltre all'art. 3 Cost. pare violato anche l'art. 24 Cost., afferente il diritto di azione per la tutela del proprio diritto.

27. Altra norma che viene in rilievo e pare violata, nel caso di specie, è l'art. 117, primo comma, Cost, concernente i vincoli alla potestà legislativa derivanti dall'ordinamento comunitario.

28. La previsione di cui all'art. 2 della legge 29 maggio 1982, n. 297, costituisce infatti attuazione della direttiva comunitaria 80/987/CEE del Consiglio CE 20 ottobre 1980; la quale ultima, se consente, all'art. 4, l'uso di una certa discrezionalità da parte del legislatore nazionale, non autorizza certamente l'arbitrio; arbitrio riscontrabile, nella specie, nella presenza di regolamentazione limitativa del citato art. 2, effettuata ex post, al di fuori della legge comunitaria ed in assenza di ragioni riconoscibili ed apprezzabili.

E. — Conclusione.

29. Come evidenziato in precedenza, all'accoglimento della domanda delle ricorrenti, che sarebbe altrimenti fondata, è di ostacolo il secondo comma dell'art. 2495 c.c., nella parte in cui sancisce come effetto automatico ed ineludibile della cancellazione dell'impresa del Registro delle imprese, l'estinzione stessa della società.

30. La questione di legittimità costituzionale prospettata dalle ricorrenti in via subordinata deve inoltre ritenersi rilevante, coinvolgendo norma applicabile nel presente giudizio, e non manifestamente infondata, sulla base delle ragioni sopra esposte.

31. Va conseguentemente avviato il procedimento davanti al Giudice delle leggi.



P. Q. M.

Il Tribunale Ordinario di Torino, in funzione di Giudice del lavoro;

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

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del secondo comma dell'art. 2495 c.c., in riferimento agli artt. 3, 24, 117 (primo comma) della Costituzione, nella parte in cui prevede, a seguito della cancellazione dal registro delle imprese, l'estinzione della società, precludendo in tal modo l'esercizio in giudizio di diritti meritevoli di tutela.

Ordina che a cura della Cancelleria la presente ordinanza sia notificata:

- a) al legale delle ricorrenti;
- b) al sig. Coya Massimo, quale già liquidatore di International Security soc. coop.;
- c) a International Security soc. coop., in persona del già liquidatore sig. Coya Massimo;
- d) al Presidente del Consiglio dei ministri;
- e) al Presidente della Camera dei deputati;
- f) al Presidente del Senato della Repubblica.

Dispone la sospensione del presente giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, unitamente alle prove delle notificazioni qui ordinate.

Torino, addì 9 gennaio 2015.

Il Giudice: CIOCCHETTI

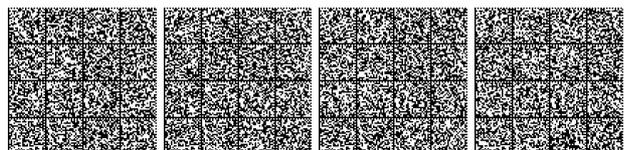
15C00194

N. 131

Ordinanza del 2 marzo 2015 emessa dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio sul ricorso proposto da Lucarini Giuseppe, Pitorri Roberto e Giuliani Marcello in proprio e n.q. di procuratori speciali per conto di Giuliani Giuliano ed altri contro Roma Capitale.

Espropriazione per pubblica utilità - Occupazione acquisitiva - Previsione che l'autorità che utilizza un bene immobile per scopi di interesse pubblico, modificato in assenza di un valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità, può disporre che esso sia acquisito non retroattivamente al suo patrimonio indisponibile e che al proprietario sia corrisposto un indennizzo per il pregiudizio patrimoniale e non patrimoniale, quest'ultimo forfettariamente liquidato nella misura del 10% del valore del bene stesso - Previsione dell'estensione del potere di acquisizione alla servitù di fatto - Abolizione della condizione che l'immobile realizzando rientri in una delle categorie individuate dagli artt. 822 e 826 c.c. postulate dall'occupazione appropriativa e previsione dell'applicazione dell'istituto anche nella ipotesi in cui sia stato annullato l'atto da cui è sorto il vincolo preordinato all'esproprio - Previsione che il provvedimento ablativo non è tenuto ad individuare la destinazione dell'immobile, essendo sufficiente l'indicazione delle circostanze che hanno condotto alla indebita utilizzazione dell'area e, se possibile, la data dalla quale essa ha avuto inizio - Modalità procedurali e criteri per la determinazione dell'indennizzo - Previsione della applicabilità della normativa anche ai fatti anteriori alla sua entrata in vigore ed anche se vi è stato un provvedimento di acquisizione successivamente ritirato o annullato - Violazione del principio di uguaglianza - Incidenza sul diritto di difesa e di azione in giudizio - Lesione del diritto di proprietà - Violazione dei principi di buon andamento e di imparzialità della pubblica amministrazione - Violazione dei principi del giusto processo - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla CEDU come interpretata dalla Corte EDU.

- Decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, art. 42-bis, inserito dall'art. 34, comma 1, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111.
- Costituzione, artt. 3, 24, 42, 97, 113 e 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali; Primo Protocollo addizionale della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 1.



IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

(SEZIONE SECONDA)

Ha pronunciato la presente

ORDINANZA

sul ricorso numero di registro generale 1997 del 2012, proposto da:

Lucarini Giuseppe, Pitorri Roberto e Giuliani Marcello, in proprio e in forza di procura speciale per conto dei signori Giuliani Giuliano, Giuliani Concetta, Giuliani Gabriella, Lucarini Concetta, Lucarini Maria, Catalfano Antonino, Catalfano Lorena, Catalfano Claudia, Pitorri Gabriella, Cianciosi Anna Maria, Cianciosi Giuseppe, Cinciosi Assunta, Cilli Enrico, Cilli Danilo, De Angelis Giovanni, De Angelis Cristiano, De Angelis Daniela, De Angelis Patrizia, De Angelis Domenico, De Angelis Stefania, Tamburini Attilio, Tamburini Alessandro, Bencivenga Alvaro, Bencivenghi Mario, Camilloni Silvana, Camilloni Vittorio, Camilloni Remo, Camilloni Danilo, Bencivenghi Bruno, Bencivenghi Renato, Angeloni Luisa, Angeloni Anna, Del Bianco Lidia e Giuliani Silvana, tutti rappresentati e difesi dall'avv. Alessia Guerra, con domicilio eletto presso lo studio della stessa, in Roma, via Kenia n. 16;

CONTRO

Roma Capitale, in persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso dagli avv. Umberto Garofoli e Americo Ceccarelli, elettivamente domiciliato presso gli uffici, in Roma, via del Tempio di Giove n. 21;

PER L'ACCERTAMENTO

dell'illegittima occupazione da parte del Comune di Roma dell'area di proprietà dei ricorrenti;

Per la condanna dell'amministrazione comunale alla riduzione in pristino;

Nonché per il risarcimento dei danni conseguenti all'illegittima occupazione dell'area stessa nonché per equivalente per la perdita definitiva del bene da liquidarsi secondo il valore del libero mercato ad oggi, previo esperimento della consulenza tecnica d'ufficio per determinare il valore di mercato da attribuire all'area;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Roma Capitale;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 19 novembre 2014 la dott.ssa Maria Cristina Quilgotti e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

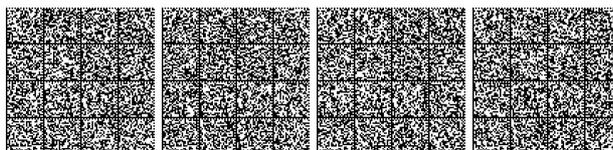
I - I ricorrenti deducono in punto di fatto che:

sono ancora attualmente proprietari, tra le altre, di un'area identificata al Catasto, al foglio 468, particelle n. 1/R (mq. 2547), 54/R (mq. 272), 2/R (mq. 958) e 3/R (mq. 170), per un totale di mq. 3.917, sita nel territorio del Comune di Roma, oggi Roma Capitale;

che, a ridosso degli anni '80, la predetta area è stata oggetto della procedura espropriativa posta in essere dall'Amministrazione Comunale per la realizzazione della via dei Colli Portuensi;

con la Deliberazione del Consiglio Comunale di Roma n. 2540 del 9 novembre 1976 è stato approvato il progetto per la realizzazione della via dei Colli Portuensi;

con la Deliberazione della Giunta Municipale n. 231 del 10 gennaio 1978 e con la deliberazione n. 2564 del 25 maggio 1978 è stato promosso il procedimento di espropriazione delle aree occorrenti per la predetta opera;



con la Deliberazione della Giunta Municipale n. 6644 dell'8 agosto 1980 è stato riapprovato, ai sensi della legge n. 1/1978, il progetto dei lavori di completamento della via Portuense ed è stata disposta l'occupazione d'urgenza, ai sensi dell'art. 20, della legge n. 865/1971, dell'area di proprietà dei ricorrenti identificata catastalmente al foglio n. 468, particelle n. 1/R, 54/R, 2/R e 3/R, per un totale di mq. 3.917;

con il Verbale di Consistenza ed Immissione in possesso, di cui al prot. n. 4054 dell'8 ottobre 1980, è stata occupata d'urgenza l'area di cui sopra in esecuzione della citata delibera G.M. n. 6644 dell'8 agosto 1980;

con D.P.R.L. n. 2473 del 1981 è stata stabilita l'indennità di espropriazione per le aree occorrenti per la realizzazione dell'opera suddetta;

i ricorrenti, con la nota di cui al prot. n. 2202 del 29 marzo 1982, hanno espresso la volontà di addivenire alla cessione volontaria delle predette aree;

con la deliberazione del Consiglio Comunale n. 999 del 15 marzo 1984, l'Amministrazione comunale ha ritenuto vantaggioso concludere l'acquisto delle aree di proprietà autorizzando l'acquisto delle stesse;

in data 12 maggio 1985 sono stati ultimati i lavori di realizzazione dell'opera;

i ricorrenti, pur avendo prodotto tutta la documentazione richiesta per addivenire alla stipulazione dell'atto pubblico di cessione dell'area *de qua*, non hanno ricevuto, nonostante i numerosi e reiterati solleciti, l'invito alla detta stipula e, pertanto, in data 9 giugno 1986, hanno formalmente dichiarato di revocare l'accettazione dell'indennità provvisoria;

in considerazione di quanto sopra l'Amministrazione comunale, con la deliberazione della Giunta Municipale n. 1240 del 18 febbraio 1991, ha revocato parzialmente la deliberazione del Consiglio Comunale n. 999 del 15 marzo 1984 nella parte in cui si autorizzava l'acquisto delle predette aree, rimandando ad una futura deliberazione la riapprovazione - che non sarebbe in realtà mai avvenuta - della procedura espropriativa *de qua*;

nel corso degli anni, i ricorrenti hanno più volte sollecitato l'Amministrazione comunale a voler addivenire ad una soluzione della controversia in discorso e, tuttavia, nonostante tali ripetuti solleciti e i numerosi incontri, non si è mai approdati ad alcuna soluzione;

attualmente i ricorrenti non hanno percepito alcun indennizzo o risarcimento per l'illegittimo esproprio delle aree di loro proprietà meglio sopra descritte;

L'occupazione delle aree, avvenuta il 18 novembre 1980, è proseguita legittimamente solo per i 30 mesi previsti dalla delibera della Giunta Municipale n. 6644 dell'8 agosto 1980 con l'occupazione d'urgenza e, pertanto, fino all'8 febbraio 1983;

dalla predetta ultima data, quindi, le predette aree sono detenute da parte dell'Amministrazione comunale senza un titolo valido, non avendo la stessa mai decretato l'esproprio delle aree in questione né potendolo più legittimamente farlo, essendo da tempo scaduti i termini di validità della dichiarazione di pubblica utilità.

Con il ricorso trattazione - premessa la giurisdizione del giudice amministrativo adito nonché la sussistenza dell'interesse a ricorrere e ancora la non decorrenza del termine di prescrizione dell'azione risarcitoria - I ricorrenti hanno dedotto il seguente unico complesso motivo di censura:

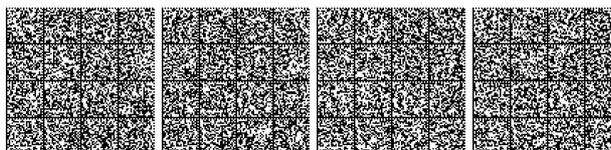
Violazione e falsa applicazione dell'art. 13, della legge n. 2359 del 1865, dell'articolo 20, della legge n. 865 del 1971, dell'articolo 1, della legge n. 1 del 1978, dell'articolo 42 della Costituzione nonché degli artt. 10 e 117, comma 1, della Costituzione in relazione al primo protocollo addizionale della Convenzione Europea ed eccesso di potere per violazione e falsa applicazione della deliberazione della G.M. n. 6644 dell'8 agosto 1980.

In particolare hanno dedotto che:

il primo comma, dell'art. 13, della legge sulle espropriazioni per pubblica utilità del 25 giugno 1865, n. 2359, stabiliva che nell'atto che dichiarava un'opera di pubblica utilità dovevano essere indicati i termini entro i quali dovevano cominciarsi e compiersi le espropriazioni ed i lavori ed il terzo comma dello stesso articolo si stabiliva, altresì, espressamente che, trascorsi i predetti termini, la dichiarazione di pubblica utilità diveniva inefficace e l'espropriazione non poteva essere portata ad esecuzione;

il predetto art. 13 è stato abolito dall'articolo 13 del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, recante il T.U. delle disposizioni in materia di espropriazione, che ha previsto, ma solo come facoltativa, l'indicazione del termine entro il quale deve essere emanato il decreto di esproprio ed ha stabilito che, in mancanza di detta previsione, si applica il termine massimo di cinque anni decorso il quale si determina l'inefficacia della dichiarazione di pubblica utilità;

considerato, tuttavia, che la contestata procedura ablativa si è svolta prima dell'entrata in vigore del T.U. delle espropriazioni, la legittimità dell'operato dell'Amministrazione comunale deve essere verificato con riferimento esclusivo alle disposizioni contenute nell'allora vigente art. 13, della legge n. 2359 del 1865;



nella fattispecie la deliberazione della Giunta Municipale n. 6644 dell'8 agosto 1980 aveva stabilito che la procedura espropriativa doveva concludersi entro 30 mesi dalla data di esecutività della stessa e, tuttavia, alla predetta data nessun decreto di esproprio è stato messo da parte dell'Amministrazione comunale;

la dichiarazione di pubblica utilità di cui alla deliberazione della G.M. n. 6644 dell'8 agosto 1980 ha pertanto perduto i suoi effetti;

l'espropriazione dell'area di cui trattasi non è più possibile a meno che si proceda all'adozione di una nuova dichiarazione di pubblica utilità;

il termine massimo di durata dell'occupazione di urgenza, ai sensi dell'art. 20, della legge n. 865 del 1971, è di cinque anni dalla data di immissione nel possesso e, tuttavia, nella fattispecie, la deliberazione della G.M. n. 6644 dell'8 agosto 1990 aveva autorizzato l'occupazione di urgenza esclusivamente per 30 mesi dalla data di esecutività della stessa;

a fare data dall'8 febbraio 1983, pertanto, l'Amministrazione comunale occupa illegittimamente l'area di proprietà dei ricorrenti.

Roma Capitale si è costituita in giudizio in data 21 marzo 2012 e 18 settembre 2014 ed ha depositato memoria difensiva in data 7 ottobre 2014, con la quale - dopo avere diffusamente ricostruito in punto di fatto l'intera vicenda - ha dedotto che:

nel caso di specie, sebbene sia stato regolarmente avviato un procedimento espropriativo in base ad una valida dichiarazione di pubblica utilità dell'opera, tuttavia l'Amministrazione comunale non ha provveduto ad emettere il decreto di esproprio delle aree di cui trattasi entro il 12 maggio 1985, termine massimo di compimento delle espropriazioni;

che la domanda formulata da parte attrice è, in sostanza, quella di un risarcimento dei danni in forma specifica, consistente nella restituzione del terreno, previo risarcimento del danno da illegittima occupazione, ovvero, in caso di impossibilità di restituzione del terreno occupato, quella del risarcimento dei danni per equivalente e quella di risarcimento dei danni subiti per l'occupazione illegittima;

quanto alla richiesta restitutoria, la giurisprudenza ha chiarito che, qualora il proprietario espropriato, in qualche modo, abdicò al proprio diritto di proprietà, chiedendo un risarcimento per equivalente, la restituzione del bene occupato non è più possibile, dovendosi unicamente disporre il risarcimento per equivalente;

il diritto al risarcimento del danno per equivalente è prescritto;

il diritto al risarcimento del danno da occupazione illegittima non è con figurabile;

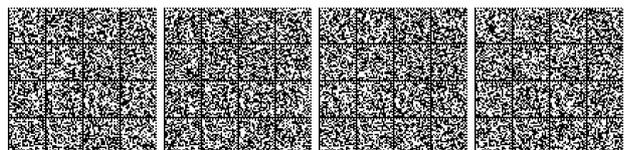
nessuna pretesa è stata invece avanzata in ordine all'occupazione legittima, ferma restando al riguardo la competenza funzionale della Corte d'Appello;

il quadro normativo di riferimento nella suddetta materia è radicalmente cambiato negli ultimi anni in quanto l'istituto dell'accessione invertita, ovvero occupazione acquisitiva, è stato duramente censurato dalla giurisprudenza della Corte Europea nonché dalla conseguente giurisprudenza nazionale nel senso di ritenere che il comportamento della pubblica amministrazione non è più idoneo a trasferire la proprietà del bene occupato, in assenza di un espresso provvedimento di acquisizione, ovvero di altro mezzo di acquisto della proprietà;

il predetto orientamento è stato favorito anche dall'introduzione nel Testo Unico degli Espropri ad opera dell'art. 34 del decreto-legge n. 98/2011, convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, dell'art. 42 bis, il quale ha escluso che la proprietà possa essere perduta per effetto di una occupazione legittima seguita dalla realizzazione dell'opera pubblica ovvero per effetto di una occupazione illegittima seguita dalla richiesta di risarcimento del danno da parte del proprietario (Corte di Cassazione, Sezione I civile, n. 6216 del 13 marzo 2013);

tuttavia, come evidenziato da parte della giurisprudenza, stante il tenore dell'art. 55 dello stesso Testo Unico degli espropri, la cd. occupazione acquisitiva è possibile ed operante per le occupazioni perpetrate dall'Amministrazione in data antecedente al limite temporale dell'art. 57 del d.p.r. n. 327/01, ossia nei casi in cui la dichiarazione di pubblica utilità esista al momento di entrata in vigore del testo unico degli espropri, come nel caso di specie e ciò si riverbera sul regime della prescrizione del risarcimento del danno, in quanto, qualora si consideri l'occupazione di cui trattasi come un illecito istantaneo, si dovrà applicare la prescrizione quinquennale, a decorrere dalla commissione dell'illecito;

a seguito del contrasto giurisprudenziale insorto in ordine al termine prescrizionale ed alla sua decorrenza, e soprattutto in considerazione delle conseguenze derivanti, la Corte di Cassazione, con l'ordinanza n. 11684 del 15 maggio 2013, ha rimesso la relativa questione alle Sezioni Unite ai fini della risoluzione del detto contrasto giurisprudenziale e, alla presente data, non risulta che le Sezioni Unite si siano pronunciate;



l'acquisto a titolo originario della proprietà in capo all'Amministrazione sarebbe avvenuto in data 24 aprile 1984, data in cui il Comune di Roma - ora Roma Capitale - Ente espropriante, ha ultimato i lavori sulle aree di cui trattasi, con conseguente irreversibile trasformazione delle medesime;

attesa la natura istantanea dell'illecito *de qua*, ogni relativa pretesa risarcitoria avrebbe dovuta essere avanzata nei cinque anni successivi al momento in cui la proprietà è passata, a titolo originario, in capo all'Amministrazione, in base ai noti principi della cosiddetta occupazione acquisitiva o espropriazione di fatto con la conseguenza che il diritto dei ricorrenti a conseguire il controvalore dell'immobile perduto risulta ormai prescritto, in quanto, prima del ricorso in questione, notificato in data 16 febbraio 2012, gli stessi non hanno mai avanzato al riguardo alcuna richiesta risarcitoria, limitandosi soltanto a chiedere la corresponsione dell'indennità di occupazione, presentando una serie di istanze tra il 1994 e il 2006;

inoltre, essendosi l'irreversibile trasformazione del terreno, determinante l'acquisto a titolo originario della proprietà in capo all'amministrazione, avvenuta durante il periodo di occupazione legittima delle aree interessate, pari a sessanta mesi dalla immissione nel possesso, ossia 18 novembre 1980/18 novembre 1985, non si può nemmeno configurare alcun diritto al risarcimento del danno da occupazione illegittima;

in via subordinata, l'indennità di occupazione illegittima è da considerarsi prescritta, quanto meno per il periodo antecedente il quinquennio dalla proposizione del ricorso;

in via subordinata, l'amministrazione potrebbe, comunque, evitare la restituzione del bene adottando un provvedimento ex art. 42 bis del T.U. delle espropriazioni rientrando la predetta opzione nella valutazione discrezionale dell'amministrazione avente ad oggetto la scelta se procedere alla restituzione del bene, previa rimessione in pristino, o ricondurre a legittimità il proprio operato avvalendosi della norma di cui trattasi.

