

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 156° - Numero 40

GAZZETTA UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA



PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 7 ottobre 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

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 76. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 21 luglio 2015 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Basilicata - Modifiche e integrazioni alla legge di stabilità regionale 2015 - Riordino delle provvidenze economiche e contributi - Ricorso del Governo - Denunciato finanziamento di determinate provvidenze anche tramite le maggiori entrate rinvenienti dall'applicazione della legge regionale n. 14 del 2015 "Disposizioni in materia di veicoli", già impugnata dal Governo (ricorso n. 62/2015) - Denunciata illegittimità in via derivata, a fronte della previsione della copertura della spesa affidata a entrate derivanti da una legge oggetto di impugnativa - Lesione del principio di copertura finanziaria.

- Legge della Regione Basilicata 11 maggio 2015, n. 18, art. 1.
- Costituzione, art. 81, comma terzo.

Pag. 1

- N. 77. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 29 luglio 2015 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Energia - Norme della Regione Abruzzo - Localizzazione delle centrali di compressione e di spinta del gas funzionali ai metanodotti - Possibilità, anche ai fini dell'espressione dell'intesa di cui all'art. 52-*quinquies*, comma 2, del D.P.R. n. 327 del 2001, nelle sole zone (aree e nuclei) industriali della Regione dove l'impatto ambientale e il rischio sismico sono minori - Ricorso del Governo - Denunciato diniego *ex lege* dell'intesa regionale nei procedimenti di autorizzazione di impianti localizzati in zone diverse da quelle industriali, con effetto automatico di incompatibilità implicita - Esorbitanza dal potere normativo della Regione nella materia di competenza concorrente "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" - Richiamo alla giurisprudenza della Corte costituzionale (in particolare, alla sentenza n. 182 del 2013).

- Legge della Regione Abruzzo 8 giugno 2015, n. 13, art. 1, comma 1, nella parte in cui aggiunge l'art. 1.2, comma 1, alla legge regionale 10 marzo 2008, n. 2.
- Costituzione, art. 117, commi primo, secondo, lett. *h)*, *m)* ed *s)*, e terzo; d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, art. 52-*quinquies*, comma 2.

Energia - Norme della Regione Abruzzo - Distanze di sicurezza per i nuovi metanodotti - Fissazione da parte della Regione di distanze crescenti in proporzione all'aumentare del diametro delle condotte e della loro pressione d'esercizio - Ricorso del Governo - Denunciata interferenza con la funzione di determinazione delle norme tecniche di costruzione degli impianti di trasporto di gas naturale, espressamente riservata allo Stato ed esercitata con il D.M. 17 aprile 2008 - Contrasto con ulteriori norme statali di principio poste a salvaguardia dell'unitarietà della regolazione e gestione dei sistemi di approvvigionamento e trasporto nazionale di energia - Incidenza sulla realizzazione di infrastrutture del trasporto del gas localizzate a livello interregionale, con lesione delle prerogative sia dello Stato, sia delle Regioni confinanti.

- Legge della Regione Abruzzo 8 giugno 2015, n. 13, art. 1, comma 1, nella parte in cui aggiunge l'art. 1.2, comma 2, alla legge regionale 10 marzo 2008, n. 2.
- Costituzione, art. 117, commi primo, secondo, lett. *h)*, *m)* ed *s)*, e terzo; legge 23 agosto 2004, n. 239, art. 1, commi 1, 4 [in particolare, lett. *d)* ed *f)*] e 7, lett. *c)*; d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, art. 52-*quinquies*, comma 2; decreto del Ministro dello sviluppo economico 17 aprile 2008.



Energia - Norme della Regione Abruzzo - Localizzazione delle centrali di compressione e di spinta del gas funzionali ai metanodotti nelle sole zone (aree e nuclei) industriali della Regione - Fissazione da parte della Regione di distanze di sicurezza dai fabbricati per i nuovi metanodotti - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dei principi comunitari in materia di libera circolazione delle persone e di stabilimento - Violazione dei principi che tutelano la libera iniziativa economica e la proprietà privata - Violazione del riparto costituzionale delle competenze legislative - Contrasto con le norme nazionali vigenti in materia di energia - Violazione del principio di leale collaborazione.

- Legge della Regione Abruzzo 8 giugno 2015, n. 13, art. 1.
- Costituzione, artt. 41, 42, 43, 117, primo comma, (118 e 120); Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), artt. 43 e 49; d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, art. 52-*quinquies*, comma 2.

Pag. 3

N. 9. Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 10 agosto 2015 (della Provincia autonoma di Bolzano)

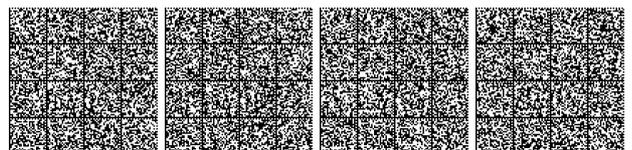
Sanità pubblica - Ordinanza del Ministro della salute recante "Misure straordinarie di polizia veterinaria in materia di tubercolosi, brucellosi bovina e bufalina, brucellosi ovi-caprina, leucosi bovina enzootica" - Previsione di un obbligo di identificazione elettronica per gli animali - Disciplina delle movimentazioni per monticazione - Ricorso per conflitto di attribuzione proposto dalla Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata violazione della competenza esclusiva provinciale in materia di agricoltura e di patrimonio zootecnico - Violazione della sfera di attribuzioni provinciali nelle materie di competenza concorrente della tutela della salute pubblica e di igiene e sanità - Violazione dei principi costituzionali relativi ai rapporti tra fonti statali e provinciali, a fronte della elusione del principio che esclude i regolamenti statali, a cui può essere assimilata l'ordinanza *de qua*, dalle materie di competenza provinciale - Introduzione di una disciplina di dettaglio - Contrasto con le decisioni della Commissione europea che hanno dichiarato il territorio della Provincia di Bolzano indenne dalle malattie alla cui prevenzione mira l'impugnata ordinanza - Contrasto con la disciplina provinciale per le movimentazioni di animali all'interno del territorio della Provincia - Violazione delle competenze provinciali in materia di trasposizione delle norme europee - Violazione delle disposizioni statutarie che parificano la lingua tedesca a quella italiana e garantiscono l'uso della madrelingua a tutti i cittadini della Provincia, a fronte del previsto utilizzo esclusivo della banca dati nazionale dell'anagrafe zootecnico disponibile solo in lingua italiana.

- Ordinanza del Ministro della salute del 28 maggio 2015.
- Costituzione, art. 117 e, in particolare, comma quinto, in riferimento all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, comma 1, n. 21, 9, comma 1, n. 10, 16, 99, 100, 101 e 102; decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 279; decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 1975, n. 484; decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616; decreto del Presidente della Repubblica 19 novembre 1987, n. 526; decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266.

Pag. 7

N. 192. Ordinanza della Corte d'appello di Catanzaro del 28 aprile 2015

Fallimento e procedure concorsuali - Procedimento per la dichiarazione di fallimento - Notificazione del ricorso e del decreto di convocazione del debitore e dei creditori istanti - Modalità di esecuzione della notifica dell'atto che non si sia potuto consegnare presso la sede della società debitrice (in specie, s.r.l.) - Sufficienza del deposito dell'atto presso la casa comunale della sede risultante dal registro delle imprese e perfezionamento della notifica nel momento del deposito stesso - Irragionevole dispa-



rità di trattamento rispetto alle norme (in particolare, art. 145 c.p.c.) ed ai principi in tema di notifiche alle persone giuridiche - Inidoneità del previsto incumbente ad assicurare la conoscibilità dell'atto - Lesione del diritto di difesa e della garanzia del contraddittorio.

- Regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, art. 15, comma terzo, come sostituito dall'art. 17, comma 1, lett. a), del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221.
- Costituzione, artt. 3 e 24. Pag. 17

N. 193. Ordinanza del Tribunale di Roma del 5 maggio 2015

Impiego pubblico - Ferie maturate e non godute all'atto della cessazione del rapporto - Previsione che non danno luogo alla corresponsione di trattamenti economici sostitutivi - Previsione che la violazione oltre a comportare il recupero delle somme indebitamente erogate è fonte di responsabilità disciplinare ed amministrativa per il dirigente responsabile - Violazione del principio di uguaglianza per irragionevolezza - Violazione del principio della retribuzione proporzionata ed adeguata - Lesione del diritto alle ferie annuali retribuite e non rinunciabili - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla normativa comunitaria (art. 7, comma 2, Direttiva CE 2003/88).

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 5, comma 8.
- Costituzione, artt. 3, 36, commi primo e terzo, e 117, primo comma, in relazione all'art. 7 della Direttiva 2003/88/CE del 4 novembre 2003. Pag. 22

N. 194. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Calabria - Sezione Staccata di Reggio Calabria del 14 maggio 2015

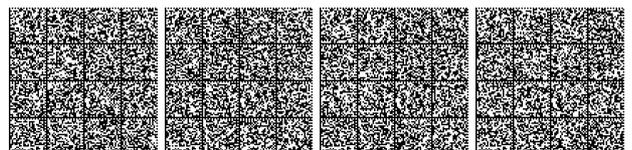
Patrocinio a spese dello Stato - Ammissione al gratuito patrocinio di enti o associazioni - Limitazione agli enti ed associazioni che non perseguono scopi di lucro e non esercitano attività economica - Lesione del principio di solidarietà sociale - Violazione del principio di uguaglianza per l'ingiustificato deterioro trattamento degli enti che esercitano attività economica rispetto alle persone fisiche - Incidenza sul diritto di difesa e di azione in giudizio.

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, art. 119, ultima parte.
- Costituzione, artt. 2, 3 e 24. Pag. 28

N. 195. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 2 dicembre 2014.

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario - Previsione che il fondo sperimentale di riequilibrio, come determinato ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. n. 23/2011, il fondo perequativo, come determinato ai sensi dell'art. 13 del medesimo d.lgs., sono ridotti e che le riduzioni da applicare a ciascun Comune, a decorrere dall'anno 2013, sono determinate con decreto di natura regolamentare del Ministero dell'interno, in proporzione alla media delle spese sostenute per consumi intermedi nel triennio 2010-2012, desunte dal SIOPE - Violazione dell'autonomia finanziaria dei Comuni - Violazione del principio che stabilisce il divieto dei vincoli di destinazione per il fondo perequativo.

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 16, comma 6.
- Costituzione, artt. 97, comma secondo, e 119, commi primo e terzo. Pag. 31



N. 196. Ordinanza del Consiglio di Stato del 2 febbraio 2015

Edilizia e urbanistica - Turismo - Norme della Regione Campania - Strutture territoriali ricettive all'aria aperta - Previsione che le unità abitative per il soggiorno di turisti quali tende ed altri mezzi autonomi di pernottamento, quali roulotte, maxi caravan e case mobili, anche se collocati permanentemente entro il perimetro delle strutture ricettive regolarmente autorizzate, non costituiscono attività rilevanti ai fini urbanistici, edilizi e paesaggistici, a condizione che conservino meccanismi di rotazione in funzione, non possiedano alcun collegamento di natura permanente al terreno e gli allacciamenti alle reti tecnologiche, gli accessori e le pertinenze siano removibili in ogni momento - Violazione del principio di uguaglianza per l'irragionevole disparità di trattamento con l'usuale regime autorizzativo proprio del restante spazio del vincolo e riguardo a tutti gli altri manufatti a destinazione turistica - Lesione del principio di tutela del paesaggio - Violazione del principio di tutela della salute - Violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Violazione della sfera di competenza legislativa concorrente statale in materia di governo del territorio per il contrasto con i principi fondamentali posti dalla legislazione statale in materia.

- Legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 4, art. 1, comma 129.
- Costituzione, artt. 3, 9, 32 e 117, commi secondo, lett. s), e terzo.

Pag. 38

N. 197. Ordinanza del Consiglio di Stato del 27 aprile 2015

Impiego pubblico - Prestazioni lavorative rese nei giorni destinati al riposo settimanale o nei giorni festivi infrasettimanali - Previsione, con norma di interpretazione autentica che non danno diritto a retribuzione a titolo di lavoro straordinario se non per le ore eccedenti l'ordinario turno di servizio giornaliero - Applicabilità anche ai rapporti giuridici in essere alla data dell'entrata in vigore della norma censurata, con la sola eccezione delle vicende definite con giudicato - Violazione del principio di uguaglianza per irragionevolezza - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla CEDU.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 296 (*recte*: n. 147), art. 1, comma 476.
- Costituzione, artt. 3 e 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Pag. 44

N. 198. Ordinanza del Tribunale di Verona del 12 maggio 2015

Responsabilità civile dei magistrati - Responsabilità per colpa grave - Ampliamento dei casi in cui si configura - Introduzione delle nuove ipotesi costituite dal "travisamento del fatto o delle prove" - Estensione ad esse dell'obbligo di rivalsa dello Stato nei confronti del magistrato - Denunciata equivocità e indefinibilità della nuova fattispecie di illecito - Inidoneità a delimitare l'ambito della responsabilità del magistrato, dell'obbligo di rivalsa statale e del sindacato disciplinare sui provvedimenti giudiziari - Incidenza sull'indipendenza e autonomia della funzione giurisdizionale - Irragionevole svuotamento della clausola di irresponsabilità dei magistrati per l'attività valutativa del fatto e delle prove.

- Legge 27 febbraio 2015, n. 18, artt. 2, comma 1, lett. b) e c), e 4, comma 1, il primo sostitutivo dei commi 2 e 3 e aggiuntivo del comma 3-*bis* all'art. 2 della legge 13 aprile 1988, n. 117, il secondo modificativo dell'art. 7, comma 1, della medesima legge.
- Costituzione, artt. 3, 101, comma secondo, e 111, comma secondo.

Responsabilità civile dei magistrati - Giudizio risarcitorio nei confronti dello Stato per fatto illecito del magistrato - Abolizione della fase preliminare di delibazione in camera di consiglio della ammissibilità e non manifesta infondatezza della domanda - Conseguente soppressione del termine che ricollegava l'esercizio dell'azione disciplinare alla comunicazione di ammissibilità della domanda - Denunciata possibilità



per l'attore che proponga domanda inammissibile o palesemente infondata di influire indebitamente sul giudizio causativo del danno o sulla serenità del giudice (condizionando la sua valutazione o provocandone l'astensione, anche attraverso l'avvio del procedimento disciplinare) - Incidenza sull'indipendenza e autonomia della funzione giurisdizionale - Incongruità della scelta legislativa in raffronto alla previsione, con finalità deflattive, di filtri di ammissibilità per i giudizi di appello e di Cassazione.

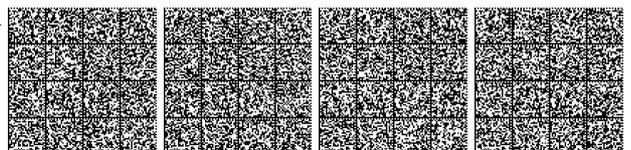
- Legge 27 febbraio 2015, n. 18, artt. 3, comma 2, e 6, il primo abrogativo dell'art. 5 della legge 13 aprile 1988, n. 117, il secondo modificativo dell'art. 9, comma 1, della medesima legge.
- Costituzione, artt. 3, 25, primo comma, 101, comma secondo, e 111, comma secondo.

Responsabilità civile dei magistrati - Azione di rivalsa dello Stato nei confronti del magistrato - Obbligatorietà del suo esercizio - Denunciata sottrazione alla Presidenza del Consiglio dei ministri del diritto di valutare la convenienza dell'azione - Violazione del diritto di non agire in giudizio, implicito in quello di difesa - Irragionevolezza sotto più profili (diversità dei presupposti soggettivi dell'azione di rivalsa rispetto a quella risarcitoria nei confronti dello Stato, obbligatorietà della rivalsa anche in caso di intervenuta transazione nel giudizio risarcitorio, diversità di disciplina rispetto all'azione di regresso nei confronti degli altri dipendenti pubblici).

- Legge 27 febbraio 2015, n. 18, art. 4, comma 1, modificativo dell'art. 7, comma 1, della legge 13 aprile 1988, n. 117.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

Responsabilità civile dei magistrati - Maggiori oneri a carico dello Stato derivanti dall'applicazione delle norme che prevedono l'ampliamento delle ipotesi di responsabilità per colpa grave, la risarcibilità del danno non patrimoniale conseguente ad atto o fatto del magistrato e l'obbligo di rivalsa statale - Denunciata omessa indicazione dei mezzi per farvi fronte.

- Legge 27 febbraio 2015, n. 18, artt. 2, comma 1, lett. *a)*, *b)* e *c)* [modificativo del comma 1, sostitutivo dei commi 2 e 3 e aggiuntivo del comma *3-bis* all'art. 2 della legge 13 aprile 1988, n. 117], e 4 [sostitutivo dell'art. 7 della medesima legge].
- Costituzione, art. 81, comma terzo.





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 76

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 21 luglio 2015
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Basilicata - Modifiche e integrazioni alla legge di stabilità regionale 2015 - Riordino delle provvidenze economiche e contributi - Ricorso del Governo - Denunciato finanziamento di determinate provvidenze anche tramite le maggiori entrate rinvenienti dall'applicazione della legge regionale n. 14 del 2015 "Disposizioni in materia di veicoli", già impugnata dal Governo (ricorso n. 62/2015) - Denunciata illegittimità in via derivata, a fronte della previsione della copertura della spesa affidata a entrate derivanti da una legge oggetto di impugnativa - Lesione del principio di copertura finanziaria.

- Legge della Regione Basilicata 11 maggio 2015, n. 18, art. 1.
- Costituzione, art. 81, comma terzo.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato presso i cui Uffici domicilia in Roma, Via dei Portoghesi, 12,

Nei confronti della Regione Basilicata, in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore*,

Per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge regionale Basilicata 11 maggio 2015, n. 18 «Modifiche ed integrazioni all'art. 21 della legge regionale 27 gennaio 2015, n. 5» «Legge di stabilità regionale 2015», pubblicata nel B.U. Basilicata 16 maggio 2015, n. 20, quanto all'art. 1, ai sensi dell'art. 127 della Costituzione.

La predetta legge della Regione Basilicata viene impugnata con riferimento alle richiamate disposizioni, giusta delibera del Consiglio dei ministri in data 10 luglio 2015, depositata in estratto unitamente al presente ricorso, per il seguente motivo.

MOTIVO

1) L'art. 1 della l.r. n. 18/2015 è illegittimo per contrasto con l'art. 81, terzo comma, della Costituzione.

1.1. L'art. 1 della legge della Regione Basilicata dell'11 maggio 2015, n. 18 recita:

Art. 1. — Modifiche e integrazioni all'art. 21 della legge regionale 27 gennaio 2015, n. 5 «Legge di Stabilità regionale 2015».

1. L'art. 21 della legge regionale 27 gennaio 2015, n. 5 - Legge di Stabilità regionale 2015 è così sostituito:

«Articolo 21 (*Riordino delle provvidenze economiche e contributi*). — 1. A decorrere dall'anno 2015 le provvidenze economiche di cui alla legge regionale 26 luglio 1982, n. 22, alla legge regionale 4 settembre 1989, n. 26, ed alla legge regionale 25 agosto 1981, n. 30, come modificata dalla legge regionale 23 novembre 2004, n. 23, possono essere erogate agli assistiti aventi un ISEE di euro 14.000,00 per un importo di euro 240,00 mensili e un ISEE compreso fra euro 14.001,00 e euro 21.000,00 per un importo di euro 120,00 mensili.

2. Ai pazienti che effettuano dialisi domiciliari viene corrisposto, altresì, un contributo aggiuntivo pari ad euro 150,00 mensili, fermo restando il tetto massimo ISEE di cui al precedente comma 1.

3. Il contributo deve essere erogato ai pazienti ogni due mesi.

4. Per far fronte alle esigenze finanziarie maturate al 31 dicembre 2014 sulla base della normativa previgente, nonché per quelle rinvenienti dall'applicazione del presente articolo relativamente alle annualità 2015, 2016 e 2017, sono stanziati euro 2.500.000,00 per l'anno 2015, euro 3.000.000,00 per l'anno 2016 ed euro 5.449.000,00 per l'anno 2017 a valere sulla Missione 12 Programma 04.



5. All'attuazione del presente articolo sono destinate, per l'anno 2015, ulteriori risorse pari ad euro 2.570.000 derivanti dalle maggiori entrate rivenienti dall'applicazione della legge regionale Disposizioni in materia di veicoli ultraventennali, approvata dal Consiglio regionale in data 24 marzo 2015; per gli anni successivi l'entità dell'ulteriore stanziamento è fissata con la legge di stabilità.

6. Per la copertura finanziaria degli oneri derivanti dalle esigenze maturate al 31 dicembre 2014, sulla base della normativa previgente, nonché per quelle rivenienti dall'applicazione del presente articolo, il cui ammontare, per l'esercizio 2015, è stimabile, complessivamente, in euro 4.870.000,00, sono previste le seguenti coperture:

Esercizio 2015:

a) per euro 2.500.000,00 a valere sullo stanziamento riveniente dalla Missione 12 Programma 04;

b) per euro 2.370.000,00 apportando le variazioni in termini di competenza e di cassa sul bilancio di previsione 2015 ed in termini di competenza sul bilancio pluriennale 2015/2017, esercizi 2016 e 2017, come di seguito esplicitato:

Variazione in aumento

Stato di previsione delle entrate

Titolo 1000000 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa

Tipologia 1010100 - Imposte, tasse e proventi assimilati

Categoria 1010199 - Altre imposte, tasse e proventi

euro 2.370.000,00

Missione 12 - Diritti sociali, politiche sociali e famiglia

Programma 04 - Interventi per soggetti a rischio di esclusione sociale

euro 2.370.000,00

7. La Giunta regionale, con proprio provvedimento, è autorizzata ad apportare le variazioni sui pertinenti capitoli del bilancio appartenenti ai Titoli, Tipologie e Categorie delle Entrate ed alla Missione 12 e Programma 04 sopra richiamati.»

1.2. Dal dato testuale riportato si evince che la Regione Basilicata ha inteso finanziare «le provvidenze economiche di cui alla legge regionale 26 luglio 1982, n. 22, alla legge regionale 4 settembre 1989, n. 26, ed alla legge regionale 25 agosto 1981, n. 30, come modificata dalla legge regionale 23 novembre 2004, n. 23» anche avvalendosi per il 2015, nei limiti dell'importo di euro 2.570.000,00, delle maggiori entrate «rivenienti dall'applicazione della legge regionale Disposizioni in materia di veicoli ultraventennali, approvata dal Consiglio regionale in data 24 marzo 2015».

La predetta legge è, stata, tuttavia, impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri dinanzi a codesta Corte, con ricorso n. 62/2015, per aver introdotto, pur trattandosi di un tributo «derivato», una disciplina in materia di tassa automobilistica sui veicoli di particolare interesse storico e collezionistico ultraventennali in deroga alla normativa statale e, dunque, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, che riserva allo Stato la materia del sistema tributario, e dell'art. 119, secondo comma, Cost., che subordina la possibilità per le Regioni e gli enti locali di stabilire ed applicare tributi ed entrate alla natura «propria» (non derivata) dei medesimi e comunque al rispetto dei principi statali di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

La legge regionale n. 14/2015, «Disposizioni in materia di veicoli ultraventennali», ha, infatti, introdotto nuove disposizioni in materia di tassa automobilistica, ed in particolare all'art. 1, comma 4, ha inserito due nuovi commi all'interno dell'articolo 39 della legge regionale n. 4/15, i commi 2-bis e 2-ter, con i quali, in deroga alla disciplina statale, ha reintrodotta l'esenzione dal pagamento della tassa automobilistica per i veicoli ultraventennali di particolare interesse storico e collezionistico, nonché la tassa di circolazione forfettaria a carico degli stessi ove circolanti su pubblica strada.

Il comma 2-bis reintroduce, infatti, l'esenzione per gli autoveicoli ed i motoveicoli di anzianità tra i 20 e i 30 anni classificati d'interesse storico e collezionistico, iscritti in uno dei registri ASI, Storico Lancia, Italiano Fiat, Italiano Alfa Romeo, Storico FMI, al 31 dicembre 2014. La norma è, dunque, in contrasto con l'articolo 63 della legge n. 342 del 2000, che nella versione vigente, per effetto delle modifiche apportate dall'art. 1, comma 666 della legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità 2015), non prevede più l'esenzione dalla tassa automobilistica per i veicoli di particolare interesse storico e collezionistico dal 20° al 29° anno di età, bensì solo l'esenzione per veicoli e motoveicoli a decorrere dal trentesimo anno di costruzione.

Il successivo comma 2-ter, inoltre, ha istituito la «tassa di circolazione forfettaria» su veicoli e motoveicoli di anzianità dai 20 ai 30 anni di età di interesse storico o collezionistico per il caso in cui essi siano messi su strada, per i quali la normativa statale prevede comunque l'assoggettamento alla tassa automobilistica ordinaria (art. 63 della legge n. 342 del 2000), con la conseguenza che la Regione, per i predetti veicoli, ha anche sostituito il regime di tassazione ordinaria, prevista dalla legislazione statale, con un tributo *ad hoc*.



1.3. Ne consegue che anche l'art. 1 della legge n. 18/2015 è illegittimo in via derivata perché la copertura della spesa è affidata alle dichiarate «maggiori entrate» rinvenenti da una legge regionale oggetto di impugnativa dinnanzi a codesta Corte, impugnativa che, qualora venisse accolta, priverebbe della norma fonte delle risorse economiche di copertura le maggiori provvidenze economiche previste con la legge regionale impugnata con il presente ricorso.

La legge n. 18/2015 contrasta, pertanto, con l'articolo 81, terzo comma, della Costituzione per mancata copertura finanziaria, atteso che la copertura finanziaria dipende da una legge, la legge regionale n. 14/2015, che si ritiene illegittima per i predetti motivi, oggetto di giudizio di costituzionalità proposto in via principale e pendente dinanzi a codesta Corte.

P. Q. M.

Alla luce di quanto sopra esposto si conclude affinché ai sensi dell'art. 127 della Costituzione sia dichiarata l'illegittimità costituzionale della legge n. 18 del 2015 della Regione Basilicata nei limiti anzidetti.

Nel chiedersi sin d'ora la riunione del presente giudizio con quello avente numero di ricorso 62/2015, si deposita l'estratto in originale della delibera del Consiglio dei ministri del 10 luglio 2015 ed il relativo allegato.

Roma, 10 luglio 2015

L'Avvocato dello Stato: VENTURINI

15C00284

N. 77

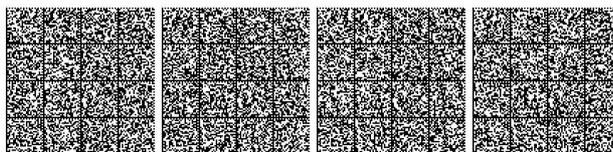
*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 29 luglio 2015
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Energia - Norme della Regione Abruzzo - Localizzazione delle centrali di compressione e di spinta del gas funzionali ai metanodotti - Possibilità, anche ai fini dell'espressione dell'intesa di cui all'art. 52-*quinquies*, comma 2, del D.P.R. n. 327 del 2001, nelle sole zone (aree e nuclei) industriali della Regione dove l'impatto ambientale e il rischio sismico sono minori - Ricorso del Governo - Denunciato diniego *ex lege* dell'intesa regionale nei procedimenti di autorizzazione di impianti localizzati in zone diverse da quelle industriali, con effetto automatico di incompatibilità implicita - Esorbitanza dal potere normativo della Regione nella materia di competenza concorrente "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" - Richiamo alla giurisprudenza della Corte costituzionale (in particolare, alla sentenza n. 182 del 2013).

- Legge della Regione Abruzzo 8 giugno 2015, n. 13, art. 1, comma 1, nella parte in cui aggiunge l'art. 1.2, comma 1, alla legge regionale 10 marzo 2008, n. 2.
- Costituzione, art. 117, commi primo, secondo, lett. *h)*, *m)* ed *s)*, e terzo; d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, art. 52-*quinquies*, comma 2.

Energia - Norme della Regione Abruzzo - Distanze di sicurezza per i nuovi metanodotti - Fissazione da parte della Regione di distanze crescenti in proporzione all'aumentare del diametro delle condotte e della loro pressione d'esercizio - Ricorso del Governo - Denunciata interferenza con la funzione di determinazione delle norme tecniche di costruzione degli impianti di trasporto di gas naturale, espressamente riservata allo Stato ed esercitata con il D.M. 17 aprile 2008 - Contrasto con ulteriori norme statali di principio poste a salvaguardia dell'unitarietà della regolazione e gestione dei sistemi di approvvigionamento e trasporto nazionale di energia - Incidenza sulla realizzazione di infrastrutture del trasporto del gas localizzate a livello interregionale, con lesione delle prerogative sia dello Stato, sia delle Regioni confinanti.

- Legge della Regione Abruzzo 8 giugno 2015, n. 13, art. 1, comma 1, nella parte in cui aggiunge l'art. 1.2, comma 2, alla legge regionale 10 marzo 2008, n. 2.
- Costituzione, art. 117, commi primo, secondo, lett. *h)*, *m)* ed *s)*, e terzo; legge 23 agosto 2004, n. 239, art. 1, commi 1, 4 [in particolare, lett. *d)* ed *f)*] e 7, lett. *c)*; d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, art. 52-*quinquies*, comma 2; decreto del Ministro dello sviluppo economico 17 aprile 2008.



Energia - Norme della Regione Abruzzo - Localizzazione delle centrali di compressione e di spinta del gas funzionali ai metanodotti nelle sole zone (aree e nuclei) industriali della Regione - Fissazione da parte della Regione di distanze di sicurezza dai fabbricati per i nuovi metanodotti - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dei principi comunitari in materia di libera circolazione delle persone e di stabilimento - Violazione dei principi che tutelano la libera iniziativa economica e la proprietà privata - Violazione del riparto costituzionale delle competenze legislative - Contrasto con le norme nazionali vigenti in materia di energia - Violazione del principio di leale collaborazione.

- Legge della Regione Abruzzo 8 giugno 2015, n. 13, art. 1.
- Costituzione, artt. 41, 42, 43, 117, primo comma, (118 e 120); Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), artt. 43 e 49; d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, art. 52-*quinquies*, comma 2.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato (codice fiscale n. 80224030587 per il ricevimento degli atti, Fax 06/96514000 e Pec ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it), presso i cui uffici è legalmente domiciliato in Roma, via dei Portoghesi n. 12, Contro la Regione Abruzzo (codice fiscale n. 80003170661) in persona del Presidente della Giunta Regionale *pro tempore*, piazza S. Giusta Palazzo Centi - L'Aquila - cap. 67100.

Per la declaratoria della Illegittimità Costituzionale della legge regionale Abruzzo n. 13 dell'8 giugno 2015, pubblicata sul B.U.R. Regione Abruzzo n. 51 Speciale del 9 giugno 2015, avente ad oggetto «Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 10 marzo 2008 n. 2 recante «Provvedimenti urgenti a tutela del territorio regionale», in particolare l'art. 1 della legge regionale n. 13/2015, come da delibera del Consiglio dei ministri in data 17 luglio 2015.

Illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge regionale n. 13 dell'8 giugno 2015, per contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., nonché con l'art. 117, secondo comma, Cost., lettere *h*), *m*) ed *s*) e con l'art. 117, terzo comma, Cost.

Con la legge regionale n. 13 dell'8 giugno 2015, la Regione Abruzzo ha apportato modifiche ed integrazioni alla legge regionale 10 marzo 2008 n. 2, recante «Provvedimenti urgenti a tutela del territorio regionale».

L'art. 1 della legge regionale presenta profili di illegittimità costituzionale.

L'art. 1, della legge regionale Abruzzo 8 giugno 2015, n. 13 integra la legge regionale Abruzzo 10 marzo 2008, n. 2 (Provvedimenti urgenti a tutela del territorio regionale), introducendo, dopo l'art. 1, il seguente art. 1.2, comma 1: «Le centrali di compressione e di spinta del gas funzionali ai metanodotti di cui all'art. 52-*quinquies*, comma 2 del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327 «T. U. delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità (Testo *A*), anche ai fini dell'espressione dell'intesa di cui al comma 5 dell'art. 52-*quinquies* del medesimo decreto del Presidente della Repubblica, sono localizzate, in ottemperanza alle disposizioni del Piano regionale della qualità dell'aria, nelle zone (aree e nuclei) industriali della Regione dove l'impatto ambientale e il rischio sismico sono minori».

La legge regionale Abruzzo, prevede, ai fini dell'espressione dell'intesa regionale nell'ambito del procedimento di autorizzazione previsto dalla normativa statale, che le centrali di spinta del gas funzionali ai metanodotti vengano localizzate in aree determinate, quali le zone (aree e nuclei) industriali.

La disposizione regionale in primis, determina l'introduzione di un divieto costituito dalla incompatibilità nella localizzazione e realizzazione in aree diverse da quelle indicate dalla norma, con una disposizione in grado, da sola, di produrre l'effetto di incompatibilità; inoltre travalica i limiti imposti al potere normativo regionale, ponendosi in contrasto con le disposizioni della Costituzione sancite dall'art. 117, primo comma, secondo comma, lettere *h*), *m*) ed *s*).

Il diniego implicito *ex lege* dell'intesa regionale, per quegli impianti localizzati in aree diverse da quelle indicate dalla norma in precedenza riportata, comporta un «effetto automatico» e ineludibile della incompatibilità implicita; in particolare, viene implicitamente predeterminato (negando ogni possibilità di un esito positivo alle relative istruttorie) l'esito negativo delle istanze di autorizzazione eventualmente proposte di centrali di spinta dai soggetti interessati, localizzate in aree diverse da quelle industriali.

Al riguardo si rammenta che la disciplina relativa alla localizzazione di impianti a gas rientra nella materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», assegnata dall'articolo 117, comma 3 della Costituzione alla potestà legislativa concorrente Stato-Regioni.

Su analoga norma regionale dell'Abruzzo, codesta Ecc.ma Corte Costituzionale si è già espressa con la sentenza n. 182/2013, che nel dichiarare costituzionalmente illegittimo l'art. 3 della legge regionale Abruzzo n. 28/2012, nella parte in cui poneva limiti alla localizzazione di impianti di oleodotti e gasdotti ha statuito che «è precluso quindi alla legge regionale ostacolare gli obiettivi sottesi ad interessi ascrivibili alla sfera dei principi fondamentali individuati dal legislatore statale».



Si evidenzia che la Corte Costituzionale si è già pronunciata su questioni analoghe a quella in argomento, dichiarando l'incostituzionalità di alcune norme regionali che disponevano l'incompatibilità / inidoneità di determinati impianti e infrastrutture con specifiche aree del territorio regionale.

Secondo la Corte, le norme regionali si ponevano in contrasto:

- (i) con la normativa nazionale di riferimento,
- (ii) impedivano - di fatto - il rilascio della prescritta intesa da parte della Regione precludendo alle amministrazioni statali l'esercizio dell'azione amministrativa di loro competenza, e/o
- (iii) violavano il principio di leale collaborazione (sentenze Corte Cost. 282/2009 e 119/2010 aventi ad oggetto la realizzazione di impianti eolici e 331/2010 in materia di impianti nucleari).

Più in generale, la Corte Costituzionale, sul tema del rapporto fra legislazione nazionale e regionale, ha sancito che in nessun caso la Regione può utilizzare «la potestà legislativa allo scopo di rendere inapplicabile nel proprio territorio una legge dello Stato che ritenga costituzionalmente illegittima, se non addirittura dannosa o inopportuna, anziché agire in giudizio dinnanzi a questa Corte, ai sensi dell'art. 127 Cost.» (tra le altre, sentenza n. 198 del 2004).

Illegittimità costituzionale dell'art. 1 (seconda parte) della legge regionale n. 13 dell'8 giugno 2015, per violazione dell'art. 1, commi 1, 4 e comma 7, della legge 23 agosto 2004, n. 239, e per contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., nonché con l'art. 117, secondo comma, Cost., lettere *h*), *m*) ed *s*) e con l'art. 117, terzo comma, Cost.

Alla stessa stregua si ritiene di dubbia legittimità costituzionale l'art. 1, - seconda parte - della legge regionale Abruzzo 8 giugno 2015 n. 13, che inserisce nella legge regionale n. 2/2008 il seguente articolo 1.2 comma 2 "Fatte salve le norme nazionali relative alle distanze di sicurezza dei metanodotti della rete nazionale esistente, per i nuovi metanodotti la Regione stabilisce distanze che crescono in proporzione all'aumentare del diametro delle condotte e della loro pressione d'esercizio secondo l'allegata Tabella A) e le note per condotte con categoria di posa "8".