Con la memoria del 17 ottobre 2014 i ricorrenti hanno contro-dedotto alle difese avversarie insistendo ai fini dell'accoglimento dello stesso. In particolare hanno richiamato la giurisprudenza in materia della sezione in materia di prescrizione del credito al risarcimento dei danni nelle fattispecie analoghe ed hanno dato atto che l'amministrazione è tenuta comunque a ripristinare una situazione di legalità secondo le modalità alternative previste nell'ambito dell'ordinamento.

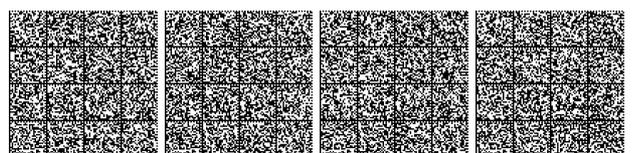
Con atti del 19 novembre 2014, si sono costituiti in giudizio in sede di intervento i signori Dario Bencivenghi e Pierluigi Bencivenghi nella qualità di eredi del signor Renato Bencivenghi, i signori Bencivenghi Manolo, Alessandro e Matilde nella qualità di eredi del signor Mario Bencivenghi nonché i signori Ronzello Giuseppe e Valerio nella qualità di eredi della signora Giuliani Silvana.

Alla pubblica udienza del 19 novembre 2014 il ricorso è stato trattenuto per la decisione alla presenza degli avvocati delle parti come da separato verbale di causa.

2 - La vicenda cui si riferisce la controversia in esame concerne la procedura posta in essere dal Comune di Roma, originata dall'intervenuta approvazione, con la delibera della Giunta Municipale del Comune di Roma n. 6644 dell'8 agosto 1980, del progetto per la realizzazione di opere di viabilità con contestuale dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza ed autorizzazione all'occupazione d'urgenza, su una porzione di terreni di proprietà dei ricorrenti. Effettuata l'occupazione dei terreni, le opere sono state realizzate senza che il Comune resistente abbia portato a termine la procedura espropriativa mediante adozione di decreto di esproprio.

2.1 - In via preliminare si da atto che non può procedersi nella fattispecie all'accertamento della intervenuta abdicazione, da parte dei ricorrenti, al diritto di proprietà sulle aree interessate dalla realizzazione dell'opera pubblica. Facendo, infatti, applicazione degli ordinari principi civilistici, l'esigenza di una piena tutela del diritto di proprietà esige che l'effetto traslativo consegua a una volontà espressa ed inequivoca del proprietario interessato, da tradursi in strumenti negoziali formali e tipici (Consiglio di Stato, Sez. VI, 10 maggio 2013, n. 2559) dovendosi, comunque, tenere conto dello specifico regime giuridico degli atti *inter vivos* con cui si può disporre, anche attraverso l'abdicazione, del diritto di proprietà (art. 1350 n. 5 c.c. e art. 2643 n. 5 c.c.).

2.3 - La disciplina applicabile alla fattispecie in esame va individuata nell'art. 42 bis, del d.P.R. n. 327 del 2001 - introdotto con l'art. 34, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito in legge 15 luglio 2011, n. 111 (in materia di misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria) a seguito della declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 43, del d.P.R. n. 327 del 2001 con la sentenza della Corte costituzionale n. 293 del 2010, il quale disciplinava l'istituto dell'acquisizione sanante - con il quale è stato reintrodotta l'istituto dell'acquisizione coattiva dell'immobile del privato utilizzato dall'amministrazione per fini di interesse pubblico, prevedendo l'acquisizione al suo patrimonio indisponibile del bene del privato allorché la sua utilizzazione risponda a "scopi di interesse pubblico" nonostante difetti un valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità.



Dispone, difatti, il citato articolo, che “Valutati gli interessi in conflitto, l’autorità che utilizza un bene immobile per scopi di interesse pubblico, modificato in assenza di un valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità, può disporre che esso sia acquisito, non retroattivamente, al suo patrimonio indisponibile e che al proprietario sia corrisposto un indennizzo per il pregiudizio patrimoniale e non patrimoniale, quest’ultimo forfetariamente liquidato nella misura del dieci per cento del valore venale del bene”.

È stato così reintrodotta il potere discrezionale già disciplinato dall’art. 43 del T.U. Espropriazioni per pubblica utilità dichiarato incostituzionale, potendo l’amministrazione competente, valutate le circostanze e comparati gli interessi in conflitto, decidere se restituire l’area al proprietario demolendo in tutto o in parte l’opera sostenendone le relative spese, oppure se disporre l’acquisizione, sì da evitare che venga demolito quanto altrimenti risulterebbe meritevole di essere ricostruito (Consiglio di Stato, Sez. VI, 1° dicembre 2011 n. 6351).

Posta l’applicabilità alla fattispecie in esame - in relazione all’oggetto della domanda ed ai fatti di causa - della citata norma, ritiene il Collegio che sia rilevante e non manifestamente infondata, analogamente a quanto ritenuto dalla Corte di Cassazione, Sezioni Unite, con ordinanza n. 441 del 13 gennaio 2014, la questione di legittimità costituzionale dell’art. 42 bis del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, introdotto dall’art. 34, primo comma, del d.l. 6 luglio 2011, n. 98, convertito in legge 15 luglio 2011, n. 111, in relazione agli artt. 3, 24, 42, 97 e 117 Cost., anche alla luce dell’art. 6 e dell’art. 1 del I Protocollo Addizionale della Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo e delle Libertà Fondamentali, in quanto la disposizione citata, reintroducendo una sorta di procedimento ablativo semplificato in favore della P.A. che utilizzi senza titolo un bene privato per scopi di interesse pubblico, si pone in contrasto con il principio costituzionale di eguaglianza e di ragionevolezza intrinseca, con la garanzia della proprietà privata, posta altresì da vincoli derivanti da obblighi internazionali, con il principio di legalità dell’azione amministrativa, riservando all’Amministrazione, intesa come soggetto autore di un fatto illecito e non quale espressione della funzione amministrativa, un ingiustificato trattamento privilegiato, tale da consentirle l’acquisizione del bene al patrimonio pubblico per effetto di un suo comportamento “*contra ius*”, di cui si avvantaggia pure nella determinazione dell’indennizzo o risarcimento dovuto al proprietario rispetto al ristoro altrimenti spettante nel caso di legittimo procedimento espropriativo.

2.3.1 - Quanto al profilo inerente la rilevanza della questione, la stessa va ravvisata nella applicabilità di tale norma alla fattispecie in esame, sulla cui base devono essere decise le questioni proposte da parte ricorrente.

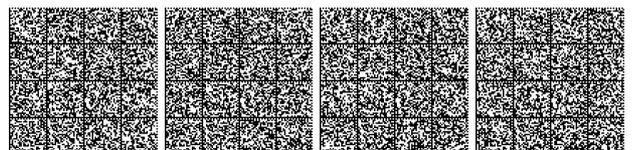
Nell’attuale quadro normativo, come delineato dall’art. 42 bis d.P.R. n. 327 del 2001, grava sull’amministrazione che ha modificato un bene immobile del privato in assenza di un valido ed efficace titolo di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità dell’opera realizzata l’obbligo giuridico di far venire meno l’occupazione *sine titulo* e di adeguare la situazione di fatto a quella di diritto o attraverso la restituzione dei beni ai titolari, con demolizione di quanto realizzato e relativa riduzione in pristino (affrontando le relative spese), ovvero attivandosi perché vi sia un titolo d’acquisto dell’area da parte del soggetto attuale possessore evitando che sia demolito quanto dovrebbe essere ricostruito, potendo il provvedimento di acquisizione essere adottato solo sulla base di una determinazione dell’amministrazione, anche in corso di giudizio, essendo il potere acquisitivo dell’amministrazione esercitabile anche in presenza di una pronuncia giurisdizionale passata in giudicato che abbia annullato il provvedimento che costituiva titolo per l’utilizzazione dell’immobile da parte della stessa Amministrazione, atteso che il giudicato è intervenuto sull’atto annullato e non sul rapporto tra privato ed Amministrazione.

Viene in tal modo riconosciuta all’Amministrazione la possibilità di adottare un nuovo atto finché perdura lo stato di utilizzazione, pur se illegittimo, del bene del privato, atto che non opera con efficacia retroattiva e non ha una funzione sanante del provvedimento annullato, dovendo la P.A. adottare tutte le iniziative necessarie per porre fine alla perdurante situazione di illiceità, restituendo il bene al privato solo quando siano cessate le ragioni di pubblico interesse che avevano comportato l’utilizzazione del suolo o, in caso contrario, acquisire al suo patrimonio indisponibile il bene su cui insiste o dovrà essere realizzata l’opera pubblica o di pubblico interesse.

Il potere discrezionale dell’Amministrazione di disporre l’acquisizione sanante è in tal modo conservato (Cons. Stato, Sez. IV, 16 marzo 2012, n. 1514).

Alla stregua dell’attuale quadro normativo, quindi, la realizzazione dell’opera pubblica sul fondo illegittimamente occupato è in sé un mero fatto, non in grado di assurgere a titolo dell’acquisto, come tale idoneo a determinare il trasferimento della proprietà, per cui solo il formale atto di acquisizione dell’Amministrazione può essere in grado di limitare il diritto alla restituzione, non potendo rinvenirsi atti estintivi (rinunziativi o abdicativi) della proprietà in altri comportamenti, fatti o congegni (Consiglio di Stato, Sez. IV, 3 ottobre 2012 n. 5198; TAR Lazio, Roma, 6 novembre 2012 n. 9052).

Ne discende che, laddove l’Amministrazione non intenda comunque apprendere il bene tramite l’acquisizione del consenso della controparte o l’adozione di un provvedimento autoritativo, è suo obbligo primario procedere alla



restituzione della proprietà illegittimamente detenuta, a meno di non apprendere legittimamente il bene facendo uso unicamente dei due strumenti tipici, ossia il contratto, tramite l'acquisizione del consenso della controparte, o il provvedimento, e quindi anche in assenza di consenso ma tramite la riedizione del procedimento con le sue garanzie.

L'illecita occupazione, e quindi il fatto lesivo, permangono pertanto fino al momento della realizzazione di una delle due fattispecie legalmente idonee all'acquisto della proprietà, indifferentemente dal fatto che questo evento avvenga consensualmente o autoritativamente.

Ed invero, con la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 43 del Testo unico sulle espropriazioni di cui alla sentenza della Corte costituzionale n. 293 del 2010, con espunzione dal nostro ordinamento dell'istituto dell'acquisizione *de facto* della proprietà in mano pubblica a seguito della realizzazione dell'opera, l'esecuzione dell'opera pubblica non costituisce impedimento alla restituzione dell'area illegittimamente occupata e ciò indipendentemente dalle modalità - occupazione acquisitiva o usurpativa - di acquisizione del terreno (in tal senso anche Cons. Stato, Sez. V, 2 novembre 2011, n. 5844).

Applicando le indicate coordinate interpretative dell'art. 42-*bis* del D.P.R. n. 327 del 2001 alla fattispecie in esame, caratterizzata dall'intervenuta realizzazione di un'opera pubblica su aree di proprietà dei ricorrenti in assenza di un valido titolo ablatorio, con conseguente illegittimità dell'occupazione, va dunque escluso che si sia determinato un acquisto a titolo originario delle aree da parte dell'Amministrazione in virtù della radicale e definitiva trasformazione del suolo, conseguente alla sua occupazione ed alla realizzazione dell'opera pubblica, non essendosi conseguentemente estinto il diritto di proprietà del suolo in capo alla ricorrente.

Tenuto conto, inoltre, che l'art. 42-*bis* del D.P.R. n. 327 del 2000 affida all'Autorità amministrativa la scelta di determinarsi in ordine all'eventuale acquisizione delle aree irreversibilmente trasformate, ne discende l'impossibilità per il Giudice di sostituirsi all'Amministrazione nella previa valutazione dei contrapposti interessi, con conseguente preclusione alla possibilità di ordinare un facere alla Pubblica Amministrazione, nella specie di ordine di procedere all'adozione di un provvedimento di acquisto *ex nunc* della proprietà delle aree trasformate dalla realizzazione dell'opera pubblica.

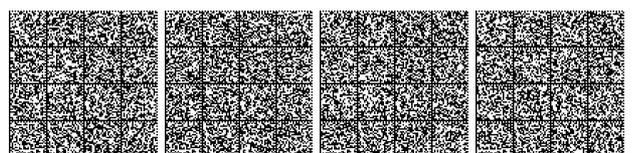
Non vi è spazio, difatti, nell'ordinamento, per configurare un modo di acquisto della proprietà da parte dell'Amministrazione attraverso un ordine del Giudice, non prevedendo il citato art. 42-*bis* che il proprietario danneggiato dall'occupazione illegittima possa richiedere al giudice amministrativo di ordinare all'Amministrazione di attivare il procedimento espropriativo e non rientrando la fattispecie di cui al predetto art. 42-*bis* tra quelle indicate dall'art. 134 cod. proc. amm., in relazione alle quali l'art. 7, comma 6, cod. proc. amm. prevede che il giudice amministrativo possa sostituirsi all'Amministrazione.

Ricadendo, quindi, la fattispecie in esame, nell'ambito di applicazione del citato art. 42-*bis*, il Collegio, facendo applicazione dello stesso, dovrebbe limitarsi a ordinare alla resistente Amministrazione Comunale di procedere alla restituzione alla società ricorrente delle aree illegittimamente occupate, previa riduzione in pristino, e a risarcire il danno per l'occupazione illegittima, fermo restando che l'Amministrazione può paralizzare tale pronuncia mediante l'adozione del provvedimento con cui dispone l'acquisto *ex nunc* del bene al suo patrimonio indisponibile, con corresponsione al proprietario di un indennizzo per il pregiudizio patrimoniale e non patrimoniale subito, spettando in via esclusiva all'Amministrazione che utilizza un bene immobile per scopi di interesse pubblico, modificato in assenza di un valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità, procedere alla valutazione degli interessi in conflitto al fine di disporre che esso sia acquisito, non retroattivamente, al suo patrimonio indisponibile, non potendo il Giudice sostituirsi all'Amministrazione comunale nelle valutazioni alla stessa spettanti in merito alla sussistenza dei presupposti (e, in particolare, del persistente interesse pubblico alla fruizione, da parte della collettività, dell'opera pubblica realizzata) per procedere all'acquisizione, consensuale o coattiva, dei beni con il consenso della controparte o facendo ricorso alla procedura di cui all'art. 42-*bis* del D.P.R. n. 327 del 2001.

Alla società ricorrente andrebbe, inoltre, riconosciuto, oltre al diritto alla restituzione delle aree illegittimamente occupate, il diritto ad ottenere il risarcimento dei danni medio tempore subiti, a vario titolo derivanti dalla perdurante abusiva occupazione delle aree di sua proprietà, nonché il diritto, in caso di acquisizione delle aree, ad ottenere la corresponsione del valore venale delle stesse, per come previsto dalla citata norma.

2.3.2 - Dato conto, sulla base di quanto dianzi illustrato, della rilevanza della questione di illegittimità costituzionale dell'art. 42 bis del D.P.R. n. 327 del 2001 ai fini della decisione della controversia in esame, dovendo la decisione in ordine alla stessa fare applicazione della citata norma, occorre procedere alla enucleazione delle ragioni per cui tale norma viene sospettata di contrasto con i parametri costituzionali.

L'art. 42-*bis* ("Utilizzazione senza titolo di un bene per scopi di interesse pubblico") del D.P.R. n. 327 del 2001 - introdotto con l'art. 34 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito in legge 15 luglio 2011, n. 111 (in materia di misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria), dispone, per come dianzi illustrato, che "Valutati gli interessi in



conflitto, l'autorità che utilizza un bene immobile per scopi di interesse pubblico, modificato in assenza di un valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità, può disporre che esso sia acquisito, non retroattivamente, al suo patrimonio indisponibile e che al proprietario sia corrisposto un indennizzo per il pregiudizio patrimoniale e non patrimoniale, quest'ultimo forfetariamente liquidato nella misura del dieci per cento del valore venale del bene (comma 1). Il provvedimento di acquisizione può essere adottato anche quando sia stato annullato l'atto da cui sia sorto il vincolo preordinato all'esproprio, l'atto che abbia dichiarato la pubblica utilità di un'opera o il decreto di esproprio..." (comma 2).

È stata in tal modo reintrodotta, secondo la più qualificata dottrina e la giurisprudenza amministrativa, la possibilità per l'Amministrazione che utilizza un bene privato senza titolo per scopi di interesse pubblico, di evitarne la restituzione al proprietario (e/o la riduzione in pristino stato) attraverso il ricorso ad un atto di acquisizione coattiva al proprio patrimonio indisponibile, che sostituisce il procedimento ablativo prefigurato dal T.U., e si pone, a sua volta, come una sorta di procedimento espropriativo semplificato. Il quale assorbe in sé sia la dichiarazione di pubblica utilità, che il decreto di esproprio, e quindi sintetizza "uno actu" lo svolgimento dell'intero procedimento, in presenza dei presupposti indicati dalla norma.

La nuova soluzione è apparsa al legislatore indispensabile, anzitutto per "eliminare la figura sorta nella prassi giurisprudenziale della occupazione appropriativa ... nonché quella dell'occupazione usurpativa.." (Cons. St. Ad. gen. 4/2001), e quindi al fine di adeguare l'ordinamento "ai principi costituzionali ed a quelli generali di diritto internazionale sulla tutela della proprietà".

Ed infatti, in forza di detto provvedimento cessa l'occupazione *sine titulo*, e nel contempo la situazione di fatto viene adeguata a quella di diritto con l'attribuzione (questa volta) formale della proprietà alla p.a. (se prevale l'interesse pubblico), cui è consentita una legale via di uscita dalle numerose situazioni di illegalità realizzate nel corso degli anni.

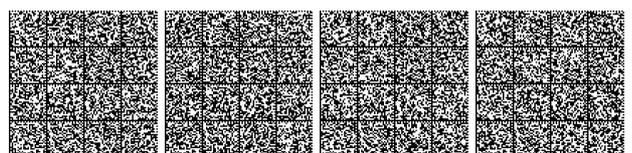
Viene in tal modo consentito il ripristino della legalità anche con riferimento alle situazioni già verificatesi, per le quali permane egualmente la necessità di regolarizzazione definitiva.

L'art. 42-bis ha riproposto in sostanza l'applicazione estensiva dell'istituto peculiare del precedente art. 43, di cui ha ereditato perfino la rubrica, rivolgendola in diverse direzioni, in quanto: 1) ha superato la norma transitoria dell'art. 57 con l'introduzione del comma 8, per il quale "Le disposizioni del presente articolo trovano altresì applicazione ai fatti anteriori alla sua entrata in vigore ed anche se vi è già stato un provvedimento di acquisizione successivamente ritirato o annullato"; 2) ha confermato, malgrado la critica sul punto della Corte costituzionale, l'estensione del potere di acquisizione alle servitù di fatto (comma 7), in passato escluse dall'occupazione espropriativa (perché ne difetta la non emendabile trasformazione del suolo in una componente essenziale dell'opera pubblica); 3) non richiede più che l'immobile realizzando rientri in una delle categorie individuate dagli artt. 822 ed 826 Cod. Civ. (postulate dall'occupazione appropriativa).

È stato, anzi, rescisso perfino il collegamento con l'area delle espropriazioni per p.u., prevedendosi l'applicazione dell'istituto anche nell'ipotesi in cui sia stato annullato l'atto da cui è sorto il vincolo preordinato all'esproprio: in base alla mera utilizzazione dell'immobile per scopi di interesse pubblico, che ne abbia provocato una qualche modifica, pur quando "attribuito...in uso speciale a soggetti privati (comma 5); 4) ha conclusivamente invertito principio tratto dall'art. 42 Cost. ed art. 834 Cod. Civ. che la potestà ablativa ha carattere eccezionale che non può essere esercitata se non nei casi in cui sia la legge a prevederla (l. n. 2359 del 1865 per la realizzazione di opere pubbliche, l. n. 1089 del 1939 per i beni storici, artistici; d.lgs. n. 215 del 1933 per finalità di bonifica; d.lgs. n. 3267 del 1923 per fini di protezione idro-geologica ecc). In quanto l'acquisizione è predisposta in via generale ed indeterminata per qualsiasi "utilizzo" del bene - meramente detentiva, come preordinata all'esproprio, reversibile oppure irreversibile - in seguito alla quale il provvedimento non è tenuto ad individuarne neppure la destinazione, essendo sufficiente "l'indicazione delle circostanze che hanno condotto alla indebita utilizzazione dell'area e se possibile la data dalla quale essa ha avuto inizio" (comma 4).