La norma regionale stabilisce, ancorché - e in maniera illogica - facendo salve le norme nazionali, distanze di sicurezza interferendo con una funzione espressamente riservata allo Stato dalla legge 23 agosto 2004, n. 239, art. 1, comma 7, lett. *c*) che infatti attribuisce allo Stato la «determinazione dei criteri generali tecnico-costruttivi e delle norme tecniche essenziali degli impianti di produzione, trasporto, stoccaggio e distribuzione dell'energia», criteri generali individuati dal DM 17 aprile 2008.

Per altro la citata legge statale dispone all'articolo 1, comma 1, che «Nell'ambito dei principi derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, sono principi fondamentali in materia energetica, ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, quelli posti dalla presente legge. Sono, altresì, determinate disposizioni per il settore energetico che contribuiscono a garantire la tutela della concorrenza, la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, la tutela dell'incolumità e della sicurezza pubblica fatta salva la disciplina in materia di rischi da incidenti rilevanti, la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema al fine di assicurare l'unità giuridica ed economica dello Stato e il rispetto delle autonomie regionali e locali, dei trattati internazionali e della normativa comunitaria (...).».

Il comma 4, dell'articolo 1 delle medesima legge n. 239/2004, muovendosi nell'ambito normativo così delineato dal comma 1, aggiunge che lo Stato e le Regioni, al fine di assicurare su tutto il territorio nazionale i livelli essenziali delle prestazioni concernenti l'energia nelle sue varie forme e in condizioni di omogeneità sia con riguardo alle modalità di fruizione sia con riguardo ai criteri di formazione delle tariffe e al conseguente impatto sulla formazione dei prezzi, garantiscono:

a) l'adeguatezza delle attività energetiche strategiche di produzione, trasporto e stoccaggio per assicurare adeguati standard di sicurezza e di qualità del servizio nonché la distribuzione e la disponibilità di energia su tutto il territorio nazionale;

b) l'adeguato equilibrio territoriale nella localizzazione delle infrastrutture energetiche, nei limiti consentiti dalle caratteristiche fisiche e geografiche delle singole regioni, prevedendo eventuali misure di compensazione e di riequilibrio ambientale e territoriale qualora esigenze connesse agli indirizzi strategici nazionali richiedano concentrazioni territoriali di attività, impianti e infrastrutture ad elevato impatto territoriale.

Conseguentemente, la disciplina regionale avversata segna una chiara contrapposizione con quanto disposto dalla legge n. 239/2004, in quanto pone limiti stringenti alla localizzazione, impedendone la realizzazione su larga parte del territorio regionale, delle centrali di spinta e conseguentemente anche dei collegati gasdotti di interesse nazionale.



Al riguardo sono imprescindibili anche le seguenti considerazioni di ordine tecnico relative all'esercizio delle infrastrutture della rete gas, infatti, a differenza delle infrastrutture elettriche, dove le stazioni possono essere posizionate anche a chilometri di distanza dal collegato elettrodotto, nel trasporto di gas naturale le centrali di spinta costituiscono parte integrante e funzionale al sistema di trasporto e pertanto non possono che essere localizzate lungo il tracciato del metanodotto; ne deriva che la norma in questione pone limiti alla realizzazione di intere infrastrutture del trasporto nazionale del gas naturale, ledendo non solo le prerogative statali ma anche quelle delle regioni confinanti in ragione del fatto che le infrastrutture di che trattasi sono localizzate a livello interregionale.

È necessario, inoltre, rilevare che il dettato normativo di cui alla citata lett. f) del comma 4 della legge n. 239/2004, trova concreta applicazione nell'art. 52-*quinquies*, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica n. 327/2001 ove si prevede, quale forma di coordinamento tra l'istituzione regionale e quella statale in una materia a legislazione concorrente, che l'atto conclusivo del procedimento di autorizzazione sia adottato d'intesa con la Regione interessata.

La legge regionale Abruzzo introduce, pertanto, un regime differente da quello individuato a livello statale per la definizione delle norme tecniche di costruzione degli impianti di trasporto di gas naturale e, in tal modo, in contrasto con le previsioni del D.M. 17 aprile 2008, ledendo le competenze assegnate al legislatore statale per ragioni di salvaguardia dell'unitarietà della regolazione e della gestione dei sistemi di approvvigionamento e di trasporto nazionale di energia.

Per quanto sopra la legge regionale n. 13/2015 presenta in realtà profili di incostituzionalità del tutto analoghi a quelli che avevano determinato l'impugnazione da parte del Governo della legge regionale n. 28/2012, come già in precedenza aveva fatto con la legge regionale n. 32/2009, e per la quale la Corte ne ha già dichiarato l'illegittimità costituzionale con la citata sentenza n. 182/2013.

Illegittimità costituzionale del medesimo art. 1 della legge regionale n. 13/2015, per contrasto con l'art. 117, comma 1, Cost.; violazione dei principi comunitari in materia di libera circolazione delle persone e di stabilimento (art. 43 e 49 del Trattato U.E.); 41, 42 e 43 Cost. violazione dei principi che tutelano la libera iniziativa economica e la proprietà privata; 117, terzo comma: violazione del riparto costituzionale delle competenze legislative.

Sotto altro profilo, si deduce la illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge regionale. Abruzzo n. 13/2015, tenuto conto che la materia in oggetto rientra tra quelle a competenza concorrente e quindi la potestà legislativa regionale deve esplicarsi all'interno del quadro di riferimento tracciato dal legislatore nazionale e con spirito di collaborazione.

Questi principi, nel caso di specie, sarebbero violati ponendosi, la legge regionale, in contrasto con le norme nazionali vigenti in materia di energia; 118 e 120 Cost.; violazione del principio di leale collaborazione: se si considera che ad oggi ben due *iter* amministrativi, relativi a un gasdotto e ad una centrale di compressione facenti parti della Rete Nazionale Gasdotti, sono stati ostacolati dalle due leggi regionali sopra citate, con le quali era stato stabilito il divieto di costruzione di metanodotti e impianti di spinta della rete nazionale gasdotti e avverso le quali la Presidenza del Consiglio ha sollevato l'eccezione di costituzionalità, confermata dalla Corte Costituzionale, e che comunque hanno comportato un aggravio del procedimento sia sui tempi che sulle modalità di svolgimento.

Per questi motivi, si chiede l'annullamento - sotto i vari profili sopra evidenziati dell'art. 1 della legge regionale n. 13/2015, ai sensi dell'articolo 127 della Costituzione.

P. Q. M.

Si chiede che codesta Ecc.ma Corte Costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimo l'art. 1 della legge della Regione Abruzzo n.13/2015, come da delibera del Consiglio dei ministri in data

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

- 1. estratto della delibera del Consiglio dei ministri*;
- 2. copia della Legge regionale impugnata;*

Con ogni salvezza.

Roma, 14 luglio 2015

Avvocato dello Stato: RAGO



N. 9

Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 10 agosto 2015
(della Provincia autonoma di Bolzano)

Sanità pubblica - Ordinanza del Ministro della salute recante “Misure straordinarie di polizia veterinaria in materia di tubercolosi, brucellosi bovina e bufalina, brucellosi ovi-caprina, leucosi bovina enzootica” - Previsione di un obbligo di identificazione elettronica per gli animali - Disciplina delle movimentazioni per monticazione - Ricorso per conflitto di attribuzione proposto dalla Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata violazione della competenza esclusiva provinciale in materia di agricoltura e di patrimonio zootecnico - Violazione della sfera di attribuzioni provinciali nelle materie di competenza concorrente della tutela della salute pubblica e di igiene e sanità - Violazione dei principi costituzionali relativi ai rapporti tra fonti statali e provinciali, a fronte della elusione del principio che esclude i regolamenti statali, a cui può essere assimilata l'ordinanza *de qua*, dalle materie di competenza provinciale - Introduzione di una disciplina di dettaglio - Contrasto con le decisioni della Commissione europea che hanno dichiarato il territorio della Provincia di Bolzano indenne dalle malattie alla cui prevenzione mira l'impugnata ordinanza - Contrasto con la disciplina provinciale per le movimentazioni di animali all'interno del territorio della Provincia - Violazione delle competenze provinciali in materia di trasposizione delle norme europee - Violazione delle disposizioni statutarie che parificano la lingua tedesca a quella italiana e garantiscono l'uso della madrelingua a tutti i cittadini della Provincia, a fronte del previsto utilizzo esclusivo della banca dati nazionale dell'anagrafe zootecnico disponibile solo in lingua italiana.

- Ordinanza del Ministro della salute del 28 maggio 2015.
- Costituzione, art. 117 e, in particolare, comma quinto, in riferimento all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, comma 1, n. 21, 9, comma 1, n. 10, 16, 99, 100, 101 e 102; decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 279; decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 1975, n. 484; decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616; decreto del Presidente della Repubblica 19 novembre 1987, n. 526; decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266.

La Provincia Autonoma di Bolzano (codice fiscale e partita I.V.A. n. 00390090215), in persona del suo Presidente e legale rappresentante *pro tempore*, Arno Kompatscher, rappresentata e difesa, tanto congiuntamente quanto disgiuntamente, in virtù di procura speciale Rep. n. 24211 del 3 agosto 2015, rogata dal Segretario Generale della Giunta provinciale dott. Eros Magnago, nonché in virtù di deliberazione della Giunta provinciale di autorizzazione a stare in giudizio n. 858 del 28 luglio 2015, dagli avv.ti Renate von Guggenberg (codice fiscale VNGRNT57L45A952K - Pec: Renate.Guggenberg@pec.prov.bz.it), Stephan Beikircher (codice fiscale BKRSPP65E10B160H - Pec: Stephan.Beikircher@pec.prov.bz.it), Cristina Bernardi (codice fiscale BRNCST64M47D548L - Pec: Cristina.Bernardi@pec.prov.bz.it) e Laura Fadanelli (codice fiscale FDNLRA65H69A952U - Pec: Laura.Fadanelli@pec.prov.bz.it), tutti del Foro di Bolzano, con indirizzo di posta elettronica avvocatura@provincia.bz.it ed indirizzo di posta elettronica certificata anwaltschaft.avvocatura@pec.prov.bz.it e n. fax 0471/412099, e dall'avv. Michele Costa (codice fiscale CSTMHL-38C30H501R), del Foro di Roma, con indirizzo di posta elettronica costamicheleavv@tin.it e presso lo studio di quest'ultimo in Roma, via Bassano del Grappa n. 24, elettivamente domiciliata (indirizzo di posta elettronica certificata: michelecosta@ordineavvocatiroma.org e n. fax 06/3729467);

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente del Consiglio in carica; In relazione all'ordinanza della Ministra della salute 28 maggio 2015 avente ad oggetto «Misure straordinarie di polizia veterinaria in materia di tubercolosi, brucellosi bovina e bufalina, brucellosi ovi-caprina, leucosi bovina enzootica» pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 144 del 24 giugno 2015.

FATTO

1. La Provincia autonoma di Bolzano, in forza dell'art. 8, comma 1, cifra 21), dello Statuto speciale di autonomia per il Trentino Alto Adige/Südtirol ha competenza esclusiva in materia di agricoltura, foreste e Corpo forestale, patrimonio zootecnico ed ittico, istituti fitopatologici, consorzi agrari e stazioni agrarie sperimentali, servizi antigrandine e bonifica.

Anche la tutela della salute rientra nella competenza concorrente della Provincia. Infatti, l'art. 117 della Costituzione, come sostituito dall'art. 3 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, non riserva allo Stato la compe-



tenza esclusiva in materia di tutela della salute, ma la annovera tra le materie di competenza concorrente delle regioni ordinarie.

Ne deriva l'applicazione dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 il quale prescrive che le disposizioni della citata 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.

La Provincia autonoma di Bolzano, in forza dell'art. 9, comma 1, cifra 10), dello Statuto speciale di autonomia per il Trentino Alto Adige/Südtirol ha comunque competenza concorrente in materia di igiene e sanità, e in forza dell'art. 16 dello Statuto le spetta anche la competenza amministrativa in tale materia.

2. Nell'esercizio delle suddette competenze la materia è stata da tempo disciplinata da varie leggi provinciali.

Con specifico riferimento all'oggetto disciplinato dall'ordinanza qui impugnata, si deve soprattutto ricordare la recente legge provinciale 19 maggio 2015, n. 5 in tema di «Riordino dell'Istituto zooprofilattico sperimentale delle Venezie e istituzione di una rete di sorveglianza epidemiologica veterinaria» con la quale è stata istituita (*cf.* art. 4) una rete di sorveglianza epidemiologica veterinaria con l'obiettivo di assicurare la sorveglianza nei confronti delle malattie degli animali e delle zoonosi, di garantire la sicurezza degli alimenti di origine animale, di raccogliere dati epidemiologici e di attribuire qualifiche sanitarie ufficiali alle aziende, mantenere tramite controlli periodici le qualifiche attribuite e garantire il rispetto di tutte le disposizioni in materia di polizia veterinaria. L'implementazione di tale rete consente un'efficiente mappatura e valutazione del rischio, su cui programmare i controlli ufficiali dei servizi veterinari.

La legge provinciale 12 gennaio 1983, n. 3 (Esercizio delle funzioni in materia veterinaria e riordino dei servizi veterinari), e successive modifiche, disciplina, all'art. 4, le attribuzioni del servizio provinciale veterinario tra cui:

il coordinamento della raccolta delle informazioni epidemiologiche concernenti le strutture e il funzionamento dei servizi veterinari, necessarie per la programmazione, il coordinamento e la verifica dell'attività (comma 1, lettera a);

la cura dei necessari collegamenti con le amministrazioni sanitarie dello Stato, delle Regioni e della Provincia autonoma di Trento (comma 1, lettera b);

Il comma 4 del citato art. 4 stabilisce che il direttore del servizio veterinario provinciale svolge le funzioni di autorità sanitaria veterinaria nell'ambito provinciale per l'applicazione della normativa nazionale e comunitaria.

In base al comma 5 dell'art. 4 compete al direttore del servizio veterinario provinciale, in particolare, l'adozione di:

a) provvedimenti autorizzativi e prescrittivi in materia di igiene e sanità pubblica veterinaria e di polizia veterinaria connessi alle profilassi di Stato o altri programmi di profilassi adottati sul territorio provinciale ovvero riguardanti il territorio di più comuni, ivi compresi quelli già demandati al veterinario provinciale o comunque decentrati dallo Stato, determinando - nel rispetto delle disposizioni comunitarie vigenti - eventuali premi a favore di coloro che collaborano all'attuazione delle singole misure;

b) provvedimenti successivi all'accertamento delle violazioni di cui all'art. 672 del codice penale, come depenalizzate dall'art. 33, comma 1, lettera a), della legge 24 novembre 1981, n. 689;

c) particolari misure dirette a proteggere le aziende zootecniche indenni da malattie o infezioni che possono mettere in pericolo la sanità del patrimonio zootecnico, o a conseguire il risanamento di quelle infette, provvedimenti nel settore della profilassi delle malattie di cui alle liste dell'«Office International des Epizooties» (OIE) nonché della protezione e dell'identificazione degli animali, provvedimenti attinenti i requisiti igienici delle strutture destinate alla produzione e commercializzazione degli alimenti di origine animale e dei mangimi nonché le relative modalità operative e provvedimenti concernenti i requisiti strutturali ed organizzativi delle strutture veterinarie, rispettando comunque la normativa comunitaria vigente nei diversi settori sopra richiamati;

d) direttive e criteri ai servizi veterinari delle aziende speciali unità sanitarie locali in materia di profilassi e polizia veterinaria, lavorazione e commercializzazione dei prodotti di origine animale nonché della produzione e commercializzazione per uso zootecnico al fine di coordinare le relative attività ed assicurare la globalità, l'uniformità e l'efficienza delle prestazioni.

e) provvedimenti autorizzativi relativi alla produzione di mangimi semplici, composti, completi o complementari di cui agli articoli 4 e 5 della legge 15 febbraio 1963, n. 281, e successive modifiche. L'accertamento dei requisiti ivi previsti viene svolto dal servizio veterinario provinciale.

f) provvedimenti successivi all'accertamento o alla contestazione sul territorio provinciale di tutte le violazioni in materia veterinaria.

L'art. 5 della predetta legge provinciale n. 3/1983 attribuisce al Presidente della Provincia la facoltà di adottare i provvedimenti contingibili e urgenti in materia di polizia veterinaria che interessino il territorio di due o più comuni o



l'intero territorio provinciale a norma dell'art. 52 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Statuto speciale), e dell'art. 63 del T.U. delle leggi regionali sull'ordinamento dei comuni approvato con deliberazione della Giunta regionale 24 aprile 1980, n. 577. Egli adotta altresì i provvedimenti in via sostitutiva nell'ipotesi prevista dall'art. 35 dello stesso T.U.

Il comma 2 di tale art. 5 precisa che la relativa attività istruttoria, tecnica e amministrativa è espletata dal competente servizio veterinario provinciale, che può avvalersi a tal fine della collaborazione dei servizi delle U.S.L. interessate ed il comma 3 dispone che l'esecuzione dei provvedimenti di cui sopra è demandata al presidente del comitato di gestione dell'U.S.L.

Infine si rileva che ancora con legge provinciale 27 aprile 1995, n. 9 (Istituzione dell'anagrafe provinciale del bestiame e delle aziende di allevamento e disposizioni urgenti nel settore dell'agricoltura) è stata istituita l'anagrafe provinciale del bestiame e delle aziende di allevamento.

La finalità generale della suddetta legge provinciale n. 9 del 1995 è indicata dal primo comma dell'art. 1, così come sostituito dall'art. 32 della legge provinciale 28 luglio 2003, n. 12: «Al fine di realizzare un sistema di identificazione e di registrazione che permetta una puntuale applicazione sul territorio provinciale degli interventi in materia veterinaria, zootecnica e lattiero-casearia, presso il Servizio veterinario provinciale è istituita l'anagrafe provinciale del bestiame della specie bovina, ovina, caprina e suina e delle relative aziende di allevamento.»

L'art. 1, comma 3, della predetta legge provinciale n. 9/1995, così come sostituito dall'art. 18 della legge provinciale 15 maggio 2000, n. 9 chiarisce che «ai fini di dare puntuale esecuzione all'art. 1, comma 37, della legge 28 marzo 1997, n. 81, il servizio veterinario delle aziende speciali unità sanitarie locali collabora nella gestione dell'anagrafe di cui al comma 1 secondo le disposizioni impartite dal direttore del Servizio veterinario provinciale.»

L'art. 1, comma 36, del decreto-legge 31 gennaio 1997 n. 11 (Misure straordinarie per la crisi del settore lattiero-caseario ed altri interventi urgenti a favore dell'agricoltura), così come sostituito dalla legge di conversione 28 marzo 1997, n. 81, riguarda la realizzazione di un sistema informativo nazionale basato su un'unica banca dati distribuita, elaborata anche sulla base dei dati e delle relative variazioni trasmessi dall'Associazione italiana allevatori (AIA) e dai soggetti pubblici delegati alla gestione del sistema allevatorio italiano. Tale banca dati è stata istituita al fine di rendere disponibili in modo aggiornato e continuo i dati reali derivanti dall'applicazione del decreto del Presidente della Repubblica 30 aprile 1996, n. 317, recante norme per l'attuazione della direttiva n. 92/102/CEE relativa alla identificazione ed alla registrazione degli animali. Il comma 37 dispone che la banca dati, di cui al comma 36, è articolata su tre livelli: locale, regionale e nazionale collegati in rete.

La legge provinciale detta disposizioni sull'identificazione degli animali (art. 4 L.P. n. 9/1995, come modificato dall'art. 18 della legge provinciale 15 maggio 2000, n. 9), disponendo che tutti i capi delle specie di cui all'art. 1 [bovina, ovina, caprina e suina (comma 1), equini (comma 1-bis)] sono identificati a cura dell'Associazione [Associazione provinciale delle organizzazioni zootecniche altoatesine (art. 1, comma 2)] mediante l'apposizione di una marca auricolare e/o tatuaggio o altro sistema ausiliario entro venti giorni dalla nascita dell'animale, e comunque prima che questo lasci l'azienda di nascita.

Per gli animali provenienti da territorio extraprovinciale è previsto che viene acquisito il contrassegno già apposto ed ove questo non esista, si provvede all'identificazione di cui al comma 1.

Infine si prevede che l'Associazione trasmette mensilmente al Servizio veterinario provinciale l'elenco descrittivo degli animali identificati, ai fini della registrazione.

L'art. 5 della l.p. n. 9/1995 dispone che l'anagrafe provinciale del bestiame è fonte ufficiale utilizzabile come riferimento ai fini degli adempimenti previsti dalla normativa provinciale, statale e comunitaria in materia zootecnica, lattiero-casearia e sanitaria. Il comma 2 dispone espressamente che i dati registrati all'anagrafe provinciale possono essere sostitutivi delle certificazioni e dei registri previsti dalla normativa di cui al comma 1.

L'art. 7-bis l.p. n. 9/1995, come inserito dall'art. 18 della legge provinciale 15 maggio 2000, n. 9, chiarisce che per quanto non espressamente previsto dal presente capo trova applicazione la normativa comunitaria vigente in materia.

Inoltre, la Provincia autonoma, in esecuzione delle disposizioni provinciali predette ha emanato tramite decreto 19 agosto 2009, n. 31.12/464892 del direttore del servizio veterinario provinciale (a ciò autorizzato dall'art. 4, comma 5, lettera c), della legge provinciale 12 gennaio 1983, n. 3) disposizioni sanitarie per la movimentazione di animali vivi da reddito in provincia di Bolzano.

L'art. 1 di tale decreto n. 31.12/464892/2009 disciplina la movimentazione nell'ambito del territorio della Provincia di Bolzano di animali vivi da reddito, non destinati alla macellazione e prevede che nel territorio della Provincia di Bolzano è consentito movimentare bovini, equidi, ovini, caprini, suini e camelidi del nuovo mondo, non destinati alla



macellazione, senza il modello 4 emesso dal detentore degli animali o dal veterinario ufficiale ai sensi dell'art. 31 e senza il modello 7 di cui all'art. 42 del decreto del Presidente della Repubblica 8 febbraio 1954, n. 320.

Il comma 2 prescrive che i bovini devono essere tuttavia scortati dal passaporto bovino, di cui all'art. 6 e gli equidi dal passaporto equino di cui all'art. 7.

Il comma 3 prescrive che devono essere rispettati inoltre i seguenti requisiti:

a) Ai sensi delle disposizioni comunitarie vigenti il detentore responsabile deve provvedere a comunicare al veterinario ufficiale competente, entro una settimana, l'introduzione e l'uscita dei bovini, degli equidi, degli ovini, dei caprini, dei suini e dei camelidi del nuovo mondo in un'azienda o stalla di sosta, o dei bovini all'alpeggio; tale comunicazione può essere fatta anche via fax, e-mail o tramite altre modalità stabilite dal Servizio veterinario provinciale e dall'Azienda Sanitaria.

b) In deroga alla lettera a), nel caso di movimentazione di bovini verso malghe o pascoli di alta montagna, la comunicazione di cui sopra può avvenire tramite trasmissione dell'elenco, previsto dall'art. 2 della decisione della Commissione del 20 agosto 2001, n. 672, e successive modifiche, effettuata entro una settimana dall'arrivo degli animali.

c) La comunicazione di cui alla lettera a) deve essere fatta per i bovini, gli equidi, gli ovini, i caprini, i suini ed i camelidi del nuovo mondo acquistati nell'ambito delle aste, non da parte del detentore, bensì da parte delle strutture deputate all'organizzazione delle aste stesse. La struttura deputata all'organizzazione dell'asta provvede a controllare per via informatica, sotto la sorveglianza di un veterinario ufficiale, lo stato sanitario degli animali e delle relative aziende prima dell'ammissione degli animali all'asta stessa.

Con decreto 29 maggio 2008, n. 31.12/295281 il direttore del servizio veterinario provinciale ha emanato nuove disposizioni in materia di identificazione degli animali prescrivendo per l'identificazione degli ovi-caprini: «1. Tutti gli animali da riproduzione delle specie ovina e caprina di età superiore a 12 mesi, detenuti in Provincia di Bolzano, vengono identificati tramite una marca auricolare, applicata all'orecchio sinistro, e tramite un bolo ruminale, conformemente al Regolamento (CE) n. 21/2004. Gli ovini ed i caprini, avviati alla macellazione entro i 12 mesi di età, vengono identificati solo mediante una marca auricolare di color salmone, applicata all'orecchio sinistro. Gli animali da macello, che non vengono avviati alla macellazione entro il primo anno di età, devono essere riidentificati mediante una marca auricolare, applicata all'orecchio sinistro, e mediante un bolo ruminale.

2. Le dimensioni del bolo ruminale da utilizzare vengono stabilite dal Servizio veterinario provinciale, tenuto conto della specie e dell'età degli animali da identificare e delle conoscenze scientifiche disponibili.»

Per quanto concerne i bovini la disciplina si trova al regolamento (CE) n. 1760/2000 che prevedeva, prima della modifica apportata dal regolamento (UE) n. 653/2014, l'applicazione del relativo marchio auricolare convenzionale apposto su ciascun orecchio.

Il regolamento (UE) n. 653/2014 mira ora ad introdurre gradualmente le modalità di identificazione elettronica prevedendo che dal 18 luglio 2019 gli Stati dovranno garantire che l'identificazione ufficiale dei bovini possa avvenire anche sulla base di un identificatore elettronico.

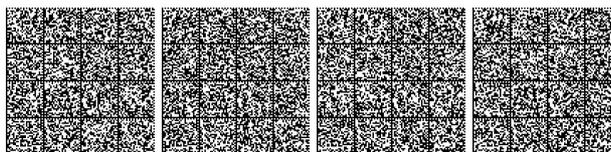
3. Ciò premesso, è avvenuto che la Ministra della salute, con Ordinanza 28 maggio 2015, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 144 del 24 giugno 2015, ha emanato delle «Misure straordinarie di polizia veterinaria in materia di tubercolosi, brucellosi bovina e bufalina, brucellosi ovi-caprina, leucosi bovina enzootica», prevedendo - fra l'altro - l'obbligo generalizzato d'identificazione elettronica per gli animali, la disciplina generalizzata delle movimentazioni per monticazione e le attribuzioni di competenze ai direttori generali delle Aziende sanitarie locali.

Testualmente l'ordinanza per le parti ritenute lesive delle competenze provinciali prevede testualmente:

«Art. 2 (*Obiettivi delle Aziende sanitarie locali*). — 1. Le regioni e le province autonome non ufficialmente indenni, di seguito denominati: U.I., assegnano ai direttori generali delle Aziende sanitarie locali, tra gli altri, l'obiettivo prioritario di raggiungere la qualifica sanitaria di territorio ufficialmente indenne da tubercolosi, brucellosi bovina e bufalina, brucellosi ovi-caprina e leucosi bovina enzootica.

2. L'obiettivo di cui al comma 1 è conseguito attraverso l'esecuzione del 100% dei controlli programmati sulle aziende e sugli animali ai sensi della normativa vigente e una riduzione programmata di almeno il 10% annuo su base regionale della prevalenza di ciascuna malattia, ed è valutato attraverso le informazioni registrate nei sistemi informativi, fino al raggiungimento della percentuale di prevalenza necessaria per richiedere il riconoscimento della qualifica di territorio U.I.

3. Le regioni e le province autonome U.I. da tubercolosi, brucellosi bovina e bufalina, brucellosi ovi-caprina e leucosi bovina enzootica, assegnano ai direttori generali delle Aziende sanitarie locali, tra gli altri, l'obiettivo di mantenere la suddetta qualifica.



4. Nei territori U.I. e in quelli non U.I. la programmazione del diradamento dei controlli è concordata con il Ministero della salute, sentito il parere dei Centri di riferimento, entro l'ultimo trimestre dell'anno precedente a quello cui si riferisce la programmazione.

5. Le Aziende sanitarie locali sensibilizzano gli allevatori in merito all'obbligo di denuncia dei casi di aborto, anche contestualmente allo svolgimento in campo delle attività di profilassi previste.»

«Art. 3 (*Identificazione degli animali e registrazione delle attività*). — 1. Su tutto il territorio nazionale, fatti salvi gli obblighi di registrazione previsti dalle norme vigenti, il proprietario degli animali, direttamente o tramite persona delegata, registra individualmente nella Banca dati nazionale dell'anagrafe zootecnica, di seguito denominata: BDN, entro 7 giorni dall'identificazione e comunque prima di ogni spostamento, tutti i capi identificati elettronicamente.

2. Nei territori non U.I. i capi oggetto di transumanza/monticazione/demonticazione o che si spostano per pascolo vagante, oppure allevati allo stato brado o semibrado, fatta eccezione per gli animali già identificati elettronicamente, sono identificati mediante bolo endoruminale o con altro mezzo identificativo associato a prelievo di materiale genetico dal proprietario entro 6 mesi dall'entrata in vigore della presente ordinanza. Nel caso di mancata identificazione elettronica da parte del proprietario, il Servizio veterinario dell'ASL territorialmente competente, di seguito denominato: Servizio veterinario, provvede d'ufficio al più presto possibile e comunque prima di ogni spostamento, con spese a carico del proprietario.

3. Le misure di cui al comma 2 possono essere applicate anche nei territori U.I. sulla base della valutazione del rischio.

4. Nei territori non U.I. il Servizio veterinario, fatta eccezione per gli animali già identificati elettronicamente e per gli agnelli destinati ad essere macellati entro sei mesi dalla nascita, provvede ad identificare mediante bolo endoruminale gli animali presenti negli allevamenti infetti entro due giorni dalla notifica ufficiale al proprietario o detentore della positività degli animali. Tale modalità d'identificazione sostituisce la marcatura con asportazione di un lembo del padiglione auricolare a forma di T di cui al comma 2, art. 8 del decreto del Ministero della sanità 15 dicembre 1995 n. 592.

5. Nei territori U.I., in caso di focolaio, le autorità competenti regionali, fatti salvi gli obblighi previsti dalle norme vigenti, possono adottare la misura di cui al comma 4.

6. Su tutto il territorio nazionale, il Servizio veterinario rende disponibili tutte le informazioni relative all'esecuzione e all'esito delle attività di profilassi previste dalla presente ordinanza nel Sistema Informativo SANAN, accessibile tramite il portale www.vetinfo.sanita.it, entro 7 giorni dall'acquisizione dei risultati. Entro il 30 novembre di ogni anno il predetto Servizio veterinario rende disponibili le informazioni relative alla programmazione delle attività per l'anno successivo. Dette attività di registrazione possono essere effettuate anche mediante la modalità di cooperazione applicativa.

7. Su tutto il territorio nazionale le movimentazioni degli animali, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente ordinanza, sono autorizzate esclusivamente tramite l'utilizzo del modello informatizzato, la cui funzionalità è resa disponibile nella BDN.»

«Art. 6 (*Misure sanitarie per le stalle di sosta presenti sul territorio nazionale*). — 1. Su tutto il territorio nazionale le stalle di sosta costituiscono unità epidemiologiche distinte da ogni altra struttura zootecnica e, in quanto tali, sono fisicamente e funzionalmente separate da altre aziende da riproduzione o da ingrasso.

2. Ai sensi dell'art. 1, lettera r) del decreto legislativo 22 maggio 1999, n. 196, e dell'art. 2, lettera m) del decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 193, il commerciante o il detentore della stalla di sosta deve assicurare il trasferimento degli animali, entro i termini previsti dai sopracitati decreti legislativi, ad altra azienda non di sua proprietà.

3. In caso di permanenza degli animali oltre i termini previsti dai sopracitati decreti legislativi, il Servizio veterinario applica al commerciante o detentore della stalla di sosta le sanzioni di cui all'art. 13, comma 1.

4. L'autorizzazione della stalla di sosta è revocata ai sensi dell'art. 13, comma 3.

5. Al fine di evitare contatti fisici diretti o indiretti, i commercianti garantiscono la netta separazione degli animali destinati direttamente al macello da quelli da vita nonché degli animali con qualifica sanitaria differente. In caso di mancata applicazione di quanto previsto al periodo precedente, il Servizio veterinario esegue sugli animali da vita, a spese del commerciante, tutti i controlli previsti dai piani di risanamento. In alternativa può essere disposto l'invio al macello.

6. In caso di correlazione epidemiologica con focolai di infezione in altri allevamenti o nel caso di riscontro di lesioni in sede di macellazione, il Servizio veterinario controlla tutti gli animali ancora presenti nella stalla di sosta con spese a carico del commerciante. In caso di positività di uno o più animali, tutti gli animali presenti sono abbattuti entro 15 giorni attuando le procedure di disinfezione della stalla.



7. Le stalle di sosta sono soggette a controllo da parte del Servizio veterinario almeno una volta al mese. I controlli sono eseguiti sia sulla documentazione che sugli animali e, se necessario, sono disposti approfondimenti diagnostici.

8. Le attività di controllo sulle stalle di sosta sono rendicontate utilizzando l'apposita funzionalità informatica disponibile nel portale VETINFO accessibile tramite l'indirizzo www.vetinfo.it.»

«Art. 9 (*Provvedimenti per gli allevamenti destinati a transumanza, monticazione e pascolo vagante, semibrado e brado permanente*). — 1. Su tutto il territorio nazionale il Servizio veterinario autorizza la movimentazione per transumanza e monticazione, il pascolo vagante, semibrado e brado permanente, esclusivamente di animali provenienti da allevamenti U.I. da tubercolosi, brucellosi e leucosi e indenni da brucellosi, identificati ai sensi dell'art. 3, comma 1.

2. All'atto del rilascio dell'autorizzazione di cui al comma precedente il Servizio veterinario verifica che i territori destinati alla transumanza, monticazione, semibrado e brado permanente compresi quelli demaniali, siano identificati, geo-referenziati e registrati nella BDN. In caso negativo l'attività di registrazione dei pascoli deve essere effettuata al più presto e comunque completata entro 12 mesi dall'entrata in vigore della presente ordinanza.

3. Ai fini del rilascio dell'autorizzazione di cui al comma 1, nei territori non U.I. gli animali devono essere stati sottoposti ad accertamento diagnostico con esito favorevole nei trenta giorni precedenti lo spostamento al pascolo.

4. In deroga al precedente comma 3, i territori non U.I. che nell'anno precedente hanno raggiunto la prevalenza minima necessaria per il conseguimento della qualifica, effettuano il controllo di cui al comma 3 nei tre mesi antecedenti lo spostamento per il pascolo.

5. Su tutto il territorio nazionale, sulla base della valutazione del rischio, gli animali possono essere sottoposti ad un controllo entro trenta giorni dal rientro dal pascolo: per la tubercolosi, se di età superiore alle 6 settimane, per la brucellosi bovina e per la leucosi bovina enzootica, se di età superiore ai 12 mesi; per la brucellosi ovi-caprina, se di età superiore ai 6 mesi.

6. Nel caso di animali allevati allo stato brado o semibrado su pascolo permanente, il proprietario garantisce la cattura e il contenimento per effettuare i controlli previsti dalla presente ordinanza.

7. In caso di pascoli comuni, su cui insistono animali di più allevamenti, questi sono considerati come un'unica unità epidemiologica e a elevato rischio.

8. Le regioni e province autonome di Trento e di Bolzano possono disporre, sulla base della valutazione del rischio, ulteriori controlli al pascolo, anche a campione, per gli animali che si spostano verso i territori di competenza e provenienti dai territori di altre regioni.

9. La procedura di richiesta, di conferma e di rilascio dell'autorizzazione per gli spostamenti di cui ai commi precedenti è attuata esclusivamente mediante l'utilizzo delle apposite funzionalità informatiche presenti nella BDN.

10. Il Servizio veterinario, nel caso in cui verifichi la persistenza nei pascoli del territorio di competenza di animali senza proprietario, dispone la loro cattura e sequestro, anche con l'ausilio delle forze dell'ordine al fine di sottoporli ai controlli anagrafici e sanitari. Terminati i controlli gli animali entrano nella disponibilità del Comune.

11. La disposizione di cui al comma 10 si applica anche ai casi in cui il proprietario di capi allevati allo stato brado permanente dichiara al Servizio veterinario competente di non essere in grado di catturare e contenere gli animali oggetto di controllo sanitario.»

«Art. 12 (*Verifiche*). — 1. I responsabili dei servizi veterinari di sanità animale delle aziende sanitarie locali effettuano e documentano, nell'ambito delle verifiche dell'efficacia dei controlli previste dall'art. 8.3 del regolamento (CE) 882/2004:

a) verifiche sul campo circa il rispetto delle procedure seguite per le attività previste dalle disposizioni della presente ordinanza e della normativa vigente in materia;

b) verifiche, almeno ogni 4 mesi, del rispetto delle percentuali e della tempistica dell'attività svolta monitorata attraverso i sistemi informativi SANAN; SIMAN; BDN, con particolare riguardo a:

accertamenti diagnostici previsti dai piani di profilassi;

misure da applicare agli allevamenti infetti di cui all'art. 5, commi da 1 a 4;

identificazione elettronica d'ufficio di cui all'art. 3, commi 2 e 3;

controlli svolti presso le stalle di sosta, di cui all'art. 6 e provvedimenti conseguenti;

controlli svolti presso gli allevamenti da ingrasso di cui all'art. 7;

accertamenti diagnostici di cui all'art. 9, commi 3 e 4 e provvedimenti conseguenti.»



Occorre inoltre rammentare che la Commissione europea con diverse decisioni ha dichiarato il territorio della provincia di Bolzano ufficialmente indenne da leucosi bovina enzootica (decisione 13 luglio 1999, n. 465), da brucellosi bovina (decisione 13 luglio 1999, n. 466), da tubercolosi bovina (decisione 13 luglio 1999, n. 467), da rinotracheite bovina infettiva (decisione 25 luglio 2000, n. 502) e da brucellosi ovina e caprina (decisione 21 giugno 2002, n. 482).

Com'è quindi evidente, l'ordinanza ministeriale del 28 maggio 2015 interviene nelle materie di competenza provinciale (agricoltura, patrimonio zootecnico e tutela della salute) in cui allo Stato non spetta alcun potere regolamentare e in cui la Provincia ha già provveduto, anche in attuazione delle norme europee, con proprie leggi a regolare la materia. Essa è pertanto gravemente lesiva delle attribuzioni costituzionali della Provincia Autonoma di Bolzano ricorrente che, pertanto, la impugna sollevando il conflitto di attribuzioni per i seguenti motivi di Diritto;

Violazione delle competenze provinciali di cui agli articoli 8, comma 1, cifra 21), 9, comma 1, cifra 10), e 16 dello Statuto speciale del Trentino-Alto Adige/Südtirol (decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670) e relative norme di attuazione (decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 279, decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 1975, n. 484, e decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266), nonché dell'art. 117 della Costituzione in riferimento all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3/2001. Violazione dei principi costituzionali relativi ai rapporti tra fonti statali e provinciali. Introduzione di una disciplina di dettaglio.

L'ordinanza impugnata interviene in materia dell'agricoltura, del patrimonio zootecnico e di tutela della salute pubblica; ciò risulta dal preambolo ove si legge che essa è stata emanata «Ritenuto necessario e urgente, proseguire e intensificare ulteriormente l'attività di lotta alla tubercolosi bovina, alla brucellosi bovina e bufalina, alla brucellosi ovi-caprina, nonché alla leucosi bovina enzootica nei territori nazionali non ancora ufficialmente indenni.....».

Ritenuto pertanto necessario rafforzare le misure di sorveglianza anche nei territori ufficialmente indenni, al fine di tutelare la qualifica sanitaria acquisita».

Per ciò stesso l'ordinanza viola le competenze provinciali in materia di agricoltura e patrimonio zootecnico, attribuite alla Provincia autonoma di Bolzano dagli artt. 8, comma 1, cifra 21), e 16, dello Statuto speciale di autonomia. Viene altresì violato il principio costituzionale che esclude i regolamenti statali dalle materie di competenza della Provincia. La stessa ordinanza reca inoltre una disciplina di dettaglio preclusa persino agli atti legislativi.

L'art. 8, comma 1, lettera d), del decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 279, recante norme di attuazione in materia di minime proprietà colturali, caccia e pesca, agricoltura e foreste, prevede unicamente che resta ferma la competenza degli organi statali in ordine all'importazione e all'esportazione di bestiame da allevamento e da riproduzione, nonché di materiale seminale.

In forza dell'art. 1 di tale decreto n. 279/1974, la Provincia esercita le relative funzioni amministrative ed in base all'art. 10 dello stesso decreto le funzioni amministrative statali già svolte da organi od uffici locali di cui alla lettera d) dell'art. 8 sono state delegate alle province di Trento e di Bolzano.

L'ordinanza viola altresì le competenze provinciali in materia di igiene e sanità, attribuite dagli art. 9, comma 1, cifra 10), e 16, dello stesso Statuto, come pure l'art. 117 della Costituzione in materia di tutela della salute.

Infatti, l'art. 117 della Costituzione, come sostituito dall'art. 3 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, non riserva allo Stato la competenza esclusiva in materia di tutela della salute, ma la annovera tra le materie di competenza delle regioni.

Ne deriva l'applicazione dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3/2001, 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.

Inoltre, codesta Ecc.ma Corte Costituzionale ha riconosciuto il principio secondo il quale lo Stato, quando non concorre al finanziamento della spesa sanitaria, non ha nemmeno titolo per dettare norme di coordinamento finanziario (sentenze n. 341 del 2009 n. 133 del 2010 e n. 125 del 2015).

In forza degli artt. 1 e 3 del decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 1975, n. 474, recante norme di attuazione in materia di igiene e sanità, la Provincia esercita anche le relative funzioni amministrative e agli organi statali non sono riservati poteri ispettivi o di controllo.

Inoltre, l'art. 3-bis di tale decreto assicura il coordinamento tra le funzioni in materia di igiene e sanità pubblica spettanti alle Province autonome di Trento e di Bolzano e quelle spettanti agli organi statali ai sensi dell'art. 3, con particolare riferimento agli animali vivi, tramite la costituzione di una sede dell'Ufficio veterinario per gli adempimenti degli obblighi comunitari (UVAC) e prevedendo la stipula di apposita intesa tra il Ministro competente e i Presidenti delle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Infine, un'altra norma di attuazione dello Statuto, e precisamente l'art. 4 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, stabilisce che «Nelle materie di competenza propria della regione o delle province autonome la legge non



può attribuire agli organi statali funzioni amministrative, comprese quelle di vigilanza, di polizia amministrativa e di accertamento di violazioni amministrative, diverse da quelle spettanti allo Stato secondo lo statuto speciale e le relative norme di attuazione,».

Orbene, la Ministra della sanità afferma di aver adottato l'ordinanza in questione ai sensi, fra l'altro, dell'art. 117, comma 1, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 («Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli enti locali»), ed ai sensi dell'art. 32 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 («Istituzione del servizio sanitario nazionale»); quest'ultimo, in particolare, dispone che: «Il Ministro della sanità può emettere ordinanze di carattere contingibile e urgente, in materia di igiene e sanità pubblica e di polizia veterinaria, con efficacia estesa all'intero territorio nazionale o a parte di esso comprendente più regioni.»

Nessuno dei due atti legislativi richiamati può costituire un valido fondamento dell'ordinanza impugnata tale da escludere la lesione delle attribuzioni provinciali. Non il primo, poiché il decreto legislativo n. 112 del 1998 riguarda unicamente le regioni ad autonomia ordinaria e non la Provincia autonoma ricorrente. Ma neppure il secondo, stante anche il fatto che l'art. 80, comma 1, della legge n. 833/1978 (c.d. clausola di salvaguardia) fa espressamente salve le competenze spettanti alla Provincia ricorrente in base allo Statuto speciale e alle relative norme di attuazione.

In ogni modo non trattandosi, nel caso dell'agricoltura e della tutela della salute, di materie di esclusiva competenza statale, allo Stato non spetta il potere di emanare in quella materia atti regolamentari, né ordinanze amministrative con valore normativo e quindi assimilabili ai regolamenti. È chiaro, infatti, che ciò che il sesto comma dell'art. 117 della Costituzione vuole impedire è che nelle materie attribuite alla competenza legislativa regionale possano intervenire atti di normazione secondaria dell'Amministrazione statale. Ciò è stato ribadito dall'adita Ecc.ma Corte Costituzionale in tema di delegificazione (sentt. nn. 302 e 303 del 2003), nelle materie di competenza legislativa concorrente regionale il sesto comma dell'art. 117 preclude l'intervento dei regolamenti così come di ogni fonte secondaria statale.

Sotto quest'aspetto l'ordinanza impugnata è del tutto assimilabile ad un regolamento, secondo l'insegnamento della più autorevole dottrina (SANDULLI), secondo cui tanto i regolamenti quanto le ordinanze in senso stretto sono espressione del medesimo potere di «ordinanza normativa» della Pubblica amministrazione. Del resto l'ordinanza impugnata ha un evidente contenuto normativo, caratterizzato dalla generalità ed astrattezza dei suoi precetti, che ne avvalorano la natura sostanzialmente regolamentare.

Il richiamo nell'ordinanza impugnata alla sentenza dell'adita Ecc.ma Corte Costituzionale n. 12/2004 non è pertinente, in quanto da un lato riguardava un intervento legislativo (art. 66 della legge 28 dicembre 2001, n. 448) e dall'altro l'emergenza internazionale derivante dall'encefalopatia spongiforme bovina (la «mucca pazza») di cui all'allegato 1 della decisione 2001/783/CE della Commissione del 19 novembre 2001.

In effetti, in tale sentenza l'Ecc.ma Corte ritiene la questione sollevata da tre regioni ordinarie non fondata unicamente perché riguardante iniziative previste per il contenimento della influenza catarrale dei ruminanti in relazione ad allevamenti situati in territori individuati da decisioni comunitarie in diversi Stati membri della Commissione europea riconducendo l'art. 66 della legge n. 448/2001 alle materie di legislazione esclusiva statale «profilassi internazionale» e «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema».

Nel caso ora sollevato dalla Provincia autonoma di Bolzano si tratta di un'ordinanza di carattere contingibile e urgente in materia di igiene e sanità pubblica e di polizia veterinaria (cfr. art. 31 legge n. 833/1978 richiamato nell'ordinanza impugnata) e non certo di una disposizione legislativa adottata in attuazione di un'emergenza internazionale quale la mucca pazza, l'influenza aviaria o quella suina, accertata da decisioni della Commissione europea.

Anzi, l'impugnata ordinanza si pone in stridente contrasto con le decisioni della Commissione europea che hanno dichiarato il territorio della provincia di Bolzano ufficialmente indenne dalle malattie (tubercolosi, brucellosi bovina e bufalina, brucellosi ovi-caprina, leucosi bovina enzootica) alla cui prevenzione mira l'impugnata ordinanza.

I piani di profilassi ed eradicazione elaborati e attuati dalle singole regioni e province autonome non possono certo essere ricondotti alla materia dell'emergenza sanitaria internazionale, ma più correttamente ricadono nell'ambito della tutela della salute.

Il provvedimento introduce, oltretutto, anzitempo un obbligo generalizzato d'identificazione elettronica per gli animali (art. 3, comma 1) e quindi anche per i bovini, nemmeno previsto dal regolamento europeo n. 653/2014.

Inoltre, le movimentazioni sul territorio nazionale sono autorizzate esclusivamente tramite l'utilizzo del modello informatizzato disponibile nella BDN (art. 3, comma 7).

Questa previsione stravolge il sistema attuale: non solo per quanto attiene alla disciplina specifica prevista per la provincia di Bolzano che per le movimentazioni di animali non destinati alla macellazione (decreto Direttore del Servizio veterinario provinciale 19 agosto 2009, n. 31.12/464892, art. 1, comma 1) all'interno del territorio provinciale non richiede né il modello 4 emesso dal detentore degli animali o dal veterinario ufficiale ai sensi dell'art. 31, né il



modello 7 di cui all'art. 42 del decreto del Presidente della Repubblica 8 febbraio 1954, n. 320 (Regolamento di polizia veterinaria), ma si pone in contrasto anche con l'art. 41, comma 3, dello stesso Regolamento di polizia veterinaria che non richiede alcuna autorizzazione per le movimentazioni all'interno dello stesso Comune.

Le disposizioni di cui all'art. 3, comma 6, introducono «per tutto il territorio nazionale», quindi anche per i territori ufficialmente indenni, l'obbligo di inserire nel sistema informativo SANAM tutte le informazioni relative all'esecuzione delle profilassi previste dall'ordinanza stessa.

Tale prescrizione risulta del tutto superflua nei confronti della Provincia autonoma di Bolzano, territorio ufficialmente indenne, che in ambito di profilassi ha implementato un sistema di elaborazione, trasmissione e registrazione dati, che si è rilevato efficace ed idoneo a mantenere ininterrottamente per decenni lo stato di territorio ufficialmente indenne (*cf.* decisioni della Commissione europea che hanno dichiarato ufficialmente tale territorio indenne da leucosi bovina enzootica (decisione 13 luglio 1999, n. 465), da brucellosi bovina (decisione 13 luglio 1999, n. 466), da tubercolosi bovina (decisione 13 luglio 1999, n. 467), da rinotracheite bovina infettiva (decisione 25 luglio 2000, n. 502) e da brucellosi ovina e caprina (decisione 21 giugno 2002, n. 482).

Si rammenta che la precedente ordinanza 14 novembre 2006 richiamata nell'impugnata ordinanza riguardava unicamente le regioni Calabria, Campania, Puglia e Sicilia.

L'art. 3 introduce poi prescrizioni e obblighi procedurali che vanno ad impattare in modo considerevole sul funzionamento e l'organizzazione di un sistema che comunque ha consentito di raggiungere e mantenere lo stato di territorio ufficialmente indenne.

Si ricorda che a partire dall'entrata in vigore della legge 23 dicembre 1994, art. 34, comma 3, in provincia di Bolzano il Servizio sanitario nazionale viene finanziato senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato e che quindi, a maggior ragione, non appare giustificata la previsione tramite ordinanza ministeriale di procedure che comporterebbero nuovi e gravosi oneri per la Provincia, senza considerare che non sussistono le ragioni di urgenza e necessità per tale parte del territorio.

In quest'ottica non risulta compatibile con il sistema attuale nemmeno l'art. 12 che impone l'espletamento di ulteriori attività foriere di nuovi costi a carico della Provincia.

L'art. 9 dell'ordinanza impugnata va a disciplinare le movimentazioni per monticazione. Il comma 1 opera un rinvio generico agli animali identificati ai sensi dell'art. 3, comma 1, ovvero agli animali identificati elettronicamente (*nulla quaestio* per gli ovi-caprini), ma per i bovini, sarebbe una previsione del tutto in contrasto con il sistema attuale operante nella nostra Provincia.

L'ordinanza, inoltre, (art. 9, comma 9) introduce una procedura di «richiesta, conferma e rilascio dell'autorizzazione per gli spostamenti» (verso l'alpeggio) cosa che oggi non è contemplata, né dal Regolamento di polizia veterinaria per le movimentazioni nell'ambito dello stesso Comune, né dalla disciplina provinciale (decreto del Direttore del Servizio veterinario provinciale 19 agosto 2009, n. 31.12./464892, art. 1, comma 3, lettere *a*) e *b*).

La disciplina provinciale, peraltro, riprende le disposizioni di cui alla decisione della Commissione n. 672/2001 (In provincia di Bolzano il detentore che porta gli animali in alpeggio comunica al veterinario ufficiale gli identificativi degli animali movimentati).

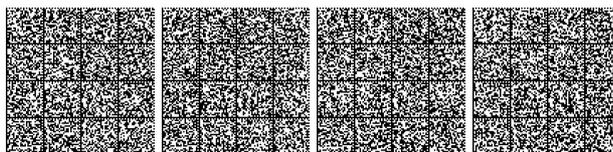
In conclusione, non spettava al Ministero della salute il potere di emettere l'ordinanza impugnata con effetti anche nella provincia di Bolzano; ordinanza che viola in modo palese le attribuzioni provinciali.

Violazione delle competenze provinciali di cui agli articoli 8, comma 1 cifra 21), 9, comma 1, cifra 10), e 16 dello Statuto speciale del Trentino-Alto Adige/Südtirol (decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670) in relazione all'art. 117, quinto comma, della Costituzione ed alla norma di attuazione di cui al decreto del Presidente della Repubblica 19 novembre 1987, n. 526, recante l'estensione alla Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol ed alle Province autonome di Trento e Bolzano delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616

Occorre inoltre rilevare che l'art. 117, quinto comma, della Costituzione prevede che le Regioni e le Province autonome partecipano all'attuazione delle norme comunitarie nelle materie di competenza legislativa concorrente e residuale.

L'art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica 19 novembre 1987, n. 526 (Estensione alla Regione Trentino-Alto Adige ed alle Province autonome di Trento e Bolzano delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616), stabilisce che spetta alle province di Trento e di Bolzano, nelle materie di cui agli articoli 4 e 5 e, rispettivamente, 8 e 9 dello Statuto, provvedere all'attuazione dei regolamenti della comunità europea, ove questi richiedano una normazione integrativa o un'attività amministrativa di esecuzione.

L'art. 16, comma 1, della legge 24 dicembre 2012, n. 234 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea), sancisce l'obbligo per le Regioni e



le Province autonome di dare attuazione, tempestivamente ed autonomamente, agli obblighi di adeguamento imposti dalla normativa comunitaria nelle materie di propria competenza.

Il regolamento (UE) n. 653/2014 mira ad introdurre gradualmente le modalità di identificazione elettronica prevedendo che dal 18 luglio 2019 gli Stati dovranno garantire che l'identificazione ufficiale dei bovini possa avvenire anche sulla base di un identificatore elettronico. Fino a quella data l'unico mezzo di identificazione ufficiale per i bovini resta la marca auricolare convenzionale (previsto dal regolamento (CE) 1760/2000 nella versione originaria).

Inoltre, l'introduzione del sistema è facoltativa: nel considerando 17 del regolamento è enunciato il principio per cui gli Stati membri, nell'introdurre l'identificazione elettronica obbligatoria per i bovini, devono tener conto anche dell'impatto economico che il sistema può avere sulla produzione e devono previamente consultare le organizzazioni rappresentative del settore delle carni bovine. Il tutto a conferma che, al di fuori di specifiche ipotesi di emergenza sanitaria, l'interesse alla tutela della salute deve comunque essere temperato con le esigenze del mercato.

Come descritto nel considerando 27 del medesimo regolamento, l'art. 7 paragrafo 2 della versione consolidata del regolamento 1760/2000, conferisce alla Commissione il potere di adottare atti delegati in materia di pascolamento stagionale dei bovini, inclusi gli obblighi di registrazione dei movimenti dei bovini stessi.

Le movimentazioni verso l'alpeggio sono disciplinate dal decreto del Direttore del Servizio veterinario 19 agosto 2009, n. 31.12/464892, in particolare art. 1, comma 2, conformemente alla decisione della Commissione 2001/672/CE del 20 agosto 2001: il detentore responsabile degli animali che intende movimentarli comunica al veterinario ufficiale competente l'elenco degli animali movimentati (la Banca dati nazionale è predisposta in modo tale che le comunicazioni relative agli ovi-caprini vengano fatte in maniera generica, comunicando solo il numero di capi movimentati e non individuandoli singolarmente).

L'adita Ecc.ma Corte Costituzionale ha precisato nella sentenza n. 126/1996 i rapporti intercorrenti tra attuazione statale di norme europee e competenze costituzionalmente assegnate alla Provincia autonoma di Bolzano, escludendo che lo Stato possa sottrarre ad essa una porzione di tali competenze.

L'ordinanza introduce, in violazione delle competenze riconosciute alla Provincia autonoma di Bolzano in materia di trasposizione delle norme europee, la diretta identificazione elettronica dei bovini senza il rispetto del limite temporale previsto dal regolamento (UE) n. 653/2014.

Spetta, quindi, alla Provincia autonoma dare concreta attuazione sul proprio territorio alle norme dell'Unione europea.

Violazione delle competenze provinciali di cui agli articoli 8, comma 1 cifra 21), 9, comma 1, cifra 10), e 16 dello Statuto speciale del Trentino-Alto Adige/Südtirol (decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670) in relazione agli articoli 99, 100, 101 e 102 dello stesso Statuto.

L'Ordinanza, all'art. 3, comma 7, prevede, inoltre, l'utilizzo esclusivo delle modalità informatiche presenti nella Banca dati nazionale dell'anagrafe zootecnica (BDN).

È pacifico che tale banca dati è disponibile unicamente in lingua italiana e di fatto la maggior parte degli utenti della Provincia di Bolzano (appartenenti al gruppo linguistico tedesco) non vedrebbe tutelato il diritto all'utilizzo della propria madrelingua.

Quindi, l'ordinanza impugnata viola altresì le disposizioni statutarie che parificano la lingua tedesca a quella italiana e garantiscono l'uso della madrelingua a tutti i cittadini della provincia di Bolzano.

Pertanto, anche sotto questo residuo aspetto sono violate le competenze della Provincia autonoma di Bolzano e non spettava al Ministero della salute il potere di emettere l'ordinanza impugnata senza prevedere la garanzia della bilinguità.

P. Q. M.

Si chiede che l'Ecc.ma Corte Costituzionale in accoglimento del presente ricorso voglia:

dichiarare che non spetta allo Stato, e per esso alla Ministra della salute, emettere l'Ordinanza 28 maggio 2015, recante «Misure straordinarie di polizia veterinaria in materia di tubercolosi, brucellosi bovina e bufalina, brucellosi ovi-caprina, leucosi bovina enzootica», con effetto anche nei confronti della Provincia autonoma di Bolzano;

e per l'effetto annullare l'ordinanza suddetta.



Si depositano con il presente ricorso i seguenti documenti:

- 1) deliberazione della Giunta provinciale di Bolzano n. 858 dd. 28 luglio 2015;
- 2) procura speciale Rep. n. 24211 del 3 agosto 2015;
- 3) ordinanza 28 maggio 2015 (estratto *Gazzetta Ufficiale* 24 giugno 2015, n. 144);
- 4) legge provinciale 19 maggio 2015, n. 5;
- 5) legge provinciale 12 gennaio 1983, n. 3;
- 6) legge provinciale 27 aprile 1995, n. 9;
- 7) decreto del Direttore di servizio 19 agosto 2009, n. 31.12/464892;
- 8) decisione della Commissione 20 agosto 2001, n. 672;
- 9) decreto del Direttore di servizio 29 maggio 2008, n. 31.12/295281;
- 10) regolamento (CE) 17 luglio 2000, n. 1760;
- 11) regolamento UE 15 maggio 2014, n. 653;
- 12) decisione della Commissione 13 luglio 1999, n. 465 - leucosi bovina enzootica;
- 13) decisione della Commissione 13 luglio 1999, n. 466 - brucellosi bovina;
- 14) decisione della Commissione 13 luglio 1999, n. 467 - tubercolosi bovina;
- 15) decisione della Commissione 25 luglio 2000, n. 502 - rinotracheite bovina infettiva;
- 16) decisione della Commissione 21 giugno 2002, n. 482 - brucellosi ovina e caprina.

Bolzano-Roma, 3 agosto 2015

avv. von Guggenberg - avv. BERNARDI - avv. BEIKIRCHER - avv. FADANELLI - avv. COSTA

15C00313

N. 192

Ordinanza del 28 aprile 2015 della Corte d'appello di Catanzaro sul reclamo proposto da Rotundo Antonio n.q. di socio e legale rappresentante della cooperativa agricola APOA Demetra soc. coop. a rl. contro Curatela del fallimento «Cooperativa agricola APOA Demetra soc. coop. a r.l.».

Fallimento e procedure concorsuali - Procedimento per la dichiarazione di fallimento - Notificazione del ricorso e del decreto di convocazione del debitore e dei creditori istanti - Modalità di esecuzione della notifica dell'atto che non si sia potuto consegnare presso la sede della società debitrice (in specie, s.r.l.) - Sufficienza del deposito dell'atto presso la casa comunale della sede risultante dal registro delle imprese e perfezionamento della notifica nel momento del deposito stesso - Irragionevole disparità di trattamento rispetto alle norme (in particolare, art. 145 c.p.c.) ed ai principi in tema di notifiche alle persone giuridiche - Inidoneità del previsto incumbente ad assicurare la conoscibilità dell'atto - Lesione del diritto di difesa e della garanzia del contraddittorio.

- Regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, art. 15, comma terzo, come sostituito dall'art. 17, comma 1, lett. a), del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

LA CORTE D'APPELLO DI CATANZARO

II SEZIONE CIVILE

Riunita in Camera di Consiglio e composta dai magistrati:

- dott. Rita Majore - Presidente;
- dott. Francesca Romano - Consigliere relatore;
- dott. Chiara Ermini - Consigliere;



Ha pronunciato la seguente ordinanza, nella causa civile d'appello iscritta al n. 1375/2014 RG, vertente tra Rotundo Antonio, nella qualità di socio e legale rappresentante della Cooperativa Agricola APOA Demetra soc. coop. a r.l., rappresentato e difeso dall'avv. Marco Costantino, elettivamente domiciliato presso il suo studio, in Catanzaro, Via Buccarelli n. 49, reclamante;

Contro:

Curatela del Fallimento «Cooperativa Agricola A.P.O.A. Demetra s.c. a r.l.», rappresentata e difesa dall'avv. Valentina Putorti, elettivamente domiciliata presso lo studio dell'avv. Daniela Dante, in Cropani, Via Sila Piccola n. 12;

Terfinance Spa, rappresentata e difesa dagli avv.ti Stefano Pugno e Rossella Campagna, elettivamente domiciliata presso quest'ultima, in Catanzaro, Via Pugliese n. 30, reclamati.

La Corte d'Appello, in esito all'udienza dell'11 marzo 2015; letti gli atti;

OSSERVA

Premesso in fatto.

Il 16 maggio 2014 la Terfinance spa ha prodotto ricorso per la dichiarazione di fallimento della APOA Demetra s.c. a r.l., deducendo di vantare un credito di € 59.648,10 portato nel decreto ingiuntivo n. 14554/2012 emesso dal Tribunale di Torino, dichiarato provvisoriamente esecutivo in pendenza di opposizione; la procedura ha preso il n. 30/2014 del R.P.F. del Tribunale di Crotona.

Il giudice delegato dal Tribunale, con provvedimento del 28 maggio 2014, ha fissato l'udienza di comparizione del debitore per il giorno 25 giugno 2014, ore 9,45. Il decreto, regolarmente trasmesso tramite PEC al creditore istante, non è stato comunicato al debitore: l'attestazione della notificazione effettuata dalla cancelleria in via telematica all'indirizzo di posta elettronica certificata risultante dal registro della imprese (APOADEMETRA@PEC.IT) indica l'esito negativo per essere l'indirizzo «non disponibile».

Di tanto veniva data comunicazione al creditore istante, il quale ha provveduto a richiedere la notifica di persona tramite Ufficiale Giudiziario; anche tale tentativo si è risolto in un'omessa notifica, poiché all'indirizzo presso il quale, secondo il registro delle imprese, avrebbe dovuto trovarsi la sede della società, l'Ufficiale Giudiziario ha rinvenuto «una costruzione incompleta, chiusa e priva di alcuna insegna». È dunque seguito, in data 30 maggio 2014, il deposito dell'atto presso la casa comunale del luogo; dall'annotazione apposta sulla busta nel quale l'atto depositato era racchiuso, questo risulta ritirato il 14 novembre 2014, ossia dopo la sentenza dichiarativa del fallimento, emessa il 17 ottobre 2014.

Espletata l'istruttoria prefallimentare nell'assenza del debitore, il Tribunale di Crotona, con sentenza depositata il 17 ottobre 2014, ha dichiarato il fallimento della Cooperativa Agricola A.P.O.A. Demetra s.c. a r.l., in primo luogo ritenendo la regolarità della notifica. La sentenza impugnata ha affermato inoltre nel merito la fallibilità della società destinataria della relativa istanza, attesa la ricorrenza del requisito di cui all'art. 2545-terdecies c.c., relativo alla svolgimento, da parte della società cooperativa, di attività commerciale; indici di tale attività sarebbero la stessa forma legale di società a responsabilità limitata, la esistenza di una partita IVA, la commercializzazione verso terzi di prodotti agricoli conferiti dai soci (senza che sia risultato che la cooperativa versasse ai soci per intero il prezzo riscosso), dall'autotrasporto per conto terzi, dalla presenza di personale dipendente.

Ha affermato altresì la esistenza, oltre che del presupposto di cui all'ultimo comma dell'art. 15 l.f. quanto all'importo dei debiti scaduti, della condizione di insolvenza, denotata dall'entità complessiva dei debiti risultante dal bilancio al 31 dicembre 2012 (€ 4.897.128), della entità del credito azionato, del suo persistente inadempimento nonostante il tempo trascorso, dell'infruttuoso esperimento del pignoramento.

La società, a mezzo del suo rappresentante legale — che non è chiaro se agisca anche nella veste di socio della stessa, profilo che invero in questa sede poco rileva —, ha prodotto reclamo preliminarmente contestando la validità della notifica. Ha dedotto in proposito: - che era obiettivamente noto alla parte istante che la sede operativa della società fosse in Catanzaro, alla Via XX Settembre, e che l'indirizzo del legale rappresentante fosse anch'esso in Catanzaro Via F. Squillate n. 21, avendo questi indirizzato in tali luoghi ogni documentazione ed anche gli atti giudiziari posti a base della istanza di fallimento; - che il mero deposito dell'atto presso la casa comunale richiesto dall'art. 15 l.f. costituisce non la notificazione, ma un "mezzo di pubblicità ulteriore" per il caso in cui la notificazione non possa essere compiuta; - che nulla era detto in sentenza sull'omessa esecuzione della notifica a mezzo la posta elettronica certificata della



società, desumibile dal registro delle imprese, mentre la stessa fallita non poteva essere tenuta responsabile per guasti o disservizi della comunicazione; - che l'art. 107 del d.P.R. n. 1229/59, richiamato dall'art. 15 l.f., esclude solo che la notifica avvenga a mezzo posta, ma non la procedura di cui all'art. 145 c.p.c., soprattutto con riguardo alla persona del rappresentante legale; - che non sarebbe stato effettuato il tentativo di notifica presso la sede, poiché tale incombente non era trascritto sulla copia depositata presso la casa comunale e consegnata al legale rappresentante della società (l'unica che avrebbe valore di atto pubblico), ma era presente solo sulla copia depositata nella cancelleria del Tribunale (che invece atto pubblico fidefacente non sarebbe); - che comunque, ove anche fosse da ipotizzarsi la esecuzione di tale notifica presso la sede della società, una volta verificata l'assenza di possibili prenditori, si sarebbe dovuto fare ricorso all'art. 140 c.p.c.; - che era implicito nell'art. 15 della l.f. il necessario invio dell'avviso di deposito, non potendo ipotizzarsi diversamente anche la sola conoscibilità dell'esistenza di un atto depositato da ritirare; - che, ove si fosse fatta della norma la lettura che ne aveva dato il Tribunale, si sarebbe dovuto rinvenire la illegittimità costituzionale della disposizione, per violazione dei principi di ragionevolezza, di uguaglianze, di difesa e del contraddittorio.

Il reclamante ha contestato inoltre i singoli elementi da cui il Tribunale ha desunto la presenza di un'attività commerciale prevalente su quella di produzione agricola, rilevando la indifferenza dei primi due (forma societaria e partita Iva), la irrilevanza dell'assunzione di una dipendente/segretaria, nonché, infine, della mancanza della prova, positiva, sull'espletamento di attività di autotrasporto in conto terzi e della prova, negativa, sul mancato versamento integrale ai soci del prezzo dei beni venduti. Ha contestato altresì lo stato di insolvenza, rilevando che il credito vantato dalla Terfinance spa era in contestazione (tant'è che pendeva opposizione al decreto ingiuntivo) mentre l'ammontare del credito vantato dall'AGEA per rimborsi di contributi erogati era contrastato dal ben maggiore credito vantato dalla Cooperativa Apoa Demetra nei confronti della detta agenzia.

La curatela del fallimento e la Terfinance spa si sono costituite sottolineando, in rito, di aver osservato tutti gli incumbenti richiesti dall'art. 15 l.f. e, nel merito, la condizione di insolvenza della società. Concesso il richiesto termine per la produzione di note, la causa è stata posta in decisione all'udienza dell'11 marzo 2015.

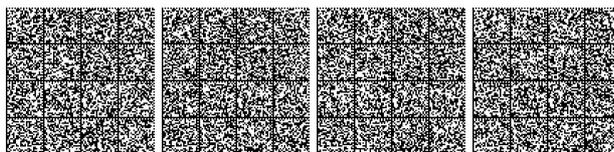
IN DIRITTO

Il rilievo di legittimità costituzionale che il collegio condivide investe la modalità della notifica del ricorso introduttivo e del decreto di convocazione del debitore.

Il procedimento nella specie seguito risulta del tutto conforme a quello previsto dal comma 3 dell'art. 15 del R.D. n. 267/1942, a tenore del quale "il ricorso ed il decreto devono essere notificati a cura della cancelleria all'indirizzo di posta elettronica certificata del debitore risultante dal registro delle imprese e dei professionisti. L'esito della comunicazione è trasmesso, con modalità automatica, all'indirizzo di posta elettronica certificata del ricorrente. Quando, per qualsiasi ragione, la notificazione non risulta possibile o non ha esito positivo, la notifica, a cura del ricorrente, del ricorso e del decreto si esegue esclusivamente di persona a norma dell'articolo 107, primo comma del d.P.R. 15 dicembre 1959 n. 1229 presso la sede risultante dal registro delle imprese. Quando la notificazione non può essere compiuta con queste modalità, si esegue con il deposito dell'atto nella casa comunale della sede che risulta iscritta nel registro delle imprese e si perfeziona nel momento del deposito stesso. L'udienza è fissata non oltre quarantacinque giorni dal deposito del ricorso e tra la data della comunicazione o notificazione e quella dell'udienza deve intercorrere un termine non inferiore a quindici giorni". Il testo è quello innovato dal d.l. 18 ottobre 2012 n. 179, convertito con modifiche nella legge 17 dicembre 2012 n. 221, applicabile dal 1° gennaio 2013 e quindi al caso in disamina.

L'iter prevede delle modalità in ordine sequenziale, da applicarsi secondo la progressione imposta dalla norma; in primis deve effettuarsi, a cura della cancelleria, la notifica a mezzo PEC, fallita la quale è la parte a dover provvedere, solo "di persona" presso la sede risultante dal registro delle imprese; ove anche tale modalità fallisca, la notifica "si esegue con il deposito dell'atto nella casa comunale della sede che risulta iscritta nel registro delle imprese e si perfeziona nel momento del deposito stesso".

Ritiene il collegio che tale disposizione si ponga in contrasto con gli artt. 3 e 24 della Costituzione: quanto all'art. 3 perché essa costituisce un'irragionevole ed immotivata disparità di trattamento rispetto alle modalità richieste dall'art. 145 c.p.c. per la notifica alle persone giuridiche (e forse, pur se non è questo il caso in disamina, anche all'art. 140 c.p.c. per quel che investe la notifica alle persone fisiche), in specie per il caso di mancato reperimento nel luogo indicato dalla legge; quanto all'art. 24 perché, nel prevedere modalità di notifica che non comportano neanche astrattamente la conoscibilità della pendenza della procedura, ledono il diritto di difesa del soggetto che ne è parte.



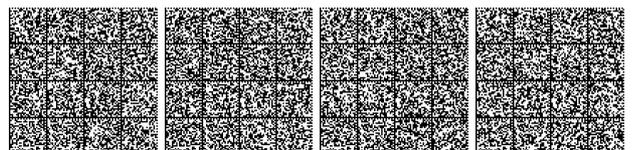
Mette conto di ricordare che la modalità di notifica testè indicata si rivolge sia alle imprese esercitate in forma individuale che a quelle esercitate in forma societaria; essa registra significative deviazioni con riguardo all'ipotesi di mancato reperimento del notificato, posto che, com'è ovvio, nessuna censura può porsi al procedimento in esame ove esso risulti perfezionato con le modalità previste dalla norma nel suo ordine preferenziale, ossia con l'utile invio presso l'indirizzo di posta certificata o con la notifica effettuata solo di persona dall'Ufficiale Giudiziario (e dunque non per posta, e, a seconda dei casi, col sistema previsto per le persone fisiche e/o per le persone giuridiche).