Questi caratteri dell'acquisizione, qualificabile come "sanante", sono gli stessi che hanno indotto la Corte costituzionale, con la sentenza n. 293 del 2010 ad osservare che l'istituto "prevede un generalizzato potere di sanatoria, attribuito alla stessa amministrazione che ha commesso l'illecito, (anche) a dispetto di un giudicato che dispone il ristoro in forma specifica del diritto di proprietà violato"; e che la norma, marcatamente innovativa rispetto al contesto normativo positivo, "neppure è coerente con quegli orientamenti di giurisprudenza che, in via interpretativa, erano riusciti a porre un certo rimedio ad alcune gravi patologie emerse nel corso dei procedimenti espropriativi".

Ne consegue che la sua riproduzione nell'art. 42 bis, applicabile ad ogni genere di situazione sostanziale e processuale sopra indicata, con il risultato di offrire alla P.A. una vasta ed indeterminata gamma di nuove prerogative, ripropone numerosi e gravi dubbi di costituzionalità - anche per le possibili violazioni del principio di legalità dell'azione amministrativa - in relazione ai precetti contenuti negli artt. 3, 24, 42 e 97 Cost.; nonché di compatibilità con la normativa della Convenzione CEDU, e quindi dell'art. 117 Cost.



In linea più generale, infatti, dottrina e giurisprudenza si sono chieste se alla P.A. che abbia commesso un fatto illecito, fonte per qualsiasi soggetto dell'obbligazione risarcitoria/restitutiva di cui agli artt. 2043 e 2058 Cod. Civ., possa essere riservato un trattamento privilegiato (conforme alla normativa dell'art. 3 Cost.) ed attribuita la facoltà di mutare, successivamente all'evento dannoso prodotto nella sfera giuridica altrui, e per effetto di una propria unilaterale manifestazione di volontà, il titolo e l'ambito della responsabilità, nonché il tipo di sanzione (da risarcimento in indennizzo) stabiliti in via generale dal precetto del "*neminem laedere*" per qualunque soggetto dell'ordinamento. Soprattutto al lume del principio costituzionale (ritenuto da Corte costituzionale 204/2004 "una conquista liberale di grande importanza") che nel sistema vigente è privilegiata la tutela della funzione amministrativa e non della p.a. come soggetto.

La risposta non può che essere quella che, allorché la stessa opera al di fuori di detta funzione, è soggetta a tutte le regole vincolanti per gli altri soggetti, nonché esposta alle medesime responsabilità, fra cui quelle di cui alle norme codicistiche menzionate; e che vale anche per essa la regola che "*factum infectum fieri nequit*", costituente limite invalicabile anche per il potere di sanatoria in via amministrativa di una situazione di illegittimità. Sicché, una volta attuata in tutti i suoi elementi costitutivi la lesione ingiusta di un diritto soggettivo, quest'ultima non può mai mutare natura e divenire "giusta" per effetto dell'azione amministrativa, cui non è consentito neppure di eliminarne "*ex post*" le conseguenze e le obbligazioni restitutorie e risarcitorie ad esse conciate.

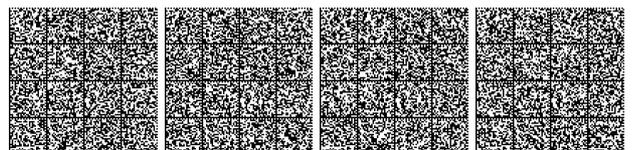
Queste risposte hanno trovato piena corrispondenza nella rigorosa applicazione del principio di legalità sostanziale predicato dalla normativa dell'Unione Europea (cfr: Corte giust. UE 10 novembre 2011, OC 405/10); nonché nella giurisprudenza della Corte Edu (1, 13 ottobre 2005, Serrao; 15 novembre 2005, La Rosa; 3, 15 dicembre 2005, Scozzari; 2, 9 gennaio 2009, Sotira; Grande Chambre, 4 gennaio 2010, Guiso) proprio in materia di ingerenza illegittima nella proprietà privata, fondata sempre e comunque sul coronario divenuto per i giudici di Strasburgo insuperabile, che alla P.A. non è consentito (né direttamente né indirettamente) trarre vantaggio da propri comportamenti illeciti e, più in generale, da una situazione di illegalità dalla stessa determinata. Laddove l'art. 42-*bis*, per il solo fatto della connotazione pubblicistica del soggetto responsabile, ha soppresso tale pregresso regime dell'occupazione abusiva di un immobile altrui, sottraendo al proprietario l'intera gamma delle azioni di cui disponeva in precedenza a tutela del diritto dominicale, e la stessa facoltà di scelta di avvalersene o meno. E, considerando esclusivamente gli scopi dell'amministrazione, l'ha trasferita dalla "vittima dell'ingerenza" (tale qualificata dalla Corte europea), all'autore del fatto illecito, attraverso la sostanziale introduzione con il semplice atto di acquisizione emesso da quest'ultimo, di un nuovo modo di acquisto della proprietà privata, che prescinde ormai dal collegamento con la realizzazione di opere pubbliche, e perfino con una pregressa procedura ablativa.

Ed infatti, l'istituto introdotto con l'art. 42-*bis*, riproduttivo di quello precedente, è rivolto a definire in linea generale (non più un procedimento espropriativo in itinere, bensì) "quale sorte vada riservata ad una *res* utilizzata e modificata dalla amministrazione, restata senza titolo nelle mani di quest'ultima" (Cons. St. Ad. Plen. 2/2005 e succ.).

Proprio per superare soluzioni analoghe, apparse non conformi al suddetto principio di legalità in ambito espropriativo, la giurisprudenza di legittimità fin dall'inizio degli anni '80 aveva riconsiderato ed espunto (Cass. 382/1978; 2931/1980; 5856/1981) la regola, fino ad allora seguita, che alla P.A. occupante (senza titolo) fosse concesso di completare la procedura ablativa in ogni tempo con la tardiva pronuncia del decreto di esproprio, perfino nel corso di un giudizio intrapreso dal proprietario per la restituzione dell'immobile; e che il solo fatto dell'adozione postuma del provvedimento ablativo - ammissibile fino alla decisione della Cassazione - comportasse la conversione automatica dell'azione restitutoria e/o risarcitoria, in opposizione alla stima dell'indennità; alla quale soltanto il proprietario finiva per avere diritto. E tale adeguamento alla normativa costituzionale non è sfuggito alla ricordata decisione n. 293 del 2010 della Consulta che lo ha contrapposto agli effetti dell'acquisizione sanante (analoghi a quelli del decreto tardivo), dando atto che da decenni "secondo la giurisprudenza di legittimità, in materia di occupazione di urgenza, la sopravvenienza di un provvedimento amministrativo non poteva avere un'efficacia sanante retroattiva, determinata da scelte discrezionali dell'ente pubblico o dai suoi poteri autoritativi".

Poste tali premesse, il dubbio di elusione delle garanzie poste dall'art. 42 Cost. a tutela della "proprietà privata" (commi 2 e 3) appare al Collegio ancor più consistente in relazione al primo e fondamentale presupposto per procedere al trasferimento coattivo di un immobile mediante espropriazione, ivi indicato nella necessaria ricorrenza di "motivi di interesse generale"; che trova puntuale riscontro in quello di eguale tenore dell'art. 1 del Protocollo I All. alla Convenzione EDU per cui l'ingerenza nella proprietà privata può essere attuata soltanto "per causa di pubblica utilità".

Fin dalle decisioni più lontane nel tempo la Corte costituzionale ha affermato al riguardo (sent. 90/1966) che "Il precetto costituzionale, secondo cui una espropriazione non può essere consentita dalla legge se non per motivi di interesse generale (o per pubblica utilità), e cioè se non quando lo esigano ragioni importanti per la collettività, comporta, in primo luogo, la necessità che la legge indichi le ragioni per le quali si può far luogo all'espropriazione; e inoltre che quest'ultima non possa essere autorizzata se non nella effettiva presenza delle ragioni indicate dalla legge" ed ancora



che “Nelle leggi della materia - la cui fondamentale espressione è rappresentata dalla l. 25 giugno 1865, n. 2359 - si trova infatti costantemente affermato il concetto (e anche lì dove esso non risulta espressamente enunciato, è stata la giurisprudenza a proclamare l'inderogabilità del principio) che fin dal primo atto della procedura espropriativa debbono risultare definiti non soltanto l'oggetto, ma anche le finalità, i mezzi e i tempi di essa...” Negli stessi termini tutti i successivi interventi della Consulta (sentenze nn. 95/1966; 384/1990; 486/1991; 155 e 188/1995), nonché la consolidata giurisprudenza di legittimità che fin dai primi anni '60 (Sez. un. 826/1960 e succ.), ha definito la dichiarazione di p.u. “la garanzia prima e fondamentale del cittadino e nel contempo la ragione giustificatrice del suo sacrificio nel bilanciamento degli interessi del proprietario alla restituzione dell'immobile ed in quello pubblico al mantenimento dell'opera pubblica per la funzione sociale della proprietà”; ha costantemente confermato che la suddetta garanzia costituzionale viene osservata soltanto se la causa del trasferimento è predeterminata nell'ambito di un apposito procedimento amministrativo, nel bilanciamento dell'interesse primario con gli altri interessi in gioco. Ed è rimasta sempre ancorata al principio che la mancanza della preventiva dichiarazione di pubblica utilità implica il difetto di potere dell'Amministrazione nel procedere all'espropriazione.

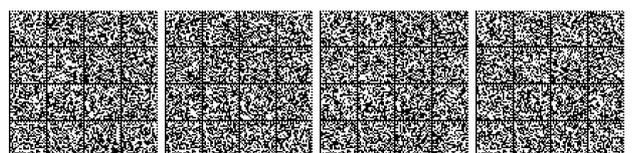
La norma costituzionale richiede, quindi, che i motivi d'interesse generale per giustificare l'esercizio del potere espropriativo nei (soli) casi stabiliti dalla legge, siano predeterminati dall'Amministrazione ed emergano da un apposito procedimento - individuato nel procedimento dichiarativo del pubblico interesse culminante nell'adozione della dichiarazione di pubblica utilità - preliminare, autonomo e strumentale rispetto al successivo procedimento espropriativo in senso stretto, nel quale l'Amministrazione programma un nuovo bene giuridico destinato a soddisfare uno specifico interesse pubblico, attuale e concreto. E che siano palesati gradualmente e anteriormente (allo spossessamento nonché) al sacrificio del diritto di proprietà, in un momento in cui la comparazione tra l'interesse pubblico e l'interesse privato possa effettivamente evidenziare la scelta migliore, nel rispetto dei principi d'imparzialità e proporzionalità (art. 97 Cost.): in un momento, cioè in cui la lesione del diritto dominicale non è ancora attuale ed eventuali ipotesi alternative all'espropriazione non sono ostacolate da una situazione fattuale ormai irreversibilmente compromessa. Da qui la formula dell'art. 42, comma 3 per cui l'espropriazione in tanto è costituzionalmente legittima in quanto è originata da “motivi di interesse generale”, ovvero collegata ad un procedimento amministrativo che evidenzii i motivi che giustificano una incisione nella sfera del privato proprietario, di questo valorizzando il ruolo partecipativo; e la conseguenza che tale risultato non sarebbe garantito dall'esercizio di un potere amministrativo che, sebbene presupponga astrattamente una valutazione degli interessi in conflitto, è destinato in concreto a giustificare ex post sacrificio espropriativo unicamente in base alla situazione di fatto illegittimamente determinatasi.

La preventiva emersione dei motivi d'interesse generale non costituisce, conclusivamente, semplice regola procedimentale disponibile dal legislatore, ma specifica garanzia costituzionale strumentale alla tutela di preminenti valori giuridici: come dimostra l'imponente giurisprudenza, soprattutto amministrativa, secondo la quale la dichiarazione di pubblica utilità non è un semplice atto prodromico con l'esclusivo effetto di condizionare la legittimità del provvedimento finale d'espropriazione ed impugnabile quindi solo congiuntamente a quest'ultimo, bensì un provvedimento autonomo, idoneo a determinare immediati effetti lesivi nella sfera giuridica di terzi. I quali si riflettono necessariamente sul piano della tutela giurisdizionale (art. 24 Cost.), consentendo all'espropriando di partecipare alla fase antecedente alla sua adozione, e quindi di contestarlo sin dal primo momento del suo farsi, coincidente con l'emersione dei motivi d'interesse generale.

Per converso, l'art. 42 bis, prescindendo dalla dichiarazione di p.u., autorizza l'espropriazione sostanziale in assenza di una predeterminazione dei motivi d'interesse generale che dovrebbero giustificare il sacrificio del diritto di proprietà, reputando sufficiente che la perdita del bene da parte del proprietario trovi giustificazione nella situazione di fatto venutasi a creare per effetto del comportamento *contra ius* dell'Amministrazione, consentendone l'acquisizione anche laddove tale procedura sia stata violata o totalmente omessa, in questo modo trasformando il rispetto del procedimento tipizzato dalla legge in una mera facoltà dell'Amministrazione.

In tal modo la dichiarazione di pubblica utilità viene relegata al momento procedimentale eventuale, la cui assenza può essere superata dal provvedimento di acquisizione che ne elimina in radice la necessità.

Ciò in contrasto, peraltro, anche con la complessiva e rigida disciplina delle espropriazioni posta dallo stesso D.P.R. n. 327 del 2001 che nell'art. 2 ha dichiarato di ispirarsi proprio al “principio di legalità dell'azione amministrativa”: dal momento che il potere sanante viene di fatto ad esautorare il significato dei doveri, obblighi e limiti che scandiscono il procedimento espropriativo. Ed in contrasto soprattutto con quella specifica del capo 3^o relativo alla “fase della dichiarazione di p.u.” che ha istituito, in conformità all'art. 97 Cost. un giusto procedimento che riconosce e valorizza il ruolo partecipativo del privato proprietario (artt. 11 segg.), reso superfluo dalla contestuale introduzione di un meccanismo “semplificato”, parallelo ed alternativo, rimesso a scelte insindacabili dell'Amministrazione. Alla quale in definitiva viene attribuito il potere (di volta in volta, e per ogni espropriazione), di recepire ovvero escludere



le garanzie connesse al procedimento normale. Non è sostenibile, infatti, che, siccome l'adozione del provvedimento di acquisizione è subordinato ad una previa valutazione degli interessi in conflitto ed al fatto che il bene occupato sia utilizzato per scopi d'interesse generale, queste espressioni abbiano valenza complessiva, di sostanziale sinonimo dei "motivi di interesse generale" di cui all'art. 42 Cost., comma 3: in quanto il riferimento normativo alla valutazione degli interessi in conflitto presuppone un apprezzamento di amplissima discrezionalità dell'Amministrazione espropriante, assolutamente privo di "elementi e criteri idonei a delimitarla chiaramente" (Corte costituzionale 38/1966), tanto che non viene descritto alcun parametro, neppure vaghissimo, al quale una siffatta valutazione debba essere ancorata; e neppure, viene prefigurato l'ingresso nell'*iter* decisionale di interessi privati che tale discrezionalità possano in qualche misura indirizzare o soltanto attenuare. Mentre è lo stesso art. 42-*bis* ad escludere che i generici ed indeterminati scopi di interesse generale - che peraltro si limitano a riprodurre la regola per cui tutta l'attività dell'Amministrazione è istituzionalmente e necessariamente finalizzata ad interessi generali - coincidano con la causa di pubblica utilità postulata dalla Costituzione (e dalla Convenzione) per procedere all'espropriazione, ritenendo, da un lato, sufficiente per la ricorrenza dei primi che l'immobile sia occupato e utilizzato da una pubblica amministrazione: e quindi la stessa situazione di fatto venutasi a creare per effetto del comportamento *contra ius* di quest'ultima. E dall'altro, richiedendo che la determinazione relativa al loro accertamento, si svolga al solo fine di legittimarla *ex post*, peraltro attraverso passaggi conoscitivi e valutativi tutti interni all'apparato amministrativo, e perciò necessariamente soggettivi. A differenza dei "motivi di interesse generale", i quali (Corte costituzionale 95/1966 e 155/1995) "valgono non solo ad escludere che il provvedimento ablatorio possa perseguire un interesse meramente privato, ma richiedono anche che esso miri alla soddisfazione di effettive e specifiche esigenze rilevanti per la comunità"; e la cui identificazione deve "rinvenirsi nella stessa legge che prevede la potestà ablatoria; come anche in essa può trovarsi definita soltanto la fattispecie astratta (a mezzo di clausola generale)..", che ne implica poi l'individuazione in concreto nell'ambito di un procedimento normativamente predeterminato (e partecipato). Allorché, dunque, "il programma da realizzare" sia ancora nella fase progettuale (comportante le opportune valutazioni relative a collocazione, caratteristiche tecniche, convenienza, tutela ambientale *ecc*), precedente alla concreta lesione del diritto dominicale (Corte costituzionale 90/1966 citata): soltanto così potendosi garantire che il relativo sacrificio consegua il giusto equilibrio con le reali esigenze della collettività, e configurare il comportamento dell'ente espropriante come rispettoso del principio di legalità non solo formale (*cf.* art. 97 Cost. ed 1 Prot. All. 1 alla CEDU).

Ma il rapporto di implicazione logica e giuridica tra la fase della dichiarazione di p.u. ed il successivo trasferimento coattivo, assolve ad una seconda e non meno rilevante funzione, risalente alla Legge fondamentale n. 2359 del 1865, art. 13; il quale, onde evitare che si protragga indefinitamente l'incertezza sulla sorte dei beni espropriandi, e nel contempo, che si eseguano opere non più rispondenti, per il decorso del tempo all'interesse generale, ha attribuito ai proprietari una ulteriore garanzia fondamentale, oggi rispondente al principio di legalità e tipicità del procedimento ablativo, disponendo nel comma 1 che nel provvedimento dichiarativo della pubblica utilità dell'opera devono essere fissati quattro termini (e cioè quelli di inizio e di compimento della espropriazione e dei lavori); e stabilendo, nel comma 3, che "trascorsi i termini, la dichiarazione di pubblica utilità diventa inefficace".

Sopravvenuta la Costituzione, questa disposizione ha assunto rilevanza costituzionale, essendo stata collegata dalla Corte costituzionale (sent. 355/1985; 257/1988; 141/1992) direttamente al principio che, siccome la proprietà privata può essere espropriata esclusivamente per motivi di interesse generale (art. 42 Cost., comma 3), tale possibilità è connaturata solo all'esigenza che l'espropriazione avvenga per esigenze effettive e specifiche: che valgano, cioè, a far considerare indispensabile e tempestivo il sacrificio della proprietà privata in quel momento; con la conseguenza che ciò non si verificherebbe ove il trasferimento coattivo di un bene avvenisse in vista di una futura, ma attualmente ipotetica utilizzazione al servizio di specifici fini di interesse generale, ma privi di attualità e di concretezza.

Da tale quadro normativo, la giurisprudenza tanto ordinaria, quanto amministrativa, ha tratto le regole, oggi ritenute assolute e non derogabili:

A) che "la fissazione di tali termini costituisce regola indefettibile per ogni e qualsiasi procedimento espropriativo" (Così Corte Costit. 257/1988);

B) che la loro omessa fissazione comporta la giuridica inesistenza della dichiarazione di p.u. con tutte le conseguenze sopra evidenziate: prima fra tutte che tale situazione non è idonea a far sorgere il potere espropriativo e, dunque, ad affievolire il diritto soggettivo di proprietà sui beni espropriandi; e determina una situazione di carenza di potere che incide (negativamente) sui successivi atti e comportamenti della procedura ablativa, più non consentendone l'adozione;

C) che tale indicazione (ove non apposta direttamente dalla legge) deve avvenire nello stesso atto avente "ex lege" valore di dichiarazione di pubblica utilità dell'opera, e quindi nell'atto con cui è approvato il progetto di opera pubblica; ed il relativo onere non può essere assolto mediante atti successivi, seppure in forma di convalida e di sanatoria, idonei ad eliminare l'intrinseca illegittimità del primo atto;



D) che scaduti inutilmente i termini finali di cui all'art. 13, si esaurisce il potere dell'espropriante di condurre a compimento il procedimento ablativo; che può soltanto ricominciare attraverso la rinnovazione della dichiarazione di p.u. necessariamente richiedente, come prescritto dalla norma, lo svolgimento ab inizio del procedimento amministrativo strumentale di cui si è detto, e quindi il compimento *ex novo* di tutte le formalità previste come indispensabili dalla legge per l'approvazione di quel progetto, con la considerazione della situazione attuale (anche dei luoghi), così come evoluta nelle more.