Deve segnalarsi che l'inciso contenuto nella norma — secondo il quale deve passarsi alla notifica tradizionale quando la notifica a mezzo pec “non risulta possibile o non ha esito positivo” “per qualsiasi ragione” sembra rimandare al solo dato oggettivo della mancata ricezione, senza indagare se ciò possa essere addebitabile a fatto del mittente o a fatto del destinatario. Sotto tale profilo, la norma non sembra investire addebiti di sorta nella mancata notifica, limitandosi a registrare il dato della sua omissione; diversamente, ad esempio nell'ipotesi che la mancanza sia addebitabile al notificato, si sarebbe dovuto escludere il passaggio alle forme successive, invece previste quando, “per qualsiasi ragione”, si debba ritenere di trovarsi di fronte ad una notifica omessa. Ciò d'altronde risponde alla previsione di cui all'art. 16 del D.M. 44/2011 (emanato in attuazione del d.lgs. n. 82/2005 e della legge n. 24/2010), nel testo modificato dal DM 209/2012, secondo il quale “la comunicazione per via telematica si intende perfezionata nel momento in cui viene generata la ricevuta di avvenuta consegna da parte del gestore di posta elettronica certificata del destinatario e produce gli effetti di cui agli articoli 45 e 48 del codice dell'amministrazione digitale”. In tal senso la disposizione risulta interpretata sia da giurisprudenza di merito (e sul punto Cass. Sez. lav. 2 luglio 2014 n. 15070 e 20 maggio 2013 n. 12205, nonché Corte d'Appello Bologna 30 maggio 2014), tutte comprovanti la sufficienza, sia pure con diverse modalità in relazione ai diversi regimi temporali, ai fini del verificarsi della notifica, della formazione della ricevuta di consegna all'indirizzo, restando del tutto indifferente l'effettiva lettura di quanto trasmesso.

Nell'assetto attuale dunque, e vieppiù in forza di quanto la stessa norma suggerisce con quella dizione “a chiusura”, ogni ragione che determini il mancato perfezionamento della notifica equivale ad omessa notifica ed esige il passaggio alla forma successiva, quella della notifica a mezzo dell'ufficiale giudiziario “di persona”.

Il richiamo alla notifica “di persona” di cui al d.P.R. n. 1229/1959 pone subito un primo problema di compatibilità tra la nuova disciplina e la disposizione di cui all'art. 140 c.p.c., nel caso in cui si parli di impresa individuale, ossia di notifica ad una persona fisica, sia pure, de iure, solo nella sede della impresa che questa eserciti; l'ufficiale giudiziario dovrà limitarsi, nei casi di mancata consegna nelle ipotesi ivi previste, al mero deposito dell'atto o dovrà predisporre il corredo di incumbenti previsti nell'art. 140 c.p.c. (affissione alla porta dell'ufficio ed invio della raccomandata con l'avviso di avvenuto deposito; incumbenti sui quali è intervenuta, proprio *in favor* del notificato ed a garanzia dell'effettività della conoscenza, la sentenza della Consulta n. 3/2010)? In questo caso, tuttavia, si può forse ipotizzare la possibilità di una interpretazione della norma costituzionalmente orientata, e dunque ritenere che, col richiamo alla notifica “di persona”, la norma voglia operare un richiamo anche agli incumbenti di cui all'art. 140 c.p.c.. È vero che ciò sembra togliere senso alla innovazione dell'art. 15 l.f., in specie nella parte in cui dispone che alla notifica basta il deposito presso la casa comunale; tuttavia occorre considerare che la disposizione, che si pone certamente come speciale rispetto a quelle delle notifiche ordinarie previste dal codice, contiene in sé entrambi i riferimenti (uno testuale ed uno col metodo del rinvio), sì che essi si pongono sullo stesso piano di validità, non risultando in posizione di reciproca deroga. All'interprete è perciò possibile ritenere, anche al fine di dirimere il possibile contrasto tra il rinvio all'art. 140 c.p.c. e la dichiarata sufficienza del deposito, che la interpretazione, consentita dal testo e dal sistema dei principi sulle notifiche, possa essere quella già segnata dalle sentenze della Consulta (si ribadisce, sempre con riguardo ai soli incumbenti a garanzia), individuando così il “deposito” testualmente previsto come una parte del più ampio procedimento previsto col richiamo indiretto (tramite l'art. 107 del d.P.R. n. 1229/59) all'art. 140 c.p.c.. Non si può negare che il problema esista anche con riferimento alla deroga operante rispetto ai luoghi di notifica, poiché qui il testo della legge preclude qualsiasi diversa interpretazione, richiamando sì le modalità dell'art. 107 d.P.R. n. 1229/59 ma limitandone l'espletamento solo presso la sede sociale risultante dal registro delle imprese. Se tale luogo, in presenza di una crisi dell'impresa, può risultare chiuso (come sovente capita di verificare nei procedimenti che sopraggiungono all'esame di questa Corte), tuttavia un temperamento è dato dalla sequela degli atti — affissione, deposito ed invio della raccomandata — sebbene resti l'interrogativo sul perché una simile modalità non possa e non debba esplicarsi anche in altri luoghi, fatto che ex se non sembra comportare particolari aggravii. Il richiamo alla sede dell'impresa non rende applicabile (o almeno non sembra che renda applicabile) agli imprenditori individuali la modalità di cui all'art. 143 c.p.c., posto che vi è un luogo conosciuto ed *ex lege* deputato alla notifica (fatto che esclude i presupposti di operatività della notifica agli ir reperibili) presso il quale operare, in ipotesi, la notifica ex art 140 c.p.c.

Nessuno spiraglio interpretativo è invece possibile per le disposizioni dell'art. 15 l.f. che riguardano le notifiche alle persone giuridiche e per le quali, invece, è da escludere che il richiamo coinvolga l'art. 140 c.p.c.. Sono in proposito principi consolidati quelli secondo cui: -a tenore dell'art. 145 c.p.c., la notifica alle società si considera adempiuta



con la consegna dell'atto alla stessa presso la sede legale o, "in mancanza", con la consegna alla persona fisica che la rappresenta, sempre che il nominativo, la qualità e la residenza di questa siano indicati nell'atto stesso; - "è valida la notifica di un atto ad una persona giuridica presso la sede a mezzo del servizio postale, non essendovi alcuna previsione di legge ostativa al riguardo, purché mediante consegna a persone abilitate a ricevere il piego, mentre, in assenza di tali persone, deve escludersi la possibilità del deposito dell'atto e dei conseguenti avvisi presso l'ufficio postale; l'art. 145 c.p.c., infatti, non consente la notifica alle società con le modalità previste dagli artt. 140 e 143 c.p.c., e, quindi, con gli avvisi di deposito di cui all'art. 8 legge 20 novembre 1982 n. 890, che costituiscono modalità equivalenti alla notificazione ex art. 140 c.p.c., essendo questa riservata esclusivamente al legale rappresentante" (Cassazione civile, sez. VI, 13 settembre 2011, n. 18762; conformi, tra le altre, Cass. Civ. 21 aprile 2009 n. 9447 e 7 giugno 2012 n. 9237). Nel caso, invece, si ammette che la notifica avvenga anche in assenza di consegna dell'atto e che si compia col solo deposito presso la casa comunale, ossia con forme che ricalcano quelle dell'art. 140 c.p.c. epurato di tutte le garanzie poste ai fini della conoscenza/conoscibilità dell'atto.

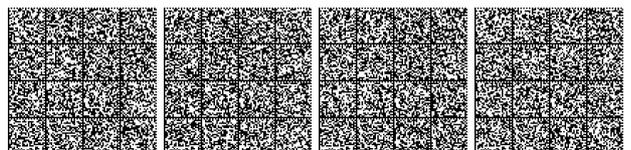
La duplice previsione derogatoria — della esecuzione della notifica di persona presso la sede. e del suo perfezionamento, quando tale modalità non sia fruttuosa, solo col deposito dell'atto — si risolve in una deroga alla disposizione di cui all'art. 145 c.p.c., introducendo una disparità di trattamento tra le notifiche "ordinarie" e quelle del processo fallimentare che, a parere del collegio, non appare né ragionevole né motivata, a ciò non bastando l'urgenza cui la procedura è improntata, e che già giustifica sia la drastica riduzione di termini a difesa, sia la disposizione di cui al 5° comma dell'art. 15 l.f. (in forza della quale, in presenza di particolari ragioni di urgenza, il presidente del Tribunale può disporre che decreto e ricorso vengano portati a conoscenza delle parti "con ogni mezzo idoneo", "omessa ogni formalità non indispensabile alla conoscibilità degli stessi"). È peraltro una disparità di trattamento che va in direzione esattamente opposta a quella sancita da ripetuti insegnamenti della Consulta, intesi a rafforzare le garanzie sulla instaurazione del contraddittorio e sul conseguente diritto di difesa della parte; il mero deposito dell'atto presso la casa comunale non costituisce un mezzo idoneo a rendere conoscibile l'atto al suo destinatario, mancando qualsiasi altra cautela diretta a rendere edotto il notificato, cautela peraltro già ampiamente prevista e codificata in altri, e non differenti, casi.

Nel caso degli imprenditori collettivi — per il quale, all'interno dell'art. 15 l.f., il richiamo all'art. 140 c.p.c. non è previsto, né è ipotizzabile in forza dell'ambito applicativo di tale norma, come offerta anche dal giudice di legittimità — non può pertanto operarsi alcuna interpretazione costituzionalmente orientata, attesa la portata speciale della norma, in forza della quale la notifica dell'istanza diretta alla dichiarazione di fallimento è validamente eseguita, quando presso la sede non possa effettuarsi la consegna, solo col deposito dell'atto presso la casa comunale, senza che possa farsi luogo ad applicazione analogica degli incombenti di cui all'art. 140 c.p.c., inapplicabile alla notifica alle società. Una tale interpretazione, totalmente additiva, è preclusa sia dalla specialità del procedimento che dal testo della disposizione, ed è comunque contraria a tutti i principi sopra richiamati, che già hanno ritenuto inapplicabile alle persone giuridiche il procedimento notificatorio dell'art. 140 c.p.c., testualmente negato dall'art. 145 c.p.c. proprio perché inidoneo al suo scopo nei confronti di soggetti diversi dalle persone fisiche.

V'è da dire che il problema non resta superato dalla possibilità di eseguire la notifica anche nei confronti della persona fisica legale rappresentante. Anche tralasciando di considerare i dubbi sulla possibilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata (su cui il lume della Corte sarebbe indispensabile proprio per evitare le diversità di pronunce che già si registrano) con riguardo all'applicabilità delle relative norme del codice di procedura, va detto che intanto il luogo della notifica è solo la sede dell'impresa — ossia un luogo reso già problematico proprio dalla crisi della stessa e comunque lo stesso luogo nel quale già non è andata a buon fine la notifica alla società — e, in secondo luogo, che la norma non prevede affatto (come invece fa l'art. 145 c.p.c.) la necessità della notifica alla persona fisica in difetto di quella alla società, poiché questa è invece ritualmente attuata dal deposito presso la casa comunale.

In altre parole, la regolarità del procedimento notificatorio alla società resta consumata dal solo deposito dell'atto presso la casa comunale, senza alcuna necessità di dare conto e notizia di tale incombente, e ciò esclude che debba procedersi alla notifica alla persona fisica del legale rappresentante. Per contro, come detto, l'art. 145 c.p.c. nega validità alla notifica che non sia stata consegnata nella sede della società, imponendo, nel caso di impossibilità (che equivale a mancanza della notifica), la notifica alla persona fisica legale rappresentante, cui si lega tutto il corredo della garanzie di cui all'art. 140 c.p.c. (e della sua forma omologa nel caso di notifica postale), nel caso di specie del tutto mancanti e non sostituite da modalità che rispondano all'esigenza di rendere quanto meno conoscibile l'atto.

Nemmeno può dirsi, almeno a parere di questo collegio, che il procedimento di cui all'art. 15 l.f. legittimamente introduca, con riferimento alle imprese persone giuridiche, una forma di notifica ad irreperibile, ossia una forma analoga a quella dell'art. 143 c.c., cui farebbe pensare la sufficienza del deposito dell'atto. La *ratio* di tale norma è quella di consentire l'avveramento della notifica nel caso in cui non si disponga di notizie su persone e luoghi utili al fine; in questo caso, invece, si omette di considerare che intanto il luogo è conosciuto (la sede dell'impresa), sicché del



tutto irragionevole torna a presentarsi una modalità che: a - non è conferente rispetto alla situazione cui si applica (nell'art. 143 c.p.c. il mero deposito dell'atto è motivato dall'inesistenza di luoghi e/o persone cui rimettere il relativo avviso); b - si limita alla sola sede dell'impresa nel contempo escludendo sia l'ultimo comma dell'art. 145 c.p.c. sia la sequela di attività previste dall'art. 140 c.p.c. Anche in tal caso, dunque, torna ad evidenziarsi, almeno a parere di questa Corte, il duplice profilo della irragionevole disparità di trattamento e della lesione al diritto di difesa, connessa al *vulnus* del contraddittorio derivante da modalità inidonee alla conoscibilità dell'atto.

Ciò dà conto della non manifesta infondatezza della questione, per la ritenuta contrarietà della norma ai principi posti negli artt. 3 e 24 della Costituzione.

La questione che va sottoposta alla Corte appare inoltre rilevante ai fini della decisione, sebbene la rilevanza sia qui circoscritta all'ipotesi della notifica alla persona giuridica; è evidente che nel caso di accoglimento della prospettata contrarietà alle norme costituzionali, il procedimento dovrebbe essere restituito al primo giudice o deciso con l'annullamento *tout court* della sentenza (a seconda che l'ipotesi si prospetti come nullità, o, come sembra più plausibile, come inesistenza della notificazione), mentre in caso diverso dovrebbe essere ritenuto correttamente instaurato il contraddittorio, con conseguente esame del merito del reclamo.

P.Q.M.

La Corte d'Appello di Catanzaro;

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

dichiara non manifestamente infondata e rilevante ai fini del giudizio di reclamo avverso la sentenza dichiarativa di fallimento della Cooperativa Agricola APOA Demetra Soc. Coop. a r.l., proposto da Rotundo Antonio, nella qualità, la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 15 comma 3 regio decreto n. 267/1942, con riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, nella parte in cui, creando un'irragionevole disparità di trattamento rispetto alle norme ed ai principi in tema di notifiche alle persone giuridiche, dichiara eseguita la notifica dell'atto che non si sia potuto consegnare presso la sede della società col solo deposito presso la casa comunale, incumbente inidoneo alla conoscibilità dell'atto;

dispone che a cura della Cancelleria vengano trasmessi gli atti alla Cancelleria della Corte costituzionale;

dispone che a cura della Cancelleria questa ordinanza sia notificata alle parti, al Presidente del Consiglio dei ministri, e comunicata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati;

dispone la sospensione del presente giudizio di reclamo avverso la sentenza dichiarativa di fallimento n. 29/2014 del Tribunale di Crotone.

Deliberato in Catanzaro nella Camera di Consiglio del 1° aprile 2015.

Il Presidente: DOTT. RITA MAJORE

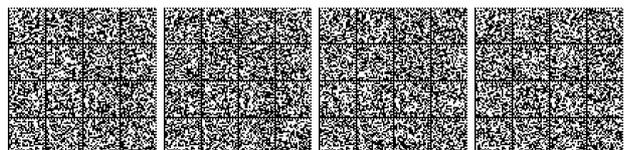
15C00286

N. 193

*Ordinanza del 5 maggio 2015 del Tribunale di Roma
nel procedimento civile promosso da S. F. contro Azienda USL Roma E*

Impiego pubblico - Ferie maturate e non godute all'atto della cessazione del rapporto - Previsione che non danno luogo alla corresponsione di trattamenti economici sostitutivi - Previsione che la violazione oltre a comportare il recupero delle somme indebitamente erogate è fonte di responsabilità disciplinare ed amministrativa per il dirigente responsabile - Violazione del principio di uguaglianza per irragionevolezza - Violazione del principio della retribuzione proporzionata ed adeguata - Lesione del diritto alle ferie annuali retribuite e non rinunciabili - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla normativa comunitaria (art. 7, comma 2, Direttiva CE 2003/88).

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 5, comma 8.
- Costituzione, artt. 3, 36, commi primo e terzo, e 117, primo comma, in relazione all'art. 7 della Direttiva 2003/88/CE del 4 novembre 2003.



IL TRIBUNALE DI ROMA

SEZIONE TERZA LAVORO

In persona del giudice dott. Dario Conte, sciogliendo la riserva assunta all'udienza del 2 marzo 2015, ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel procedimento indicato in epigrafe, vertente tra: S. F. elett.nte domiciliato in Roma, presso l'Avv. Paola Cimei, che lo rappresenta e difende - ricorrente;

e Azienda USL Roma E, elett.nte domiciliata in Roma, via dell'Elettronica n. 20, presso l'Avv. Giuseppe Piero Siviglia, che la rappresenta e difende - convenuta;

Con ricorso depositato l'8 agosto 2014 S. F. ha qui convenuto in giudizio la Azienda USL Roma E.

Esposto: di aver lavorato alle dipendenze di questa come dirigente medico fino al 1° febbraio 2013, quando era stato collocato a riposo; che alla cessazione del rapporto di lavoro aveva maturato 222 giorni di ferie non godute; che la mancata fruizione era stata determinata dalle gravi malattie di cui era affetto (cardiopatía sulla quale si era innestato un linfoma non Hodkin), che, a loro volta, avevano fatto sì che dal gennaio 2010 alla cessazione del rapporto egli, tra periodi di malattia, fruizione di permessi *ex lege* 104/92, assenze per cure climatiche, etc.), negli ultimi tre anni fosse stato assente dal servizio per oltre complessivi anni due; che, fatta richiesta il 20 marzo 2013 della corrispondente indennità sostitutiva, l'Amministrazione gliel'aveva negata con provvedimento del 22 aprile 2013, per il divieto di monetizzazione posto dall'art. 5, comma 8, del d.l. n. 95/2012, convertito in legge n. 135/2012;

dedotto: che il diritto alle ferie era costituzionalmente garantito dall'art. 36, comma 3, in modo irrinunciabile; e dall'art. 7 della Direttiva CE 2003/88; che il lavoro prestato nei periodi destinati al riposo feriale andava retribuito anche agli effetti del primo comma del medesimo art. 36 Cost., e quindi la cd. indennità sostitutiva delle ferie non godute aveva anche e prima di tutto natura retributiva, sicché l'eventuale assenza di responsabilità del datore di lavoro non poteva ostare al beneficio; che sebbene la disposizione legislativa invocata dall'Amministrazione escludesse, per evidenti ragioni di contenimento della spesa pubblica, il trattamento economico sostitutivo, lo stesso Dipartimento della Funzione Pubblica, con nota dell'8 ottobre 2012, aveva negato l'esistenza della preclusione nel caso di conclusione anomala del rapporto di lavoro seguente ad eventi che avevano impedito la fruizione delle ferie maturate per causa non imputabile ad alcune delle parti, assumendo che la disposizione aveva per "*ratio*" quella di colpire le condotte abusive di mancata fruizione/concessione delle ferie con ricorso alla monetizzazione; e sarebbe invece irragionevole ed ingiustificata se le ferie non fossero state godute per ragioni di salute; chiedeva condannarsi il convenuto al pagamento in suo favore della somma di € 86.369,10, oltre accessori e spese.

Resisteva la Azienda USL Roma E chiedendo respingersi l'avversa domanda perché, anche a seguire l'orientamento della Funzione Pubblica, nella specie il S. non era stato ininterrottamente assente, alternando ripetutamente periodi di malattia e periodi di servizio, e questi ultimi erano stati in numero tale da consentirgli negli anni 2010/2013 l'intera maturazione delle ferie maturate.

Osserva il giudicante che l'art. 5, comma 8, del d.l. n. 95/2012 convertito in legge n. 135/2012 prevede che "le ferie, i riposi ed i permessi spettanti al personale, anche di qualifica dirigenziale, delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (Istat) ai sensi dell'art. 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009 n. 196, nonché delle autorità indipendenti ivi inclusa la Consob, sono obbligatoriamente fruiti secondo quanto previsto dai rispettivi ordinamenti e non danno luogo in nessun caso alla corresponsione di trattamenti economici sostitutivi. La presente disposizione si applica anche in caso di cessazione del rapporto di lavoro per mobilità, dimissioni, risoluzione, pensionamento e raggiungimento del limite di età. Eventuali disposizioni normative e contrattuali più favorevoli cessano di avere applicazione a decorrere dall'entrata in vigore del presente decreto. La violazione della presente disposizione, oltre a comportare il recupero delle somme indebitamente erogate, è fonte di responsabilità disciplinare ed amministrativa per il dirigente responsabile".

Tale disposizione è stata modificata dall'art. 1, comma 55, della legge n. 228/2012, con una aggiunta che esclude dalla sua applicazione alcune categorie di personale che qui non interessano.

Il caso in esame appare rientrare inequivocabilmente nel divieto di monetizzazione posto dalla disposizione.



L'Amministrazione convenuta rientra nel novero di quelle soggette a tale disposizione.

L'attore risulta cessato per collocamento in quiescenza, a domanda (come risulta dalla richiesta di liquidazione dell'indennità), o forse per collocamento a riposo d'ufficio, casi entrambi comunque espressamente contemplati dalla disposizione. Questa peraltro afferma di applicarsi "anche" ai casi di cessazione del rapporto di lavoro per dimissioni, risoluzione, pensionamento e raggiungimento del limite di età, e quindi non solo a detti casi. Se a questo si aggiunge che la monetizzazione non è consentita "in nessun caso", appare evidente che la causa di cessazione è indifferente rispetto al divieto.

Consta in atti che il Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, con nota del 5 agosto 2012, ha espresso il parere che la disposizione, in quanto non retroattiva, non troverebbe applicazione per ferie maturate prima della sua entrata in vigore, e nel caso in cui la fruizione secondo le scadenze previste dalla legge e dal CCNL sia stata impedita da fatti obiettivi non imputabili ad alcuno.

In altro prodotto parere privo di data la F.P. trae argomento dal fatto che la disposizione faccia riferimento a cause di cessazione prevedibili (collocamento a riposo) o determinate da fatto del lavoratore (mobilità, dimissioni, risoluzione), per sostenere che, anche per la necessità di preservare la compatibilità della regola coi principi costituzionali e comunitari, il divieto opererebbe solo nei casi in cui sarebbero state praticabili (da entrambe le parti) le iniziative necessarie per consentire la fruizione delle ferie maturate prima della cessazione del rapporto; e non, invece, nei casi, quale la cessazione del rapporto seguita ad un periodo di malattia, in cui la mancata fruizione delle ferie fosse determinata da causa non dipendente né dalla volontà del lavoratore, né dalla capacità organizzativa del datore di lavoro.

In senso analogo risulta essersi pronunciata la Ragioneria Generale dello Stato con parere del 14 settembre 2012.

L'art. 5, comma 8 cit., non sembra consentire siffatte esegesi.

La disposizione in questione è entrata in vigore il 7 luglio 2012, e, nella sostanza:

a) obbliga le parti a fruire e far fruire le ferie maturate secondo quando maturano, e comunque prima della cessazione del rapporto;

b) nel caso il pubblico dipendente cessi con ferie maturate e non godute, ne vieta la monetizzazione.

L'attore è cessato dal servizio il 7 febbraio 2013, quando la disposizione già vigeva.

Stando a quanto si assume in ricorso e trova riscontro agli atti, dal 7 luglio 2012 l'attore avrebbe potuto fruire delle ferie accumulate dal 10 al 22 luglio, dal 29 luglio al 15 agosto, dal 1° al 20 settembre, dal 28 settembre al 3 ottobre, dal 20 ottobre al 2 novembre, dal 4 novembre al 9 novembre; dal 11 al 26 novembre; dal 1° al 14 dicembre; dal 16 al 21 dicembre; dal 23 al 28 dicembre; dal 30 dicembre al 4 gennaio; dal 7 all'11 gennaio; dal 13 al 18 gennaio; dal 22 al 26 gennaio.

Non la avrebbe recuperate tutte, ma in parte sì.

Peraltro l'arretrato di ferie non appare totalmente determinato dalla malattia, perché consta in atti che l'attore, nel gennaio 2010, epoca di inizio della sua elevata morbilità, aveva già 113 giorni di ferie arretrati per gli anni precedenti.

Da allora, è stato spesso in malattia, peraltro non ininterrotta, e l'accumulo patologico avrebbe potuto ridursi solo a condizione che l'attore non lavorasse pressoché mai. Per converso, esso è aumentato, essendosi l'attore, come assume, sentito in dovere di prestare attività lavorativa nei (pochi) giorni in cui la malattia (in parte, peraltro, riconosciuta dipendente da causa di servizio) e le esigenze di cura glielo consentivano, e quindi di astenersi dal chiedere le ferie.

La disposizione ha riguardo alle ferie maturate solo riguardo all'obbligo di fruizione, e per inferire che dal 7 luglio 2012 le parti avrebbero dovuto fruire/far fruire le ferie fin lì maturate e non godute non è necessaria alcuna applicazione retroattiva della disposizione.

La disposizione parla di ferie maturate senza operare alcuna distinzione tra ferie maturate dopo l'entrata in vigore del decreto e ferie maturate prima. Anzi parlando di ferie maturate, e non "maturande", ha chiaro riguardo a tutte le ferie già maturate.

Tale lettura appare invincibilmente coerente con la "ratio" della disposizione, che si radica in esigenze di contenimento della spesa pubblica. Se ci sono ferie maturate arretrate, la fruizione ed il recupero vanno consentiti ed imposti "a fortiori", perché se si fanno fruire solo quelle correnti, il lavoratore è destinato a cessare con un credito feriale, che è proprio ciò che si intende evitare.

La distinzione inerente l'imputabilità al prestatore o all'amministrazione (considerate, se ben si comprende, nella tesi, equivalenti) della mancata fruizione delle ferie maturate non sembra trovare alcun fondamento né testuale né logico-giuridico.



I casi che la disposizione indica come casi in cui essa si applica “anche”, risultano in effetti essere accomunati dal fatto di essere determinati da fatto del lavoratore o programmabile dall’amministrazione, ma comprendono in effetti la generalità delle cause di cessazione come tali.

In ogni caso la disposizione dice “anche”; lo fa dopo aver posto il divieto di monetizzazione in termini generalizzati; dopo aver detto che la monetizzazione non è consentita “in nessun caso”; e per un fine che per sua natura non consente di fondare su di esso alcuna distinzione.

La disposizione non contiene infine alcun riferimento, diretto né mediato, all’imputabilità della mancata fruizione (che, evidentemente, non ha in sé niente a che vedere con la causa di cessazione), né alle ragioni di eventuali impedimenti al riguardo, quale fattore rilevante nel divieto.

La domanda andrebbe dunque, sulla base di tale disposizione, respinta, perché il divieto di monetizzazione posto dalla disposizione appare pienamente applicabile alla fattispecie, e non dipendere né dalla materiale possibilità di fruizione delle ferie rimaste non godute (possibilità che peraltro almeno in parte c’era) né dalla responsabilità all’una o all’altra parte per la mancata fruizione.

La disposizione, poi, nel dire (in modo piuttosto anodino) che le ferie “sono obbligatoriamente fruito” sembra porre un obbligo di fruizione a carico del lavoratore, o quantomeno, a carico di questi, un onere di cooperazione nella fruizione del diritto.

Vige, peraltro, anche nel pubblico impiego, ex art. 2, decreto legislativo n. 165/2001, l’art. 2109 c.c., che dice che il periodo feriale è stabilito dal datore di lavoro, seppur tenuto conto degli interessi del lavoratore. La fruizione delle ferie è quindi prima di tutto un diritto irrinunciabile, cui corrisponde un obbligo datoriale di preordinazione del periodo feriale. Non appare dunque predicabile che il diritto alla fruizione delle ferie sia condizionato da una domanda, cosa che in via generale non è prevista e che implicherebbe la possibilità che il lavoratore rinunci alle ferie semplicemente astenendosi dal chiederle.

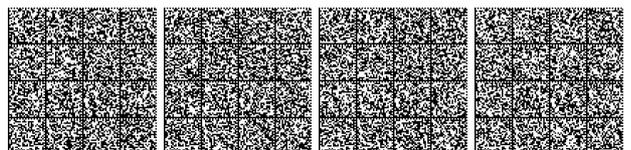
Nella specie, il C.C.N.L. 94/97 per la dirigenza medica e veterinaria del S.S.N., che il giudice conosce d’ufficio ex art. 47, comma 8, decreto legislativo n. 165/2001, e che risulta ad oggi l’unico a regolare la fattispecie all’art. 21, nel prevedere che le ferie sono fruito dal dirigente anche frazionatamente nel corso di ciascun anno solare nel rispetto dell’assetto organizzativo dell’azienda, non sembra derogare in via generale all’art. 2109 c.c., se non quanto alla facoltà del prestatore di godere delle ferie, a domanda, in modo frazionato, sempreché non ostino contrarie ragioni aziendali; né attribuire al medesimo un diritto incondizionato di gestirle (“*per incidens*”, la dirigenza medica non è certo dirigenza nel senso tradizionale di preposizione all’azienda o a un suo ramo, sicché non appare nella specie ipotizzabile che l’attore potesse mettersi in ferie quando voleva: arg. ex Cass. 13953/2009; 9146/2009); mentre il relativo comma 13, che prevede che alla cessazione del rapporto di lavoro le ferie sono monetizzabili se non fruito per esigenze di servizio o per cause indipendenti dalla volontà del dirigente, oltre a restare potenzialmente esposto a giudizio di nullità per contrarietà a norme imperative secondo quanto si viene ad ipotizzare, e secondo Cass. 9146/2009 cit., lascia almeno spazio alla monetizzazione in caso di mancata fruizione non imputabile al lavoratore, cosa che l’art. 5 cit. neppure di perita di prevedere.

Orbene, la disposizione appare di (assai) dubbia legittimità costituzionale, nella parte (che si ritiene essere almeno quella in grassetto) in cui essa vieta, in termini sostanzialmente assoluti, la monetizzazione delle ferie maturate e non godute all’atto della cessazione del rapporto di lavoro; ed a maggior ragione in quanto lo fa a prescindere da qualsiasi valutazione inerente la responsabilità della mancata fruizione delle ferie.

L’art. 36, comma 3, della Costituzione prevede che il lavoratore ha diritto a ferie annuali retribuite, e non può rinunciarvi.

L’art. 7 della Direttiva CE n. 2003/88, cui la legislazione italiana deve attenersi ai sensi dell’art. 117 della Costituzione, prescrive che “Gli Stati prendono le misure necessarie affinché ogni lavoratore benefici di ferie annuali retribuite di almeno 4 settimane, secondo le condizioni di ottenimento e di concessione previste dalle legislazioni e/o prassi nazionali. Il periodo minimo di ferie annuali non può essere sostituito da un’indennità finanziaria, salvo in caso di fine del rapporto di lavoro”.

L’art. 10, del decreto legislativo n. 66/2003 e s.m. attua tali previsioni prevedendo che le ferie vanno godute nel corso dell’anno di maturazione e, per massimo due settimane, nei 18 mesi successivi all’anno di maturazione, e che tale diritto non può essere sostituito dall’indennità per ferie non godute, salvo il caso di risoluzione del rapporto di lavoro.



Da tale sistema si evince che le ferie vanno essenzialmente godute in natura, di regola entro l'anno di maturazione e comunque entro un lasso di tempo che non ne pregiudichi la funzione di reintegrazione delle energie psico-fisiche. Doverosamente, quindi, il legislatore appresta ogni misura necessaria a far sì che le ferie siano effettivamente fruitive secondo quando maturano, e vieta che, nel corso del rapporto di lavoro, il diritto alla fruizione in natura sia sostituito dalla monetizzazione, stante anche il fatto che ciò si risolverebbe nella rinuncia alle ferie in cambio di denaro, vietata da Cost. 36/3.

Il giudicante non trova ragione per non ammettere che la fruizione delle ferie, oltre a formare oggetto di un diritto irrinunciabile del lavoratore, possa formare anche - in certi limiti - oggetto di un obbligo in capo a questi, in ragione della necessità di evitare che la mancata fruizione dia luogo ad un aggravio di spesa pubblica.

Non appare, però, costituzionalmente legittimo vietare la monetizzazione delle ferie maturate e non godute alla cessazione del rapporto; e men che meno prescindendo totalmente dalla eventuale responsabilità delle parti datoriale e dell'eventuale assenza di responsabilità del lavoratore per la mancata fruizione.

Si deve premettere che in linea di principio ciò che è irrinunciabile è la fruizione delle ferie in natura. Tuttavia, l'art. 7 della Direttiva Ce cit., nel vietare la monetizzazione delle ferie salvo il caso della cessazione del rapporto di lavoro, pare implicare che se il rapporto di lavoro cessa con ferie maturate e non godute, lo stesso diritto all'indennità sostitutiva costituisce diritto comunitario sostitutivo inderogabile. Il divieto di monetizzazione in corso di rapporto ha infatti la funzione di non vanificare la fruizione del riposo quale bene in natura. Una volta che questo, per la cessazione del rapporto, resti irreversibilmente pregiudicato, appare implicato che l'indennità sostitutiva sia comunque dovuta.

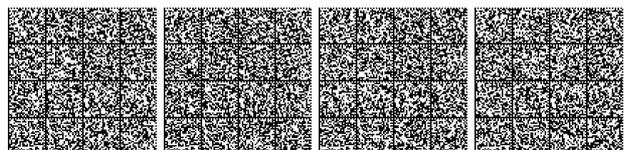
La Corte di Giustizia Europea, nella sentenza 20 gennaio 2009 in C. - 350/2006, ha stabilito che nel caso in cui il lavoratore non abbia potuto fruire in tutto o in parte delle ferie alla cessazione del rapporto di lavoro a causa di malattia, l'art. 7, comma 2 della Direttiva esige che gli si riconosca il diritto ad una indennità finanziaria. La stessa Corte, nella sentenza 3 maggio 2012 in C-337/2010, ha ribadito lo stesso principio. In buona sostanza, la Corte afferma che la stessa indennità sostitutiva è dovuta in forza della Direttiva, almeno se la mancata fruizione delle ferie non è dovuta a causa imputabile al lavoratore.

Nei casi esaminati dalla Corte l'impedimento era stato assoluto, trattandosi di ferie maturate in periodi di malattia ininterrotti o durati per un tempo tale da impedire obiettivamente l'integrale fruizione delle ferie.

Pur tuttavia, se il fatto che la Corte abbia dato rilevanza all'imputabilità o meno al lavoratore della mancata fruizione delle ferie implica che, ai fini del diritto comunitario del beneficio economico, la responsabilità esclusiva di questi possa legittimamente assumere portata ostativa; considerato che ai sensi dell'art. 7 gli Stati membri debbono assumere le misure necessarie a garantire il diritto alla fruizione e che, per principio comunitario generale, tutte le autorità pubbliche degli Stati membri debbono concorrere, secondo le competenze di ciascuno, all'attuazione delle direttive (CGE 1/6/99 in C-302/97, Konle; CGE 30/9/2003 in C-224/2001, Kobler); non appare conforme al diritto comunitario che, in caso di mancata fruizione delle ferie a fine rapporto il diniego del diritto all'indennità sostitutiva si fondi puramente e semplicemente sulla mancata fruizione, come se la relativa responsabilità fosse per definizione tutta e solo del prestatore.

Se non ci fosse l'art. 5, comma 8 qui censurato, questo giudice potrebbe, nella peggiore delle ipotesi, almeno valutare se nel caso di specie, del tutto particolare, la mancata fruizione delle ferie trovi in tutto o in parte causa imputabile al lavoratore; se vi sia colpa datoriale esclusiva o in concorso; e se tali circostanze debbano avere incidenza nel diritto all'indennità e sulla sua misura. Si deve d'altronde ricordare che se la mancata fruizione delle ferie fosse dovuta anche in parte a colpa datoriale, l'indennità sostitutiva spetterebbe sicuramente a titolo risarcitorio secondo i principi generali.

Nella specie, ed allo stato, appare evidente che il datore di lavoro non ha fatto nulla per anni per impedire una abnorme accumulazione di ferie arretrate, ed è venuto meno all'obbligo imposto dall'art. 2109 c.c. di stabilire i periodi feriali. Per converso, l'idea che l'obbligo del lavoratore di cooperare all'attuazione del suo diritto alla fruizione delle ferie implicasse nel caso di specie che egli, in vista del proprio pensionamento, dovesse preventivamente darsi carico di azzerare la sua capacità residua di collaborare nell'Azienda, chiedendo le ferie nei pochi giorni in cui la sua malattia e le sue esigenze di cura gli consentivano di lavorare (è il caso di rammentare che la dirigenza medica pubblica è, come le altre, soggetta a processi di valutazione, e che il prestatore ha quindi un interesse specifico a fare qualcosa quando può), a costo della perdita tanto del diritto alla fruizione delle ferie quanto del diritto all'indennità sostitutiva, e di un eventuale differimento della sua messa a riposo, appare superare la soglia della ragionevolezza, oltre che dei principi comunitari e costituzionali in materia di ferie.