Nella diversa prospettiva dell'acquisizione coattiva, che intende riunire sia gli effetti espropriativi, sia la valutazione del pubblico interesse, anche la garanzia offerta dai termini dell'art. 13 è destinata a non trovare spazio, nè tutela effettiva, in quanto la norma non indica alcun limite temporale entro il quale l'Amministrazione debba esercitare il relativo potere: perciò esponendo il diritto dominicale su di esso al pericolo dell'emanazione del provvedimento acquisitivo senza limiti di tempo; ed accentuando, i seri dubbi di contrasto con l'art. 3 Cost., avanti manifestati, per il regime discriminatorio provocato tra il procedimento ordinario in cui l'esposizione è temporalmente limitata all'efficacia della dichiarazione di pubblica utilità (nella disciplina, del T.U., anche a quella del vincolo preordinato all'esproprio), e quello sanante in cui il bene privato detenuto *sine titulo* è sottoposto in perpetuo al sacrificio dell'espropriazione.

6 - La nuova operazione sanante - in tutte le fattispecie individuate dall'art. 42-bis, compresa quella di utilizzazione del bene senza titolo "in assenza di un valido ed efficace provvedimento di esproprio" - presenta poi, numerosi ed insuperabili profili di criticità - non risolvibili in via ermeneutica - con le norme della CEDU, come interpretate dalla Corte di Strasburgo (art. 117 Cost.).

La quale, del resto, come già rilevato dalla Corte di Cassazione (Cass. 18239/2005; 20543/2008), si è già pronunciata in tali sensi, esaminando sia pure incidentalmente, l'allora vigente art. 43 T.U., interamente riprodotto nell'impianto del meccanismo traslativo, dall'attuale art. 42-bis. Il suo fulcro qualificante è ravvisato infatti nella prospettiva che la restituzione dell'immobile privato utilizzato per scopi di p.i., secondo le direttive della Convenzione, possa essere evitata soltanto a seguito di un legittimo e formale provvedimento che ne dispone l'acquisizione al patrimonio pubblico; e che deve, a sua volta, trovare giustificazione non più in una situazione fattuale e/o in una prassi giurisprudenziale, ma in una previsione legislativa. Per cui, la coesistenza di detti presupposti è apparsa al legislatore necessaria e nel contempo sufficiente per garantire il "rispetto dei parametri imposti dalla Corte europea e dai principi costituzionali": anche per l'obbligo imposto all'autorità amministrativa di "valutare gli interessi in conflitto", e perciò di "mantenere il giusto equilibrio tra le esigenze dell'interesse generale della comunità e gli imperativi della salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo".

Il quadro normativo prospettato dalla Corte EDU nella interpretazione delle tre norme dell'art. 1 del Prot. n. 1 - la prima afferma il principio generale di rispetto della proprietà; la seconda consente la privazione della proprietà solo alle condizioni indicate; la terza riconosce agli Stati il potere di disciplinare l'uso dei beni in conformità all'interesse generale - muove dalla regola che, per determinare se vi sia stata privazione dei beni ai sensi della seconda norma, occorre non solo verificare se vi sono stati spossessamento o espropriazione formale, ma anche guardare al di là delle apparenze ed analizzare la realtà della concreta fattispecie, onde stabilire se essa equivalga ad un'espropriazione di fatto o indiretta, atteso che la CEDU mira a proteggere diritti "concreti ed effettivi" (tra le tante, Papamichalopoulos c. Grecia, 24 giugno 1993; Acciardi c. Italia, 19 maggio 2005; Cadetta c. Italia, 15 luglio 2005; De Angelis c. Italia, 21 dicembre 2006; Pasculli c. Italia, 4 dicembre 2007). Per cui ha dichiarato in radicale contrasto con la Convenzione il principio dell'"espropriazione indiretta", con la quale il trasferimento della proprietà del bene dal privato alla p.a. avviene in virtù della constatazione della situazione di illegalità o illiceità commessa dalla stessa Amministrazione, con l'effetto di convalidarla, di consentire a quest'ultima di trarne vantaggio, nonchè di passare oltre le regole fissate in materia di espropriazione, con il rischio di un risultato imprevedibile o arbitrario per gli interessati.

E nella categoria suddetta la Corte ha sistematicamente inserito non soltanto l'ipotesi corrispondente alla c.d. occupazione espropriativa, ma tutte indistintamente le fattispecie (sent. 19 maggio 2005, Acciardi) di "perdita di ogni disponibilità dell'immobile combinata con l'impossibilità di porvi rimedio, e con conseguenze assai gravi per il proprietario che subisce una espropriazione di fatto incompatibile con il suo diritto al rispetto dei propri beni": ritenendo ininfluenza "che una tale vicenda sia giustificata soltanto dalla giurisprudenza, ovvero sia consentita mediante disposizioni legislative, come è avvenuto con la l. n. 458 del 1988, art. 3 ovvero da ultimo con l'art. 43 del T.U., in quanto il principio di legalità non significa affatto esistenza di una norma di legge che consenta l'espropriazione indiretta, bensì esistenza di norme giuridiche interne sufficientemente accessibili, precise e prevedibili". Con la conseguenza che il supporto di "una base legale non è sufficiente a soddisfare al principio di legalità" e che "è utile porre particolare attenzione sulla questione della qualità della legge" (sent. Acciardi cit. 75; Scordino, 12 ottobre 2005, cit. 87 ed 88). E quella ulteriore che al nuovo istituto del T.U. i giudici di Strasburgo hanno mosso l'addebito di non aver neppure escluso, come aveva fatto la giurisprudenza ordinaria, che l'espropriazione indiretta potesse applicarsi quando la dichiarazione di p.u. sia

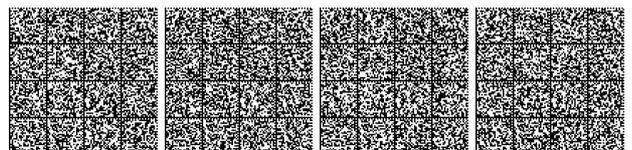


stata annullata, avendo previsto “che anche in assenza della dichiarazione di p.u. qualsiasi terreno possa essere acquisito al patrimonio pubblico, se il giudice decide di non ordinare la restituzione del terreno occupato e trasformato dall’amministrazione” (CEDU, Sciarrotta, 12 gennaio 2006; Genovese, 2 febbraio 2006; Serrao, 13 ottobre 2005; Scordino, 12 ottobre 2005, par. 90; S.A.S. Cerro e/Italia, cit. par. 76-80).

In tale ottica diviene del tutto indifferente per escludere la ricorrenza di espropriazioni di fatto incompatibili con il diritto al rispetto dei propri beni e ripristinare la legalità, l’adozione postuma di un provvedimento con pretesi effetti sananti, perchè il requisito della legalità secondo la Corte Edu non permette “in generale all’amministrazione di occupare un terreno e di trasformarlo irreversibilmente, di tal maniera da considerarlo acquisito al patrimonio pubblico, senza che contestualmente un provvedimento formale che dichiari il trasferimento di proprietà sia stato emanato” (Cfr: in particolare decisioni 17 maggio 2005, Pasculli; 19 maggio 2005, Acciardi e Campagna; 11 ottobre 2005, La Rosa; 11 ottobre 2005 Chirò; 12 ottobre 2005, Scordino; 13 ottobre 2005, Serrao; 7 novembre 2005, Istituto diocesano; 12 gennaio 2006, Sciarrotta; 23 febbraio 2006, S.A.S.; 20 aprile 2006, De Sciscio; 9 gennaio 2009, Sotira). Il contrasto con la Convenzione dipende, allora, dal riconoscimento nel nostro ordinamento - “*en vertu d’un principe jurisprudentiel ou d’un texte de loi comme l’article 43*” - di effetti traslativi all’occupazione e successiva modifica meramente fattuale di un terreno senza che sussista un atto formale che dichiari il trasferimento della proprietà “*intervenant au plus tard au moment*” in cui il proprietario ha perduto ogni potere sull’immobile: così come, del resto, oltre un secolo prima aveva richiesto la legge n. 2359 del 1865, art. 50. Perciò inducendola a concludere che ogni forma di espropriazione indiretta in ogni caso “*n’a pas pour effet de regulariser la situation denoncée*”, nè tanto meno quello di costituire “un’alternativa ad un’espropriazione in buona e dovuta forma” (CEDU, 4, 15 novembre 2005, La Rosa; 3, 12 gennaio 2006, Sciarrotta, 1, 23 febbraio 2006, Immobiliare Certo).

La “legalizzazione dell’illegale” non è conclusivamente consentita dalla giurisprudenza di Strasburgo neppure ad una norma di legge, nè tanto meno ad un provvedimento amministrativo di essa attuativo, quale è quello che disponga l’acquisizione sanante (Ucci, 22 giugno 2006; Cerro sas, 23 maggio 2006; De Sciscio, 20 aprile 2006; Dominici, 15 febbraio 2006; Serrao, 13 gennaio 2006; Sciarrotta, 12 gennaio 2006; Carletta, 15 luglio 2005; Scordino, 17 maggio 2005); ed in termini non dissimili si è espressa anche Corte costituzionale n. 293/2010, per la quale “non è affatto sicuro che la mera trasposizione in legge di un istituto, in astratto suscettibile di perpetuare le stesse negative conseguenze dell’espropriazione indiretta, sia sufficiente di per sé a risolvere il grave *vulnus* al principio di legalità”. Sicchè il ritorno alla via legale, come specificamente suggerito dalla stessa Corte Edu (sent. 6 marzo 2007, Scordino 3, cfr: anche, I, 13 luglio 2006, Zaffuto; 30 marzo 2006, Gianni) allo Stato italiano onde evitare ulteriori condanne, deve essere perseguito non regolarizzando *ex post* occupazioni già illegittime, bensì, anzitutto, in via preventiva, consentendo alla p.a. di immettersi nella proprietà privata soltanto se - e dopocchè - abbia già conseguito un legittimo titolo che autorizzi l’ingerenza; ed in caso in cui ciò non sia avvenuto “eliminando gli ostacoli giuridici che impediscono sistematicamente e per principio la restituzione del terreno”, peraltro “in analogia con altri ordinamenti europei” (Corte Cost. 293/2010 cit.).

Il principio di legalità non è, infine, recuperabile in forza dei bilanciamenti e delle comparazioni tra interessi pubblici e privati devoluti dalla norma all’autorità amministrativa che dispone l’acquisizione: avendo la Corte EDU affermato fin dalla nota decisione Belvedere - Alberghiera .del 30 maggio 2000, nella quale l’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (sent. 1/1996) aveva dato precedenza all’interesse pubblico specifico della collettività alla realizzazione di un’opera idrica per la stessa indispensabile (seppur mancante di dichiarazione di p.u. perchè annullata dallo stesso giudice amministrativo), che la necessità di esaminare tale questione è inattuabile in caso di ingerenza illegittima nella proprietà (in cui la Convenzione privilegia quello privato, postulandone comunque la reintegrazione), ma “può porsi soltanto a condizione che l’ingerenza litigiosa abbia osservato il principio di legalità e non sia risultata arbitraria”. Sicché ha egualmente condannato lo Stato italiano non certamente per l’assenza (allora) nell’ordinamento interno di una norma con valore sanante della illegittimità della procedura ablativa, ma perchè “la decisione del Consiglio di Stato aveva privato la ricorrente della possibilità di ottenere la restituzione del suo terreno...che per essere compatibile con l’art. 1 del Protocollo deve essere attuata per causa di pubblica utilità e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi di diritto internazionale” (54 e 55; nonché Ucci c. Italia, 22 giugno 2006). E d’altra parte, poichè la norma attribuisce ad uno dei due portatori dell’interesse in conflitto - ovvero alla P.A. responsabile dell’illecito ed interessata alla acquisizione dell’immobile - il potere di comparare gli interessi suddetti (CEDU, 3, 9 febbraio 2006, Prenna), e, quindi la scelta di restituirlo ovvero di acquisirlo al proprio patrimonio indisponibile, il suo assetto reale non dipende più (neppure) dalla sua (oggettiva) trasformazione in un bene demaniale o patrimoniale indisponibile, ma viene affidato esclusivamente alla volontà dell’Amministrazione - per quanto detto, senza neppure limiti temporali - di ricorrere al nuovo istituto; nonché, in caso di impugnazione del provvedimento di acquisizione, alla pronuncia del giudice amministrativo di consentirne o escluderne la restituzione: con conseguente incertezza ed imprevedibilità della situazione giuridica fino al momento della sentenza definitiva. Il che ha indotto i giudici di Strasburgo a rilevare, con la più qualificata dottrina, che con tale regime scompare anche quel minimo di prevedibilità che un sistema normativo



è tenuto ad assicurare: attesa l'inidoneità della base legale su cui si fonda la consentita compromissione della proprietà ad assicurare il sufficiente grado di certezza postulato dalla Convenzione attraverso "l'esistenza di norme giuridiche interne sufficientemente accessibili, precise e dagli effetti prevedibili"; e rende l'istituto nuovamente incompatibile con la Convenzione "non potendosi escludere il rischio di un risultato imprevedibile o arbitrario" (CEDU, 2, 28 giugno 2011, De Caterina; 20 aprile 2006, De Sciscio; 3, 2 febbraio 2006, Genovese).

La Corte europea, pur non escludendo che in materia civile una nuova normativa possa avere efficacia retroattiva, ha ripetutamente considerato lecita l'applicazione dello *ius superveniens* in causa soltanto in presenza di "*imperieux motifs d'interet general*"; ed affermato che in ogni altro caso essa si concreta nella violazione del principio di legalità nonché del diritto ad un processo equo perché consente al potere legislativo di introdurre nuove disposizioni specificamente dirette ad influire sull'esito di un giudizio già in corso (in cui è parte un'amministrazione pubblica), ed induce il giudice a decisioni su base diversa da quella alla quale la controparte poteva legittimamente aspirare al momento di introduzione della lite (*cf.*: sentenza della Grande Chambre, 28 ottobre 1999, Zielinski; nonché Forrer-Niedenthal, 20 febbraio 2003, proprio in materia di espropriazione per p.u.; OGIS, 27 maggio 2004; nonché Scordino c/Italia, 29 luglio 2004, 78).

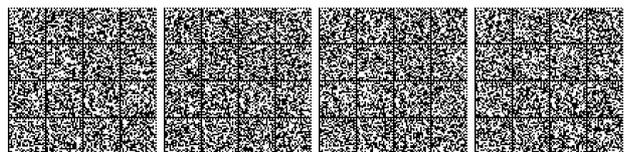
Questa situazione - già posta in evidenza dalla Cassazione vigente l'ncostituzionale art. 43 T.U. (Cass. 21867/2011; 20543/2008; sez. un. 26732/2007) - si è riproposta proprio per effetto dell'art. 42-bis, il quale, malgrado la precisazione del primo comma che l'atto di acquisizione è destinato a non operare retroattivamente (rivolta a rispondere ad uno dei rilievi espressi da Corte costituzionale n. 293 del 2010), con la menzionata disposizione ha confermato la possibilità dell'Amministrazione di utilizzare il provvedimento sanante *ex tunc*, ai fatti anteriori alla sua entrata in vigore ed anche se vi è già stato un provvedimento di acquisizione successivamente ritirato o annullato: in conformità del resto alla finalità di attribuire alle amministrazioni occupanti una legale via di uscita dalle situazioni di illegalità venutesi a verificare nel corso degli anni (anche pregressi).

7 - Infine, neanche l'indennizzo/risarcimento stabilito quale corrispettivo dell'acquisizione risulta esente da dubbi di legittimità costituzionale, in quanto l'art. 42-bis, comma 3, ne fissa i seguenti parametri: "Salvi i casi in cui la legge disponga altrimenti, l'indennizzo per il pregiudizio patrimoniale di cui al comma 1 è determinato in misura corrispondente al valore venale del bene utilizzato per scopi di pubblica utilità e, se l'occupazione riguarda un terreno edificabile, sulla base delle disposizioni dell'art. 37, commi 3, 4, 5, 6 e 7".

Senonchè la Corte costituzionale (sent. 369/1996), nel dichiarare l'incostituzionalità della legge n. 549 del 1995, art. 1, comma 65, che aveva equiparato l'entità del risarcimento del danno da occupazione acquisitiva a quella dell'indennizzo espropriativo, aveva affermato che "... è innegabile, in primo luogo, la violazione che ne deriva del precetto di eguaglianza, stante la radicale diversità strutturale e funzionale delle obbligazioni così comparate. Infatti, mentre la misura dell'indennizzo - obbligazione *ex lege* per atto legittimo - costituisce il punto di equilibrio tra interesse pubblico alla realizzazione dell'opera e interesse del privato alla conservazione del bene, la misura del risarcimento - obbligazione *ex delicto* - deve realizzare il diverso equilibrio tra l'interesse pubblico al mantenimento dell'opera già realizzata e la reazione dell'ordinamento a tutela della legalità violata per effetto della manipolazione-distruzione illecita del bene privato. E quindi sotto il profilo della ragionevolezza intrinseca (ex art. 3 Cost.), poichè nella occupazione appropriativa l'interesse pubblico è già essenzialmente soddisfatto dalla non restituibilità del bene e dalla conservazione dell'opera pubblica, la parificazione del quantum risarcitorio alla misura dell'indennità si prospetta come un di più che sbilancia il temperamento tra i contrapposti interessi, pubblico e privato, in eccessivo favore del primo" (considerazioni analoghe si rinvencono nelle decisioni 442/1993; 188/1995; 148/1999; 349/2007). Nel caso, i ricordati principi sono stati disattesi sotto diversi profili, in quanto disponendo che detto indennizzo debba essere sempre e comunque commisurato "al valore venale del bene utilizzato", il legislatore:

a) attribuisce ai proprietari interessati da un provvedimento di acquisizione sanante un trattamento peggiore rispetto a quelli, che in mancanza di detto provvedimento sono ammessi a chiedere la restituzione dell'immobile insieme al risarcimento del danno, pur quando destinatari di una medesima occupazione abusiva in radice (c.d. usurpativa): in quanto soltanto a questi ultimi è consentito ottenere l'intero risarcimento del danno sofferto, in base ai parametri dell'art. 2043 Cod. Civ. del danno emergente e del lucro cessante (utili, occasioni e vantaggi che il proprietario provi di aver perduto dalla mancata disponibilità del bene: Cass. 14609/2012; 4052/2009; 2746/2008; 15710/2001; 1196/1986; 3590/1983);

b) tale trattamento resta inferiore pur nel confronto con l'espropriazione legittima dello stesso immobile, in quanto, ove avente destinazione edificatoria, non è riconosciuto l'aumento del 10% di cui al T.U., art. 37, comma 2 (non richiamato dalla norma), se l'accordo di cessione è stato concluso, se non è stato concluso per fatto non imputabile all'espropriato o se l'indennità provvisoria attualizzata è inferiore all'80% di quella definitiva: e quindi a maggior ragione se nessuna indennità viene offerta, come è peculiare del procedimento di cui all'art. 42-bis. Mentre se il ter-



reno è agricolo non è applicabile il precedente art. 40, comma 1 che impone di tener conto (*Cfr.* Corte costituzionale 181/2011) delle colture effettivamente praticate sul fondo e “del valore dei manufatti edilizi legittimamente realizzati, anche in relazione all’esercizio dell’azienda agricola” (Cass. 23967/2010; 10217/2009; 11782/2007; 4848/1998): nel caso specificamente richiesto dai ricorrenti titolari di un’azienda agricola, che in conseguenza di un’espropriazione rituale avrebbero avuto diritto all’inclusione nell’indennità anche del relativo pregiudizio;

e) incorre in una disparità più palese con il regime di quest’ultima laddove non considera affatto l’ipotesi di espropriazione parziale; e non consente di tener conto della diminuzione di valore del fondo (residuo, invece indennizzata fin dalla legge n. 2359 del 1865, art. 40 (anche nelle ipotesi di occupazione appropriativa: Cass. 8197/2012; 591/2008; 24435/2006), ora trasfuso nell’art. 33 del T.U.);

d) ha trasformato il precedente regime risarcitorio in un indennizzo derivante da atto lecito, che di conseguenza assume natura di debito di valuta non automaticamente soggetto alla rivalutazione monetaria (art. 1224 c.c., comma 2). A differenza del risarcimento da espropriazione e/o occupazione illegittime, costituente credito di valore, che deve essere liquidato alla stregua dei valori monetari corrispondenti al momento della relativa pronuncia, sicché il giudice deve tenere conto della svalutazione monetaria sopravvenuta fino alla decisione, anche di ufficio, a prescindere dalla prova della sussistenza di uno specifico pregiudizio dell’interessato dipendente dal mancato tempestivo conseguimento dell’indennizzo medesimo (tra tante, Cass. 1889/2013; 4010/2006; 9711/2004).

Tale natura risarcitoria sembra invece mantenuta dall’art. 42-*bis*, comma 3, al corrispettivo per il periodo di occupazione illegittima antecedente al provvedimento di acquisizione (“Per il periodo di occupazione senza titolo è computato a titolo risarcitorio, se dagli atti del procedimento non risulta la prova di una diversa entità del danno, l’interesse del cinque per cento annuo sul valore determinato ai sensi del presente comma): tuttavia pur esso determinato in base ad un parametro riduttivo rispetto a quelli cui è commisurato l’analogo indennizzo per l’occupazione temporanea dell’immobile.

In quanto: *a)* il parametro base è costituito dall’interesse del cinque per cento annuo sul valore venale dell’immobile stimato ai fini dell’indennizzo, perciò corrispondente a circa 1/20 del suo valore annuo. Laddove l’art. 50 del T.U., recependo analoga disposizione contenuta nella legge n. 865 del 1971, art. 20 stabilisce in tutti i casi di occupazione legittima di un immobile che “è dovuta al proprietario una indennità per ogni anno pari ad un dodicesimo di quanto sarebbe dovuto nel caso di esproprio dell’area e, per ogni mese o frazione di mese, una indennità pari ad un dodicesimo di quella annua”: perciò corrispondente ad una redditività predeterminata più elevata misura percentuale dell’8,33% all’anno sul valore venale dell’immobile; *b)* il richiamo all’indennità di espropriazione consente altresì l’applicazione del principio consolidato nella giurisprudenza di legittimità (Cass. 21352/2004; sez. un. 10502/2012; 24303/2010), che nell’ipotesi di espropriazione parziale la percentuale suddetta vada calcolata sull’indennità di espropriazione computata tenendo conto anche del decremento di valore subito dalla parte dell’immobile rimasta in proprietà dell’espropriato: invece non autorizzato dal parametro rigido contenuto nell’art. 42 *bis*, comma 3.

Per cui anche il ristoro patrimoniale attribuito dalla norma non consente di escludere il rilievo più volte rivolto dalla Corte EDU al legislatore nazionale, che pure il meccanismo riduttivo di determinazione dell’indennizzo/risarcimento da occupazione senza titolo consente all’espropriante, che omette di svolgere il procedimento previsto dalla legge, di avvantaggiarsi ulteriormente del suo comportamento illegittimo, esonerandolo dal corrispondere una porzione del ristoro dovuto nel caso di occupazione/espropriazione legittime: perciò non favorendo la buona amministrazione e non contribuendo a prevenire episodi di illegalità.

Conclusivamente, vanno dichiarate rilevanti, e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale riguardanti il D.P.R. n. 327 del 2001, art. 42-*bis*:

per contrasto con il precetto di eguaglianza nonchè di ragionevolezza intrinseca di cui all’art. 3 Cost. sotto ciascuno dei diversi profili di cui in motivazione, involgenti anche l’art. 24 Cost.;

per contrasto con i precetti e le garanzie posti dall’art. 42 Cost. a tutela della proprietà privata, nonchè con il principio di legalità dell’azione amministrativa contenuto negli artt. 97 e 113 Cost.: sotto i diversi profili di cui in motivazione;

per contrasto con l’art. 117 Cost., comma 1, anche alla luce dell’art. 6 e dell’art. 1 del 1^o prot. add. della Convenzione europea dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, sotto i diversi profili di cui in motivazione, con cui se ne è evidenziata la disciplina lesiva del diritto di proprietà, nonchè del diritto al rispetto dei propri beni, in violazione dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali.



P. Q. M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda) non definitivamente decidendo sul ricorso come in epigrafe proposto, così statuisce:

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 42-bis del T.U. delle Espropriazioni per Pubblica Utilità approvato con D.P.R. n. 327 del 2001, introdotto dall'art. 34 del D.L. 6 luglio 2011, n. 98, convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, per contrasto, nei sensi di cui in motivazione, con gli artt. 3, 24, 42, 97, Costituzione, nonché per contrasto con l'art. 117 cost., comma 1, anche alla luce dell'art. 6 e dell'art. 1 del 1 Protocollo Addizionale della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali, resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848;

Dispone la sospensione del presente giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Dispone che la presente ordinanza sia notificata, a cura della Segreteria, alle parti costituite e al Presidente del Consiglio dei Ministri, ed inoltre comunicata al Presidente della Camera dei Deputati e al Presidente del Senato della Repubblica.

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 19 novembre 2014 con l'intervento dei magistrati:

Salvatore Mezzacapo, Presidente;

Maria Cristina Quiligotti, Consigliere, Estensore;

Silvia Martino, Consigliere.

Il Presidente: MEZZACAPO

L'estensore: QUILIGOTTI

15C00195

N. 132

Ordinanza del 25 febbraio 2015 emessa dal Tribunale di Torino nel procedimento civile promosso da De Felice Angela contro Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2013) - Istruzione pubblica - Previsione, a decorrere dall'anno scolastico 2012-2013, che l'art. 1, comma 24, della legge 28 dicembre 1995, n. 549, trova applicazione anche nel caso degli assistenti amministrativi incaricati di svolgere mansioni superiori per l'intero anno scolastico, ai sensi dell'art. 52 del d.lgs. n. 165/2001 e successive modificazioni, per la copertura di posti vacanti o disponibili di direttore dei servizi generali e amministrativi - Previsione che la liquidazione del compenso per l'incarico di cui al comma 44 è effettuata, ai sensi dell'art. 52, comma 4, del d.lgs. n. 165/2001, in misura pari alla differenza tra il trattamento previsto per il direttore dei servizi generali amministrativi al livello iniziale della progressione economica e quello complessivamente in godimento dall'assistente amministrativo incaricato - Denunciata violazione del principio di uguaglianza per irrazionalità, attesa l'utilizzazione di parametri economici non omogenei - Violazione di obblighi internazionali, derivanti dalla normativa comunitaria.

- Legge 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, commi 44 e 45.
- Costituzione, artt. 3 e 117, primo comma, in riferimento agli artt. 1 e 2 della direttiva 2000/78/CE del 27 novembre 2000.



TRIBUNALE ORDINARIO DI TORINO
IN FUNZIONE DI GIUDICE DEL LAVORO

Ordinanza di rimessione degli atti alla Corte costituzionale pronunciata nella causa iscritta al n. 7179 R.G.L. 2014, promossa da De Felice Angela, rappresentata e difesa dall'avv. Roberto Carapelle (domiciliatario), del Foro di Torino, parte ricorrente;

Contro Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca in persona del Ministro *pro tempore* rappresentato e difeso dai dott.ri Gianluca Lombardo e Marica Onda, dell'Ufficio Scolastico Provinciale di Torino (domiciliatario), parte convenuta.

Oggetto della causa: Richiesta di differenze retributive per mansioni superiori assegnate.

Oggetto della rimessione: art. 1, commi 44 e 45, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, in riferimento agli artt. 3 e 117, comma 1, Cost., avuto riguardo alla direttiva comunitaria 2000/78/CE.

Il Tribunale, letti atti e documenti di causa, viste le note autorizzate in punto questione di costituzionalità della normativa applicabile, così provvede all'esito della discussione orale.

A. — Sulle posizioni delle parti in causa.

1. La ricorrente è inquadrata nell'Area B del CCNL Scuola, profilo professionale di assistente amministrativo, è collocata nella seconda posizione economica orizzontale prevista dall'Accordo Nazionale 25 luglio 2008 e si trova nella fascia retributiva 28-34 anni.

2. Da anni è assegnata, su sua richiesta, alle mansioni superiori di direttore dei servizi generali ed amministrativi (DSGA), appartenente all'Area D, e per tale compito percepisce un compenso aggiuntivo (c.d. indennità di funzioni superiori), che trova la propria fonte normativa nell'art. 52, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nell'art. 24 del CCNL Ministeri 1998-2001 e nell'art. 28 del CCNI Scuola 1998-2001 ed esige, in linea di fatto, la vacanza di posto in organico o l'assenza dell'incaricato, con diritto alla conservazione del posto.

3. In data 1° settembre 2012 la ricorrente stipula con il Dirigente scolastico della scuola in cui presta servizio contratto individuale a tempo determinato, che prevede per l'Anno Scolastico 2012/2013 e cioè dal 1° settembre 2012 al 31 agosto 2013: a) l'incarico di svolgere mansioni superiori di DSGA; b) la percezione dell'indennità di funzioni superiori, pari alla differenza tra il livello iniziale di inquadramento del DSGA e dell'assistente amministrativo-seconda posizione (€ 3.755,82 annue + rateo tredicesima), nonché alla differenza tra indennità di direzione quota fissa DSGA e compenso individuale accessorio spettante in relazione al proprio profilo di assistente amministrativo (€ 774,00).

4. Tale compenso pattuito le viene però ora totalmente negato, sulla base di quanto previsto dal sopravvenuto art. 1, comma 45 (e comma 44 cui rinvia), della legge 24 dicembre 2012, n. 228, il quale stabilisce quanto segue:

«la liquidazione del compenso per l'incarico di cui all'art. 44 [incarico dell'assistente amministrativo di svolgere mansioni superiori per l'intero anno scolastico e a decorrere dall'anno scolastico 2012-2013] è effettuata ai sensi dell'art. 52, comma 4, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, in misura pari alla differenza tra il trattamento previsto per il direttore dei servizi generali amministrativi al livello iniziale della progressione economica e quello complessivamente in godimento dell'assistente amministrativo incaricato.»

5. In conseguenza dell'applicazione di tale norma il compenso pattuito tra l'Amministrazione e la ricorrente viene azzerato totalmente, pur permanendo a carico della stessa l'obbligo di svolgimento delle mansioni superiori.

6. Ciò premesso, la ricorrente chiede la condanna dell'Amministrazione convenuta al pagamento dell'importo previsto nel contratto individuale 1° settembre 2012, avendo svolto nel periodo dal 1° settembre 2012 al 31 agosto 2013 le mansioni superiori di DSGA.

7. Il tutto, previa, se del caso, rimessione alla Corte di Giustizia UE della questione di compatibilità dell'art. 1, commi 44 e 45, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, con gli artt. 1 e 2 della direttiva comunitaria 2000/78/CE; ovvero previa rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 44 e 45, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, in riferimento agli artt. 3, 36 e 117 Cost.

8. Parte convenuta chiede a sua volta il rigetto della domanda azionata e, quanto alla questione di legittimità costituzionale, rileva che la norma impugnata deve intendersi adottata sulla base di preminenti esigenze di contenimento della spesa pubblica, rese necessarie dalla crisi finanziaria in atto, di portata tale da determinare una minaccia alla stabilità dei conti pubblici; come tale essa deve ritenersi conforme al parametro costituzionale desumibili dagli artt. 81 e 97 Cost.



B. — Sulla domanda azionata in via principale.

9. Ad avviso del Tribunale non paiono sussistere le condizioni per una diretta disapplicazione, da parte del giudice, della normativa italiana, per contrasto con quella europea.

10. Né appare opportuno investire della questione la Corte di Giustizia UE, potendo la stessa essere affrontata con un incidente di costituzionalità davanti alla Corte costituzionale, anche in riferimento alla citata direttiva, come meglio si vedrà nel seguito.

C. — Sulla questione di costituzionalità.

11. È pacifico in causa che, in conseguenza dell'applicazione dell'art. 1, commi 44 e 45, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, il compenso pattuito tra l'Amministrazione e la ricorrente viene azzerato totalmente, pur permanendo a carico della stessa l'obbligo di svolgimento delle mansioni superiori.

12. Ciò è spiegabile con la rilevante anzianità di servizio della ricorrente (28 anni nel 2012/2013) e quindi della retribuzione dalla medesima percepita in riferimento all'anzianità conseguita.

13. Secondo quanto si legge in ricorso (pag. 4, punto n. 5) l'effetto di azzeramento del compenso lamentato dalla ricorrente, in conseguenza dello *ius superveniens*, si produce per tutti gli assistenti amministrativi incaricati di svolgere le mansioni superiori di DSGA (dal livello B al livello C), purché abbiano un'anzianità di servizio superiore ai 21 anni.

14. Non si ha motivo di dubitare di ciò, dal momento che sul punto l'Amministrazione convenuta non prende posizione ex art. 416 c.p.c., contestando il rilievo.

15. L'effetto di azzeramento del compenso si produce, in particolare, per avere la nuova legge introdotto un sistema di computo della c.d. indennità di funzioni superiori diverso da quello sancito dall'art. 52, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e sulla scorta di esso dai CCNL del comparto pubblico, nella specie dal CCNI Scuola; quello cioè di operare la differenza tra trattamento iniziale del livello superiore ed il trattamento iniziale del livello di appartenenza e cioè tra elementi retributivi omogenei.

16. L'art. 1, commi 44 e 45, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, introduce infatti un sistema di computo della c.d. indennità di funzioni superiori che utilizza, anziché parametri economici omogenei, elementi eterogenei: la retribuzione iniziale del DSGA e per l'assistente amministrativo la retribuzione complessive in godimento e cioè quella determinata dall'anzianità di servizio.

17. L'irrazionalità del criterio disomogeneo previsto da tale norma, è di tutta evidenza: man mano che sale l'anzianità di servizio e quindi il relativo trattamento dell'assistente amministrativo, decresce in pari tempo e proporzionalmente la c.d. indennità funzioni superiori, in caso di assegnazione alle superiori mansioni di DSGA.

18. Agli estremi della vicenda lavorativa dell'assistente amministrativo incaricato di svolgere mansioni superiori (estremi rappresentati dal minimo di anzianità e dal massimo di anzianità del lavoratore incaricato) la situazione diviene paradossale: chi ha minore anzianità ha un'indennità elevata, destinata però con il tempo a decrescere; chi ha invece un'anzianità elevata ha un'indennità ridotta, che per quelle maggiori diviene pari a zero, come nel caso della ricorrente.

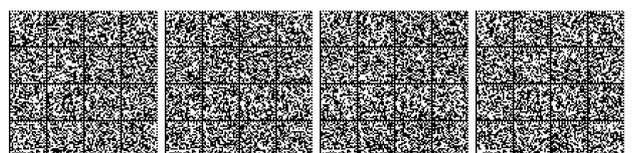
19. La norma, avuto riguardo agli effetti che determina, appare del tutto irrazionale e in contrasto, con l'art. 3 Cost., il quale esige che la legge, ferma l'incontestabile discrezionalità delle scelte legislative, debba però rispondere a criteri di razionalità, nel senso che non possa metter capo e dar luogo ad effetti paradossali.

20. Vulnerato appare altresì l'art. 117, primo comma, Cost., che sancisce l'obbligo della legge di conformarsi al diritto dell'Unione Europea, avuto riguardo agli artt. 1 e 2 della direttiva comunitaria 2000/78/CE: i lavoratori con maggiore anzianità vengono infatti discriminati rispetto a quelli di minore anzianità, in caso di conferimento di mansioni superiori di DSGA.

21. Al fine di attribuire alla norma in esame una giustificazione razionale, parte convenuta richiama le disposizioni sul contenimento della spesa pubblica, rese necessarie dalla crisi finanziaria in atto, che minaccia la stabilità dei conti pubblici e impedisce il rispetto del Patto di stabilità europeo.

22. In proposito si deve però osservare che, se il principio di stabilità economica (al pari di quello di compatibilità economica) è ormai entrato a far parte — e con ragione — dei parametri costituzionali di riferimento per valutare la legittimità delle leggi, la salvaguardia di tale principio non può però venir perseguita con regolamenti normativi che sfociano nell'irrazionale e che violano il divieto di discriminazione.

23. Né ha alcuna rilevanza ed incidenza nella presente vicenda il fatto (evidenziato dall'Amministrazione convenuta in memoria, p. 3) che la ricorrente rivesta la seconda posizione di cui all'Accordo nazionale 25 luglio 2008 e che in forza dell'art. 4.1. di esso il lavoratore in tale posizione «è tenuto alla sostituzione del DSGA».



24. Va infatti rilevato che una cosa è la sostituzione del DSGA temporaneamente assente, altra cosa è l'incarico stabile di assumere mansioni superiori per vacanza di posto in organico o per assenza duratura di lavoratore con diritto alla conservazione del posto.

25. Tale seconda situazione, che è poi quella di causa, non può mai consentire un totale azzeramento dell'emolumento spettante (e ritenuto dovuto dallo stesso art. 1, commi 44 e 45 cit.) per lo svolgimento delle mansioni superiori oggetto di incarico contrattuale, azzeramento che eliderebbe il nesso di corrispettività del negozio, sbilanciandolo dal lato del creditore delle operae ed esonerandolo nel contempo dal pagamento del corrispettivo ipotizzato (da tale norma) come dovuto.

26. Senza considerare che nel calcolo del dovuto a titolo di indennità di funzioni superiori (e cioè nel raffronto tra retribuzione del DSGA e dell'assistente), il contratto individuale 1° settembre 2012 già tiene conto del corrispettivo per la seconda posizione rivestita dalla ricorrente; il che evidenzia, ulteriormente, gli esiti irrazionali cui dà luogo, nei caso qui in esame, l'applicazione della normativa legale denunciata.

27. D. — Conclusione.

28. Alla luce delle considerazioni che precedono la prospettata questione di legittimità costituzionale, la cui definizione risulta rilevante rispetto al giudizio in corso, va ritenuta non manifestamente infondata; con conseguente avvio del procedimento davanti ai Giudice delle Leggi.

P. Q. M.

Il Tribunale Ordinario di Torino, in funzione di Giudice del lavoro;

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

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 44 e 45, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, in riferimento agli artt. 3 e 117 della Costituzione, avuto riguardo altresì agli artt. 1 e 2 della direttiva del Consiglio UE 2000/78/CE del 27 novembre 2000.

Ordina che a cura della Cancelleria la presente ordinanza sia notificata ai legali delle parti, al Presidente del Consiglio dei ministri e ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Dispone la sospensione del presente giudizio e la trasmissione degli atti, unitamente alle prove delle notificazioni qui ordinate, alla Corte costituzionale.

Torino, addì 25 febbraio 2015.

Il Giudice: CIOCCHETTI

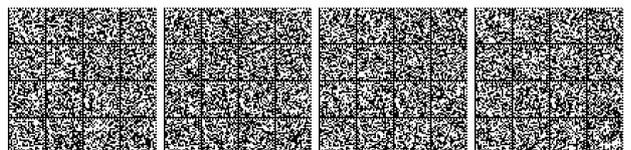
15C00196

N. 133

*Ordinanza del 20 aprile 2015 emessa dal Tribunale di Roma
sull'istanza proposta da Basile Simone*

Spese di giustizia - Liquidazione dell'onorario e delle spese al difensore d'ufficio - Previsione che l'onorario e le spese spettanti al difensore di ufficio sono liquidati dal magistrato, con le modalità previste, quando il difensore dimostra di avere esperito inutilmente le procedure per il recupero dei crediti professionali - Ingiustificato trattamento di favore del difensore di ufficio di un imputato resosi irreperibile rispetto a tutti gli altri difensori di fronte a una situazione di insolvenza del proprio assistito - Violazione del principio di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione e del principio della ragionevole durata del processo.

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, art. 116.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 111.



TRIBUNALE DI ROMA

SEZIONE IV PENALE

Ordinanza propositiva di questione di legittimità costituzionale - articolo 23, comma 3, legge 11 marzo 1953 n. 87.

Il giudice, dott. Pierluigi Picozzi, esaminati gli atti del procedimento iscritto al n. 12197 del Registro Generale del Dibattimento dell'anno 2014 e vista l'istanza presentata in data 4 febbraio 2015 (ma consegnata a questo stesso giudice solo in data 16 marzo 2015) dall'avv. Simone Basile, con la quale è stata chiesta la liquidazione degli onorari professionali spettanti per l'attività prestata quale difensore di ufficio di Lyndah Warijiru Mbugua, imputata nel detto procedimento, rileva quanto segue.

L'avv. Basile ha avanzato la suddetta istanza ai sensi dell'articolo 116 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115. Egli, infatti, nominato difensore di ufficio, ai sensi dell'articolo 97, comma 1, c.p.p., della cittadina keniota Lyndah Wanjiru Mbugua in data 15 giugno 2009, al momento dell'identificazione della stessa, non è riuscito ad ottenere il pagamento delle proprie spettanze, in quanto non è stato in grado di reperire la sua assistita, nonostante i tentativi di rintraccio posti in essere e documentati. Sussisterebbero, dunque, le condizioni previste dalla norma citata («... quando il difensore dimostra di aver esperito inutilmente le procedure per il recupero dei crediti professionali») perché questo giudice debba procedere all'accoglimento dell'istanza.

Si dubita, tuttavia, della legittimità costituzionale della norma richiamata in relazione agli articoli 3 — sotto un duplice profilo — nonché 97 e 111 della Costituzione.