Peraltro, il divieto di monetizzazione delle ferie appare in contrasto con la Costituzione a prescindere dagli eventuali profili di imputabilità al prestatore della mancata fruizione.

Il lavoratore che cessa dal servizio senza aver fruito di parte delle ferie maturate cessa, per definizione, avendo lavorato dei giorni in più rispetto a quelli per i quali è stato retribuito. In tal senso si insegna ormai comunemente che la cd. indennità sostitutiva delle ferie non godute ha in realtà essenzialmente e primariamente natura retributiva, trattandosi della retribuzione di giorni lavorati e che avrebbero dovuto essere dedicati al riposo, per i quali la retribuzione è imposta ex Cost. 36, comma 1 (Cass. 20836/2013, 17353/2012, 11462/2012).

La questione di legittimità costituzionale appare quindi rilevante in causa, perché il divieto di monetizzazione posto dalla disposizione censurata osta all'accoglimento della domanda attorea, che parrebbe invece probabilmente fondata in assenza di tale disposizione.

Essa appare inoltre non manifestamente infondata, perché il divieto di monetizzazione "in ogni caso" appare ledere il diritto alla retribuzione del lavoro prestato in eccedenza rispetto a quanto si sarebbe dovuto lavorare ogni anno tenuto conto del diritto ai riposi feriali, in violazione dell'art. 36, comma 1, della Costituzione; appare ledere l'art. 36, comma 3 della Costituzione, perché il diritto a ferie annuali retribuite implica che, nel caso di lesione irreversibile del diritto in natura, il diritto economico non possa essere pregiudicato; appare ledere l'art. 117 della Costituzione perché l'art. 7, comma 2, della Direttiva CE 2003/88 esige che il lavoratore che, senza propria colpa, ovvero anche per colpa datoriale, non abbia potuto fruire di ferie maturate prima della cessazione del rapporto di lavoro sia compensato economicamente; appare infine ledere Cost. 3, perché appare manifestamente irragionevole, in un sistema legislativo e costituzionale nel quale le ferie sono essenzialmente un diritto irrinunciabile, che va garantito dal datore di lavoro mediante preordinazione dei periodi di ferie, il divieto di monetizzazione operi a prescindere dall'imputabilità al datore di lavoro della mancata fruizione, ovvero in mera ragione dell'introduzione di un obbligo di fruizione a carico del prestatore implicante puramente e semplicemente che se non chiede le ferie e per ciò solo la colpa della mancata fruizione è tutta sua.

Appare perciò rilevante e non manifestamente infondata, ai sensi degli artt. 3, 36, commi 1° e 3°, e dell'art. 117 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 8, del d.l. 6 luglio 2012 n. 95, convertito in legge 7 agosto 2012 n. 135, nel suo complesso, o, in subordine, nella parte in cui prevede che le ferie maturate e non godute alla cessazione del rapporto "non danno luogo in nessun caso alla corresponsione di trattamenti economici sostituti, nonché, eventualmente, della disposizione che prevede che «La violazione della presente disposizione, oltre a comportare il recupero delle somme indebitamente erogate, è fonte di responsabilità disciplinare ed amministrativa per il dirigente responsabile»».

P. Q. M.

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

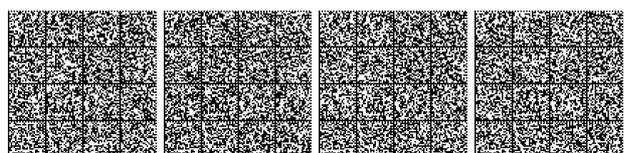
Dichiara rilevante, e non manifestamente infondata, con riguardo agli artt. 3, 36, commi 1 e 3, e 117 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 8, del D.L. 6 luglio 2012 n. 95, convertito in legge 7 agosto 2012 n. 135, nel suo complesso, o, in subordine, nella parte in cui prevede che le ferie maturate e non godute alla cessazione del rapporto "non danno luogo in nessun caso alla corresponsione di trattamenti economici sostitutivi", nonché, eventualmente, nella parte in cui prevede che "La violazione della presente disposizione, oltre a comportare il recupero delle somme indebitamente erogate, è fonte di responsabilità disciplinare ed amministrativa per il dirigente responsabile";

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

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

Roma, 4 maggio 2015

Il Giudice: CONTE



N. 194

Ordinanza del 14 maggio 2015 del Tribunale amministrativo regionale per la Calabria - Sezione staccata di Reggio Calabria sul ricorso proposto da Associazione Dacci una Zampa - ONLUS contro Comune di Reggio Calabria e Associazione Aratea

Patrocinio a spese dello Stato - Ammissione al gratuito patrocinio di enti o associazioni - Limitazione agli enti ed associazioni che non perseguono scopi di lucro e non esercitano attività economica - Lesione del principio di solidarietà sociale - Violazione del principio di uguaglianza per l'ingiustificato deterioro trattamento degli enti che esercitano attività economica rispetto alle persone fisiche - Incidenza sul diritto di difesa e di azione in giudizio.

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, art. 119, ultima parte.
- Costituzione, artt. 2, 3 e 24.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria, Sezione Staccata di Reggio Calabria, ha pronunciato la presente Ordinanza sul ricorso numero di registro generale 605 del 2014, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

Associazione Dacci Una Zampa Onlus, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dall'avv. Maria Letizia Monterosso, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultima in Reggio Calabria, via Santa Lucia n. 4/C;

Contro Comune di Reggio Calabria, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dagli avv.ti Emidio Morabito e Fedora Squillaci, con domicilio eletto in Reggio Calabria, via S. Anna II Tr. - Palazzo Cedir;

Nei confronti di Associazione Aratea, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dall'avv. Giorgio Vizzari, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Reggio Calabria, via Rausei n. 38;

Per l'annullamento del provvedimento n. 309/14 G.P. del 16 dicembre 2014 con cui la Commissione per il patrocinio a spese dello Stato, sedente presso questo Tribunale, ha deliberato di rigettare la richiesta dell'Associazione «Dacci una Zampa» ONLUS di ammissione al gratuito patrocinio.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella Camera di consiglio del giorno 9 aprile 2015 la dott.ssa Donatella Testini e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Con provvedimento n. 309/14 G.P. del 16 dicembre 2014, la Commissione per il patrocinio a spese dello Stato, sedente presso questo Tribunale, ha deliberato di rigettare, poiché «difetta il requisito previsto dall'art. 119 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 inerente il non esercizio dell'attività economica», la richiesta dell'Associazione «Dacci una Zampa» ONLUS di ammissione al gratuito patrocinio.

Avverso tale atto, l'interessata ha proposto reclamo dinanzi a questo Collegio, ai sensi dell'art. 126, terzo comma, decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002, lamentando l'erroneità dell'esclusione in quanto «non ha mai esercitato attività economica e non è certo che mai l'eserciterà».

Il mancato esercizio di attività economica, a detta della reclamante, si evincerebbe dalle seguenti circostanze, che si espongono in via di sintesi.

a) l'associazione, nel rispetto dei principi sanciti dalla legge quadro sul volontariato n. 166 del 1991, non persegue scopo di lucro: l'art. 23 dello Statuto pone il divieto di distribuzione, anche indiretta, di utili o avanzi di gestione, comunque denominati, nonché fondi, riserve o capitale, durante la vita dell'associazione e fa obbligo alla stessa di impiegare gli utili o gli avanzi di gestione per la realizzazione delle attività istituzionali e di quelle ad esse connesse ed accessorie;

b) L'associazione deve qualificarsi alla stregua di ente non commerciale ai sensi dell'art. 148 del T.U.I.R. (decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917);

c) l'aver partecipato alla gara per l'affidamento del servizio di gestione del canile comunale di Mortara «non fa della stessa un'associazione che esercita attività economica anzitutto poiché la stessa non è risultata assegnataria della gara e inoltre, in caso di esito positivo del ricorso, la stessa si troverebbe ad esercitare comunque un'attività considerata marginale rispetto allo scopo sociale»; inoltre, dalla proposta tecnica di gestione presentata, si evincerebbe che «la stessa ha inteso partecipare senza discostarsi ... dai dettami della legge 266/1991, infatti per alcuno dei servizi e delle attività espletate all'interno della struttura viene previsto un corrispettivo e viene previsto l'utilizzo di personale volontario coperto esclusivamente dalla polizza assicurativa sul volontariato.



È previsto infatti che le somme di cui alla base di gara verranno esclusivamente utilizzate per far fronte all'espletamento del servizio di cui al bando di gara con esclusione pertanto della possibilità di percepire utili. In ogni caso seppur dovessero residuare degli utili è espressamente esclusa dallo statuto la distribuzione degli stessi con obbligo per l'associazione di impiegare gli utili o gli avanzi di gestione per la realizzazione delle attività istituzionali e di quelle ad esse connesse e accessorie».

Parte reclamante deposita, al fine della dimostrazione del rispetto dei limiti di reddito richiesti dall'art. 74 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002, un «Rendiconto 2013», sottoscritto dal legale rappresentante, nel quale si dichiara un patrimonio pari a zero.

Tanto premesso in fatto, si osserva quanto segue in diritto.

Dacci una Zampa ONLUS è un organismo di volontariato ex legge n. 266/1991, costituitosi in forma di associazione non riconosciuta il 13 maggio 2010 per atto rep. n. 6760 del Notar Alessandra Maltese in Reggio Calabria.

Emerge *ex actis* l'iscrizione dell'associazione nel Registro provinciale delle organizzazioni di volontariato di cui all'art. 6 della legge n. 266/1991 e la conseguente qualifica di ONLUS ai sensi dell'art. 10, ottavo comma, decreto legislativo n. 460/1997.

Deve immediatamente chiarirsi che, vertendo la questione sull'interpretazione ed applicazione dell'art. 119 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002, è inconferente qualsivoglia richiamo sia alla disciplina tributaria e, segnatamente, alla definizione di ente non commerciale di cui al T.U.I.R., come prospettato dalla ricorrente, che alla legge quadro sul volontariato ed al decreto legislativo n. 460/1991 in materia di ONLUS, provvedimenti, questi ultimi, che non incidono sulla disciplina civilistica degli enti operanti nel terzo settore, limitandosi a prevedere tutta una serie di meccanismi di promozione (fra i quali anche agevolazioni fiscali) a favore degli stessi, in considerazione della rilevanza sociale dell'attività svolta e dell'idoneità e meritevolezza degli stessi a svolgerla.

La disciplina contenuta nella Parte III del Testo Unico in materia di Spese di Giustizia (decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002 n. 115) regola il «Patrocinio a spese dello Stato» che è diretta attuazione del diritto di azione e difesa in giudizio costituzionalmente garantito dall'art. 24, terzo comma, Cost. Trattasi di un diritto fondamentale che non può affatto assimilarsi ai meccanismi di agevolazione fiscale e di promozione in senso lato riconosciuti alla variegata pluralità di enti operanti nel terzo settore e, comunque, agli enti c.d. non commerciali di cui al T.U.I.R., da altre branche dell'ordinamento.

Ne deriva che al fine della delimitazione dell'ambito soggettivo di applicazione del patrocinio a spese dello Stato deve farsi riferimento alla sola disciplina civilistica.

D'altro canto, l'art. 73 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 richiama il T.U.I.R. al solo fine di calcolare i limiti reddituali.

L'art. 119 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115/02, rubricato «Equiparazione dello straniero e dell'apolide», dispone testualmente che «Il trattamento previsto per il cittadino italiano è assicurato, altresì, allo straniero regolarmente soggiornante sul territorio nazionale al momento del sorgere del rapporto o del fatto oggetto del processo da instaurare e all'apolide, nonché ad enti o associazioni che non perseguono scopi di lucro e non esercitano attività economica».

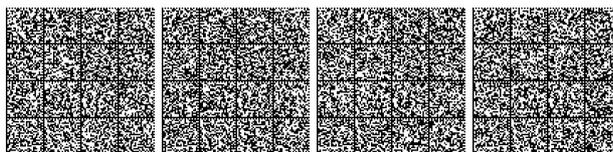
Affinchè un ente, sia esso di natura corporativa od istituzionale, possa essere ammesso al c.d. gratuito patrocinio (naturalmente purchè sussistano anche le ulteriori condizioni previste dalla legge ovvero il rispetto dei limiti reddituali e la non manifesta infondatezza della pretesa) non è sufficiente l'assenza dello scopo di lucro, ma è altresì necessario che l'ente non profit non eserciti attività economica.

La distinzione tra i due concetti è ormai pacifica: lo scopo di lucro o metodo lucrativo di esercizio dell'attività ricorre quando le modalità di gestione tendono alla realizzazione di ricavi eccedenti i costi; il metodo economico ricorre quando le ridette modalità di gestione tendono alla copertura dei costi con i ricavi.

Questo significato dell'espressione «attività economica» è chiaramente presente agli aziendalisti, che su di esso fondano la distinzione tra aziende di produzione e aziende di erogazione.

Non può qualificarsi come economica l'attività che si svolge strutturalmente e necessariamente in perdita; mentre svolge attività con metodo economico il soggetto che eroga servizi di utilità sociale anche se ispirato da un fine ideale ed anche se le condizioni di mercato non gli consentono poi di remunerare, in fatto, i fattori produttivi, che ben possono essere rappresentati dalle prestazioni spontanee e gratuite degli aderenti all'associazione di volontariato.

Nel caso di specie è indubbio, alla stregua dell'art. 23 dello Statuto, che l'Associazione Dacci una Zampa non persegua scopi di lucro, bensì la finalità ideale di «agire attivamente in difesa degli animali e dei loro diritti e sensibilizzare l'opinione pubblica e promuovere una cultura del rispetto che riconosca gli animali come soggetti di diritti», essendo statutariamente vietata la distribuzione di utili, anche in forma indiretta.



L'Associazione, al contrario, non ha dimostrato di non svolgere attività economica, dal chè è scaturito il normativamente necessitato rigetto dell'istanza di ammissione qui reclamato.

Ritiene il Collegio che non si tratti tanto di analizzare le entrate dell'Associazione bensì di prendere atto della circostanza che non è affatto provato che l'Associazione non intenda prestare i servizi che si prefigge di erogare (elencati nell'art. 4, terzo comma, dello Statuto) tendendo al pareggio fra costi e ricavi; ricavi che ben possono essere conseguiti non necessariamente a titolo di corrispettivo delle prestazioni rese (che pure non viene esplicitamente escluso) bensì in ragione di tutte le entrate indicate dall'art. 22 dello Statuto.

La reclamante, peraltro, ha depositato in giudizio un rendiconto che fa presumere l'idoneità, almeno tendenziale, dell'attività esercitata a perseguire il pareggio di bilancio, effettivamente conseguito nell'anno 2013, proprio in ragione, pare, di una dilazione dei pagamenti dovuti ai fornitori; dilazione che non avrebbe avuto senso alcuno ove fossero gli associati od altri donatori a coprire le relative spese sostenute dall'associazione; associazione che, dunque, alla stregua di autonomo soggetto di diritto, tende al pareggio di bilancio.

De iure condito, in definitiva, non v'è spazio per scrutinare la sussistenza degli ulteriori requisiti di ammissione al gratuito patrocinio: non essendovi prova dell'assenza di esercizio dell'attività economica, l'ente *non profit* Dacci una Zampa ONLUS non rientra fra i soggetti legittimati all'ammissione.

Il Collegio, tuttavia, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 119 *in parte qua* in quanto preclude l'accesso al gratuito patrocinio ad un ente *non profit* che svolge un'attività di sicuro rilievo sociale solo poiché esercente un'attività economica.

La norma in questione si pone in contrasto con gli artt. 2, 3 e 24 della Costituzione.

È indubbio che le associazioni di volontariato, e gli enti *non profit* in generale, siano formazioni sociali ove si svolge la personalità dell'uomo ed alle quali l'art. 2 della Costituzione, in ragione del principio pluralista, riconosce la titolarità di diritti inviolabili; così tutelando l'*homme situé* ossia l'uomo nelle formazioni sociali, garantendo alle stesse i medesimi diritti degli individui.

Vi è dunque una grave ed ingiustificata disparità di trattamento, con conseguente violazione del principio di uguaglianza formale e sostanziale di cui all'art. 3 della Costituzione, nel consentire l'accesso al gratuito patrocinio ad una persona fisica che eserciti attività economica e non ad un ente, con ulteriore violazione del diritto inviolabile di azione e di difesa di cui all'art. 24 Cost.

Mentre è ragionevole escludere gli enti che, perseguendo uno scopo di lucro, assumono istituzionalmente il rischio delle perdite, non lo è escludere enti che non perseguono un siffatto scopo pur esercitando attività economiche e che, proprio in ragione della meritevolezza degli scopi sociali perseguiti, dall'inizio degli anni Novanta sono stati destinatari di interventi normativi volti a promuoverli e sostenerli mediante la previsione di benefici fiscali, di contributi pubblici, della possibilità di stipulare convenzioni con la p.A. per la gestione di servizi di pubblico interesse ecc...

Si pensi, ad esempio, alla legge quadro sul volontariato n. 266/1991; alla legge n. 381/1991 sulle cooperative sociali; al decreto legislativo n. 460/1997 sulle ONLUS; alla legge n. 383/2000 che disciplina le c.d. associazioni di promozione sociale; al decreto legislativo n. 155/2006 sulle imprese sociali.

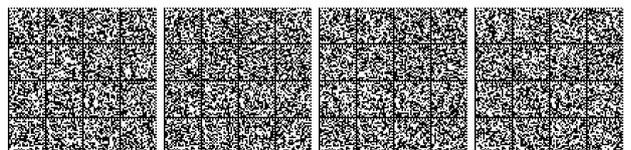
D'altro canto ogni organizzazione stabile mira al pareggio tra entrate ed uscite, che se così non fosse metterebbe a repentaglio la sua stessa perdurante esistenza.

A ben vedere, l'assenza di gestione dell'attività con metodo economico può riscontrarsi solo con riferimento a soggetti collettivi caratterizzati da episodicità, con conseguente esclusione della moltitudine di organismi operanti nel terzo settore.

La violazione del principio di uguaglianza, infine, si apprezza anche in ragione della ingiustificata disparità di trattamento tra gli organismi di volontariato che esercitano attività economica e quelli che non la esercitano, vieppiù ove si consideri che è il Legislatore stesso a ritenere che, ove si tratti di attività commerciali e produttive marginali (*cf.* art. 5, primo comma, lett. g), esse non incidono in alcun modo sulla disciplina giuridica degli stessi.

Conclusivamente il Collegio, per le ragioni sopra esposte, solleva questione di costituzionalità dell'articolo 119, ultima parte, del decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 per violazione degli artt. 2, 3 e 24 della Costituzione.

Deve essere sospesa ogni decisione sulla presente controversia, dovendo la questione essere demandata al giudizio della Corte costituzionale.



P. Q. M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria - Sezione Staccata di Reggio Calabria, visti gli artt. 1 della legge 9 febbraio 1948 n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87, riservata ogni altra pronuncia in rito, nel merito e sulle spese, ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'articolo 119, ultima parte, del decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 in relazione agli artt. 2, 3 e 24 della Costituzione, dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale, sospendendo il giudizio in corso.

Ordina che, a cura della Segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso in Reggio Calabria nella camera di consiglio del giorno 9 aprile 2015 con l'intervento dei magistrati:

Roberto Politi, Presidente;

Angela Fontana, Referendario;

Donatella Testini, Referendario, Estensore.

IL PRESIDENTE: POLITI

L'estensore: TESTINI

15C00288

N. 195

*Ordinanza del 2 dicembre 2014 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio
sul ricorso proposto da Comune di Lecce contro Ministero dell'interno ed altri*

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario - Previsione che il fondo sperimentale di riequilibrio, come determinato ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. n. 23/2011, il fondo perequativo, come determinato ai sensi dell'art. 13 del medesimo d.lgs., sono ridotti e che le riduzioni da applicare a ciascun Comune, a decorrere dall'anno 2013, sono determinate con decreto di natura regolamentare del Ministero dell'interno, in proporzione alla media delle spese sostenute per consumi intermedi nel triennio 2010-2012, desunte dal SIOPE - Violazione dell'autonomia finanziaria dei Comuni - Violazione del principio che stabilisce il divieto dei vincoli di destinazione per il fondo perequativo.

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 16, comma 6.
- Costituzione, artt. 97, comma secondo, e 119, commi primo e terzo.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

PER IL LAZIO (SEZIONE PRIMA TER)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale n. 734 del 2014, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

Comune di Lecce, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avv. Gianluigi Pellegrino, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, corso Rinascimento n. 11;



Contro:

il Ministero dell'interno ed il Ministero dell'economia e delle finanze, in persona dei rispettivi Ministri *pro tempore*, costituiti in giudizio, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliati per legge presso i suoi uffici in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente del Consiglio *pro tempore*;

la Conferenza Stato-Città e Autonomie locali, in persona del legale rappresentante *pro tempore*;

Nei confronti di:

il Comune di Andria, in persona del Sindaco *pro tempore*, costituito in giudizio, rappresentato e difeso dagli Avv.ti Giuseppe De Candia e Raffaella Travi, con domicilio eletto presso lo studio dell'Avv. Enzo Augusto in Roma, viale G. Mazzini n. 73;

il Comune di Pesaro ed il Comune di Cesena, in persona dei rispettivi Sindaci *pro tempore*, nonché, a seguito di integrazione del contraddittorio per pubblici proclami, tutti gli altri Comuni italiani, in persona dei rispettivi Sindaci *pro tempore*, intimati e non costituiti in giudizio;

Per l'annullamento:

ricorso introduttivo:

nei limiti di interesse del Comune di Lecce, del decreto ministeriale 24 settembre 2013, con il quale il Ministero dell'interno ha effettuato tra i diversi Comuni italiani la ripartizione delle riduzioni dei trasferimenti statali, determinando per il Comune di Lecce una riduzione pari ad € 5.623.627,24;

ricorso per motivi aggiunti:

nei limiti di interesse del Comune di Lecce, del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 13 novembre 2013, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 16 del 21 gennaio 2014, recante «fondo di solidarietà comunale in attuazione dell'articolo 1, comma 380, della legge 24 dicembre 2012 n. 228»;

di ogni atto presupposto, connesso e/o consequenziale.

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

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dei Ministeri dell'interno e dell'Economia e delle Finanze, nonché del Comune di Andria;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 10 luglio 2014, il Cons. Rita Tricarico e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

FATTO

Il decreto-legge n. 95/2012, convertito, con modificazioni, in legge n. 135/2012, recante «Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini, nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario», all'art. 16 (rubricato «Riduzione della spesa degli Enti Territoriali»), comma 6, dispone:

«Il fondo sperimentale di riequilibrio, come determinato ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, il fondo perequativo, come determinato ai sensi dell'articolo 13 del medesimo decreto legislativo n. 23 del 2011 ... sono ridotti ... di 2.250 milioni di euro per l'anno 2013...

... Le riduzioni da applicare a ciascun comune a decorrere dall'anno 2013 sono determinate, con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'interno, in proporzione alla media delle spese sostenute per consumi intermedi nel triennio 2010-2012, desunte dal SIOPE...».

In applicazione del citato art. 16 del decreto-legge n. 95/2012 è stato emanato il D.M. 24 settembre 2013 (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 268 del 15 novembre 2013), con il quale il Ministro dell'interno ha determinato che «le ... riduzioni del fondo sperimentale di riequilibrio...e dei trasferimenti sono ripartite a carico di ciascun comune nella misura indicata nell'elenco A allegato..., calcolata in proporzione alla media delle spese sostenute per consumi intermedi nel triennio 2010-2012». In particolare, il taglio complessivo determinato a carico del Comune di Lecce è stato di € 5.623.627,24.



Avverso il richiamato decreto, nei limiti del proprio interesse, detto Comune ha proposto il presente ricorso, deducendo i seguenti motivi di censura:

I) *Illegittimità, per incostituzionalità dell'art. 16 del decreto-legge n. 95/2012, per violazione dell'art. 119 Cost. Violazione del principio di leale collaborazione.*

Il citato art. 119 Cost., in coerenza con il principio di autonomia degli Enti locali, al primo comma, riconosce ai Comuni assoluta autonomia di spesa, prevedendo altresì, al terzo comma, l'istituzione di «un fondo perequativo statale in favore dei territori con minore capacità fiscale senza vincoli di destinazione».

In proposito la Corte costituzionale ha sancito che lo Stato può erogare solo fondi senza vincoli specifici di destinazione, in particolare tramite il fondo perequativo di cui all'art. 119, comma 3, Cost. (Corte cost. 23 dicembre 2003, n. 370).

Conseguentemente, per essere costituzionalmente compatibile, anche la distribuzione del taglio disposto dalla norma per il 2013 avrebbe dovuto rispondere ai medesimi criteri e quindi essere basata sulla capacità fiscale per abitante o, più semplicemente, essere proporzionale alla quota di risorse trasferite ai singoli comuni e, non già, come al contrario è stato fatto, essere ancorata alla spesa sostenuta solo per determinati servizi o beni.

In tal modo l'autonomia di spesa, garantita ai Comuni dall'art. 119 Cost., ne sarebbe invece violata, atteso che gli stessi sarebbero stati sanzionati o premiati nel taglio, in base alla propria scelta di spesa e, perciò, in base alla propria decisione di spendere o meno per determinati servizi o acquisti.

I tassativi principi di cui all'art. 119 in esame imponevano quindi che la distribuzione del taglio ai fondi trasferiti avvenisse senza alcun tipo di rapporto con le autonome scelte di spesa operate dal Comune e comunque in funzione della capacità fiscale dei rispettivi abitanti.

Ulteriore, sia pur subordinato, profilo di incostituzionalità dedotto attiene alla violazione di ogni regola di leale collaborazione.

La norma di cui all'art. 16, comma 6, del decreto-legge n. 95/2012, nel testo novellato, violerebbe tale principio, nella parte in cui dispone che «le riduzioni da applicare a ciascun comune a decorrere dall'anno 2013 sono determinate, con decreto di natura non regolamentare del ministro dell'interno...», in tal modo abolendo per l'anno 2013 sia la previsione per cui le riduzioni da imputare a ciascun Comune avrebbero dovuto essere determinate in sede di conferenza Stato-Città ed Autonomie locali sia altresì la previsione di un termine entro il quale il Ministero dell'interno avrebbe dovuto emanare il decreto.

Al contrario, con riguardo alle Province, il successivo comma 7 dello stesso art. 16 ha mantenuto la determinazione del riparto sulla base delle indicazioni della Conferenza Stato - Enti locali, prevedendo la sua unilaterale determinazione, sulla base dei dati SIOPE, solo in caso di inerzia di tale organo.

Quanto alla tempistica per l'adozione del decreto ministeriale, mentre la norma originaria stabiliva che il taglio dovesse essere determinato non più tardi del 31 dicembre dell'anno precedente, con la novella del 2013 tale previsione è stata elisa.

L'illegittimità andrebbe a colpire in via diretta il decreto impugnato, in quanto pacificamente adottato oltre ogni tollerabile termine, mentre, ove si ritenesse che ciò fosse stato consentito dalla norma in parola, si indirizzerebbe nei confronti di quest'ultima, la quale sarebbe inficiata da incostituzionalità.

Nella specie il decreto gravato è stato pubblicato solo il 15 novembre 2013, perciò ad esercizio pressoché ultimato.

II) *Illegittimità propria del D.M. impugnato. In subordine, illegittimità derivante da ulteriore profilo di incostituzionalità dell'art. 16 del decreto-legge n. 95/2012.*

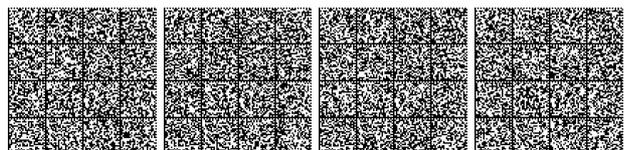
Il taglio sarebbe affetto anche da profili di irrazionalità, laddove viene commisurato «alla media delle spese sostenute per consumi intermedi nel triennio 2010 - 2012 desunte dal sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici (SIOPE)». Le spese per consumi intermedi sarebbero, a loro volta, rappresentate da quelle per: a) acquisto di beni di consumo e/o materie prime; b) acquisto di prestazioni di servizi; c) spese per utilizzo di beni di terzi.

Sarebbe del tutto illogico considerare tali spese, a prescindere dalla quantità e qualità dei servizi erogati o dei beni acquistati o infine dei beni di terzi affittati.

Ove poi si ritenesse che la norma fosse vincolante in tal senso, se ne deduce anche sotto il profilo in esame l'illegittimità costituzionale, per violazione dei parametri di cui agli artt. 3 e 97 Cost.

Si evidenzia che il servizio di raccolta e smaltimento rifiuti può essere gestito in due modi differenti: 1) riscuotendo la tassa specifica da parte dei cittadini e poi corrispondendo l'onorario alla ditta che lo effettua; 2) provvedendo, i cittadini medesimi, al pagamento diretto dell'onorario alla ditta che esegue il servizio, attraverso la tariffa.

Solo nel primo dei due casi si registra una spesa sostenuta dal Comune nel sistema SIOPE.



Ne consegue che, pur dinanzi ad una situazione identica sul versante della gestione entrate/spese, sarebbe penalizzato a dismisura un Comune, come quello di Lecce, che ha optato per la prima ipotesi.

Al riguardo il Ministero in fase attuativa avrebbe dovuto seguire un'applicazione razionale della norma, tenendo conto di tali elementi; ove invece si ritenesse che tale scelta fosse inibita dal testo della norma stessa, essa risulterebbe incostituzionale anche per violazione dei richiamati parametri di razionalità.

A ciò deve aggiungersi che il parametro dei pagamenti SIOPE, con riferimento al triennio 2010-2012, non costituirebbe un valido strumento per verificare i servizi effettivamente offerti dai Comuni in quegli anni, in quanto detti pagamenti sono rilevati per cassa in un determinato periodo dell'anno ed inoltre il costo sostenuto materialmente dall'Ente ben potrebbe riferirsi ad acquisti relativi a più anni. Integrebbene un ulteriore profilo di irrazionalità l'incidenza maggiore sui Comuni che hanno in essere un contratto di fornitura con pagamento biennale, nel caso in cui il pagamento sia stato effettuato nell'anno preso a riferimento, tali Comuni apparirebbero ingiustamente «spreconi» rispetto a quelli il cui pagamento avviene anno per anno. Da tale profilo di irrazionalità sarebbe inficiato in via diretta, il D.M. ovvero, in subordine, quale illegittimità derivata dall'illegittimità costituzionale della norma di cui costituisce attuazione, per violazione dell'art. 3 Cost.

Si sono costituiti in giudizio il Ministero dell'interno ed il Ministero dell'economia e delle finanze, producendo successivamente un'articolata memoria difensiva.

Essi hanno dapprima eseguito una ricostruzione del quadro normativo e fattuale nel quale si inserisce il decreto gravato, hanno inoltre rilevato la necessità di procedere all'integrazione del contraddittorio nei confronti di tutti i Comuni, avendo detto provvedimento portata generale e determinando, perciò, un eventuale accoglimento del ricorso effetti nei confronti di tutti, ed eccetto la sua inammissibilità, per mancata impugnativa del successivo D.P.C.M. del 13 novembre 2013.

Nel merito hanno sostenuto l'infondatezza del gravame.

In particolare, hanno affermato che «se è esatto ritenere che la capacità fiscale degli abitanti sia il criterio che deve soprassedere alla determinazione dei trasferimenti statali in favore dell'ente locale,...nel caso di specie ci si trova di fronte ad una riduzione»; il criterio impiegato nella distribuzione delle risorse non sarebbe e non dovrebbe essere il medesimo per operare una riduzione, essendo diverse le finalità perseguite, in quanto la riduzione delle risorse discende dalla minore disponibilità dell'Erario e per questo sarebbe parametrata ad un criterio uguale per tutti.

Non sussisterebbe alcuna limitazione rispetto a determinate spese, in quanto sarebbe rimessa all'autonomia dei singoli Enti la scelta in ordine alle spese da ridurre, per effetto del taglio.

Trattandosi di un criterio matematico (spese per i consumi intermedi sostenute nel triennio 2010-2012 e riportate nel sistema SIOPE), tutti i Comuni sarebbero stati trattati allo stesso modo. La norma di cui all'art. 16, comma 6, del decreto-legge n. 95/2012 non avrebbe lasciato alcuno spazio all'Amministrazione.

Si è costituito in giudizio anche il Comune di Andria, che ha assunto in questa sede la qualifica di soggetto coinvolto, in quanto anch'esso lesa dal D.M. gravato, ed ha, perciò, condiviso le doglianze di parte ricorrente.

Con ordinanza collegiale 19 febbraio 2014, n. 2014, questo Tribunale ha ordinato l'integrazione del contraddittorio nei confronti di tutti i Comuni italiani, così come individuati nell'allegato A) al D.M. impugnato, autorizzando il ricorso ai pubblici proclami.

Successivamente il Comune ricorrente ha tempestivamente impugnato il citato D.P.C.M. del 13 novembre 2013, pubblicato in *G.U.* n. 16 del 21 gennaio 2014, indicato dalla difesa erariale (si ricorda che quest'ultima aveva eccetto l'inammissibilità del ricorso introduttivo proprio per mancata impugnazione di detto decreto).

Tale provvedimento, recante «Fondo di solidarietà comunale in attuazione dell'art. 1, comma 380, della legge 24 dicembre 2012, n. 228», prevedeva l'ammontare delle risorse di tale fondo, il loro riparto e le modalità di erogazione. La determinazione dei criteri di formazione e di riparto era legata ad una serie di elementi, ivi individuati in premessa (conformemente all'art. 1, comma 381, della citata legge n. 228/2012), tra cui le riduzioni ai trasferimenti erariali apportate ai sensi dell'art. 16, comma 6, del decreto-legge n. 95/2012. L'Ente civico ricorrente ne ha dedotto l'illegittimità derivata.

Con ulteriore ordinanza collegiale 10 aprile 2014, n. 3951, l'ordine di integrazione del contraddittorio, anche a mezzo dei pubblici proclami, è stato esteso ai motivi aggiunti.

Il Comune di Lecce ha depositato poi documentazione attestante l'avvenuto tempestivo adempimento dell'integrazione del contraddittorio attraverso i pubblici proclami, secondo le prescrizioni dettate dalla Sezione, in riferimento tanto al ricorso introduttivo quanto ai motivi aggiunti.

Nella pubblica udienza del 10 luglio 2014 il ricorso è stato introitato per la decisione.



DIRITTO

1 — Viene all'esame del Collegio il ricorso, comprensivo di gravame introduttivo e di motivi aggiunti, proposto dal Comune di Lecce avverso il D.M. del 24 settembre 2013, con il quale il Ministero dell'interno ha effettuato la ripartizione tra i diversi Comuni italiani delle riduzioni dei trasferimenti statali per l'anno 2013, ed il D.P.C.M., recante «fondo di solidarietà comunale in attuazione dell'articolo 1, comma 380, della legge 24 dicembre 2012 n. 228».

2 — In primo luogo occorre rilevare che il D.M. citato qui censurato rappresenta una pedissequa applicazione della norma di cui all'art. 16, comma 6, del decreto-legge n. 95/2012, convertito in legge n. 135/2012.

Recita l'art. 16, comma 6, in esame: «Il fondo sperimentale di riequilibrio, come determinato ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, il fondo perequativo, come determinato ai sensi dell'articolo 13 del medesimo decreto legislativo n. 23 del 2011 ...sono ridotti di 2.250 milioni di euro per l'anno 2013....

...Le riduzioni da applicare a ciascun comune a decorrere dall'anno 2013 sono determinate, con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'interno, in proporzione alla media delle spese sostenute per consumi intermedi nel biennio 2010-2012, desunte dal SIOPE...».

Come può rilevarsi, con specifico riguardo all'anno 2013, che qui interessa, la predetta norma prevede una riduzione pari a complessivi 2.250 milioni di euro e stabilisce, quale parametro al quale riferirsi per attuare in concreto tale riduzione rispetto a ciascun Comune, la media delle spese sostenute per consumi intermedi nel triennio 2010-2012. Ne deriva che, come si desume dalla lettera della norma richiamata, nessuna discrezionalità era attribuita all'Amministrazione in ordine al quantum complessivo della riduzione ai trasferimenti erariali da operare ed al *modus procedendi* nella ripartizione di detto taglio tra i Comuni.