Prima di esplicitare tali dubbi, peraltro, preme evidenziare, da un lato, come la questione proposta debba ritenersi ammissibile alla luce della natura giudiziale del procedimento introdotto dall'istanza del difensore, confermata dalla possibilità di impugnazione del provvedimento decisorio, prevista dallo stesso articolo 116, secondo le modalità di cui all'articolo 84 del medesimo d.P.R. n. 115/2002 e già ritenuta dalla Corte costituzionale in vari precedenti (si veda, da ultimo, l'ordinanza n. 191 del 2013, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 29 del 17 luglio 2013) che hanno preso in esame la norma evidenziata, sia pure sotto diversi profili.

Dall'altro l'evidente rilevanza dell'eventuale pronuncia di illegittimità costituzionale dell'articolo 116 nel procedimento sopra ricordato, atteso che ciò comporterebbe il rigetto dell'istanza proposta dall'avv. Basile.

Sotto un primo profilo, l'articolo 116 del d.P.R. n. 115/2002 appare introdurre un principio di irragionevole disparità — in contrasto, dunque, con il disposto dell'articolo 3 della Costituzione — tra il difensore di ufficio di un imputato resosi irreperibile (indipendentemente da una formale dichiarazione al riguardo, ai sensi dell'articolo 159 c.p.p.: fattispecie presa in esame dal diverso articolo 117 del d.P.R. n. 115/2002) o, addirittura, semplicemente non in grado di onorare l'obbligazione relativa al compenso spettante al proprio legale (per come la norma viene interpretata dalla giurisprudenza della Suprema Corte: vedi Cassazione, Sezione VI civile, ordinanza 20 dicembre 2011, n. 27854, o Cassazione, Sezione IV penale, 26 marzo 2009, n. 27473) e tutti gli altri difensori impegnati in processi penali o civili — per non parlare delle altre categorie di liberi professionisti o imprenditori — che si trovino a fronteggiare una situazione di insolvenza del proprio assistito. Il difensore considerato dall'articolo 116 citato, in sostanza, vede garantito e tutelato il proprio credito dallo Stato, mentre il difensore di fiducia di un imputato altrettanto impossidente o irreperibile o il difensore di una parte in un processo civile, devono sopportare l'onere ed il rischio di non poter vedere soddisfatto il proprio credito. Tale disparità non appare giustificata dal bilanciamento con il diritto di difesa previsto dall'articolo 24 della Costituzione, che, con tutta evidenza, mira a tutelare anche le parti dei procedimenti civili o gli imputati che intendono avvalersi di un difensore di propria fiducia. Né apparirebbe fondata l'eventuale obiezione che la necessità di assicurare la difesa anche a coloro che si disinteressano del giudizio a proprio carico, giustifichi l'assunzione dell'onere delle spese del difensore da parte dello Stato: se, infatti, a differenza dell'assunzione di un mandato fiduciario, l'incarico della difesa di ufficio deve ritenersi obbligatorio per il professionista designato, l'iscrizione nelle liste dei difensori di ufficio avviene, comunque, su base volontaria. Ciononostante, in virtù dell'articolo 116 del d.P.R. n. 115/2002, l'avvocato incaricato di ufficio viene escluso dalla condizione di accettazione del rischio di insolvenza del proprio assistito, in cui invece si trova il suo collega che assume un incarico fiduciario. Non può rilevare, peraltro, come elemento discriminante, l'anticipazione della valutazione di tale rischio — connessa al momento della iscrizione nelle liste e, dunque, disgiunta dalla conoscenza personale dell'assistito — che appare, invero, compensata dal meccanismo casuale di assunzione dell'incarico e dall'affidamento degli incarichi stessi indipendentemente dalla predisposizione di un'attività imprenditoriale di procacciamento della clientela.

È appena il caso di osservare che la previsione dell'articolo 116 del d.P.R. n. 115/2002 non appare necessitata dal dettato dell'articolo 24, comma 3, della Costituzione, che è pienamente rispettato dal legislatore attraverso il meccanismo del patrocinio a spese dello Stato di cui agli articoli 74 e seguenti (in particolare 90 e seguenti con riferimento al processo penale) del d.P.R. n. 115/2002. Così come l'articolo 36 della Costituzione, nel prevedere il diritto di qualun-



que lavoratore ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro svolto, non ammette differenze tra lavoratori della medesima categoria che giustifichino l'intervento statale a tutela del compenso solo per alcuni di essi a parità di prestazioni svolte.

Il richiamo alla disciplina dell'ammissione al patrocinio a spese dello Stato consente di introdurre il secondo profilo di irragionevole disparità — e, dunque, di contrasto con l'articolo 3 della Costituzione — cui si è accennato con riferimento all'articolo 116 del d.P.R. n. 115/2002. Le norme in questione, invero, prevedono da un lato una serie di oneri e di assunzioni di responsabilità per l'istante — riassunti nell'articolo 79 del d.P.R. n. 115/2002 — e dall'altro una serie di limiti alla possibilità di accedere al beneficio — esplicitati negli articoli 76, 91 e 92 del richiamato Decreto. Inoltre, l'istante è sottoposto al controllo della sussistenza delle condizioni per accedere al patrocinio, sia in via preventiva (articolo 96, comma 2, d.P.R. n. 115/2002) che successiva (articoli 88 e 98 del detto d.P.R.) ed il beneficio può essere revocato (articolo 112 del d.P.R. n. 115/2002). Senza considerare le sanzioni penali previste dall'articolo 95 in caso di dichiarazioni non corrispondenti al vero. Nulla di tutto ciò è previsto dall'articolo 116 in questione: il pagamento dell'onorario difensivo è rimesso a carico dello Stato indipendentemente dal reddito dell'assistito, dai suoi precedenti penali, dal titolo di reato per cui è stato processato. È sufficiente che egli non sia stato reperito dal difensore (peraltro senza neppure la garanzia di ricerche accurate, come quelle previste dall'articolo 159 c.p.p.) o che si sia dimostrato insolvente nei suoi confronti (senza alcuna valutazione in ordine al possibile occultamento di beni patrimoniali), perché il credito del professionista venga garantito dallo Stato. Tenuto conto che il patrocinio a spese dello Stato è, ovviamente, garantito anche a chi è assistito da un difensore di ufficio, la disparità sopra evidenziata si rende palese nella considerazione del vantaggio che ha tale difensore a trovarsi nelle condizioni di cui all'articolo 116 citato (e, dunque, eventualmente a favorirne la realizzazione) piuttosto che a dover intraprendere la farraginoso procedura di cui agli articoli 74 e seguenti del d.P.R. n. 115/2002. Tanto più che, anche qualora il suo assistito dovesse vedersi rigettata l'istanza di ammissione, egli può comunque vedersi garantire il compenso qualora ricorrano le condizioni di cui all'articolo 116 in questione.

L'agevole accesso al rimedio di cui alla norma che si intende sottoporre al vaglio di legittimità introduce l'ultimo degli aspetti di contrasto della stessa con il dettato costituzionale e, in particolare, con i principi di buon andamento ed imparzialità dell'amministrazione e di ragionevole durata da processo di cui agli articoli 97 e 111 della Costituzione. La certezza di veder remunerato il proprio operato, infatti, indipendentemente da ogni valutazione circa la sua efficacia e, soprattutto, la sua necessità e da ogni confronto con il proprio cliente, può, infatti, spingere il difensore — al di là di ogni considerazione degli aspetti deontologici di tale comportamento — ad effettuare scelte di strategia processuale che non siano finalizzate al miglior interesse del suo assistito, ma a garantirsi un più alto compenso. Le modalità di liquidazione degli onorari del difensore da parte del giudice, previste dalla legge, portano, infatti, a ritenere meno vantaggioso per il legale, ad esempio, adire un rito alternativo a quello ordinario ovvero inducono la proposizione di impugnazioni anche nel caso di palese infondatezza delle stesse. Tutte soluzioni che il controllo del proprio assistito o la consapevolezza della difficoltà nel recupero del proprio credito, comune a quella di qualsiasi altro professionista, contribuiscono a calmiere, con notevole sgravio per le già ingolfate strutture giudiziarie.

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, il procedimento per la liquidazione delle competenze richieste dall'avv. Basile deve essere sospeso, con rimessione degli atti dello stesso alla Corte costituzionale.

P. Q. M.

Visto l'articolo 23, comma 3, della legge 11 marzo 1953, n. 87, solleva questione di legittimità costituzionale dell'articolo 116 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, per contrasto con gli articoli 3, 97 e 111 della Costituzione, nei termini di cui in motivazione.

Dispone la sospensione del procedimento di liquidazione degli onorari instaurato con istanza dell'avv. Simone Basile depositata in data 4 febbraio 2015 e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Dispone che la presente ordinanza sia notificata al pubblico ministero, all'avv. Basile ed alla Presidenza del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato.

Roma, addì 20 aprile 2015.

Il Giudice: PICOZZI



N. 134

*Ordinanza del 23 aprile 2015 emessa dal Tribunale di Roma
sull'istanza proposta da Rosati Roberto*

Spese di giustizia - Liquidazione dell'onorario e delle spese al difensore d'ufficio - Previsione che l'onorario e le spese spettanti al difensore di ufficio sono liquidati dal magistrato, con le modalità previste, quando il difensore dimostra di avere esperito inutilmente le procedure per il recupero dei crediti professionali - Ingiustificato trattamento di favore del difensore di ufficio di un imputato resosi irreperibile rispetto a tutti gli altri difensori di fronte a una situazione di insolvenza del proprio assistito - Violazione del principio di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione e del principio della ragionevole durata del processo.

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, art. 116.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 111.

TRIBUNALE DI ROMA

SEZIONE IV PENALE

Ordinanza propositiva di questione di legittimità costituzionale - articolo 23, comma 3, legge 11 marzo 1953, n. 87.

Il giudice, dott. Pierluigi Picozzi, esaminati gli atti del procedimento iscritto al n. 13199 del Registro Generale del Dibattimento dell'anno 2014 e vista l'istanza presentata in data 26 febbraio 2015 (ma consegnata a questo stesso giudice solo in data 18 marzo 2015) dall'avv. Roberto Rosati, con la quale è stata chiesta la liquidazione degli onorari professionali spettanti per l'attività prestata quale difensore di ufficio di Constantin Dinca ed Alin Ionut Dinca, imputati nel detto procedimento, rileva quanto segue.

L'avv. Rosati ha avanzato la suddetta istanza ai sensi dell'articolo 116 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115. Egli, infatti, nominato difensore di ufficio, ai sensi dell'articolo 97, comma 1, c.p.p., dei cittadini rumeni Constantin Dinca ed Alin Ionut Dinca nell'udienza del 30 settembre 2014, non è riuscito ad ottenere il pagamento delle proprie spettanze, in quanto non è stato in grado di reperire i suoi assistiti, nonostante i tentativi di rintraccio posti in essere e documentati. Sussisterebbero, dunque, le condizioni previste dalla norma citata («... quando il difensore dimostra di aver esperito inutilmente le procedure per il recupero dei crediti professionali») perché questo giudice debba procedere all'accoglimento dell'istanza.

Si dubita, tuttavia, della legittimità costituzionale della norma richiamata in relazione agli articoli 3 — sotto un duplice profilo — nonché 97 e 111 della Costituzione.

Prima di esplicitare tali dubbi, peraltro, preme evidenziare, da un lato, come la questione proposta debba ritenersi ammissibile alla luce della natura giudiziale del procedimento introdotto dall'istanza del difensore, confermata dalla possibilità di impugnazione del provvedimento decisorio, prevista dallo stesso articolo 116, secondo le modalità di cui all'articolo 84 del medesimo d.P.R. n. 115/2002 e già ritenuta dalla Corte costituzionale in vari precedenti (si veda, da ultimo, l'ordinanza n. 191 del 2013, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 29 del 17 luglio 2013) che hanno preso in esame la norma evidenziata, sia pure sotto diversi profili.

Dall'altro l'evidente rilevanza dell'eventuale pronuncia di illegittimità costituzionale dell'articolo 116 nel procedimento sopra ricordato, atteso che ciò comporterebbe il rigetto dell'istanza proposta dall'avv. Rosati.

Sotto un primo profilo, l'articolo 116 del d.P.R. n. 115/2002 appare introdurre un principio di irragionevole disparità — in contrasto, dunque, con il disposto dell'articolo 3 della Costituzione — tra il difensore di ufficio di un imputato resosi irreperibile (indipendentemente da una formale dichiarazione al riguardo, ai sensi dell'articolo 159 c.p.p.: fattispecie presa in esame dal diverso articolo 117 del d.P.R. n. 115/2002) o, addirittura, semplicemente non in grado di onorare l'obbligazione relativa al compenso spettante al proprio legale (per come la norma viene interpretata dalla giurisprudenza della Suprema Corte: vedi Cassazione, Sezione VI civile, ordinanza 20 dicembre 2011, n. 27854, o Cassazione, Sezione IV penale, 26 marzo 2009, n. 27473) e tutti gli altri difensori impegnati in processi penali o civili — per non parlare delle altre categorie di liberi professionisti o imprenditori — che si trovino a fronteggiare una situazione di insolvenza del proprio assistito. Il difensore considerato dall'articolo 116 citato, in sostanza, vede

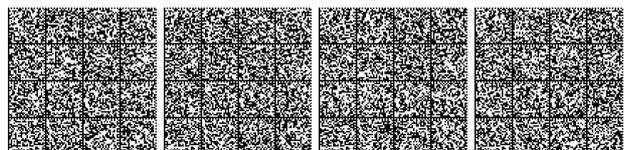


garantito e tutelato il proprio credito dallo Stato, mentre il difensore di fiducia di un imputato altrettanto impossidente o irreperibile o il difensore di una parte in un processo civile, devono sopportare l'onere ed il rischio di non poter vedere soddisfatto il proprio credito. Tale disparità non appare giustificata dal bilanciamento con il diritto di difesa previsto dall'articolo 24 della Costituzione, che, con tutta evidenza, mira a tutelare anche le parti dei procedimenti civili o gli imputati che intendono avvalersi di un difensore di propria fiducia. Né apparirebbe fondata l'eventuale obiezione che la necessità di assicurare la difesa anche a coloro che si disinteressano del giudizio a proprio carico, giustifichi l'assunzione dell'onere delle spese del difensore da parte dello Stato: se, infatti, a differenza dell'assunzione di un mandato fiduciario, l'incarico della difesa di ufficio deve ritenersi obbligatorio per il professionista designato, l'iscrizione nelle liste dei difensori di ufficio avviene, comunque, su base volontaria. Ciononostante, in virtù dell'articolo 116 del d.P.R. n. 115/2002, l'avvocato incaricato di ufficio viene escluso dalla condizione di accettazione del rischio di insolvenza del proprio assistito, in cui invece si trova il suo collega che assume un incarico fiduciario. Non può rilevare, peraltro, come elemento discriminante, l'anticipazione della valutazione di tale rischio — connessa al momento della iscrizione nelle liste e, dunque, disgiunta dalla conoscenza personale dell'assistito — che appare, invero, compensata dal meccanismo casuale di assunzione dell'incarico e dall'affidamento degli incarichi stessi indipendentemente dalla predisposizione di un'attività imprenditoriale di procacciamento della clientela.

È appena il caso di osservare che la previsione dell'articolo 116 del d.P.R. n. 115/2002 non appare necessitata dal dettato dell'articolo 24, comma 3, della Costituzione, che è pienamente rispettato dal legislatore attraverso il meccanismo del patrocinio a spese dello Stato di cui agli articoli 74 e seguenti (in particolare 90 e seguenti con riferimento al processo penale) del d.P.R. n. 115/2002. Così come l'articolo 36 della Costituzione, nel prevedere il diritto di qualunque lavoratore ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro svolto, non ammette differenze tra lavoratori della medesima categoria che giustifichino l'intervento statale a tutela del compenso solo per alcuni di essi a parità di prestazioni svolte.

Il richiamo alla disciplina dell'ammissione al patrocinio a spese dello Stato consente di introdurre il secondo profilo di irragionevole disparità — e, dunque, di contrasto con l'articolo 3 della Costituzione — cui si è accennato con riferimento all'articolo 116 del d.P.R. n. 115/2002. Le norme in questione, invero, prevedono da un lato una serie di oneri e di assunzioni di responsabilità per l'istante — riassunti nell'articolo 79 del d.P.R. n. 115/2002 — e dall'altro una serie di limiti alla possibilità di accedere al beneficio — esplicitati negli articoli 76, 91 e 92 del richiamato Decreto. Inoltre, l'istante è sottoposto al controllo della sussistenza delle condizioni per accedere al patrocinio, sia in via preventiva (articolo 96, comma 2, d.P.R. n. 115/2002) che successiva (articoli 88 e 98 del detto d.P.R.) ed il beneficio può essere revocato (articolo 112 del d.P.R. n. 115/2002). Senza considerare le sanzioni penali previste dall'articolo 95 in caso di dichiarazioni non corrispondenti al vero. Nulla di tutto ciò è previsto dall'articolo 116 in questione: il pagamento dell'onorario difensivo è rimesso a carico dello Stato indipendentemente dal reddito dell'assistito, dai suoi precedenti penali, dal titolo di reato per cui è stato processato. È sufficiente che egli non sia stato reperito dal difensore (peraltro senza neppure la garanzia di ricerche accurate, come quelle previste dall'articolo 159 c.p.p.) o che si sia dimostrato insolvente nei suoi confronti (senza alcuna valutazione in ordine al possibile occultamento di beni patrimoniali), perché il credito del professionista venga garantito dallo Stato. Tenuto conto che il patrocinio a spese dello Stato è, ovviamente, garantito anche a chi è assistito da un difensore di ufficio, la disparità sopra evidenziata si rende palese nella considerazione del vantaggio che ha tale difensore a trovarsi nelle condizioni di cui all'articolo 116 citato (e, dunque, eventualmente a favorirne la realizzazione) piuttosto che a dover intraprendere la farraginosa procedura di cui agli articoli 74 e seguenti del d.P.R. n. 115/2002. Tanto più che, anche qualora il suo assistito dovesse vedersi rigettata l'istanza di ammissione, egli può comunque vedersi garantire il compenso qualora ricorrano le condizioni di cui all'articolo 116 in questione.

L'agevole accesso al rimedio di cui alla norma che si intende sottoporre al vaglio di legittimità introduce l'ultimo degli aspetti di contrasto della stessa con il dettato costituzionale e, in particolare, con i principi di buon andamento ed imparzialità dell'amministrazione e di ragionevole durata da processo di cui agli articoli 97 e 111 della Costituzione. La certezza di veder remunerato il proprio operato, infatti, indipendentemente da ogni valutazione circa la sua efficacia e, soprattutto, la sua necessità e da ogni confronto con il proprio cliente, può, infatti, spingere il difensore — al di là di ogni considerazione degli aspetti deontologici di tale comportamento — ad effettuare scelte di strategia processuale che non siano finalizzate al miglior interesse del suo assistito, ma a garantirsi un più alto compenso. Le modalità di liquidazione degli onorari del difensore da parte del giudice, previste dalla legge, portano, infatti, a ritenere meno vantaggioso per il legale, ad esempio, adire un rito alternativo a quello ordinario ovvero inducono la proposizione di impugnazioni anche nel caso di palese infondatezza delle stesse. Tutte soluzioni che il controllo del proprio assistito o la consapevolezza della difficoltà nel recupero del proprio credito, comune a quella di qualsiasi altro professionista, contribuiscono a calmiare, con notevole sgravio per le già ingolfate strutture giudiziarie.



Alla luce delle considerazioni sopra esposte, il procedimento per la liquidazione delle competenze richieste dall'avv. Rosati deve essere sospeso, con rimessione degli atti dello stesso alla Corte costituzionale.

P. Q. M.

Visto l'articolo 23, comma 3, della legge 11 marzo 1953, n. 87, solleva questione di legittimità costituzionale dell'articolo 116 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, per contrasto con gli articoli 3, 97 e 111 della Costituzione, nei termini di cui in motivazione.

Dispone la sospensione del procedimento di liquidazione degli onorari instaurato con istanza dell'avv. Roberto Rosati depositata in data 26 febbraio 2015 e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Dispone che la presente ordinanza sia notificata al pubblico ministero, all'avv. Rosati ed alla Presidenza del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato.

Roma, addì 22 aprile 2015.

Il Giudice: PICOZZI

15C00198

N. 135

Ordinanza del 14 aprile 2015 emessa dal Consiglio di Stato sul ricorso proposto da Tocco Fulvio, Provincia del Medio Campidano e Unione delle Province sarde contro Regione Sardegna e Commissario straordinario della Provincia del Medio Campidano

Province, Comuni e Città metropolitane - Norme della Regione Sardegna - Disposizioni transitorie in materia di riordino delle Province - Abrogazione, tramite referendum, della legge istitutiva delle "nuove province" di Carbonia-Iglesias, Medio Campidano, Ogliastra ed Olbia-Tempio - Nomina, con delibera della Giunta regionale, su proposta del Presidente della Regione, di commissari straordinari che assicurano la continuità delle funzioni già svolte dalla Provincia - Violazione del principio di sovranità popolare - Illegittima abbreviazione del mandato elettivo dei componenti del Consiglio provinciale - Lesione del diritto allo svolgimento della carica elettiva.

- Legge della Regione Sardegna 28 giugno 2013, n. 15, art. 1, comma 3.
- Costituzione, artt. 1, 48 e 51; Statuto della Regione Sardegna, art. 43.

IL CONSIGLIO DI STATO IN SEDE GIURISDIZIONALE

(SEZIONE QUINTA)

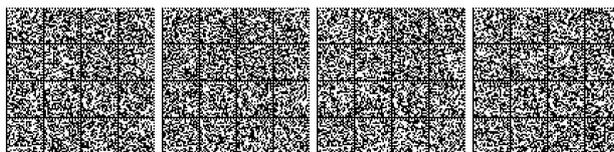
Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 7871 del 2014, proposto dal signor Fulvio Tocco, dalla Provincia del Medio Campidano, dall'Unione delle Province Sarde, rappresentati e difesi dall'avvocato Marcello Cecchetti, con il quale sono elettivamente domiciliati in Roma, Via Antonio Mordini, n. 14;

Contro La Regione Autonoma della Sardegna, in persona del presidente della Giunta regionale in carica, rappresentata e difesa dagli avvocati Alessandra Gamba e Sandra Trincas, con domicilio eletto presso l'Ufficio di rappresentanza della Regione Sardegna in Roma, Via Lucullo, n. 24;

Nei confronti di Commissario Straordinario della Provincia del Medio Campidano;

Per la riforma della sentenza del T.A.R. SARDEGNA, sez. II, n. 325/2014, resa tra le parti, concernente disposizioni transitorie in materia di riordino delle provincie e nomina dei commissari straordinari;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;



Visto ratto di costituzione in giudizio della Regione autonoma della Sardegna;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 11 novembre 2014 il Cons. Carlo Saltelli e uditi per le parti gli avvocati Marcello Cecchetti e Sandra Trincas;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

1. Il Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna, sez. I, con la sentenza n. 325 del 7 maggio 2014 ha dichiarato inammissibile il ricorso n. 573 del 2013, proposto dal sig. Fulvio Tocco, quale Presidente della Provincia del Medio Campidano e della relativa Giunta provinciale, e dall'Unione delle Province Sardegna, per l'annullamento della delibera della Giunta regionale n. 25/10 del 2 luglio 2013, con cui era stato stabilito di nominare commissario straordinario per la Provincia del Medio Campidano il sig. Pasquale Onida, e del decreto del Presidente della Regione di nomina del medesimo commissario straordinario.

Ad avviso del tribunale, il signor Fulvio Tocco al momento della proposizione del ricorso aveva già perduto la legittimazione ad agire in giudizio nella qualità di Presidente della Provincia del Medio Campidano e della relativa Giunta provinciale, in quanto era decaduto dalle relative funzioni per effetto della nomina del commissario straordinario di cui agli atti impugnati; quanto all'Unione delle Province Sarde, non era stata provata la qualità di legale rappresentante del soggetto che aveva agito nella qualità di presidente, atteso che l'atto di conferimento di tale funzione e del conseguente potere rappresentativo non era soggetto a pubblicità legale.

2. Gli originari ricorrenti hanno chiesto la riforma di tale sentenza, lamentando innanzitutto l'erronea ed ingiusta declaratoria di inammissibilità del ricorso introduttivo per difetto di legittimazione e di interesse ad agire e riproponendo poi tutti i motivi di ricorso sollevati in primo grado e cioè:

- «Illegittimità della delibera della Giunta regionale n. 25/10 del 2 luglio 2013, nonché del decreto del Presidente della Regione Sardegna n. 91 del 2 luglio 2013, derivata dalla illegittimità costituzionale della abrogazione, tramite *referendum*, della legge istitutiva degli enti provinciale tra i quali la Provincia del Medio Campidano, e dalla conseguente illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, della legge regionale n. 15 del 2013, per violazione dell'art. 43, secondo comma, dello Statuto speciale di autonomia» [primo motivo];

- «Illegittimità della delibera della Giunta regionale n. 25/10 del 2 luglio 2013, nonché del decreto del Presidente della Regione Sardegna n. 91 del 2 luglio 2013, derivata dalla illegittimità costituzionale della abrogazione, tramite *referendum*, degli atti normativi che identificavano i confini di tutti gli enti provinciali, e dalla conseguente illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, della legge regionale n. 15 del 2013, per violazione dell'art. 43, primo e secondo comma, dello Statuto speciale di autonomia» [secondo motivo];

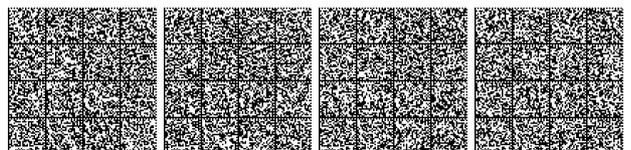
- «Illegittimità della delibera della Giunta regionale n. 25/10 del 2 luglio 2013, nonché del decreto del Presidente della Regione Sardegna n. 91 del 2 luglio 2013, derivata dalla illegittimità costituzionale della abrogazione, tramite *referendum*, della legge istitutiva delle "nuove province", nonché degli atti normativi che identificavano i confini di tutti gli enti provinciali, e dalla conseguente illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, della legge regionale n. 15 del 2013, per violazione degli artt. 1, 48 e 51 Cost.» [terzo motivo];

- «Illegittimità della delibera della Giunta regionale n. 25/10 del 2 luglio 2013, nonché del decreto del Presidente della Regione Sardegna n. 91 del 2 luglio 2013, derivata dalla autonomia illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, della legge regionale n. 15 del 2013, per violazione degli artt. 1, 48 e 51 Cost.» [quarto motivo];

- «In via gradata: Ulteriore illegittimità della delibera della Giunta regionale n. 25/10 del 2 luglio 2013, nonché del decreto del Presidente della Regione Sardegna n. 91 del 2 luglio 2013, derivata dalla illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, della legge regionale n. 15 del 2013, per violazione degli artt. 1, 48 e 51 Cost.» [quinto motivo].

Ha resistito al gravame la Regione Sardegna, deducendone l'inammissibilità e l'infondatezza e chiedendone conseguentemente il rigetto.

3. All'esito dell'udienza in camera di consiglio del 25 ottobre 2014, la sentenza con sentenza non definitiva n. 1361 del 17 marzo 2015, accogliendo il primo motivo di gravame, in riforma della sentenza impugnata, ha dichiarato inammissibile il ricorso di primo grado ed esaminando i relativi motivi ha ritenuto rilevante e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale prospettate, nei sensi di cui in motivazione, rinviando ad apposita ordinanza la rimessione delle stesse alla Corte Costituzionale.



DIRITTO

4. Con riguardo alle questioni di legittimità costituzionale sollevate dagli appellanti con i motivi di ricorso di primo grado, ritualmente riproposti in appello, la Sezione osserva quanto segue.

4.1. Con la legge regionale 12 luglio 2001, n. 9. sono state istituite le nuove provincie di Carbonia Iglesias, del Medio Campidano, dell'Ogliastra e di Olbia Tempio, in attuazione dell'articolo 1 della legge regionale 2 gennaio 1997, stabilendosi che esse erano «delimitate così come previsto nello schema di nuovo assetto provinciale, approvato dal Consiglio regionale con provv. C.R. 31 marzo 1999 e pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione n. 11 del 9 aprile 1999...costituite da tutti i comuni compresi in tale delimitazioni» (art. 1, comma 2).

Le circoscrizioni provinciali così individuate sono state modificate dall'art. 1 della legge regionale 13 ottobre 2003, n. 10.

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 230 del 6 luglio 2001, ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale della delibera legislativa della Regione Sardegna del 14 aprile 2000, riapprovata il 6 giugno 2000, recante l'istituzione delle provincie di Carbonia-Iglesias, del Medio Campidano, dell'Ogliastra e di Olbia-Tempio, sollevata, in riferimento all'art. 3, lettera b), dello statuto speciale per la Sardegna, approvato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, dal Presidente del Consiglio dei ministri, rilevando che «col riconoscimento all'art. 3, lettera b), dello statuto sardo, quale risulta dalla modifica apportata con l'art. 4 della legge costituzionale n. 2 del 1993, della capacità derogatoria rispetto alla generale disciplina in tema di istituzione di nuove provincie contenuta nell'art. 133, primo comma, della Costituzione...rientra nelle competenze della Regione Sardegna l'istituzione di nuove provincie nel suo territorio, nei limiti indicati nell'*incipit* dell'art. 3 dello statuto stesso e, segnatamente, nei limiti derivanti dall'armonia con le norme della Costituzione, anche estranee al titolo V della sua seconda parte, e con i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica».

4.2. A seguito della consultazione referendaria regionale svoltasi il 6 maggio 2012, per quanto qui rileva il Presidente della Regione, ai sensi degli articoli 16 e 17 della legge regionale 17 maggio 1957, n. 20, ha decretato l'abrogazione della legge regionale 1° luglio 2012, n. 10, recante disposizioni in materia di «Adempimenti conseguenti alla istituzione di nuove Provincie, norme sugli amministratori locali e modifiche alla legge regionale 2 gennaio 1997, n. 4» (decreto n. 69 del 25 maggio 2012), della delibera del Consiglio regionale della Sardegna del 31 marzo 1999, contenente «La previsione delle nuove circoscrizioni provinciali della Sardegna, ai sensi dell'art. 4 della legge regionale 2 gennaio 1997, n. 4», e della legge regionale 12 luglio 2001, n. 9, recante disposizioni in materia di «Istituzione delle Provincie di Carbonia — Iglesias, del Medio Campidano, dell'Ogliastra e di Olbia — Tempio».

4.3. Con la legge regionale 25 maggio 2012, n. 11, sono state dettate «Norme sul riordino generale delle autonomie locali e modifiche alla legge regionale n. 10 del 2011».

L'art. 1 (rubricato «Procedure di riordino generale delle autonomie locali») al comma 1 ha previsto che «Entro il 31 ottobre 2012 il Consiglio Regionale, in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico, nonché con lo Statuto, approva una legge contenente il riordino generale delle autonomie locali, facendo applicazione del principio del decentramento amministrativo e valorizzando le funzioni da attribuire alle unioni di comuni e/o altre forme associative», aggiungendo al secondo comma che «Entro il 31 dicembre 2012 deve essere data attuazione al procedimento di riforma, assicurando la consultazione delle popolazioni interessate». Il successivo comma 3 ha stabilito che, «Al fine di assicurare il rispetto dei principi di cui agli articoli 1, 5, 114, 116 e 118 della Costituzione, nonché di cui all'articolo 43 dello Statuto ed in attesa del riordino e della sua applicazione volta a realizzare un nuovo assetto, gli organi provinciali in carica, assumono in via provvisoria, e sino al 28 febbraio 2013, la gestione delle funzioni amministrative attribuite alle otto provincie che saranno soppresse all'esito del *referendum* svoltosi il 6 maggio 2012 e provvedono alla ricognizione di tutti i rapporti giuridici, dei beni e del personale dipendente ai fini del successivo trasferimento».

4.4. L'articolo 1 della legge regionale 27 febbraio 2013, n. 5 («Proroga dei termini di cui all'articolo 1 della legge regionale 25 maggio 2012, recante «Norme sul riordino generale delle autonomie locali e modifiche alla legge regionale n. 10 del 2011»») ha differito al 30 giugno 2013 il termine del 28 febbraio fissato nel comma 3 dell'articolo 1 della legge regionale n. 11 del 2012, specificando inoltre che «Le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 3, della legge regionale n. 11 del 2012, come modificata dalla presente legge, si applicano anche agli organi delle provincie per i quali sono intervenuti provvedimenti di scioglimento ai sensi della legge regionale 7 ottobre 2005, n. 13 (Scioglimento degli organi degli enti locali e nomina dei commissari. Modifica alla legge regionale 2 agosto 2005, n. 12 (Norme per le unioni di comuni e le comunità montane))».

4.5. La legge regionale 28 luglio 2013, n. 15, recante «Disposizioni transitorie in materia di riordino delle provincie», all'art. 1, dopo aver previsto al comma 1 che «Entro trenta giorni dall'entrata in vigore della presente legge il Consiglio regionale approva una proposta di legge costituzionale di modifica dell'art. 43 dello Statuto» ed al successivo comma 2



che «Entro trenta giorni dall'entrata in vigore della presente legge il Consiglio regionale approva una legge di riforma organica dell'ordinamento degli enti locale. In detta legge, in attesa della modifica dell'art. 43 dello Statuto, è disciplinato il trasferimento delle funzioni svolte dalle province, ad eccezione di quelle relative a: raccolta e coordinamento delle proposte dei comuni relativamente alla programmazione economica, territoriale e ambientale del territorio regionale di loro competenza; adozione di atti di programmazione territoriale a livello provinciale», al comma 3 ha stabilito, per quanto qui interessa, che, «Al fine di assicurare la continuità dell'espletamento delle funzioni già svolte dalle province, nelle more dell'approvazione della legge di cui al comma 2, per le province, in relazione alle quali sono stati proposti i quesiti abrogativi, di Carbonia - Iglesias, Medio Campidano, Ogliastra e Olbia - Tempio, soppresse a seguito del referendum svoltosi il 6 maggio 2012, e del relativo D.P. Reg. n. 73 del 25 maggio 2012, sono nominati, con delibera della Giunta regionale, su proposta del Presidente della Regione, commissari straordinari che assicurano la continuità delle funzioni già svolte dalle province e predispongono entro sessanta giorni dall'insediamento gli atti contabili, finanziari e patrimoniali ricognitivi e liquidatori necessari per le procedure conseguenti alla riforma di cui al comma 2, con particolare riferimento a: a) lo stato di consistenza dei beni immobili e mobili; b) la ricognizione di tutti i rapporti giuridici attivi e passivi; c) la situazione di bilancio; d) l'elenco dei procedimenti in corso; e) le tabelle organiche, la composizione degli organici, l'elenco del personale per qualifiche e ogni altra indicazione utile a definire la posizione giuridica. I commissari straordinari provvedono inoltre all'amministrazione ordinaria dell'ente e garantiscono il proseguimento dell'esercizio delle funzioni e dell'erogazione dei servizi alla data di entrata in vigore della presente legge, anche - attraverso l'affidamento diretto ad organismi a totale partecipazione pubblica, nel rispetto della normativa comunitaria».

4.6. Con la delibera n. 25/10 del 2 luglio 2013, avente ad oggetto «Legge regionale 28 giugno 2013, n. 15. Disposizioni transitorie in materia di riordino della Province. Nomina commissari straordinari», la Giunta regionale della Sardegna n. 25/10 del 2 luglio 2013 ha stabilito di nominare il sig. Pasquale Onida quale Commissario Straordinario per la Provincia del Medio Campidano.

Con successivo decreto n. 91 del 2 luglio 2013, prot. 17148, il Presidente della Regione ha effettivamente nominato il sig. Pasquale Onida come Commissario Straordinario per la Provincia del Medio Campidano.

Tali due provvedimenti sono oggetto dell'impugnativa proposta dal signor Fulvio Tocco, presidente della Provincia del Medio Campidano, e dall'Unione delle Province Sarde, che hanno dedotto sotto più profili l'illegittimità derivata dall'illegittimità costituzionale dell'abrogazione referendaria della legge istitutiva delle province, tra cui la Provincia del Medio Campidano, e della conseguente illegittimità della legge regionale n. 14 del 2003, per violazione dell'art. 43, primo e secondo comma, dello Statuto speciale di autonomia della Sardegna, nonché degli articoli 1, 48 e 51 della Costituzione.

6. Ciò premesso, occorre rilevare che, con le censure sollevate in primo grado, il sig. Fulvio Tocco e l'Unione delle Province Sarde hanno dedotto l'illegittimità della delibera della Giunta regionale della Sardegna n. 25/10 del 2 luglio 2013, avente ad oggetto «Legge regionale 28 giugno 2013, n. 15. Disposizioni transitorie in materia di riordino della Province. Nomina commissari straordinari», nella parte in cui ha stabilito di nominare il sig. Pasquale Onida quale Commissario Straordinario per la Provincia del Medio Campidano, del decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 91 del 2 luglio 2013, prot. 17148, con cui il sig. Pasquale Onida è stato formalmente nominato quale Commissario Straordinario per la Provincia del Medio Campidano, in quanto viziati dall'illegittimità costituzionale dell'abrogazione referendaria della legge n. 9 del 2001, istitutiva degli enti provinciali, tra i quali la Provincia del Medio Campidano, e degli atti normativi che fissavano i confini degli enti provinciali, e dalla conseguente illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, della legge regionale n. 15 del 2013, per violazione dell'art. 43, secondo comma, dello Statuto speciale di autonomia, nonché per violazione degli artt. 1, 18 e 51 della Costituzione.

L'esame di tali censure, la cui stessa ammissibilità, oltre che la fondatezza, è decisamente contestata dall'appellata amministrazione regionale, si incentra in definitiva sulla valutazione della non manifesta infondatezza delle prospettate questioni di legittimità costituzionale.

È da chiarire subito che, diversamente da quanto sostenuto dalla difesa dell'amministrazione regionale, le prospettate questioni di legittimità costituzionale non si rivolgono affatto nei confronti degli atti amministrativi impugnati, bensì degli atti di rango pacificamente legislativi su cui essi si fondano e di cui costituiscono applicazione, in particolare della legge regionale n. 15 del 2013, a sua volta attuativi degli effetti dell'abrogazione referendaria della legge regionale n. 9 del 2001 (il che rende ammissibile la questione, *cf.* Corte Costituzionale 31 ottobre 2008, n. 354, secondo cui è ammissibile la questione di legittimità costituzionale proposta nei confronti di una normativa composta anche da atti regolamentari normativi non legislativi, quando essi, espressamente previsti dalla disposizione di legge censurata, di quest'ultima costituiscano una specificazione). Sulle dedotte questioni, la Sezione osserva quanto segue.

6.1. La connessione esistente tra le prime due censure, entrambe imperniate sulla violazione dell'art. 43, primo e secondo comma dello Statuto di autonomia della Regione Sardegna, ne consente la trattazione congiunta.



6.1.1. In particolare, con il primo motivo è stato dedotto «Illegittimità della delibera della Giunta regionale n. 25/10 del 2 luglio 2013, nonché del decreto del Presidente della Regione Sardegna n. 91 del 2 luglio 2013, derivata dalla illegittimità costituzionale della abrogazione, tramite *referendum*, della legge istitutiva degli enti provinciale tra i quali la Provincia del Medio Campidano, e dalla conseguente illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, della legge regionale n. 15 del 2013, per violazione dell'art. 43, secondo comma, dello Statuto speciale di autonomia», mentre con secondo è stato lamentato «Illegittimità della delibera della Giunta regionale n. 25/10 del 2 luglio 2013, nonché del decreto del Presidente della Regione Sardegna n. 91 del 2 luglio 2013, derivata dalla illegittimità costituzionale della abrogazione, tramite *referendum*, degli atti normativi che identificavano i confini di tutti gli enti provinciali, e dalla conseguente illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, della legge regionale n. 15 del 2013, per violazione dell'art. 43, primo e secondo comma, dello Statuto speciale di autonomia».

Sotto un primo profilo, i ricorrenti hanno rilevato che l'abrogazione referendaria della legge regionale n. 9 del 2001 («Istituzione delle province di Carbonia - Iglesias, del Medio Campidano, dell'Ogliastra e di Olbia - Tempio») sarebbe costituzionalmente illegittima in quanto in contrasto con l'art. 43, secondo comma, dello Statuto speciale di autonomia della Regione Sardegna (approvato con la legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3), per il quale le modifiche delle circoscrizioni provinciali possono essere disposte solo con una particolare legge regionale «rinforzata», emanata in conformità alla volontà delle popolazioni di ciascuna delle province interessate espressa con *referendum*: pertanto l'abolizione delle province istituite con la legge regionale n. 9 del 2001 non poteva essere disposta all'esito del solo *referendum* abrogativo, tanto più che in concreto il *referendum* tenutosi il 6 maggio 2012 non aveva riguardato direttamente ed esclusivamente le popolazioni interessate, ma in genere tutte le province della Sardegna, anche quelle cc.dd. storiche, con conseguente inammissibilità dello stesso quesito referendario n. 4, avente ad oggetto proprio l'abrogazione della legge n. 9 del 2001.

Il *referendum* abrogativo di leggi e provvedimenti della Regione non era in definitiva una fonte di diritto idonea, ai sensi della disposizione di rango costituzionale di cui all'art. 43, comma secondo, dello Statuto speciale di autonomia della Regione Sardegna, a produrre l'effetto della modifica della circoscrizione provinciali, con conseguente illegittimità derivata degli atti legislativi e di quelli amministrativi connessi a tale abrogazione, fra cui anche l'art. 1, comma 3, della legge regionale n. 15 del 2013.