In proposito il Consiglio di Stato, con sentenza 3 febbraio 2014, n. 475, nel riformare una sentenza di accoglimento di un ricorso proposto da una Provincia avverso i tagli ai trasferimenti erariali operati ai sensi dell'art. 16, comma 7, del medesimo decreto-legge n. 95/2012, emessa da questa Sezione, ha evidenziato proprio che «Il criterio di ripartizione delle riduzioni dei finanziamenti statali, nella volontà legislativa, appare un dato vincolato; nessun intervento discrezionale è consentito al Ministero, com'è reso palese dalla terminologia usata nel testo normativo a proposito del decreto che il Ministero è tenuto ad assumere».

3 — Resta ora da scrutinare la questione di legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 16, comma 6, del decreto-legge n. 95/2012, convertito dalla legge n. 135/2012, per violazione degli artt. 119, 3 e 97 Cost., proposta dal Comune ricorrente.

3.1 — Naturalmente deve essere verificata la sussistenza in concreto dei due necessari requisiti: la rilevanza e la non manifesta infondatezza.

In ordine alla rilevanza, essa si palesa come evidente.

È chiaro, infatti, che la lesione determinata in capo al Comune di Lecce dal criterio di riparto tra i Comuni delle riduzioni di trasferimenti erariali e dalla tempistica con cui si sono individuati il criterio stesso ed il conseguente ammontare preciso del taglio rispetto a ciascun Comune è riferibile unicamente alla disposizione menzionata, di cui il D.M. gravato costituisce automatica applicazione; ciò posto, in caso di sua ritenuta illegittimità costituzionale, tale decreto ne sarebbe travolto e verrebbe meno la lesione stessa.

3.3 — Il Collegio ravvisa altresì, sotto diversi profili, l'ulteriore elemento della non manifesta infondatezza, per le ragioni illustrate di seguito nella presente disamina.

4 — Innanzi tutto (Decorre richiamare l'art. 119 Cost., il quale testualmente recita:

«I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio.

La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio



delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città Metropolitane e Regioni.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio. È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti».

4.1 — In questa sede occorre rimarcare alcuni punti fermi desumibili dalla citata norma costituzionale.

4.2 — In primo luogo si riconosce, in capo ai Comuni, autonomia finanziaria di entrata e di spesa.

Deve dirsi al riguardo che essa viene esercitata in primis attraverso la redazione del bilancio finanziario di previsione, che, ai sensi dell'art. 162 del T.U. degli Enti locali, così come modificato dall'art. 74 del d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118 (decreto delegato dalla legge sul Federalismo fiscale 5 maggio 2009, n. 42, contenente le disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi), deve riferirsi ad almeno un triennio, comprendente le previsioni di competenza e di cassa del primo esercizio del periodo considerato e le previsioni di competenza degli esercizi successivi. L'anno finanziario, il quale rappresenta l'unità temporale, ha inizio il 1° gennaio di ciascun anno e termina il 31 dicembre, con la conseguenza che il bilancio di previsione deve essere approvato entro il 31 dicembre dell'anno precedente quello di riferimento.

I principi appena enunciati, in materia di redazione del bilancio, sono statuiti espressamente anche dall'art. 10 del menzionato d.lgs. n. 118/2011.

È ovvio che, per poter elaborare ed approvare il bando di previsione, gli Enti locali devono conoscere le entrate su cui possono contare per poter poi esercitare la propria autonomia in materia di spesa.

4.3 — È, perciò, evidente che un intervento di riduzione di trasferimenti che avvenga ad esercizio finanziario quasi concluso va ad incidere pesantemente sull'autonomia finanziaria degli Enti locali che ne sono colpiti. Essi, infatti, in tale momento hanno già quasi del tutto sostenuto le spese, in precedenza indicate nel bilancio di previsione sotto entrambi gli aspetti qualitativo e quantitativo.

Ciò è senz'altro consentito dalla norma primaria in esame, che, diversamente da quanto stabiliva per l'anno 2012, non ha fissato alcun limite temporale per l'adozione del decreto ministeriale non regolamentare di che trattasi.

5 — Pertanto appare non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della norma in parola, nella parte in cui non fissa un termine entro il quale deve essere emanato il suo decreto attuativo.

6 — Un'incisione sull'autonomia di spesa si rinviene anche nella scelta, operata dalla stessa norma in esame, di prendere a parametro per la riduzione dei trasferimenti statali una specifica categoria di spese, vale a dire quelle per consumi intermedi registrate dal sistema SIOPE, atteso che sono ivi ricomprese non solo spese nell'interesse di ogni singola Amministrazione, ma altresì spese per assicurare servizi ai cittadini, come si registra per il Comune ricorrente.

Si fa riferimento, in particolare, ai costi del servizio di raccolta dei rifiuti, rientranti nella categoria dei consumi intermedi risultanti nel sistema SIOPE. Il Comune di Lecce ha, infatti, scelto di riscuotere la tassa specifica da parte dei cittadini e poi corrispondere l'onorario alla ditta che effettua detto servizio, anziché far provvedere i cittadini al pagamento diretto della tariffa in favore della ditta che esegue lo smaltimento.

In questo modo la scelta a monte, da parte di alcuni Enti locali, come il Comune di Lecce, di sostenere spese per determinati impieghi rientranti nell'accezione di consumi intermedi per il triennio 2010-2012 li ha penalizzati, in violazione dell'art. 119, primo comma, Cost.

6.1 — Va rilevato in proposito che, diversamente da quanto stabilito per i Comuni, con riguardo alle Province, l'art. 10, comma 1, del d.l. 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, incidendo sull'art. 16, comma 7, del d.l. n. 95/2012 qui in esame, ha previsto l'espunzione dalle voci afferenti ai «consumi intermedi» rilevanti ai fini della determinazione dei tagli per gli anni 2013 e 2014 le spese per formazione professionale, per trasporto pubblico locale, per la raccolta di rifiuti solidi urbani e per servizi socialmente utili finanziati dallo Stato, in tal modo optando per una soluzione più equa e conforme al dettato costituzionale.

7 — Deve precisarsi che l'autonomia finanziaria di entrata non risulta invero del tutto attuata, atteso che gli Enti locali non possono fondarsi unicamente su entrate proprie per effettuare le spese di loro competenza.

Proprio per tale ragione sono previste risorse ulteriori di provenienza statale.

Segnatamente, accanto a tributi ed entrate propri, sono previsti la compartecipazione al gettito di tributi erariali riferibili al territorio dell'ente ed il fondo perequativo.

7.1 — Particolare attenzione merita quest'ultimo nella presente disamina.



Esso non deve avere vincoli di destinazione, il che significa che gli Enti destinatari delle sue risorse hanno autonomia di spesa, sulla quale lo Stato non può incidere minimamente, e deve concernere i territori con minore capacità fiscale per abitante. Conseguentemente l'entità dei trasferimenti provenienti da tale fondo a ciascun Ente locale è commisurata in senso inverso alla capacità contributiva dei suoi abitanti; in altre parole, essa sarà tanto maggiore quanto minore sarà la capacità contributiva accertata.

Ciò è spiegabile in ragione proprio della *ratio* ivi sottesa, che è quella di realizzare, a fini perequativi, una compensazione delle risorse tra territori più ricchi e territori maggiormente bisognosi.

In tal modo si garantisce il finanziamento delle spese per le funzioni fondamentali dei Comuni (e delle Province), determinanti i loro fabbisogni standard (individuati ai sensi dell'art. 1 del d.lgs. 26 novembre 2010, n. 216), così come stabilito anche dall'art. 13 del d.lgs. 14 marzo 2011, n. 23.

7.2 — È evidente, pertanto, che eventuali riduzioni dei trasferimenti provenienti da tale fondo, dettati da necessità di spending review, devono obbedire alla stessa logica, vale a dire devono garantire tale compensazione e correlata perequazione, possibile solo se il parametro rimane identico, se cioè si ha riguardo alla capacità contributiva degli abitanti degli Enti locali nei modi sopra illustrati.

Diversamente, l'art. 16, comma 6, in esame, prevede che «Il fondo sperimentale di riequilibrio, come determinato ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, il fondo perequativo, come determinato ai sensi dell'articolo 13 del medesimo decreto legislativo n. 23 del 2011, ...sono ridotti» e che «le riduzioni da applicare a ciascun comune a decorrere dall'anno 2013 sono determinate, con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'interno, in proporzione alla media delle spese sostenute per consumi intermedi nel biennio 2010-2012, desunte dal SIOPE».

8 — Non essendo rispettato il suindicato parametro della capacità contributiva, riferito al fondo perequativo, il Collegio ritiene che non sia manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della norma in esame, per violazione dell'art. 119, comma 3, Cost.

8.1 — Neppure vale in contrario, come sostiene la difesa erariale, rimarcare che la riduzione è dettata dalla necessità di attuare risparmi di spesa, atteso che tali risparmi devono essere attuati pur sempre in un modo conforme a Costituzione.

9 — La questione di legittimità costituzionale appare non manifestamente infondata anche in relazione ad altri parametri costituzionali.

9.1 — In particolare, la mancata fissazione di un termine per l'adozione del decreto ministeriale attuativo di detta disposizione normativa appare in contrasto non solo con l'art. 119 Cost., per le ragioni in precedenza esposte, ma altresì per violazione dell'art. 97 Cost., atteso che l'ampia discrezionalità attribuita all'Amministrazione statale non consente agli Enti locali di garantire il loro buon andamento.

10 — Questa Sezione ritiene che la questione di legittimità costituzionale di detta norma sia non manifestamente infondata anche sotto l'aspetto della violazione del principio di leale collaborazione, che pur sempre inerisce a quello più generale di buon andamento di cui al menzionato art. 97 Cost.

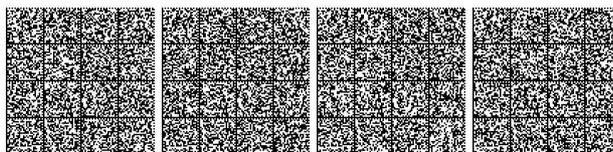
10.1 — In proposito si evidenzia che la disposizione normativa primaria in esame ha stabilito in modo incontrovertibile che la ripartizione delle riduzioni dei trasferimenti erariali avrebbe dovuto essere determinata unilateralmente con decreto ministeriale, senza alcuna possibilità per la Conferenza Stato-città ed autonomie locali di dettare criteri al riguardo.

Diversamente, per l'anno 2012 tanto per i Comuni quanto per le Province era prevista l'adozione del decreto *de quo*, con la fissazione del parametro cui ancorare i tagli individuato *ex lege*, solo in caso di inerzia da parte della Conferenza Stato-città ed autonomie locali; di fatto per tale anno, in relazione ai Comuni, detta Conferenza ha indicato criteri differenti cui ancorare i tagli.

Deve aggiungersi che per le Province, ma non per i Comuni, anche per l'anno 2013 è stata mantenuta al riguardo la previsione dell'intervento ministeriale solo in via subordinata e sostitutiva.

10.2 — La mancata previsione per i Comuni, per Panno qui in riferimento, di un necessario passaggio per la Conferenza Stato-città ed autonomie locali e di un intervento ministeriale unilaterale solo in caso di inerzia di tale organo appare essere in conflitto con il principio di buon andamento di cui all'art. 97 Cost.

11 — In conclusione questo Tribunale sospende il presente giudizio e solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 6, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, per violazione degli artt. 119 e 97 Cost.



P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio - sez. I-ter - dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 6, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, per violazione degli artt. 119, primo e terzo comma, e 97, secondo comma, della Costituzione;

Sospende il giudizio in esame sino alla pronuncia della Corte costituzionale sulla questione di legittimità costituzionale sollevata con la presente ordinanza;

Ordina che, a cura della Segreteria della Sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 10 luglio 2014, con l'intervento dei magistrati:

Linda Sandulli, Presidente;

Stefania Santoleri, consigliere;

Rita Tricarico, consigliere, estensore.

Il Presidente: SANDULLI

L'estensore: TRICARICO

15C00289

N. 196

Ordinanza del 2 febbraio 2015 del Consiglio di Stato sul ricorso proposto da Ministero per i beni e le attività culturali ed altri contro Camping Calù di Carlo del Mastro & C. Sas ed altri

Edilizia e urbanistica - Turismo - Norme della Regione Campania - Strutture territoriali ricettive all'aria aperta - Previsione che le unità abitative per il soggiorno di turisti quali tende ed altri mezzi autonomi di pernottamento, quali roulotte, maxi caravan e case mobili, anche se collocati permanentemente entro il perimetro delle strutture ricettive regolarmente autorizzate, non costituiscono attività rilevanti ai fini urbanistici, edilizi e paesaggistici, a condizione che conservino meccanismi di rotazione in funzione, non possiedano alcun collegamento di natura permanente al terreno e gli allacciamenti alle reti tecnologiche, gli accessori e le pertinenze siano removibili in ogni momento - Violazione del principio di uguaglianza per l'irragionevole disparità di trattamento con l'usuale regime autorizzativo proprio del restante spazio del vincolo e riguardo a tutti gli altri manufatti a destinazione turistica - Lesione del principio di tutela del paesaggio - Violazione del principio di tutela della salute - Violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Violazione della sfera di competenza legislativa concorrente statale in materia di governo del territorio per il contrasto con i principi fondamentali posti dalla legislazione statale in materia.

- Legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 4, art. 1, comma 129.
- Costituzione, artt. 3, 9, 32 e 117, commi secondo, lett. s), e terzo.

IL CONSIGLIO DI STATO

IN SEDE GIURISDIZIONALE (SEZIONE SESTA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 4237 del 2014, proposto da: Ministero per i beni e le attività culturali, Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare in persona dei



rispettivi ministri in carica, ente Parco nazionale del Cilento e Vallo di Diano in persona del presidente in carica, tutti rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Contro Camping Calù di Carlo del Mastro & C. s.a.s. in persona del legale rappresentante in carica, rappresentato e difeso dall'avvocato Antonio Brancaccio, domiciliatario in Roma, Via Taranto, 18;

nei confronti di Comune di Montecorice;

e con l'intervento di *ad opponendum* Associazione regionale dei complessi turistici ricettivi all'aria aperta Fata Campania in persona del legale rappresentante in carica, rappresentata e difesa dagli avvocati Pasquale D'Angiolillo e Laura Clarizia, con domicilio eletto presso Guido Rinaldi in Roma, via Casperia, 30;

Cilento turismo.it - unione delle associazioni turistiche del Cilento e Vallo di Diano in persona del legale rappresentante in carica, rappresentato e difeso dagli avvocati Pasquale D'Angiolillo e Alberto La Gloria, con domicilio eletto presso Guido Rinaldi in Roma, via Casperia, 30;

Per la riforma della sentenza del T.A.R. Campania - Sez. staccata di Salerno: Sezione I n. 2253/2013, resa tra le parti, concernente demolizione opere abusive e ripristino stato dei luoghi.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dei soggetti in epigrafe indicati;

Visto l'appello incidentale proposto dalla società Camping Calù;

Visti gli atti di intervento delle associazioni in epigrafe indicate;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

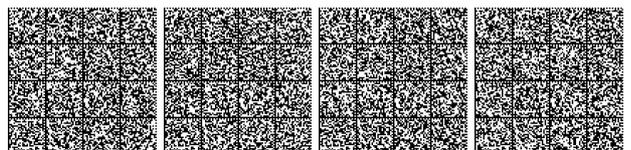
Relatore nell'udienza pubblica del giorno 2 dicembre 2014 il consigliere Carlo Mosca e uditi per le parti l'avvocato dello Stato Varone, l'avvocato Brancaccio e l'avvocato Alberto La Gloria per sé e per delega dell'avvocato Laura Clarizia;

Affidata dal Presidente l'estensione del provvedimento al consigliere Roberta Vigotti;

Il Ministero per i beni e le attività culturali, il Ministero dell'ambiente e l'Ente parco nazionale del Cilento e Vallo di Diano chiedono la riforma della sentenza, in epigrafe indicata, con la quale il Tribunale amministrativo della Campania ha accolto il ricorso proposto dalla società Camping Calù, che gestisce l'omonima struttura sita nel territorio del suddetto parco nazionale, avverso l'ordinanza direttoriale n. 3 del 26 gennaio 2012, recante ingiunzione di demolizione di nuove costruzioni (case mobili, strutture in ferro e roulotte) realizzate in assenza di titolo autorizzatorio, in particolare dell'autorizzazione di cui all'art. 13 (nulla osta), comma 1, della legge 6 dicembre 1991, n. 349 (Legge quadro sulle aree naturali protette), a norma del quale il rilascio di concessioni o autorizzazioni relative ad interventi, impianti ed opere all'interno del parco è sottoposto al preventivo nulla osta dell'Ente parco.

1) Il Tribunale amministrativo ha puntualizzato che l'autorizzazione paesaggistica e il permesso di costruire rilasciati, rispettivamente, l'11 gennaio 2011 e l'11 marzo 2011, non riguardano le opere contestate e ha osservato che il provvedimento impugnato non esorbita dalle competenze dell'Ente parco, poiché la qualificazione dei manufatti di cui è causa in termini di «nuova costruzione» ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. e) del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (cioè in chiave urbanistico-edilizia) è funzionale all'esercizio del potere demolitorio conseguente alla mancata acquisizione del predetto nulla osta, e quindi trova la propria causa nell'elusione del potere spettante all'Ente stesso a tutela degli interessi ambientali di cui è titolare. Il primo giudice ha invece giudicato fondata la censura relativa all'incompetenza del direttore del Parco a emanare il provvedimento impugnato. La potestà sanzionatorio-ripristinatoria di cui all'art. 29, comma 1, della citata legge n. 394 del 1991 prevede, infatti, che «il legale rappresentante dell'organismo di gestione dell'area naturale protetta, qualora venga esercitata un'attività in difformità dal piano dal regolamento o dal nulla osta, dispone l'immediata sospensione dell'attività medesima ed ordina in ogni caso la riduzione in pristino a spese del trasgressore», e, ai sensi dell'art. 6, comma 5, dello statuto del Parco, approvato dal Ministero dell'ambiente in data 22 dicembre 1998, è il presidente che «qualora venga esercitata una attività in difformità dal Piano per il Parco, dal regolamento o dal nulla osta, dispone la sospensione dell'attività medesima ed ordina in ogni caso la riduzione in pristino a spese del trasgressore»; analoga disposizione è contenuta nell'art. 2, comma 3, lett. f), del regolamento di organizzazione del Parco, adottato il 13 agosto 1998, secondo cui il presidente «adotta ogni provvedimento relativo alle misure di tutela e conservazione dell'ambiente di cui agli art. 6 sesto comma e art. 29 della legge 394/1991».

La sentenza impugnata ha anche valorizzato il peso che assume, ai fini qualificatori delle opere considerate, l'art. 1, comma 129, della legge regionale della Campania 15 marzo 2011, n. 4, che sancisce, ricorrendo tutte le condizioni da esso contemplate, l'irrelevanza urbanistico-edilizia e paesaggistica delle cosiddette case mobili: il provvedimento impugnato sarebbe, pertanto, illegittimo in quanto non avrebbe considerato che detta norma non esclude dal



relativo regime derogatorio le case mobili anche «collocate permanentemente», ed esenta quindi l'intervento *de quo* dall'obbligo della preventiva acquisizione di qualsivoglia titolo abilitativo.

II) Avverso la sentenza impugnata hanno proposto appello le Amministrazioni in epigrafe indicate; la società Camping Calù ha svolto appello incidentale, limitatamente alla parte reiettiva della censura di difetto di attribuzione all'Ente parco del potere esercitato.

II.2) La prima censura svolta con l'appello principale, relativa alla incompetenza del direttore del Parco ad assumere il provvedimento ripristinatorio, è fondata.

L'art. 29 della legge n. 394 del 1991 prevede, come ha osservato il Tribunale amministrativo, la competenza del rappresentante legale dell'organismo di gestione dell'area protetta ad adottare le misure sanzionatorie, che lo statuto e il regolamento di organizzazione dell'Ente parco individuano nel presidente, ma tale norma deve essere coordinata con i principi affermati per la prima volta dal d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, poi dal d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80, dal d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 e dal d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380 circa i poteri dei dirigenti. Il citato d.lgs. n. 165 del 2001 offre, come hanno rilevato gli appellanti, un dato decisivo laddove, all'art. 4, commi 2 e 3, precisa che l'adozione degli atti e dei provvedimenti amministrativi spetta ai dirigenti, e che le relative attribuzioni "possono essere derogate soltanto espressamente e ad opera di specifiche disposizioni legislative". E poiché ai sensi dell'art. 9, comma 11 della legge n. 394 al direttore dell'Ente parco spetta la qualifica dirigenziale, egli deve ritenersi legittimato all'adozione dei provvedimenti di demolizione, che rientrano, come conferma l'art. 6, comma 6, della legge n. 394 del 1991, nelle competenze proprie dell'Autorità di gestione.

Tale completa e inderogabile attribuzione, derivante dalla separazione dei ruoli e delle competenze tra gli organi di indirizzo politico e gli organi dirigenziali e, in generale, di gestione, che costituisce principio fondamentale ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, nonché nonna fondamentale di riforma economico-sociale della Repubblica, ai sensi dell'art. 1, comma 3, del d.lgs. n. 165 del 2001, evidenzia l'errore della sentenza impugnata, dato che nessun rilievo, contrariamente a quanto ha ritenuto il Tribunale amministrativo, possono avere le difformi indicazioni contenute nello statuto dell'Ente parco e nel relativo regolamento di organizzazione, data la graduazione di forza che appartiene alle diverse fonti normative.

L'appello, sul punto, è quindi meritevole di essere accolto.

II.3) Gli appellanti contestano poi la sentenza laddove ha ritenuto che, in applicazione dell'art. 1, comma 129, della legge regionale della Campania 15 marzo 2011, n. 4 (finanziaria regionale per il 2011), le opere in discorso fossero esentate dall'obbligo di acquisizione dei titoli edilizi e paesaggistici.

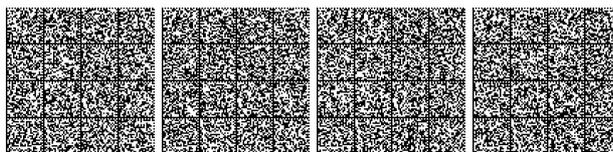
La disposizione appena citata sostituisce gli artt. 2 e 3 della legge regionale della Campania 26 marzo 1993, n. 13 (Disciplina dei complessi turistico-ricettivi all'aria aperta) ed è del seguente tenore: campeggi sono esercizi ricettivi aperti al pubblico a gestione unitaria, attrezzati in aree recintate per la sosta in apposite piazzole e per il soggiorno di turisti provvisti, di norma, di unità abitative quali tende ed altri mezzi autonomi di pernottamento, quali roulotte, maxi caravan e case mobili. Tali installazioni anche se collocate permanentemente entro il perimetro delle strutture ricettive regolarmente autorizzate, non costituiscono attività rilevanti ai fini urbanistici, edilizi e paesaggistici. A tal fine i predetti allestimenti devono: conservare i meccanismi di rotazione in funzione, non possedere alcun collegamento di natura permanente al terreno e gli allacciamenti alle reti tecnologiche, gli accessori e le pertinenze devono essere removibili in ogni momento".

In base alla lettera della norma, l'installazione dei manufatti di cui è causa (trentuno case mobili, quattro strutture in ferro e sette roulotte), non necessiterebbe di previa autorizzazione, ai fini edilizio-urbanistici, come ai fini paesaggistici, e quindi l'ordinanza di demolizione impugnata difetterebbe del necessario presupposto relativo alla mancanza di titoli autorizzatori, e, in particolare, del nulla osta dell'Ente parco di cui all'art. 13 della legge n. 347 del 1991, sopra ricordata. A tale esenzione non sarebbe di ostacolo la stabile collocazione nel terreno, dato che l'art. 2 novellato della citata legge regionale dispone che i campeggi possono essere dotati di pianole con unità abitative proprie con tende o altri allestimenti stabili o mobili dell'azienda destinati al soggiorno di turisti non provvisti di mezzi propri, in misura non superiore al 30 per cento del numero complessivo delle piazzole autorizzate.

In applicazione della norma in discorso, pertanto, l'installazione nell'ambito del campeggio di allestimenti anche permanenti e la collocazione, anche permanente, di case mobili non sconterebbe il previo assenso edilizio o paesaggistico, sicché l'appello dovrebbe, sul punto, essere respinto.

Il giudizio dunque non può essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale di cui appresso.

È il caso allora di rilevare che una tale previsione contrasta la consolidata giurisprudenza, non soltanto amministrativa, in tema di necessità del titolo edilizio per le c.d. 'case mobili' e in generale per le costruzioni non effettiva-



mente precarie: per tali (costruzioni precarie) essendo da lungo tempo consolidata l'accezione che debbano intendersi solo le costruzioni destinate per loro natura ad una durata provvisoria e delimitata nel tempo (indipendentemente dalla caratteristica materiale della incorporazione o infissione al suolo). Vale a dire, la disposizione regionale contrasta vuoi il concetto di costruzione quale trasformazione territoriale giuridicamente rilevante — e perciò da sottoporre al vaglio amministrativo di compatibilità -per i principi fondamentali in materia urbanistica ed edilizia (*cf.* artt. art. 3, comma 1, lett. *e*) e 10 d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380), cioè nella materia di legislazione concorrente “governo del territorio” ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.; vuoi il concetto di-modificazione di rilievo paesaggistico, rimessa alla legislazione esclusiva dello Stato in materia di “tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali” ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. *s*) (art. 146 d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42), e per la quale valgono analoghe considerazioni per il profilo della ‘precarietà’ e della necessità del vaglio amministrativo di compatibilità (autorizzazione paesaggistica) (la precarietà è esclusa finchè se il manufatto ha carattere meramente stagionale: *cf.* Cons. Stato, VI, 7 settembre 2012, n. 4759 e 4762; 18 settembre 2013, n. 4642; 1 dicembre 2014, n. 5934) (per la giurisprudenza penale v. ad es. Cass, III, 15 ottobre 1999, Di Tommaso; 25 settembre 2012, n. 38525).

È il caso di aggiungere che per la consolidata giurisprudenza rilevava, tra l'altro, la necessità del titolo edilizio per costruzioni come quelle in discorso, quando anche all'interno di campeggi (*cf.* Cons. Stato, V, 22 aprile 1976, n. 651), tanto da dar luogo, in caso di difetto, alla configurabilità di lottizzazioni abusive (es. Cass., III, 18 dicembre 2012, n. 4129; 14 maggio 2013, n. 37572; 4 giugno 2013, n. 29731; 24 settembre 2013, n. 41479).

Non v'è dubbio, pertanto, che la disposizione regionale in parola del marzo 2011 - abbia innovato alle rammentate leggi dello Stato. Nello stabilire infatti che tali manufatti “non costituiscono attività rilevanti ai fini urbanistici, edilizi e paesaggistici”, si sottrae alla valutazione di compatibilità sia dal punto di vista edilizio che dal punto di vista paesaggistico.

È, peraltro il caso di rilevare che ai sensi dell'art. 3, comma 5, lett. *e.5*) d.P.R. n. 380 del 2001 per “interventi di nuova costruzione” si intendevano comunque “l'installazione di manufatti leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali roulotte, campens, case mobili, imbarcazioni, che siano utilizzati come abitazioni, ambienti di lavoro, oppure come depositi, magazzini e simili, e che non siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee”.

La disposizione è poi stata integrata dall'art. 41, comma 4, d.-l. 21 giugno 2013, n. 69, convertito con modd. dalla legge 9 agosto 2013, n. 98 e quindi dall'art. 10-*ter*, comma 1, d.-l. 28 marzo 2014, n. 47, convertito con modd. dalla l. 23 maggio 2014, n. 80. — con l'aggiunta della seguente espressa eccezione: «è salvo che siano installati, con temporaneo ancoraggio al suolo, all'interno di strutture ricettive all'aperto, in conformità alla normativa regionale di settore, per la sosta ed il soggiorno di turisti”.

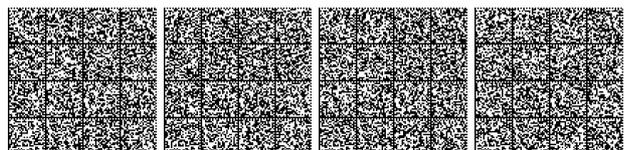
È il caso di rilevare che quest'eccezione statale è successiva alla vicenda amministrativa per cui è causa (l'atto impugnato essendo del 26 gennaio 2012, cioè di quasi un anno e mezzo prima), è successiva alla legge regionale in parola del marzo 2011, e concerne solo — per la sede materiale in cui è stata introdotta (il Testo unico in materia edilizia) — il profilo edilizio, ma non anche quello paesaggistico, della rilevanza di siffatti manufatti.

III) Il Collegio dubita della conformità a Costituzione della norma regionale citata, e ritiene la questione rilevante, dato che raccoglimento del profilo dell'appello già esaminato non esaurisce l'ambito della decisione, poiché l'annullamento disposto dal Tribunale amministrativo dovrebbe essere confermato ove anche un solo aspetto di illegittimità tra quelli rilevati dalla sentenza fosse condivisibile.

III.2) A conferma della rilevanza della questione vale anche l'infondatezza dell'appello incidentale, che contesta in nuce l'appartenenza all'Ente parco della competenza sanzionatoria e/o ripristinatoria.

Sul punto la sentenza merita conferma, dal momento che l'art. 29, comma 1, della legge n. 394 del 1991 è chiaro nell'attribuire al legale rappresentante dell'organismo di gestione dell'area naturale protetta il potere di ordinare la riduzione in pristino delle opere realizzate in difformità “dal piano, dal regolamento o dal nulla osta”, e, quindi, a fortiori, in assenza della prescritta autorizzazione. Tale potere concorre con quello appartenente al Comune ai sensi degli artt. 31 e 41 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, dato che ambedue le Amministrazioni sono coinvolte, con funzioni proprie, nel procedimento complessivamente volto alla verifica degli interventi edilizi che si esprimono nel territorio di aree naturali protette (*cf.* Cons. Stato, VI, 21 giugno 2011, n. 3723; IV 26 luglio 2011, n. 4461).

Inoltre bene il primo giudice ha considerato che l'atto impugnato non esorbita dalle competenze dell'Ente parco quando qualifica - ai sensi dell'esercizio del potere di previo nulla osta di cui all'art. 13 legge n. 349 del 1991 - i manufatti come “nuova costruzione” — ciò che rileva (anche) ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. *e*), d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (cioè dal punto di vista urbanistico-edilizio) — perché si tratta di qualificazione che è funzionale all'esercizio del potere demolitorio conseguente alla mancata acquisizione del nulla osta dell'art. 13 legge n. 394 del 1991, e quindi ha causa nell'elusione del potere dell'ente a tutela degli interessi ambientali; e comunque, a tutto concedere, si tratta di qualificazioni parallele a quelle paesaggistiche ed ambientali. Si deve anche aggiungere che analoga considerazione



va fatta per quanto attiene il procedimento di autorizzazione paesaggistica, vale a dire ai fini della formazione del provvedimento dell'art. 146 d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42: cioè ai fini della valutazione di intervento necessitante di autorizzazione paesaggistica.

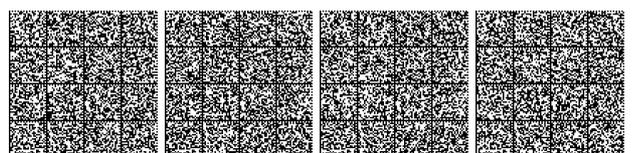
Invero, non vi sarebbe luogo al nulla osta dell'art. 13 se non vi fosse luogo al titolo edilizio ovvero alla autorizzazione paesaggistica.

III.3) Quanto alla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, essa si pone sotto diversi profili e diverse previsioni costituzionali: le quali vengono qui a emergere in relazione alla detta strumentalità del nulla osta dell'art. 13 l. n. 349 del 1991 sia in rapporto alla sequenza procedimentale inerente il titolo edilizio, sia in rapporto alla sequenza procedimentale inerente l'autorizzazione paesaggistica (casi per i quali non vi sarebbe ragione del previo nulla osta se non vi fosse necessità dell'atto abilitativo cui questo strumentale), sia in riferimento di per se stesso al nulla osta medesimo. Così stando le cose, anzitutto, la questione si pone dal punto di vista della coerenza con i principi fondamentali in materia di governo del territorio, posti — al tempo in cui questa l.r. Campania 15 marzo 2011, n. 4 entrò in vigore, con il rammentato testo all'epoca vigente dell'art. 3, comma 5, lett. e.5) d.P.R. n. 380 del 2001: previsione che non contemplava la rammentata integrazione, posta solo successivamente dalle disposizioni citate. Sicché introdurre nel marzo 2011 una disposizione di legge regionale come quella qui in esame, equivaleva a contrastare l'art. 117, terzo comma, Così, per contrasto con i principi fondamentali posta dalla legislazione statale in materia di governo del territorio, e segnatamente dall'allora vigente art. 3, comma 5, lett. e.5) d.P.R. n. 380 del 2001.

In secondo luogo, la questione di legittimità costituzionale si pone anche dal punto di vista strettamente paesaggistico, e cioè della violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., mediante la posizione di questa norma regionale in un materia che è sottratta alla potestà legislativa regionale, e con il contenuto di disapplicare la previsione generale dell'art. 146 d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, sulla necessità dell'autorizzazione paesaggistica nelle zone pesisticamente vincolate (si rammenta che l'art. 131, comma 3, del Codice dei beni culturali e del paesaggio afferma: "Salva la potestà esclusiva dello Stato di tutela del paesaggio quale limite all'esercizio delle attribuzioni delle regioni e delle province autonome di Trento e di Balzano sul territorio, le norme del presente Codice definiscono i principi e la disciplina di tutela dei beni paesaggistici"). In pratica la norma regionale in esame disapplica automaticamente il regime di gestione del vincolo proprio delle zone oggetto di vincolo paesaggistico (come la presente), la cui attuazione ha nel vaglio che presiede all'autorizzazione paesaggistica un elemento essenziale della complessiva funzione di tutela. La previsione equivarrebbe, per portata pratica, a una rimozione *ex lege* degli effetti del vincolo all'indistinto interno di tutti i campeggi, perché ne sottrarrebbe gli ambiti alla valutazione concreta di compatibilità paesaggistica: quasi degli spazi affrancati dalla difesa dei valori paesaggistici solo perché oggetto di un'attività turistica e per volontà di chi ne intraprende la realizzazione (è appena il caso di rilevare come quell'argomento provi troppo, perché allora qualsivoglia manufatto turistico — e non solo quello dei campeggi - dovrebbe, paradossalmente, restare indenne dalla concreta valutazione propria della autorizzazione paesaggistica: praticamente una consistente parte dei territori paesisticamente vincolati). Il che va a comportare del pari una violazione dell'art. 9, secondo comma, della Costituzione, perché sottrae la corrispondente porzione del paesaggio vincolato alla pubblica funzione di tutela; e va a comportare, infine, una violazione dell'art. 3 della Costituzione, per l'irragionevole disparità di trattamento con l'usuale regime autorizzatorio proprio del restante spazio del vincolo e riguardo a tutti gli altri manufatti a destinazione turistica.

Ma vi è anche un terzo profilo di sospetta costituzionalità, giacché qui ci si trova all'interno di un parco - il Parco Nazionale del Cilento e Vallo di Diano — istituito ai sensi della legge 6 dicembre 1991, n. 694 (Legge quadro sulle aree protette) e la disposizione regionale in questione opera anche all'interno dei parchi. A questi riguardi, vale ricordare che il nulla osta dell'art. 13 l. n. 349 del 1991, svolge, pur nei procedimenti indicati, una sua autonoma funzione di valutazione della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento del singolo parco, vale a dire con previsioni di diretta tutela dell'ambiente; e che ai sensi del rammentato art. 117, secondo comma, lett. s) della Costituzione, la materia della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali appartiene alla competenza esclusiva dello Stato; e che rientra nell'ambito di tale competenza esclusiva la materia delle aree protette, in cui la legge n. 394 del 1991 costituisce fonte di principi fondamentali (Corte costituzionale, 11 febbraio 2011, n. 44) ai fini della preservazione dei livelli minimi uniformi su tutto il territorio nazionale, sicché rispetto alla suddetta materia la Regione esercita la propria potestà legislativa senza potervi derogare, mentre può determinare, sempre nell'ambito delle proprie competenze, livelli maggiori di tutela. Negare che, per le indicate ragioni, debba esservi luogo al nulla osta dell'art. 13, equivale a dire che in un ambito ambientalmente qualificato come è un parco (e nazionale), si debba prescindere dalla valutazione di compatibilità con i valori di quel parco solo perché si tratta di un campeggio.