6.1.2. Sotto altro profilo, poi, i ricorrenti hanno rilevato che, per effetto della coeva abrogazione referendarie anche della legge regionale n. 10 del 2002 (con cui erano stati delimitati i confini di tutte le allora esistenti province sarde, ivi comprese quelle cc.dd. storiche), tutte le province erano da considerarsi soppresse, venendo a mancare per tutte l'elemento costitutivo del territorio, non potendo ammettersi che l'effetto abrogativo consentisse la riviviscenza della originaria delimitazione provinciale per quelle cc.dd. storiche; senonché anche tale fattispecie avrebbe imposto, secondo i ricorrenti, il ricorso alla procedura prevista dal secondo comma dell'art. 43, dello Statuto, dando luogo ad una modifica della circoscrizioni territoriali, tanto più che, incidendo anche sulle cc.dd. province storiche, la modifica di queste ultime (anzi la loro soppressione), in quanto di rango costituzionale, non poteva giammai avvenire per effetto di un mero *referendum* abrogativo.

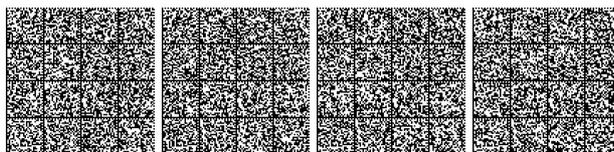
Da qui la prospettata questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 3, della legge regionale n. 15 del 2013, che regola provvisoriamente gli effetti della soppressione delle province (postulata come fatto certo conseguente all'esito referendario) e di cui gli atti impugnati costituiscono attuazione.

6.1.3. Al riguardo deve osservarsi quanto segue.

6.1.3.1. L'art. 43 dello Statuto di autonomia speciale della Regione Sardegna, approvato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, stabilisce al primo comma che «Le province di Cagliari, Nuoro e Sassari conservano l'attuale struttura di enti territoriali», mentre al secondo comma prevede che «Con legge regionale possono essere modificate le circoscrizioni e le funzioni delle province, in conformità alla volontà delle popolazioni di ciascuna delle province interessate espressa con *referendum*».

L'istituzione delle altre province, quelle di Oristano, e quelle di Carbonia - Iglesias, del Medio Campidano, dell'Ogliastra e di Olbia Tempio è avvenuta con legge regionale, rispettivamente 16 luglio 1974, n. 306 (per la prima) e 12 luglio 2001, n. 9 (per le altre), senza alcuna modificazione statutaria del primo comma del ricordato articolo 43.

Sebbene la diversa origine delle province sarde possa legittimare una classificazione tra province "storiche o costituzionali" (quelle indicate nel primo comma dell'art. 43) e province "ordinarie" (tutte quelle istituite successivamente), a tale diversa natura, in mancanza di una espressa previsione statutaria, non può attribuirsi alcuna specifica conseguenza in relazione all'applicazione delle previsioni contenute nel secondo comma dell'art. 43 dello Statuto, così che deve escludersi che la necessità di una legge atipica o rafforzata, quale quella ivi prevista, per le modificazione delle circoscrizioni (e delle funzioni) provinciali, possa essere richiesta solo per le province "storiche o costituzionale" di cui al primo comma dello stesso articolo e non anche per quelle "ordinarie".



D'altra parte la *ratio* della previsione di una fonte atipica e rinforzata è da rinvenirsi nella opportunità di non subordinare alla sola volontà dell'assemblea legislativa le modificazioni territoriali dell'ente provinciale, giacché tali modificazioni, oltre ad incidere sugli assetti più strettamente tecnico-organizzativi ed amministrativi, sono astrattamente idonei ad influire anche sulle realtà storiche, sociali e culturali delle popolazioni interessate, giustificandosi pertanto la rilevanza del loro intervento: il che prescinde dalla natura "storica o costituzionale" ovvero "ordinaria" delle province.

Né può condividersi l'argomento, pure rappresentato dall'amministrazione regionale, secondo cui la medesima previsione statutaria andrebbe riferita letteralmente alle sole modificazioni territoriali in senso stretto e non già alla diversa ipotesi dell'abrogazione: da un lato, la delineata *ratio* di quella disposizione non sembra giustificare una simile interpretazione, dall'altro, non può negarsi che la soppressione di un ente provinciale determina di per sé una modificazione territoriale (o per inclusione del territorio in altra circoscrizione ovvero per la eventuale stessa abolizione del territorio circoscrizionale), potendo ragionevolmente configurarsi come la massima modificazione possibile di una circoscrizione territoriale provinciale.

D'altra parte, il territorio e la popolazione che su di esso è stanziato sono gli elementi costitutivi dell'ente locale.

6.1.3.2. Ciò posto, pur dovendo escludersi che, come rilevato dalla difesa dell'amministrazione regionale, attraverso la sollevata questione di legittimità costituzionale della legge regionale n. 15 del 2013 possano trovare ingresso censure attinenti alla stessa ammissibilità del *referendum* abrogativo (giacché non sono stati oggetto di impugnazione né il provvedimento della, sua ammissione da parte dell'Ufficio Centrale per il *referendum*, né il decreto di convocazione dei comizi elettorali), risulta, ad avviso della Sezione, non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della legge regionale n. 15 del 2013, giacché essa postula la disposta soppressione delle province per effetto del *referendum* abrogativo svoltosi il 6 maggio 2012 (ed è infatti finalizzata a consentire la continuità dell'espletamento delle funzioni da esse già svolte), laddove proprio per effetto della ricordata disposizione statutaria ogni modificazione delle circoscrizioni provinciali, tra cui non si può ragionevolmente escludere quella derivante dalla soppressione, non può prescindere da una fonte atipica e rinforzata, rappresentata dalla legge e dalla conforme volontà delle popolazioni interessate espresse attraverso apposito *referendum*, fattispecie che nel caso di specie non risulta essersi verificata.

Ciò rende del resto irrilevante il fatto che, secondo quanto previsto dall'art. 1 della legge regionale 17 maggio 1957, n. 20 («Norme in materia di *referendum* popolare regionale»), può essere indetto il *referendum* popolare per l'abrogazione di una legge regionale o di un atto avente valore di legge: tale previsione che, riguarda solo l'ammissibilità in linea generale ed astratta di una qualsiasi legge regionale (fatta eccezione per le leggi tributarie e di approvazione dei bilanci), non appare utilmente invocabile per determinare effetti che secondo lo statuto si ricollegano soltanto ad una legge atipica e rinforzata (che si giustifica, dal punto di vista logico - sistematico perché incide direttamente sugli elementi costitutivi dell'ente provinciale).

6.1.3.3. In questo senso pertanto la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 3, della legge regionale n. 15 del 2013 non risulta manifestamente infondata, non potendo invece condividersi le altre censure sollevate per la mancata specifica consultazione dei cittadini interessati, giacché, indipendentemente da ogni altra considerazione circa la effettiva natura del *referendum* svoltosi il 6 maggio 2012 (solo abrogativo, come espressamente qualificato, ovvero anche consultivo, ai fini della eventuale adozione dell'atto legislativo previsto dall'art. 43, secondo comma, dello Statuto), non può dubitarsi che tutte le popolazioni interessate siano state quanto meno messe in condizioni di poter esprimere la propria manifestazione di volontà, seria e consapevole, sulle possibili modificazioni territoriali, quand'anche queste potessero determinare il venir meno delle stesse province, tra cui quella del Medio Campidano.

6.2. Con gli altri tre motivi di censura, è stata lamentata:

- «Illegittimità della delibera della Giunta regionale n. 25/10 del 2 luglio 2013, nonché del decreto del Presidente della Regione Sardegna n. 91 del 2 luglio 2013, derivata dalla illegittimità costituzionale della abrogazione, tramite *referendum*, della legge istitutiva delle "nuove province", nonché degli atti normativi che identificavano i confini di tutti gli enti provinciali, e dalla conseguente illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, della legge regionale n. 15 del 2013, per violazione degli artt. 1, 48 e 51 Cost.» [terzo motivo];

- «Illegittimità della delibera della Giunta regionale n. 25/10 del 2 luglio 2013, nonché del decreto del Presidente della Regione Sardegna n. 91 del 2 luglio 2013, derivata dalla autonoma illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, della legge regionale n. 15 del 2013, per violazione degli artt. 1, 48 e 51 Cost.» [quarto motivo];

- «In via gradata: Ulteriore illegittimità della delibera della Giunta regionale n. 25/10 del 2 luglio 2013, nonché del decreto del Presidente della Regione Sardegna n. 91 del 2 luglio 2013, derivata dalla illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, della legge regionale n. 15 del 2013, per violazione degli artt. 1, 48 e 51 Cost.» [quinto motivo].

I ricorrenti hanno sostenuto l'illegittimità degli atti impugnati in quanto fondati su una legge regionale incostituzionale per aver regolato gli effetti derivanti dalla soppressione delle province attraverso un'inammissibile interruzione



del mandato degli organi amministrativi in carica, destinati a scadere regolarmente entro il maggio 2015, violando così i principi di cui agli articoli 1, 48 e 51 della Costituzione; ciò anche sotto il concorrente ma diverso profilo costituito dal fatto di aver comunque attribuito in via straordinaria, l'espletamento delle funzioni delle soppresse province a commissari straordinari privi della necessaria, investitura popolare.

Anche tale questione di legittimità costituzionale, così come prospettata, non appare manifestamente infondata.

Invero proprio la Corte Costituzionale con la sentenza n. 48 del 13 febbraio 2003, investita in via diretta dal Presidente del Consiglio dei Ministri della questione di legittimità costituzionale, tra l'altro, dell'articolo 1, comma 2, della legge 1° luglio 2002, 10 (secondo cui l'elezione degli organi delle nuove province di Carbonia Iglesias, del Medio Campidano, dell'Ogliastra e di Olbia Tempio, avrebbe avuto luogo nell'ordinario turno di elezioni amministrative dell'anno 2003, con conseguente scadenza di diritto del mandato degli organi delle province allora preesistenti), ha ritenuto fondata la questione con riferimento all'art. 3 dello Statuto e ai limiti che esso pone all'esercizio della competenza legislativa primaria ed essenzialmente ai limiti dell'armonia della Costituzione e con i principi dell'ordinamento della Repubblica.

La Corte ha infatti evidenziato che:

«Tra i principi che si ricavano dalla stessa Costituzione vi è certamente quello per cui la durata in carica degli organi elettivi locali, fissata dalla legge, non è liberamente disponibile da parte della Regione nei casi concreti. Vi è un diritto degli enti elettivi e dei loro rappresentanti eletti al compimento del mandato conferito nelle elezioni, come aspetto essenziale della stessa struttura rappresentativa degli enti, che coinvolge anche i rispettivi corpi elettorali. Un'abbreviazione di tale mandato può bensì verificarsi, nei casi previsti dalla legge, per l'impossibilità di funzionamento degli organi o per il venir meno dei presupposti di "governabilità" che la legge stabilisce (cfr. ad es. gli artt. 53 e 141, comma 1, lettere b e c, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali approvato con d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267), ovvero in ipotesi di gravi violazioni o di gravi situazioni di pericolo per la sicurezza pubblica che la legge sanziona con lo scioglimento delle assemblee (cfr. ad es. l'art. 141, comma 1, lettera a, e l'art. 143 del citato testo unico)», aggiungendo che, «Tuttavia, le ipotesi eccezionali di abbreviazione del mandato elettivo debbono essere preventivamente stabilite in via generale dal legislatore».

«Tra di esse non è escluso che possa ricorrere anche il sopravvenire di modifiche territoriali che incidano significativamente sulla componente personale dell'ente, su cui si basa l'elezione: come, ad esempio, prevede per il caso degli organi comunali l'art. 8, quarto comma, lettera a), del d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570 (non compreso nell'abrogazione espressa disposta dall'art. 274, comma 1, lettera e, del testo unico n. 267 del 2000), secondo cui si procede alla rinnovazione integrale del consiglio comunale quando, per effetto di una modificazione territoriale, si sia verificata una variazione di almeno un quarto della popolazione del Comune. Ma, ancora una volta, una siffatta ipotesi dovrebbe essere prevista e disciplinata in via generale dalla legge, ovviamente sulla base di presupposti non irragionevoli».

«In ogni caso, non può essere una legge provvedimento, disancorata da presupposti prestabiliti in via legislativa, a disporre della durata degli organi eletti».

«Proprio questa, invece, è la portata della disposizione contestata in questa sede. Essa, nel prevedere che si proceda all'elezione degli organi delle nuove Province, stabilisce altresì che decadano di diritto quelli delle Province preesistenti, nel logico presupposto che non possa darsi una doppia contemporanea rappresentanza, nell'ambito di organi elettivi preesistenti e di organi di nuova elezione, delle popolazioni dei territori oggetto della variazione territoriale».

«Tuttavia, tale previsione di abbreviazione del mandato degli organi delle Province preesistenti non trova supporto in alcuna disciplina a carattere generale che la preveda e ne precisi i presupposti. Infatti la Regione Sardegna, che pure dal 1993 è titolare della competenza primaria sancita dall'art. 3, lettera b, dello statuto, non ha mai proceduto a darsi una legislazione organica sull'ordinamento degli enti locali (solo alcuni specifici aspetti di tale ordinamento sono oggetto di disciplina nella legge regionale n. 4 del 1997, e negli articoli 6 e seguenti, non contestati nel presente giudizio, della legge regionale n. 10 del 2002), né comunque ha provveduto a disciplinare in generale i casi di scioglimento anticipato dei consigli degli enti».

«Resta dunque applicabile, anche ai sensi dell'art. 57 dello statuto (secondo il quale «nelle materie attribuite alla competenza della Regione, fino a quando non sia diversamente disposto con leggi regionali, si applicano le leggi dello Stato»), la normativa statale. Tanto è vero che lo stesso art. 1, comma 2, della legge regionale impugnata, nel prevedere le elezioni degli organi delle Province, fa riferimento all'«ordinario turno di elezioni amministrative dell'anno 2003», che non può essere altro, nel silenzio della legislazione provinciale, che il «turno annuale ordinario» previsto dall'art. 1 della legge statale 7 giugno 1991, n. 182, e successive modificazioni, il cui svolgimento avviene nella data fissata dal Ministro dell'interno (art. 3 della stessa legge, come modificato da ultimo dall'art. 4 della legge 23 febbraio 1995, n. 43)».



«Ora, nella legislazione statale sulle Province non è prevista alcuna ipotesi di una abbreviazione del mandato degli organi provinciali a seguito di variazioni territoriali (l'art. 8, quarto comma, lettera a, del d.P.R. n. 570 del 1960 si riferisce infatti ai soli consigli comunali): gli unici casi di scioglimento anticipato sono quelli previsti dai citati articoli 53, 141 e 143 del testo unico approvato con il d.lgs. n. 267 del 2000, tant'è che in tutti i provvedimenti legislativi con cui sono state istituite nuove Province fuori del territorio delle Regioni speciali, e in particolare in occasione della istituzione di otto nuove Province attuata ai sensi dell'art. 63 della legge 8 giugno 1990, n. 142, si è invariabilmente previsto che l'elezione dei nuovi consigli avesse luogo nel successivo turno generale delle consultazioni amministrative (pur mancando, all'epoca, ancora un triennio a tale data), cioè alla scadenza naturale dei consigli preesistenti, salva l'ipotesi di scioglimento anticipato di questi ultimi per altra causa (cfr. l'art. 3, comma 2, dei decreti legislativi 6 marzo 1992, nn. 248, 249, 250, 251, 252, 253, 254, e del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 277; e, nello stesso senso, cfr. già l'art. 2 della legge 16 luglio 1974, n. 306, recante l'istituzione della Provincia di Oristano)».

6.2.2. Tali considerazioni, ad avviso della Sezione, possono essere trasposte al caso di specie, in cui attraverso l'articolo 1, comma 3, della legge n. 15 del 2013 (e gli atti attuativi impugnati), al fine di regolare gli effetti conseguenti alla pretesa avvenuta soppressione delle province si è inammissibilmente inciso sulla ordinaria durata del mandato elettorale (provinciale), introducendo di fatto una causa di scioglimento anticipato del consiglio provinciale, non prevista dalla legge ed in insanabile contrasto con lo statuto e con i principi di cui agli articoli 1, 48 e 51 della Costituzione.

6.3. In ordine alla rilevanza delle delineate questioni di legittimità costituzionale, va osservato che gli atti impugnati con il ricorso introduttivo del giudizio di primo grado si fondano, come è stato già più volte evidenziato, proprio sull'art. 1, comma 3, della legge regionale n. 15 del 2013, così che la eventuale dichiarazione di incostituzionalità di quest'ultimo, nei sensi sopra prospettati, è idonea a travolgerli e a restituire ai ricorrenti il bene della vita cui essi aspirano.

7. Stante la delineata rilevanza e non manifesta infondatezza delle prospettate questioni di legittimità costituzionale, nei sensi indicati, visti gli articoli 136 della Costituzione e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, deve disporsi la rimessione degli atti alla Corte Costituzionale, sospendendosi il giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta):

- visti gli articoli 136 della Costituzione e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale di cui in motivazione;

- sospende il giudizio e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale, unitamente alla prova della comunicazioni e delle notifiche previste;

- ordina che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti del processo, al Presidente del Consiglio dei Ministri nonché al Presidente della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

Ordina che la presente ordinanza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 11 novembre 2014 con l'intervento dei magistrati:

Luigi Maruotti, Presidente

Carlo Saltelli, Consigliere, Estensore

Fulvio Rocco, Consigliere

Antonio Bianchi, Consigliere

Nicola Gaviano, Consigliere

Il Presidente: MARUOTTI

L'estensore: SALTELLI

15C00199

LOREDANA COLECCHIA, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2015-GUR-027) Roma, 2015 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



MODALITÀ PER LA VENDITA

La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- **presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- **presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti www.ipzs.it e www.gazzettaufficiale.it.**

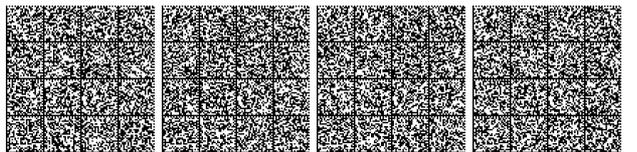
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.
Vendita Gazzetta Ufficiale
Via Salaria, 1027
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: informazioni@gazzettaufficiale.it

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca




GAZZETTA UFFICIALE
 DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)
validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

		<u>CANONE DI ABBONAMENTO</u>
Tipo A	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: <i>(di cui spese di spedizione € 257,04)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 128,52)*</i>	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo B	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: <i>(di cui spese di spedizione € 19,29)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 9,64)*</i>	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della UE: <i>(di cui spese di spedizione € 41,27)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 20,63)*</i>	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D	Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali: <i>(di cui spese di spedizione € 15,31)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 7,65)*</i>	- annuale € 65,00 - semestrale € 40,00
Tipo E	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: <i>(di cui spese di spedizione € 50,02)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 25,01)*</i>	- annuale € 167,00 - semestrale € 90,00
Tipo F	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, e dai fascicoli delle quattro serie speciali: <i>(di cui spese di spedizione € 383,93)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 191,46)*</i>	- annuale € 819,00 - semestrale € 431,00

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € **56,00**

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI
(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, <i>concorsi</i> , prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo Conto Riassuntivo del Tesoro, prezzo unico	€ 6,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI

*(di cui spese di spedizione € 129,11)** - annuale € **302,47**
*(di cui spese di spedizione € 74,42)** - semestrale € **166,36**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

*(di cui spese di spedizione € 40,05)** - annuale € **86,72**
*(di cui spese di spedizione € 20,95)** - semestrale € **55,46**

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83 + IVA)

Sulle pubblicazioni della 5ª Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%.

Si ricorda che, in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica abbonamenti@gazzettaufficiale.it.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo € **190,00**
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5% € **180,50**
Volume separato (oltre le spese di spedizione) € 18,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

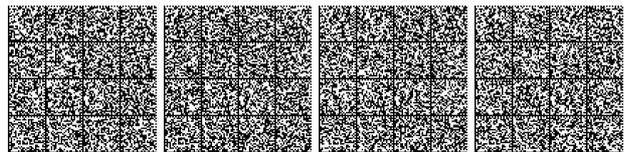
N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

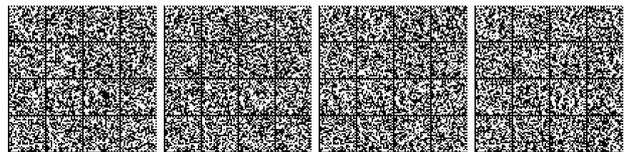
* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca





€ 6,00