Vale rammentare che il territorio dei parchi, siano essi nazionali o regionali, ben può essere oggetto di regolamentazione da parte della Regione, in materie riconducibili ai commi 3 e 4 dell'art. 117, terzo e quarto commi, della Costituzione, purché in linea con il nucleo minimo di salvaguardia del patrimonio naturale, da ritenere per essa vincolante,



sicché la potestà legislativa regionale non può derogarvi, mentre può determinare, sempre nell'ambito delle proprie competenze, livelli maggiori di tutela (*cf.* anche Corte costituzionale, 23 gennaio 2009, n. 12, 3 marzo 2011, n. 70 e, per il principio generale, *ex plurimis* 22 luglio 2009, n. 225 e 18 luglio 2014, n. 209).

Ne deriva che, sia in forza del valore di fonte di principi fondamentali che spetta alla legge n. 394 del 1991, sia per l'appartenenza alla competenza esclusiva dello Stato della materia relativa alla tutela ambientale, nella quale rientra quella in cui incide la suddetta legge regionale, sia, infine, in forza del principio generale attinente alla corretta espressione dei poteri che si svolgono sul territorio dichiarato di interesse nazionale, con l'istituzione del relativo parco, non può che dubitarsi della conformità ai parametri costituzionali dell'art. 1, comma 129, della legge regionale n. 4 del 2011, laddove consente che opere permanentemente infisse al suolo, e perciò destinate ad immutate con carattere stabile l'assetto edilizio, urbanistico e paesistico di un parco nazionale siano realizzate in assenza di qualsivoglia previo scrutinio di compatibilità con gli interessi pubblici che su tale territorio si esprimono.

III.4) Non solo sotto il profilo appena svolto la norma regionale in questione è sospetta di infrazione ai parametri costituzionali.

Come ha più volte sottolineato questo Consiglio di Stato (per tutte, sez. IV, 29 aprile 2014, n. 2222), l'art. 9 della Costituzione pone la tutela del "paesaggio" tra i principi fondamentali costituzionali, il che ne evidenzia il carattere di bene primario ed assoluto (Corte cost., 5 maggio 2006, nn. 182 e 183). Al tempo stesso, la previsione ha sia un valore autonomo, riferito alla forma del territorio come elemento del patrimonio culturale, sia (collegata ad altre previsioni, come quella dell'art. 32 Cost.) il significato di una componente della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

Sintomo e applicazione della preminenza che la Costituzione attribuisce al valore del paesaggio, in ipotesi di relazione con le regole per la tutela ambientale, è l'ultima parte del comma 3 dell'art. 145 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n.42 (Codice di beni culturali e del paesaggio), per cui "Le previsioni dei piani paesaggistici [...] non sono derogabili da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico, sono cogenti per gli strumenti urbanistici dei comuni; delle città metropolitane e delle province, sono immediatamente prevalenti sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici, stabiliscono norme di salvaguardia applicabili in attesa dell'adeguamento degli strumenti urbanistici e sono altresì vincolanti per gli interventi settoriali. Per quanto attiene alla tutela del paesaggio, le disposizioni dei piani paesaggistici sono comunque prevalenti sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di Settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette".

La tutela del paesaggio rappresenta quindi un interesse prevalente rispetto a qualunque altro interesse, pubblico o privato, e deve pertanto essere anteposto sia alle esigenze urbanistico-edilizie (*cf.* Cons. Stato, VI, 13 settembre 2012 n.4875; IV, 29 luglio 2003, n. 4351; IV 3 maggio 2005 n. 2079; V, 24 aprile 2013 n. 2265; VI, 22 marzo 2005, n. 1186), sia alla libera iniziativa economica e alle facoltà del proprietario in ordine all'utilizzo dei beni (per tutte, Cons. Stato, VI, 4 aprile 2011, n. 2083).

La norma regionale in esame appare, quindi, in contrasto anche con l'art. 9 della Costituzione.

III.5) Inoltre, essa non appare coerente con il principio di ragionevolezza, che costituisce il cardine dell'art. 3 della Costituzione. L'esenzione da qualunque titolo autorizzatorio (e quindi da qualunque controllo di conformità con la programmazione edilizia, urbanistica e ambientale) degli interventi per la realizzazione delle strutture per il tempo libero non appare motivato né in sé, alla luce cioè degli interessi pubblici coinvolti, né in rapporto con altre esigenze potenzialmente altrettanto, se non preminentemente, degne di tutela: si vuol dire che, sia pur tenendo doverosamente conto della discrezionalità del legislatore, è scarsamente avvertibile la ragione per la quale interventi di installazione di un campeggio debbano godere di un regime di favore rispetto ad altre opere, destinate a far fronte a diverse, più pregnanti esigenze, aventi il medesimo impatto sul territorio.

IV) La valutazione di rilevanza e di non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità dell'art. 1, comma 129, della legge regionale della Campania 15 marzo 2011, n. 4 impone la sospensione del presente giudizio in attesa della definizione del giudizio di costituzionalità.

È qui il caso di aggiungere che non viene sollevata questione di legittimità costituzionale, per le medesime ragioni, della previsione di legge nazionale di cui all'art. 3, comma 5, lett. e.5) d.P.R. n. 380 del 2001 nei termini in cui è stato integrato dal rammentato art. 41, comma 4, d.-l. 21 giugno 2013, n. 69, convertito con modd. dalla legge 9 agosto 2013, n. 98 e dal rammentato art. 10-ter, comma 1, d.-l. 28 marzo 2014, n. 47, convertito con modd. dalla legge 23 maggio 2014, n. 80 mediante l'aggiunta della seguente espressa eccezione: "e salvo che siano installati, con temporaneo ancoraggio al suolo, all'interno di strutture ricettive all'aperto, in conformità alla normativa regionale di settore, per la sosta ed il soggiorno di turisti". Si tratta infatti di disposizione successiva — per quanto di sostanziale analogo tenore — quella per la quale la questione è stata sollevata, e che non è stata invocata nel caso di specie. Non compete a questo



giudice remittente valutare la coerenza di siffatta disposizione con quella per cui è sollevata questione di legittimità costituzionale.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), non definitivamente pronunciando sull'appello principale e previa reiezione dell'appello incidentale:

a) *solleva questione di legittimità costituzionale dell'art 1, comma 129, della legge regionale della Campania 15 marzo 2011, n. 4, in riferimento agli articoli 117, secondo comma, lett. s) e terzo comma, 9, 32 e 3 della Costituzione, sotto i vari profili di cui in motivazione;*

b) *sospende il giudizio e ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

c) *dispone che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al presidente del consiglio dei ministri e sia comunicata ai presidenti delle due camere del Parlamento. Spese al definitivo.*

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 2 dicembre 2014 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Severini, Presidente

Maurizio Meschino, Consigliere

Roberta Vigotti, Consigliere, Estensore

Carlo Mosca, Consigliere

Bernhard Lageder, Consigliere

Il Presidente: SEVERINI

L'estensore: VIGOTTI

15C00290

N. 197

Ordinanza del 27 aprile 2015 del Consiglio di Stato sui ricorsi riuniti proposti da Sgrò David ed altri contro Ministero della giustizia

Impiego pubblico - Prestazioni lavorative rese nei giorni destinati al riposo settimanale o nei giorni festivi infrasettimanali - Previsione, con norma di interpretazione autentica che non danno diritto a retribuzione a titolo di lavoro straordinario se non per le ore eccedenti l'ordinario turno di servizio giornaliero - Applicabilità anche ai rapporti giuridici in essere alla data dell'entrata in vigore della norma censurata, con la sola eccezione delle vicende definite con giudicato - Violazione del principio di uguaglianza per irragionevolezza - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla CEDU.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 296 (*recte*: n. 147), art. 1, comma 476.
- Costituzione, artt. 3 e 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

N. 2062/15 Reg.Prov.Coll.

N. 00494/2014 Reg.Ric.

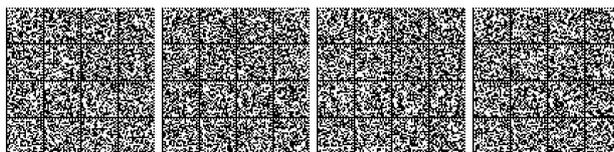
N. 00495/2014 Reg.Ric.

N. 00496/2014 Reg.Ric.

N. 00497/2014 Reg.Ric.

N. 00498/2014 Reg.Ric.

N. 00499/2014 Reg.Ric.



N. 00500/2014 Reg.Ric.
N. 00501/2014 Reg.Ric.
N. 00502/2014 Reg.Ric.
N. 00503/2014 Reg.Ric.
N. 00504/2014 Reg.Ric.
N. 00505/2014 Reg.Ric.
N. 00506/2014 Reg.Ric.
N. 00507/2014 Reg.Ric.
N. 00508/2014 Reg.Ric.
N. 00509/2014 Reg.Ric.
N. 00510/2014 Reg.Ric.
N. 00511/2014 Reg.Ric.
N. 00512/2014 Reg.Ric.
N. 00513/2014 Reg.Ric.
N. 00514/2014 Reg.Ric.
N. 00515/2014 Reg.Ric.
N. 00516/2014 Reg.Ric.
N. 00517/2014 Reg.Ric.
N. 00518/2014 Reg.Ric.
N. 00519/2014 Reg.Ric.
N. 00520/2014 Reg.Ric.
N. 00521/2014 Reg.Ric.
N. 00522/2014 Reg.Ric.
N. 00523/2014 Reg.Ric.
N. 00525/2014 Reg.Ric.
N. 00526/2014 Reg.Ric.
N. 00527/2014 Reg.Ric.
N. 00528/2014 Reg.Ric.
N. 00529/2014 Reg.Ric.
N. 00530/2014 Reg.Ric.

IL CONSIGLIO DI STATO

IN SEDE GIURISDIZIONALE

SEZIONE QUARTA

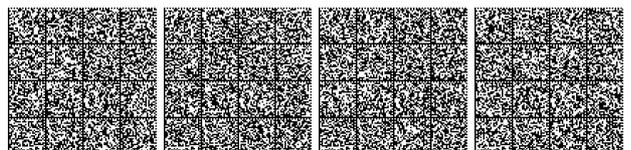
Ha pronunciato la presente

ORDINANZA

Sui seguenti ricorsi in appello:

1) n. 494 del 2014, proposto dal signor David Sgrò, rappresentato e difeso dagli avv.ti Maria Giovanna Cleva, Giorgio Barbini e Giulia Santamaria, con domicilio eletto presso l'avv. Alfredo Placidi in Roma, via Cosseria n. 2,

Contro il Ministero della Giustizia, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso *ope legis* dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliato presso la stessa in Roma, via dei Portoghesi n. 12;



2) n. 495 del 2014, proposto dal signor Eugenio Nicoletta, rappresentato e difeso dagli avv.ti Maria Giovanna Cleva, Giorgio Barbini e Giulia Santamaria, con domicilio eletto presso l'avv. Alfredo Placidi in Roma, via Cosseria n. 2,

Contro il Ministero della Giustizia, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso *ope legis* dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliato presso la stessa in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

3) n. 496 del 2014, proposto dal signor Piero Longo, rappresentato e difeso dagli avv.ti Giulia Santamaria, Maria Giovanna Cleva e Giorgio Barbini, con domicilio eletto presso l'avv. Alfredo Placidi in Roma, via Cosseria n. 2,

Contro il Ministero della Giustizia, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso *ope legis* dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliato presso la stessa in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

4) n. 497 del 2014, proposto dal signor Michele Ivan Ruggiere, rappresentato e difeso dagli avv.ti Giorgio Barbini, Maria Giovanna Cleva e Giulia Santamaria, con domicilio eletto presso l'avv. Alfredo Placidi in Roma, via Cosseria n. 2,

Contro il Ministero della Giustizia, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso *ope legis* dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliato presso la stessa in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

5) n. 498 del 2014, proposto dal signor Francesco Statti, rappresentato e difeso dagli avv.ti Giorgio Barbini, Maria Giovanna Cleva e Giulia Santamaria, con domicilio eletto presso l'avv. Alfredo Placidi in Roma, via Cosseria n. 2,

Contro il Ministero della Giustizia, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso *ope legis* dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliato presso la stessa in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

6) n. 499 del 2014, proposto dal signor Amedeo Tarantino, rappresentato e difeso dagli avv.ti Giulia Santamaria, Maria Giovanna Cleva e Giorgio Barbini, con domicilio eletto presso l'avv. Alfredo Placidi in Roma, via Cosseria n. 2,

Contro il Ministero della Giustizia, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso *ope legis* dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliato presso la stessa in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

7) n. 500 del 2014, proposto dal signor Salvatore Alessandro Milazzo, rappresentato e difeso dagli avv. ti Giorgio Barbini, Maria Giovanna Cleva e Giulia Santamaria, con domicilio eletto presso l'avv. Alfredo Placidi in Roma, via Cosseria n. 2,

Contro il Ministero della Giustizia, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso *ope legis* dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliato presso la stessa in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

8) n. 501 del 2014, proposto dal signor Danilo Tuccitto, rappresentato e difeso dagli avv.ti Giulia Santamaria, Maria Giovanna Cleva e Giorgio Barbini, con domicilio eletto presso l'avv. Alfredo Placidi in Roma, via Cosseria n. 2,

Contro il Ministero della Giustizia, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso *ope legis* dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliato presso la stessa in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

9) n. 502 del 2014, proposto dal signor Fabio Rosai, rappresentato e difeso dagli avv.ti Giorgio Barbini, Maria Giovanna Cleva e Giulia Santamaria, con domicilio eletto presso l'avv. Alfredo Placidi in Roma, via Cosseria n. 2,

Contro il Ministero della Giustizia, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso *ope legis* dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliato presso la stessa in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

10) n. 503 del 2014, proposto dal signor Bartolomeo Di Stasio, rappresentato e difeso dagli avv.ti Maria Giovanna Cleva, Giorgio Barbini e Giulia Santamaria, con domicilio eletto presso l'avv. Alfredo Placidi in Roma, via Cosseria n. 2,

Contro il Ministero della Giustizia, in persona del Ministro *pro tempore* rappresentato e difeso *ope legis* dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliato presso la stessa in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

11) n. 504 del 2014, proposto dal signor Giovanni Ciaramitaro, rappresentato e difeso dagli avv.ti Maria Giovanna Cleva, Giorgio Barbini e Giulia Santamaria, con domicilio eletto presso l'avv. Alfredo Placidi in Roma, via Cosseria n. 2,

Contro il Ministero della Giustizia, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso *ope legis* dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliato presso la stessa in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

12) n. 505 del 2014, proposto dal signor Ivan Luciano Mini, rappresentato e difeso dagli avv.ti Giulia Santamaria, Maria Giovanna Cleva e Giorgio Barbini, con domicilio eletto presso l'avv. Alfredo Placidi in Roma, via Cosseria n. 2,

Contro il Ministero della Giustizia, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso *ope legis* dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliato presso la stessa in Roma, via dei Portoghesi n. 12;



13) n. 506 del 2014, proposto dal signor Vito Parrinello, rappresentato e difeso dagli avv.ti Giorgio Barbini e Maria Giovanna Cleva, con domicilio eletto presso l'avv. Alfredo Placidi in Roma, via Cosseria n. 2,

Contro il Ministero della Giustizia, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso *ope legis* dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliato presso la stessa in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

14) n. 507 del 2014, proposto dal signor Tommaso Marsico, rappresentato e difeso dagli avv.ti Maria Giovanna Cleva, Giorgio Barbini e Giulia Santamaria, con domicilio eletto presso l'avv. Alfredo Placidi in Roma, via Cosseria n. 2,

Contro il Ministero della Giustizia, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso *ope legis* dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliato presso la stessa in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

15) n. 508 del 2014, proposto dal signor Giuseppe Giarratana, rappresentato e difeso dagli avv.ti Giorgio Barbini, Maria Giovanna Cleva e Giulia Santamaria, con domicilio eletto presso l'avv. Alfredo Placidi in Roma, via Cosseria n. 2,

Contro il Ministero della Giustizia, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso *ope legis* dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliato presso la stessa in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

16) n. 509 del 2014, proposto dal signor Saverio Picone, rappresentato e difeso dagli avv.ti Giorgio Barbini, Maria Giovanna Cleva e Giulia Santamaria, con domicilio eletto presso l'avv. Alfredo Placidi in Roma, via Cosseria n. 2,

Contro il Ministero della Giustizia, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso *ope legis* dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliato presso la stessa in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

17) n. 510 del 2014, proposto dal signor Salvatore De Costanzo, rappresentato e difeso dagli avv.ti Giulia Santamaria, Giorgio Barbini e Maria Giovanna Cleva, con domicilio eletto presso l'avv. Alfredo Placidi in Roma, via Cosseria n. 2,

Contro il Ministero della Giustizia, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso *ope legis* dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliato presso la stessa in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

18) n. 511 del 2014, proposto dal signor Giuseppe Licciardi, rappresentato e difeso dagli avv.ti Maria Giovanna Cleva, Giorgio Barbini e Giulia Santamaria, con domicilio eletto presso l'avv. Alfredo Placidi in Roma, via Cosseria n. 2,

Contro il Ministero della Giustizia, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso *ope legis* dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliato presso la stessa in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

19) n. 512 del 2014, proposto dal signor Roberto Damiano Marcarelli, rappresentato e difeso dagli avv. ti Giorgio Barbini, Giulia Santamaria e Maria Giovanna Cleva, con domicilio eletto presso l'avv. Alfredo Placidi in Roma, via Cosseria n. 2,

Contro il Ministero della Giustizia, in persona del Ministro *pro tempore*, non costituito;

20) n. 513 del 2014, proposto dal signor Alberto Antonio Indovina, rappresentato e difeso dagli avv.ti Giorgio Barbini, Maria Giovanna Cleva e Giulia Santamaria, con domicilio eletto presso l'avv. Alfredo Placidi in Roma, via Cosseria n. 2,

Contro il Ministero della Giustizia, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso *ope legis* dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliato presso la stessa in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

21) n. 514 del 2014, proposto dal signor Luigi Tolino, rappresentato e difeso dagli avv.ti Giorgio Barbini, Maria Giovanna Cleva e Giulia Santamaria, con domicilio eletto presso l'avv. Alfredo Placidi in Roma, via Cosseria n. 2,

Contro il Ministero della Giustizia, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso *ope legis* dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliato presso la stessa in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

22) n. 515 del 2014, proposto dal signor Francesco Iavarone, rappresentato e difeso dagli avv.ti Giorgio Barbini, Maria Giovanna Cleva e Giulia Santamaria, con domicilio eletto presso l'avv. Alfredo Placidi in Roma, via Cosseria n. 2,

Contro il Ministero della Giustizia, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso *ope legis* dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliato presso la stessa in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

23) n. 516 del 2014, proposto dalla signora Germana Ferilli, rappresentata e difesa dagli avv.ti. Giulia Santamaria, Maria Giovanna Cleva e Giorgio Barbini, con domicilio eletto presso l'avv. Alfredo Placidi in Roma, via Cosseria n. 2,



Contro il Ministero della Giustizia, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso *ope legis* dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliato presso la stessa in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

24) n. 517 del 2014, proposto dal signor Francesco Galluzzo, rappresentato e difeso dagli avv.ti Giulia Santamaria, Maria Giovanna Cleva e Giorgio Barbini, con domicilio eletto presso l'avv. Alfredo Placidi in Roma, via Cosseria n. 2,

Contro il Ministero della Giustizia, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso *ope legis* dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliato presso la stessa in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

25) n. 518 del 2014, proposto dal signor Francesco Perticone, rappresentato e difeso dagli avv.ti Maria Giovanna Cleva, Giorgio Barbini e Giulia Santamaria, con domicilio eletto presso l'avv. Alfredo Placidi in Roma, via Cosseria n. 2,

Contro il Ministero della Giustizia, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso *ope legis* dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliato presso la stessa in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

26) n. 519 del 2014, proposto dal signor Vito Franchini, rappresentato e difeso dagli avv.ti Giorgio Barbini, Maria Giovanna Cleva e Giulia Santamaria, con domicilio eletto presso l'avv. Alfredo Placidi in Roma, via Cosseria n. 2,

Contro il Ministero della Giustizia, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso *ope legis* dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliato presso la stessa in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

27) n. 520 del 2014, proposto dal signor Giuseppe Cuffaro, rappresentato e difeso dagli avv.ti Giorgio Barbini, Maria Giovanna Cleva e Giulia Santamaria, con domicilio eletto presso l'avv. Alfredo Placidi in Roma, via Cosseria n. 2,

Contro il Ministero della Giustizia, in persona, del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso *ope legis* dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliato presso la stessa in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

28) n. 521 del 2014, proposto dal signor Angelo Biagio Chiofalo, rappresentato e difeso dagli avv.ti Giulia Santamaria, Giorgio Barbini e Maria Giovanna Cleva, con domicilio eletto presso l'avv. Alfredo Placidi in Roma, via Cosseria n. 2,

Contro il Ministero della Giustizia, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso *ope legis* dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliato presso la stessa in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

29) n. 522 del 2014, proposto dal signor Salvatore Chiriatti, rappresentato e difeso dagli avv.ti Maria Giovanna Cleva, Giorgio Barbini e Giulia Santamaria, con domicilio eletto presso l'avv. Alfredo Placidi in Roma, via Cosseria n. 2,

Contro il Ministero della Giustizia, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso *ope legis* dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliato presso la stessa in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

30) n. 523 del 2014, proposto dal signor Fabio Casalicchio, rappresentato e difeso dagli avv.ti Giorgio Barbini, Maria Giovanna Cleva e Giulia Santamaria, con domicilio eletto presso l'avv. Alfredo Placidi in Roma, via Cosseria n. 2,

Contro il Ministero della Giustizia, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso *ope legis* dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliato presso la stessa in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

31) n. 525 del 2014, proposto dalla signora Vincenza Carrubba, rappresentata e difesa dagli avv.ti Giorgio Barbini, Giulia Santamaria e Maria Giovanna Cleva, con domicilio eletto presso l'avv. Alfredo Placidi in Roma, via Cosseria n. 2,

Contro il Ministero della Giustizia, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso *ope legis* dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliato presso la stessa in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

32) n. 526 del 2014, proposto dal signor Giovanni Carosso, rappresentato e difeso dagli avv.ti Maria Giovanna Cleva, Giulia Santamaria e Giorgio Barbini, con domicilio eletto presso l'avv. Alfredo Placidi in Roma, via Cosseria n. 2,

Contro il Ministero della Giustizia, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso *ope legis* dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliato presso la stessa in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

33) n. 527 del 2014, proposto dal signor Alessio Boi, rappresentato e difeso dagli avv.ti Maria Giovanna Cleva, Giorgio Barbini e Giulia Santamaria, con domicilio eletto presso l'avv. Alfredo Placidi in Roma, via Cosseria n. 2,

Contro il Ministero della Giustizia, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso *ope legis* dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliato presso la stessa in Roma, via dei Portoghesi n. 12;



34) n. 528 del 2014, proposto dal signor Giuseppe Aliberti, rappresentato e difeso dagli avv.ti Giulia Santamaria, Maria Giovanna Cleva e Giorgio Barbini, con domicilio eletto presso l'avv. Alfredo Placidi in Roma, via Cosseria n. 2,

Contro il Ministero della Giustizia, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso *ope legis* dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliato presso la stessa in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

35) n. 529 del 2014, proposto dal signor Rocco Arato, rappresentato e difeso dagli avv.ti Giorgio Barbini, Maria Giovanna Cleva e Giulia Santamaria, con domicilio eletto presso l'avv. Alfredo Placidi in Roma, via Cosseria n. 2,

Contro il Ministero della Giustizia, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso *ope legis* dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliato presso la stessa in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

36) n. 530 del 2014, proposto dal signor Antonino Francesco Paolo Accardi, rappresentato e difeso dagli avv. ti Giulia Santamaria, Maria Giovanna Cleva e Giorgio Barbini, con domicilio eletto presso l'avv. Alfredo Placidi in Roma, via Cosseria n. 2,

Contro il Ministero della Giustizia, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso *ope legis* dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliato presso la stessa in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

PER LA RIFORMA

quanto al ricorso n. 494 del 2014:

della sentenza del TAR della Lombardia, Sezione Prima, n. 1693/2013, depositata il 2 luglio 2013 e relativa alla retribuzione di ore di straordinario maturate per riposi non goduti nel periodo dal 2009 al 2012 e al risarcimento del danno (da quantificarsi in via equitativa) da usura psico-fisica derivante dal lavoro svolto nel settimo giorno consecutivo e dalla tardiva fruizione del «riposo-recupero» nel medesimo periodo nonché, in subordine, nella rideterminazione della «giusta retribuzione differenziale» per tutti i giorni di mancata fruizione del riposo;

quanto al ricorso n. 495 del 2014:

della sentenza del TAR della Lombardia, Sezione Prima, n. 1694/2013, depositata il 2 luglio 2013 e relativa alla retribuzione di ore di straordinario maturate per riposi non goduti nel periodo dal 2004 al 2011 e al risarcimento del danno (da quantificarsi in via equitativa) da usura psico-fisica derivante dal lavoro svolto nel settimo giorno consecutivo e dalla tardiva fruizione del «riposo-recupero» nel medesimo periodo nonché, in subordine, nella rideterminazione della «giusta retribuzione differenziale» per tutti i giorni di mancata fruizione del riposo;

quanto al ricorso n. 496 del 2014:

della sentenza del TAR della Lombardia, Sezione Prima, n. 1687/2013, depositata il 2 luglio 2013 e relativa alla retribuzione di ore di straordinario maturate per riposi non goduti nel periodo dal 2004 al 2012 e al risarcimento del danno (da quantificarsi in via equitativa) da usura psico-fisica derivante dal lavoro svolto nel settimo giorno consecutivo e dalla tardiva fruizione del «riposo-recupero» nel medesimo periodo nonché, in subordine, nella rideterminazione della «giusta retribuzione differenziale» per tutti i giorni di mancata fruizione del riposo;

quanto al ricorso n. 497 del 2014:

della sentenza del TAR della Lombardia, Sezione Prima, n. 1712/2013, depositata il 2 luglio 2013 e relativa alla retribuzione di ore di straordinario maturate per riposi non goduti nel periodo dal 2005 al 2012 e al risarcimento del danno (da quantificarsi in via equitativa) da usura psico-fisica derivante dal lavoro svolto nel settimo giorno consecutivo e dalla tardiva fruizione del «riposo-recupero» nel medesimo periodo nonché, in subordine, nella rideterminazione della «giusta retribuzione differenziale» per tutti i giorni di mancata fruizione del riposo;

quanto al ricorso n. 498 del 2014:

della sentenza del TAR della Lombardia, Sezione Prima, n. 1690/2013, depositata il 2 luglio 2013 e relativa alla retribuzione di ore di straordinario maturate per riposi non goduti nel periodo dal 2004 al 2012 e al risarcimento del danno (da quantificarsi in via equitativa) da usura psico-fisica derivante dal lavoro svolto nel settimo giorno consecutivo e dalla tardiva fruizione del «riposo-recupero» nel medesimo periodo nonché, in subordine, nella rideterminazione della «giusta retribuzione differenziale» per tutti i giorni di mancata fruizione del riposo;



quanto al ricorso n. 499 del 2014:

della sentenza del TAR della Lombardia, Sezione Prima, n. 1713/2013, depositata il 2 luglio 2013 e relativa alla retribuzione di ore di straordinario maturate per riposi non goduti nel periodo dal 2005 al 2012 e al risarcimento del danno (da quantificarsi in via equitativa) da usura psico-fisica derivante dal lavoro svolto nel settimo giorno consecutivo e dalla tardiva fruizione del «riposo-recupero» nel medesimo periodo nonché, in subordine, nella rideterminazione della «giusta retribuzione differenziale» per tutti i giorni di mancata fruizione del riposo;

quanto al ricorso n. 500 del 2014:

della sentenza del TAR della Lombardia, Sezione Prima, n. 1695/2013, depositata 2 luglio 2013 e relativa alla retribuzione di ore di straordinario maturate per riposi non goduti nel periodo dal 2004 al 2012 e al risarcimento del danno (da quantificarsi in via equitativa) da usura psico-fisica derivante dal lavoro svolto nel settimo giorno consecutivo e dalla tardiva fruizione del «riposo-recupero» nel medesimo periodo nonché, in subordine, nella rideterminazione della «giusta retribuzione differenziale» per tutti i giorni di mancata fruizione del riposo;

quanto al ricorso n. 501 del 2014:

della sentenza del TAR della Lombardia, Sezione Prima, n. 1711/2013, depositata il 2 luglio 2013 e relativa alla retribuzione di ore di straordinario maturate per riposi non goduti nel periodo dal 2005 al 2012 e al risarcimento del danno (da quantificarsi in via equitativa) da usura psico-fisica derivante dal lavoro svolto nel settimo giorno consecutivo e dalla tardiva fruizione del «riposo-recupero» nel medesimo periodo nonché, in subordine, nella rideterminazione della «giusta retribuzione differenziale» per tutti i giorni di mancata fruizione del riposo;

quanto al ricorso n. 502 del 2014:

della sentenza del TAR della Lombardia, Sezione Prima, n. 1709/2013, depositata il 2 luglio 2013 e relativa alla retribuzione di ore di straordinario maturate per riposi non goduti nel periodo dal 2004 al 2012 e al risarcimento del danno (da quantificarsi in via equitativa) da usura psico-fisica derivante dal lavoro svolto nel settimo giorno consecutivo e dalla tardiva fruizione del «riposo-recupero» nel medesimo periodo nonché, in subordine, nella rideterminazione della «giusta retribuzione differenziale» per tutti i giorni di mancata fruizione del riposo;

quanto al ricorso n. 503 del 2014:

della sentenza del TAR della Lombardia, Sezione Prima, n. 1700/2013, depositata il 2 luglio 2013 e relativa alla retribuzione di ore di straordinario maturate per riposi non goduti nel periodo dal 2004 al 2011 e al risarcimento del danno (da quantificarsi in via equitativa) da usura psico-fisica derivante dal lavoro svolto nel settimo giorno consecutivo e dalla tardiva fruizione del «riposo-recupero» nel medesimo periodo nonché, in subordine, nella rideterminazione della «giusta retribuzione differenziale» per tutti i giorni di mancata fruizione del riposo;

quanto al ricorso n. 504 del 2014:

della sentenza del TAR della Lombardia, Sezione Prima, n. 1705/2013, depositata il 2 luglio 2013 e relativa alla retribuzione di ore di straordinario maturate per riposi non goduti nel periodo dal 2006 al 2012 e al risarcimento del danno (da quantificarsi in via equitativa) da usura psico-fisica derivante dal lavoro svolto nel settimo giorno consecutivo e dalla tardiva fruizione del «riposo-recupero» nel medesimo periodo nonché, in subordine, nella rideterminazione della «giusta retribuzione differenziale» per tutti i giorni di mancata fruizione del riposo;

quanto al ricorso n. 505 del 2014:

della sentenza del TAR della Lombardia, Sezione Prima, n. 1704/2013, depositata il 2 luglio 2013 e relativa alla retribuzione di ore di straordinario maturate per riposi non goduti nel periodo dal 2004 al 2012 e al risarcimento del danno (da quantificarsi in via equitativa) da usura psico-fisica derivante dal lavoro svolto nel settimo giorno consecutivo e dalla tardiva fruizione del «riposo-recupero» nel medesimo periodo nonché, in subordine, nella rideterminazione della «giusta retribuzione differenziale» per tutti i giorni di mancata fruizione del riposo;

quanto al ricorso n. 506 del 2014:

della sentenza del TAR della Lombardia, Sezione Prima, n. 1716/2013, depositata il 2 luglio 2013 e relativa alla retribuzione di ore di straordinario maturate per riposi non goduti nel periodo dal 2004 al 2012 e al risarcimento del danno (da quantificarsi in via equitativa) da usura psico-fisica derivante dal lavoro svolto nel settimo giorno consecutivo e dalla tardiva fruizione del «riposo-recupero» nel medesimo periodo nonché, in subordine, nella rideterminazione della «giusta retribuzione differenziale» per tutti i giorni di mancata fruizione del riposo;

quanto al ricorso n. 507 del 2014:

della sentenza del TAR della Lombardia, Sezione Prima, n. 1719/2013, depositata il 2 luglio 2013 e relativa alla retribuzione di ore di straordinario maturate per riposi non goduti nel periodo dal 2007 al 2012 e al risarcimento del danno (da quantificarsi in via equitativa) da usura psico-fisica derivante dal lavoro svolto nel settimo giorno consecuo-



tivo e dalla tardiva fruizione del «riposo-recupero» nel medesimo periodo nonché, in subordine, nella rideterminazione della «giusta retribuzione differenziale» per tutti i giorni di mancata fruizione del riposo;

quanto al ricorso n. 508 del 2014:

della sentenza del TAR della Lombardia, Sezione Prima, n. 1699/2013, depositata il 2 luglio 2013 e relativa alla retribuzione di ore di straordinario maturate per riposi non goduti nel periodo dal 2005 al 2012 e al risarcimento del danno (da quantificarsi in via equitativa) da usura psico-fisica derivante dal lavoro svolto nel settimo giorno consecutivo e dalla tardiva fruizione del «riposo-recupero» nel medesimo periodo nonché, in subordine, nella rideterminazione della «giusta retribuzione differenziale» per tutti i giorni di mancata fruizione del riposo;

quanto al ricorso n. 509 del 2014:

della sentenza del TAR della Lombardia, Sezione Prima, n. 1718/2013, depositata il 2 luglio 2013 e relativa alla retribuzione di ore di straordinario maturate per riposi non goduti nel periodo dal 2007 al 2012 e al risarcimento del danno (da quantificarsi in via equitativa) da usura psico-fisica derivante dal lavoro svolto nel settimo giorno consecutivo e dalla tardiva fruizione del «riposo-recupero» nel medesimo periodo nonché, in subordine, nella rideterminazione della «giusta retribuzione differenziale» per tutti i giorni di mancata fruizione del riposo;

quanto al ricorso n. 510 del 2014:

della sentenza del TAR della Lombardia, Sezione Prima, n. 1715/2013, depositata il 2 luglio 2013 e relativa alla retribuzione di ore di straordinario maturate per riposi non goduti nel periodo dal 2005 al 2012 e al risarcimento del danno (da quantificarsi in via equitativa) da usura psico-fisica derivante dal lavoro svolto nel settimo giorno consecutivo e dalla tardiva fruizione del «riposo-recupero» nel medesimo periodo nonché, in subordine, nella rideterminazione della «giusta retribuzione differenziale» per tutti i giorni di mancata fruizione del riposo;

quanto al ricorso n. 511 del 2014:

della sentenza del TAR della Lombardia, Sezione Prima, n. 1691/2013, depositata il 2 luglio 2013 e relativa alla retribuzione di ore di straordinario maturate per riposi non goduti nel periodo dal 2004 al 2011 e al risarcimento del danno (da quantificarsi in via equitativa) da usura psico-fisica derivante dal lavoro svolto nel settimo giorno consecutivo e dalla tardiva fruizione del «riposo-recupero» nel medesimo periodo nonché, in subordine, nella rideterminazione della «giusta retribuzione differenziale» per tutti i giorni di mancata fruizione del riposo;

quanto al ricorso n. 512 del 2014:

della sentenza del TAR della Lombardia, Sezione Prima, n. 1703/2013, depositata il 2 luglio 2013 e relativa alla retribuzione di ore di straordinario maturate per riposi non goduti nel periodo dal 2004 al 2012 e al risarcimento del danno (da quantificarsi in via equitativa) da usura psico-fisica derivante dal lavoro svolto nel settimo giorno consecutivo e dalla tardiva fruizione del «riposo-recupero» nel medesimo periodo nonché, in subordine, nella rideterminazione della «giusta retribuzione differenziale» per tutti i giorni di mancata fruizione del riposo;

quanto al ricorso n. 513 del 2014:

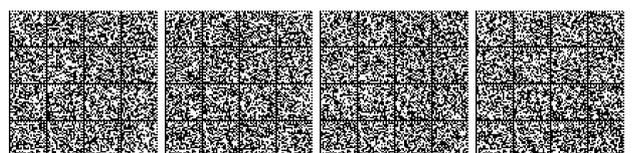
della sentenza del TAR della Lombardia, Sezione Prima, n. 1702/2013, depositata il 2 luglio 2013 e relativa alla retribuzione di ore di straordinario maturate per riposi non goduti nel periodo dal 2005 al 2012 e al risarcimento del danno (da quantificarsi in via equitativa) da usura psico-fisica derivante dal lavoro svolto nel settimo giorno consecutivo e dalla tardiva fruizione del «riposo-recupero» nel medesimo periodo nonché, in subordine, nella rideterminazione della «giusta retribuzione differenziale» per tutti i giorni di mancata fruizione del riposo;

quanto al ricorso n. 514 del 2014:

della sentenza del TAR della Lombardia, Sezione Prima, n. 1720/2013, depositata il 2 luglio 2013 e relativa alla retribuzione di ore di straordinario maturate per riposi non goduti nel periodo dal 2005 al 2012 e al risarcimento del danno (da quantificarsi in via equitativa) da usura psico-fisica derivante dal lavoro svolto nel settimo giorno consecutivo e dalla tardiva fruizione del «riposo-recupero» nel medesimo periodo nonché, in subordine, nella rideterminazione della «giusta retribuzione differenziale» per tutti i giorni di mancata fruizione del riposo;

quanto al ricorso n. 515 del 2014:

della sentenza del TAR della Lombardia, Sezione Prima, n. 1688/2013, depositata il 2 luglio 2013 e relativa alla retribuzione di ore di straordinario maturate per riposi non goduti nel periodo dal 2005 al 2012 e al risarcimento del danno (da quantificarsi in via equitativa) da usura psico-fisica derivante dal lavoro svolto nel settimo giorno consecutivo e dalla tardiva fruizione del «riposo-recupero» nel medesimo periodo nonché, in subordine, nella rideterminazione della «giusta retribuzione differenziale» per tutti i giorni di mancata fruizione del riposo;



quanto al ricorso n. 516 del 2014:

della sentenza del TAR della Lombardia, Sezione Prima, n. 1708/2013, depositata il 2 luglio 2013 e relativa alla retribuzione di ore di straordinario maturate per riposi non goduti nel periodo dal 2004 al 2011 e al risarcimento del danno (da quantificarsi in via equitativa) da usura psico-fisica derivante dal lavoro svolto nel settimo giorno consecutivo e dalla tardiva fruizione del «riposo-recupero» nel medesimo periodo nonché, in subordine, nella rideterminazione della «giusta retribuzione differenziale» per tutti i giorni di mancata fruizione del riposo;

quanto al ricorso n. 517 del 2014:

della sentenza del TAR della Lombardia, Sezione Prima, n. 1698/2013, depositata il 2 luglio 2013 e relativa alla retribuzione di ore di straordinario maturate per riposi non goduti nel periodo dal 2005 al 2012 e al risarcimento del danno (da quantificarsi in via equitativa) da usura psico-fisica derivante dal lavoro svolto nel settimo giorno consecutivo e dalla tardiva fruizione del «riposo-recupero» nel medesimo periodo nonché, in subordine, nella rideterminazione della «giusta retribuzione differenziale» per tutti i giorni di mancata fruizione del riposo;

quanto al ricorso n. 518 del 2014:

della sentenza del TAR della Lombardia, Sezione Prima, n. 1714/2013, depositata il 2 luglio 2013 e relativa alla retribuzione di ore di straordinario maturate per riposi non goduti nel periodo dal 2005 al 2011 e al risarcimento del danno (da quantificarsi in via equitativa) da usura psico-fisica derivante dal lavoro svolto nel settimo giorno consecutivo e dalla tardiva fruizione del «riposo-recupero» nel medesimo periodo nonché, in subordine, nella rideterminazione della «giusta retribuzione differenziale» per tutti i giorni di mancata fruizione del riposo;

quanto al ricorso n. 519 del 2014:

della sentenza del TAR della Lombardia, Sezione Prima, n. 1710/2013, depositata il 2 luglio 2013 e relativa alla retribuzione di ore di straordinario maturate per riposi non goduti nel periodo dal 2004 al 2012 e al risarcimento del danno (da quantificarsi in via equitativa) da usura psico-fisica derivante dal lavoro svolto nel settimo giorno consecutivo e dalla tardiva fruizione del «riposo-recupero» nel medesimo periodo nonché, in subordine, nella rideterminazione della «giusta retribuzione differenziale» per tutti i giorni di mancata fruizione del riposo;

quanto al ricorso n. 520 del 2014:

della sentenza del TAR della Lombardia, Sezione Prima, n. 1707/2013, depositata il 2 luglio 2013 e relativa alla retribuzione di ore di straordinario maturate per riposi non goduti nel periodo dal 2007 al 2012 e al risarcimento del danno (da quantificarsi in via equitativa) da usura psico-fisica derivante dal lavoro svolto nel settimo giorno consecutivo e dalla tardiva fruizione del «riposo-recupero» nel medesimo periodo nonché, in subordine, nella rideterminazione della «giusta retribuzione differenziale» per tutti i giorni di mancata fruizione del riposo;

quanto al ricorso n. 521 del 2014:

della sentenza del TAR della Lombardia, Sezione Prima, n. 1696/2013, depositata il 2 luglio 2013 e relativa alla retribuzione di ore di straordinario maturate per riposi non goduti nel periodo dal 2004 al 2012 e al risarcimento del danno (da quantificarsi in via equitativa) da usura psico-fisica derivante dal lavoro svolto nel settimo giorno consecutivo e dalla tardiva fruizione del «riposo-recupero» nel medesimo periodo nonché, in subordine, nella rideterminazione della «giusta retribuzione differenziale» per tutti i giorni di mancata fruizione del riposo;

quanto al ricorso n. 522 del 2014:

della sentenza del TAR della Lombardia; Sezione Prima, n. 1706/2013, depositata il 2 luglio 2013 e relativa alla retribuzione di ore di straordinario maturate per riposi non goduti nel periodo dal 2005 al 2012 e al risarcimento del danno (da quantificarsi in via equitativa) da usura psico-fisica derivante dal lavoro svolto nel settimo giorno consecutivo e dalla tardiva fruizione del «riposo-recupero» nel medesimo periodo nonché, in subordine, nella rideterminazione della «giusta retribuzione differenziale» per tutti i giorni di mancata fruizione del riposo;

quanto al ricorso n. 523 del 2014:

della sentenza del TAR della Lombardia, Sezione Prima, n. 1692/2013, depositata il 2 luglio 2013 e relativa alla retribuzione di ore di straordinario maturate per riposi non goduti nel periodo dal 2007 al 2012 e al risarcimento del danno (da quantificarsi in via equitativa) da usura psico-fisica derivante dal lavoro svolto nel settimo giorno consecutivo e dalla tardiva fruizione del «riposo-recupero» nel medesimo periodo nonché, in subordine, nella rideterminazione della «giusta retribuzione differenziale» per tutti i giorni di mancata fruizione del riposo;

quanto al ricorso n. 525 del 2014:

della sentenza del TAR della Lombardia, Sezione Prima, n. 1685/2013, depositata il 2 luglio 2013 e relativa alla retribuzione di ore di straordinario maturate per riposi non goduti nel periodo dal 2004 al 2011 e al risarcimento del danno (da quantificarsi in via equitativa) da usura psico-fisica derivante dal lavoro svolto nel settimo giorno consecuo-



tivo e dalla tardiva fruizione del «riposo-recupero» nel medesimo periodo nonché, in subordine, nella rideterminazione della «giusta retribuzione differenziale» per tutti i giorni di mancata fruizione del riposo;

quanto al ricorso n. 526 del 2014:

della sentenza del TAR della Lombardia, Sezione Prima, n. 1697/2013, depositata il 2 luglio 2013 e relativa alla retribuzione di ore di straordinario maturate per riposi non goduti nel periodo dal 2004 al 2012 e al risarcimento del danno (da quantificarsi in via equitativa) da usura psico-fisica derivante dal lavoro svolto nel settimo giorno consecutivo e dalla tardiva fruizione del «riposo-recupero» nel medesimo periodo nonché, in subordine, nella rideterminazione della «giusta retribuzione differenziale» per tutti i giorni di mancata fruizione del riposo;

quanto al ricorso n. 527 del 2014:

della sentenza del T.A.R., della Lombardia, Sezione Prima, n. 1717/2013, depositata il 2 luglio 2013 e relativa alla retribuzione di ore di straordinario maturate per riposi non goduti nel periodo dal 2007 al 2012 e al risarcimento del danno (da quantificarsi in via equitativa) da usura psico-fisica derivante dal lavoro svolto nel settimo giorno consecutivo e dalla tardiva fruizione del «riposo-recupero» nel medesimo periodo nonché, in subordine, nella rideterminazione della «giusta retribuzione differenziale» per tutti i giorni di mancata fruizione del riposo;

quanto al ricorso n. 528 del 2014:

della sentenza del TAR della Lombardia, Sezione Prima, n. 1689/2013, depositata il 2 luglio 2013 e relativa alla retribuzione di ore di straordinario maturate per riposi non goduti nel periodo dal 2004 al 2012 e al risarcimento del danno (da quantificarsi in via equitativa) da usura psico-fisica derivante dal lavoro svolto nel settimo giorno consecutivo e dalla tardiva fruizione del «riposo-recupero» nel medesimo periodo nonché, in subordine, nella rideterminazione della «giusta retribuzione differenziale» per tutti i giorni di mancata fruizione del riposo;

quanto al ricorso n. 529 del 2014:

della sentenza del TAR della Lombardia, Sezione Prima, n. 1686/2013, depositata il 2 luglio 2013 e relativa alla retribuzione di ore di straordinario maturate per riposi non goduti nel periodo dal 2004 al 2012 e al risarcimento del danno (da quantificarsi in via equitativa) da usura psico-fisica derivante dal lavoro svolto nel settimo giorno consecutivo e dalla tardiva fruizione del «riposo-recupero» nel medesimo periodo nonché, in subordine, nella rideterminazione della «giusta retribuzione differenziale» per tutti i giorni di mancata fruizione del riposo;

quanto al ricorso n. 530 del 2014:

della sentenza del TAR della Lombardia, Sezione Prima, n. 1701/2013, depositata il 2 luglio 2013 e relativa alla retribuzione di ore di straordinario maturate per riposi non goduti nel periodo dal 2004 al 2012 e al risarcimento del danno (da quantificarsi in via equitativa) da usura psico-fisica derivante dal lavoro svolto nel settimo giorno consecutivo e dalla tardiva fruizione del «riposo-recupero» nel medesimo periodo nonché, in subordine, nella rideterminazione della «giusta retribuzione differenziale» per tutti i giorni di mancata fruizione del riposo.

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero della Giustizia;

Viste le memorie prodotte dall'Amministrazione in data 21 febbraio 2015 a sostegno delle proprie difese;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, all'udienza pubblica del giorno 24 marzo 2015, il Consigliere Raffaele Greco;

Uditi l'avv. Barbini per i ricorrenti e l'avv. dello Stato Antonio Grumetto per l'Amministrazione;

Ritenuto in fatto e in diritto quanto segue:

1. I ricorrenti, tutti agenti del Corpo di Polizia Penitenziaria, hanno agito in primo grado per l'accertamento di spettanze retributive a loro dire dovute dall'Amministrazione della Giustizia per lo svolgimento di attività lavorativa nei giorni ordinariamente destinati al riposo settimanale.

In particolare, ciascuno di loro ha documentato di aver espletato, in periodi di tempo più o meno lunghi ricompresi fra il 2004 e il 2012, plurime ore di attività lavorativa in giorni festivi ovvero da destinare al riposo settimanale, chiedendo pertanto il riconoscimento del compenso per le corrispondenti ore di straordinario prestate, nonché il risarcimento del danno da usura psicofisica patito ovvero - in via subordinata - la determinazione dell'indennità supplementare dovuta sulla base dei vigenti accordi sindacali di categoria.

2. A sostegno della propria pretesa, gli istanti hanno richiamato il progresso indirizzo di questa Sezione (*cf. ex plurimis* le sentenze n. 6322 del 10 dicembre 2012 e n. 1342 dell'8 marzo 2012), sulla scorta del quale:

a) al fine di compensare il disagio derivante dal dover prestare attività lavorativa in una giornata ordinariamente dedicata al riposo, non è sufficiente la speciale indennità disciplinata dalla contrattazione di categoria (per quanto qui rileva, dall'art. 10, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 11 settembre 2007, n. 170, che la



ha quantificata in € 5,00 all'ora, importo poi aumentato ad € 8,00 all'ora dal successivo art. 15, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2009, n. 51), atteso che tale indennità è testualmente corrisposta «a compensazione della sola ordinaria prestazione di lavoro giornaliero», e dunque surroga la sola retribuzione ordinaria, lasciando impregiudicata - fra le altre - la questione di come debbano essere compensate le ore lavorative eventualmente eccedenti il limite delle 36 settimanali;

b) a tale ultimo riguardo, sempre sulla base della contrattazione collettiva di categoria, il computo dello straordinario va effettuato con criterio «orizzontale», ossia tenendo conto delle ore eccedenti le 36 nell'arco della settimana, e non «verticale», ossia avendo riguardo alla sola giornata che interessa ed alle ore eventualmente eccedenti le 6 giornaliere;

c) diversi poi, e anche distinti fra di loro, sono gli istituti del «riposo recuperato», disciplinato dall'art. 11, comma 5, della legge 15 novembre 1990, n. 395, che serve a far recuperare al lavoratore il giorno di riposo di cui non abbia fruito per aver svolto attività lavorativa, e del «riposo compensativo», disciplinato dagli accordi sindacali (e, per quanto qui rileva, dall'art. 11 dell'Accordo Nazionale Quadro del Corpo di Polizia Penitenziaria), il quale altro non è che una differente modalità di compensazione del lavoro straordinario, che anziché essere retribuito viene ad essere compensato con un numero corrispondente di ore di riposo.

3. Il TAR della Lombardia, investito delle controversie, le ha definite con altrettante sentenze di reiezione, avverso le quali gli originari ricorrenti sono insorti con gli appelli oggi all'esame di questa Sezione.

4. Con le sentenze in epigrafe, il primo giudice si è motivatamente discostato dai precedenti sopra richiamati, argomentando sulla base dell'orientamento, a suo dire difforme, della Corte di Cassazione, dal quale sarebbero ritraibili i seguenti principi:

è ontologicamente impossibile qualificare come straordinario il lavoro prestato in un giorno festivo, ogni qual volta sia stata comunque rispettata la cadenza di un giorno di riposo per ogni settimana di lavoro;

conseguentemente, il computo del lavoro straordinario va effettuato con criterio «verticale», e quindi tenendo conto delle sole ore eccedenti il normale orario di lavoro nei 6 giorni della settimana in cui viene normalmente prestato, calcolate nell'ambito del mese di riferimento;

ferma e impregiudicata resta la diversa questione, da affrontare e risolvere però in sede di contrattazione collettiva, dell'eventuale retribuzione supplementare dovuta per compensare la particolare «penosità» derivante dall'aver dovuto prestare attività lavorativa in una giornata istituzionalmente da dedicare alle esigenze familiari, personali e culturali.

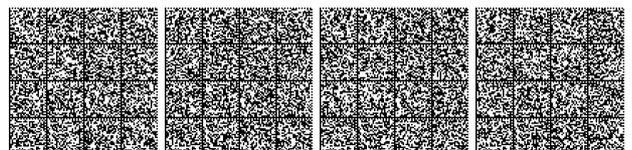
5. Nel costituirsi in resistenza in grado d'appello, il Ministero della Giustizia, oltre a sostenere la infondatezza degli appelli e a instare per la conferma delle sentenze impugnate, ha richiamato lo *jus superveniens* di cui all'art. 1, comma 476, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 («Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014)»), secondo cui: «...L'articolo 10, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 11 settembre 2007, n. 170, e l'articolo 11, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 13 giugno 2002, n. 163, si interpretano nel senso che la prestazione lavorativa resa nel giorno destinato al riposo settimanale o nel festivo infrasettimanale non dà diritto a retribuzione a titolo di lavoro straordinario se non per le ore eccedenti l'ordinario turno di servizio giornaliero. Sono fatti salvi gli effetti delle sentenze passate in giudicato alla data di entrata in vigore della presente legge».

In tal modo, secondo la difesa erariale, il legislatore sarebbe intervenuto con interpretazione autentica della vigente normativa, riaffermando l'impostazione seguita dalla giurisprudenza prevalente e smentendo il più recente indirizzo di questa Sezione.

6. Tutto ciò premesso, questa Sezione reputa che la disposizione da ultimo citata ponga plurimi dubbi di legittimità costituzionale, tali da indurre a rimettere alla Corte costituzionale la relativa questione, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

7. Al riguardo, va innanzi tutto sottolineata l'evidente rilevanza della questione, atteso che la norma d'anziché richiamata è destinata, ove ritenuta legittima, a trovare applicazione nei presenti giudizi, e anzi a essere determinante ai fini della loro definizione.

Infatti, con essa il legislatore, con previsione espressamente dichiarata retroattiva (come testimoniato dalla salvezza dei soli giudizi definiti con giudicato), ha affermato il duplice principio per cui, di regola, nessuno straordinario è dovuto per le attività lavorative svolte in un giorno festivo, e solo in via di eccezione questo può essere riconosciuto per le sole ore eccedenti l'ordinario orario giornaliero (criterio di calcolo c.d. «verticale»); di conseguenza, e salvi gli eventuali ulteriori profili di cui si dirà subito appresso, l'applicazione dei detti principi non potrebbe che portare alla reiezione delle pretese attoree, per ragioni altre e assorbenti rispetto a quelle addotte dal giudice di prime cure.



8. Ciò premesso, e venendo al presupposto della non manifesta infondatezza della questione, è opportuno preliminarmente ribadire che, alla stregua della pregressa giurisprudenza della Sezione come richiamata al precedente punto 2, il lavoratore il quale abbia prestato attività lavorativa in un giorno festivo, o comunque da destinare all'ordinario riposo settimanale, ha diritto a tre distinti benefici e precisamente:

a) al «riposo recupero», che serve a consentire il recupero del riposo settimanale non fruito;

b) all'indennità prevista dalla contrattazione collettiva di categoria, che serve a compensare del maggior disagio derivante dall'aver svolto attività lavorativa in un giorno che avrebbe dovuto essere dedicato ad altri interessi;

c) all'eventuale retribuzione per lavoro straordinario, se e nella misura in cui le ore di lavoro svolte nel giorno festivo, sommate a quelle svolte nei sei giorni precedenti, superino il limite delle 36 settimanali. Rispetto a tale ricostruzione, contrariamente a quanto sembra argomentare il giudice di prime cure, gli indirizzi espressi dalla Corte di Cassazione non risultano affatto andare in contrario avviso: e, anzi, proprio nei precedenti richiamati nelle sentenze qui appellate - al di là dell'ovvia affermazione della non assimilabilità *sic et simpliciter* del lavoro festivo a lavoro straordinario, quante volte sia comunque rispettata la cadenza di un giorno di riposo per ogni sei di attività lavorativa svolta - si afferma fra l'altro che «...il lavoratore turnista che presti la propria opera per sette o più giorni consecutivi, pur godendo complessivamente di riposi in ragione di uno per settimana, ha diritto, oltre che ad un compenso per la penosità del lavoro domenicale, ad un distinto compenso per l'ulteriore penosità connessa al fatto di lavorare per più di sei giorni consecutivi (...); i suddetti compensi possono cumularsi alla stregua di disposizioni pattizie che fissino globalmente un trattamento economico-normativo differenziato in considerazione delle caratteristiche della prestazione, trattamento rispetto al quale il giudice del merito deve accertare congruità o meno dei compensi previsti in contratto e l'idoneità degli stessi a compensare anche la penosità del lavoro nel settimo giorno consecutivo» (cfr. Cass. civ., Sez. lav., 7 giugno 2011, n. 12318; sostanzialmente nello stesso senso, Cass. civ., Sez. lav., 4 febbraio 2008, n. 2610; id., 19 maggio 2004, n. 9521).

Dunque la S.C. non solo non ha pregiudicato in via di principio l'eventuale spettanza della retribuzione per lavoro straordinario nei casi esaminati (essendo questa rimessa a un accertamento in concreto sul rispetto o meno del limite delle 36 ore settimanali), ma di più, non ha escluso nemmeno che la speciale indennità prevista dalla contrattazione collettiva - nei casi che qui occupano, quella sopra indicata sub b) - possa non essere ritenuta sufficiente a compensare il lavoratore della particolare «penosità» dell'aver prestato la propria opera per più di sei giorni consecutivi; tale ulteriore questione non risulta affrontata nei richiamati precedenti di questa Sezione, laddove i ricorrenti avevano chiesto soltanto il riconoscimento dello straordinario, ma è stata invece sollevata nei giudizi oggi all'esame, sia pure con domanda proposta in via subordinata (e non esaminata dal primo giudice).

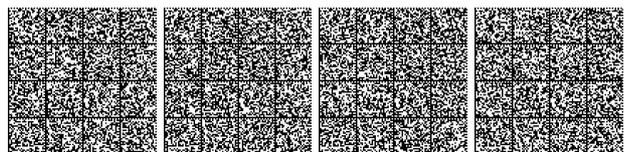
9. Tutto ciò premesso, ad avviso di questa Sezione la norma in esame, ad onta del proprio autoqualificarsi espressamente come di interpretazione autentica, non può non essere considerata innovativa dell'ordinamento.

10. Dal punto di vista formale, prima e indipendentemente da ogni approfondimento circa il carattere interpretativo (o innovativo) della disposizione *de qua*, va evidenziato che essa interviene su di fonti normative di rango regolamentare, recettive di accordi sindacali ai sensi degli artt. 2 della legge 6 marzo 1992, n. 216, e 2 del decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 195 (mantenuti in vigore ex art. 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165), che per la regolamentazione del rapporto di lavoro dei dipendenti delle Forze dell'ordine hanno previsto una particolare procedura di contrattazione collettiva destinata a confluire - per l'appunto - in appositi decreti del Presidente della Repubblica.

L'intervento con legge primaria su norme aventi tale origine non è *ex se* inammissibile sul piano dei rapporti tra le fonti normative, stante l'assenza di una riserva costituzionale di contrattazione collettiva tale da consentire di ritenere che nella specie ci si trovi in presenza di una fonte «rinforzata» (con il conseguente obbligo, per ogni modifica successiva, di rispettare il medesimo *iter* stabilito per la formazione originaria), e tenuto conto dei rilievi in passato svolti da questo Consiglio di Stato, e tuttora validi per il pubblico impiego «non contrattualizzato», in ordine alla piena legittimità di interventi legislativi, anche solo di interpretazione autentica, su fonti regolamentari recettive di accordi sindacali, purché vertenti su profili giuridici essenzialmente pubblicistici (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 11 dicembre 1992, n. 1460).

11. Superato questo primo profilo, può passarsi all'esame delle ragioni sostanziali che inducono la Sezione a escludere il carattere interpretativo della norma sopra citata.

Come è noto, perché una norma possa dirsi di interpretazione autentica è necessario che essa si limiti ad assegnare alla disposizione interpretata un significato già in essa contenuto, riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario; in tal caso, infatti, la legge interpretativa ha lo scopo di chiarire situazioni di oggettiva incertezza del dato normativo, in ragione di un dibattito giurisprudenziale irrisolto, o di ristabilire un'interpretazione più aderente alla originaria volontà del legislatore a tutela della certezza del diritto e dell'eguaglianza dei cittadini, cioè di principi



di preminente interesse costituzionale (cfr. *ex plurimis* Corte cost., 29 maggio 2013, n. 103; id., 21 ottobre 2011, n. 271; id., 11 giugno 2010, n. 209; id., 26 novembre 2009, n. 311).

Orbene, è evidente che nella specie la norma di cui al precitato art. 1, comma 476, della legge n. 147 del 2013 non presenta alcuna delle caratteristiche suindicate, atteso che:

a) interviene su due disposizioni regolamentari, nessuna delle quali si occupa di retribuzione per lavoro straordinario, essendo entrambe destinate a disciplinare la speciale indennità da lavoro festivo, che si è visto essere istituito rispondente a *ratio* e a finalità tutt'affatto diverse (oltre che a fare rinvio al complementare istituto del «riposo recupero»);

b) in ogni caso introduce una regola, in tema di modalità di calcolo delle ore di straordinario («verticale» anziché «orizzontale», nel senso sopra precisato), per nulla ricavabile dalla lettura delle previgenti disposizioni e opposta rispetto a quella enunciata dalla pregressa prevalente giurisprudenza.

In sostanza, si tratta di una disposizione dal tenore innovativo in materia di computo delle ore di lavoro straordinario ai fini della relativa retribuzione, sia pure con specifico riferimento all'ipotesi in cui il lavoratore abbia prestatato servizio in giorno festivo (o ordinariamente dedicato al riposo settimanale), e che si pone dichiaratamente come retroattiva, come testimoniato dall'espressa previsione di sua non applicabilità alle sole situazioni già definite con sentenza passata in giudicato.

12. È noto, alla stregua dell'indirizzo costantemente seguito dalla Corte costituzionale, che il divieto di retroattività della legge (art. 11 delle disposizioni sulla legge in generale), pur costituendo valore fondamentale di civiltà giuridica, non assurge nel nostro ordinamento a principio di rango costituzionale salvo che in materia penale ex art. 25 Cost.; pertanto, il legislatore può di regola emanare norme retroattive, anche di interpretazione autentica, purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti «motivi imperativi di interesse generale», ai sensi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (sentt. 5 aprile 2012, n. 78, e n. 311 del 2009, cit.).

Conseguentemente, sono stati individuati una serie di limiti generali all'efficacia retroattiva delle leggi, attinenti alla salvaguardia, oltre che dei principi costituzionali, di altri fondamentali valori di civiltà giuridica, posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza, che si riflette nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento; la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto; la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico; il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario (sentt. n. 78 del 2012 e n. 209 del 2010, citt.).

13. Alla stregua dei principi testé richiamati, la Sezione reputa che la disposizione qui in esame leda il canone di ragionevolezza ex art. 3 Cost., introducendo - come si è visto - sotto la veste di un'interpretazione autentica una disciplina innovativa, con valore retroattivo, senza alcuna evidente e ragionevole giustificazione.

Più specificamente, la disposizione *de qua* è destinata a condizionare la retribuzione erogata a lavoratori i quali, per la peculiare natura dell'attività svolta, sono costretti a rinunciare al riposo settimanale, e quindi a incidere sull'applicazione del principio della retribuzione equa e proporzionata al lavoro svolto di cui all'art. 36 Cost. in un settore nel quale, come sopra evidenziato, la giurisprudenza - sia ordinaria che amministrativa - si è sempre mostrata alquanto sensibile al problema di un'adeguata compensazione della particolare «penosità» di tale attività lavorativa.

Ne discende che, in un caso del genere, sarebbe stato onere del legislatore fornire una chiara e «rafforzata» indicazione dei «motivi imperativi di interesse generale» sottesi all'innovativa previsione, non potendo questi ricondursi *sic et simpliciter* alla volontà di evitare l'ingente esborso per le casse pubbliche, che potrebbe derivare dall'esito sfavorevole del rilevante contenzioso verosimilmente pendente, sulla base dell'indirizzo giurisprudenziale in passato seguito da questo Consiglio di Stato.

In definitiva, la norma in esame viene a operare una rilevante limitazione del diritto a una retribuzione equa e proporzionata tutelato a livello costituzionale ex art. 36 Cost., con valore retroattivo (e, quindi, incidendo anche sulle posizioni di lavoratori i quali abbiano già maturato tale diritto sulla scorta di attività svolta, e finanche abbiano instaurato dei contenziosi giudiziali per conseguire quanto loro spettante), senza che siano indicati né *prima facie* evincibili i principi e valori, quanto meno di pari rango, cui tale intervento risponde.

14. Un secondo possibile profilo di illegittimità costituzionale attiene alla possibile violazione dell'art. 117 Cost. attraverso la norma interposta di cui all'art. 6 della CEDU, e si ricollega proprio alla pendenza di un rilevante contenzioso giudiziale *in subiecta materia*, già in essere al momento in cui è intervenuta l'innovativa disposizione in esame (ciò è certamente vero per i 36 giudizi qui riuniti).



Come è noto, la giurisprudenza della Corte è da tempo consolidata nel senso che le norme della CEDU - nel significato loro attribuito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, specificamente istituita per dare ad esse interpretazione e applicazione - integrino, quali «norme interposte», il parametro costituzionale espresso dall'art. 117, comma 1, Cost., nella parte in cui impone la conformazione della legislazione interna ai vincoli derivanti dagli obblighi internazionali (cfr: *ex plurimis* sentt. 5 gennaio 2011, n. 1; 4 giugno 2010, n. 196; 28 maggio 2010, n. 187; 15 aprile 2010, n. 138; 19 aprile 2007, nn. 347 e 348).

Con riferimento all'introduzione di nuove disposizioni retroattive, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha più volte affermato che se, in linea di principio, nulla vieta al potere legislativo di regolamentare in materia civile, con nuove disposizioni dalla portata retroattiva, diritti risultanti da leggi in vigore, il principio della preminenza del diritto e il concetto di processo equo sanciti dal ricordato art. 6 della CEDU ostano, salvo che per imperative ragioni di interesse generale, all'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia, al fine di influenzare l'esito giudiziario di una controversia (cfr: *ex plurimis* Sez. II, 7 giugno 2011, Agrati e al. c. Italia; id., 31 maggio 2011, Maggio c. Italia; Sez. V, 11 febbraio 2010, Javaugue c. Francia; Sez. II, 10 giugno 2008, Bortesi e al. c. Italia).

Siffatta ricostruzione si completa con l'affermazione che spetta alla stessa Corte costituzionale, nell'ambito del margine di apprezzamento riconosciuto dalla giurisprudenza della CEDU ai singoli ordinamenti nazionali, verificare la sussistenza o meno di «motivi imperativi d'interesse generale» idonei a giustificare l'intervento del legislatore con efficacia retroattiva (fermi i limiti di cui all'art. 25 Cost.), alla stregua di principi, diritti e beni di rilievo costituzionale (Corte cost., sent. 26 gennaio 2012, n. 15).

In particolare, è stata più volte esclusa la legittimità costituzionale di disposizioni le quali, pur qualificandosi come di interpretazione autentica, introducessero con valore retroattivo regole innovative destinate a incidere su rapporti giuridici maturati e consolidati da tempo, nonché a influenzare situazioni processuali altrimenti indirizzate in modo diverso (cfr: Corte cost., 17 dicembre 2013, n. 308; id., 27 giugno 2013, n. 160; id., n. 78 del 2012, cit.; id., 271 del 2011, cit.; id., n. 209 del 2010, cit.; id., 30 gennaio 2009, n. 29).

Nel caso che qui occupa, come già evidenziato, non è dato rintracciare un motivo d'interesse generale idoneo a giustificare l'intervento legislativo retroattivo in esame, che è destinato a incidere in modo decisivo sull'esito di plurimi giudizi (ivi compresi quelli qui riuniti).

15. La Sezione ritiene pertanto rilevanti per i giudizi all'esame e non manifestamente infondate le sopra esposte questioni di costituzionalità, relative all'applicazione del comma 476 dell'art. 1 della legge n. 147 del 2013 ai rapporti giuridici in essere alla data di entrata in vigore della legge, con la sola eccezione delle vicende definite con giudicato.

16. I giudizi in epigrafe, qui riuniti ai soli fini del presente incidente, sono di conseguenza sospesi per la rimessione delle questioni suddette all'esame della Corte costituzionale e si dispone che, a cura della Segreteria, sia trasmessa alla Corte la presente ordinanza unitamente ai ricorsi di primo grado, alle sentenze del TAR e agli atti di appello e che la medesima ordinanza venga notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

P. Q. M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), non definitivamente pronunciando sui ricorsi in epigrafe qui riuniti:

a) visti gli artt. 134 Cost., 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 476, della legge 27 dicembre 2013, n. 296, in relazione agli articoli 3 e 117 Cost., nella parte in cui si applica ai rapporti giuridici in essere alla data della sua entrata in vigore con la sola eccezione delle vicende definite con giudicato, nei sensi di cui in motivazione;

b) dispone la sospensione del presente giudizio;

c) ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

d) ordina che a cura della Segreteria della Sezione la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica;

e) riserva alla decisione definitiva ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e sulle spese.



Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 24 marzo 2015 con l'intervento dei magistrati:

Riccardo Virgilio, Presidente

Raffaele Greco, Consigliere, Estensore

Raffaele Potenza, Consigliere

Andrea Migliozi, Consigliere

Silvestro Maria Russo, Consigliere

IL PRESIDENTE: VIRGILIO

L'ESTENSORE: GRECO

15C00291

N. 198

Ordinanza del 12 maggio 2015 del Tribunale di Verona nel procedimento civile promosso da Vivere Bio S.c. a r.l. in liquidazione conto Azienda agricola di Bonturi Luigi e Bonturi Federico

Responsabilità civile dei magistrati - Responsabilità per colpa grave - Ampliamento dei casi in cui si configura - Introduzione delle nuove ipotesi costituite dal "travisamento del fatto o delle prove" - Estensione ad esse dell'obbligo di rivalsa dello Stato nei confronti del magistrato - Denunciata equivocità e indefinibilità della nuova fattispecie di illecito - Inidoneità a delimitare l'ambito della responsabilità del magistrato, dell'obbligo di rivalsa statutale e del sindacato disciplinare sui provvedimenti giudiziari - Incidenza sull'indipendenza e autonomia della funzione giurisdizionale - Irragionevole svuotamento della clausola di irresponsabilità dei magistrati per l'attività valutativa del fatto e delle prove.

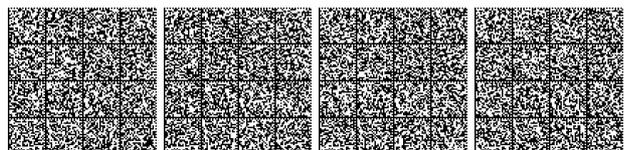
- Legge 27 febbraio 2015, n. 18, artt. 2, comma 1, lett. b) e c), e 4, comma 1, il primo sostitutivo dei commi 2 e 3 e aggiuntivo del comma 3-bis all'art. 2 della legge 13 aprile 1988, n. 117, il secondo modificativo dell'art. 7, comma 1, della medesima legge.
- Costituzione, artt. 3, 101, comma secondo, e 111, comma secondo.

Responsabilità civile dei magistrati - Giudizio risarcitorio nei confronti dello Stato per fatto illecito del magistrato - Abolizione della fase preliminare di delibazione in camera di consiglio della ammissibilità e non manifesta infondatezza della domanda - Conseguente soppressione del termine che ricollegava l'esercizio dell'azione disciplinare alla comunicazione di ammissibilità della domanda - Denunciata possibilità per l'attore che proponga domanda inammissibile o palesemente infondata di influire indebitamente sul giudizio causativo del danno o sulla serenità del giudice (condizionando la sua valutazione o provocandone l'astensione, anche attraverso l'avvio del procedimento disciplinare) - Incidenza sull'indipendenza e autonomia della funzione giurisdizionale - Incongruità della scelta legislativa in raffronto alla previsione, con finalità deflattive, di filtri di ammissibilità per i giudizi di appello e di Cassazione.

- Legge 27 febbraio 2015, n. 18, artt. 3, comma 2, e 6, il primo abrogativo dell'art. 5 della legge 13 aprile 1988, n. 117, il secondo modificativo dell'art. 9, comma 1, della medesima legge.
- Costituzione, artt. 3, 25, primo comma, 101, comma secondo, e 111, comma secondo.

Responsabilità civile dei magistrati - Azione di rivalsa dello Stato nei confronti del magistrato - Obbligatorietà del suo esercizio - Denunciata sottrazione alla Presidenza del Consiglio dei ministri del diritto di valutare la convenienza dell'azione - Violazione del diritto di non agire in giudizio, implicito in quello di difesa - Irragionevolezza sotto più profili (diversità dei presupposti soggettivi dell'azione di rivalsa rispetto a quella risarcitoria nei confronti dello Stato, obbligatorietà della rivalsa anche in caso di intervenuta transazione nel giudizio risarcitorio, diversità di disciplina rispetto all'azione di regresso nei confronti degli altri dipendenti pubblici).

- Legge 27 febbraio 2015, n. 18, art. 4, comma 1, modificativo dell'art. 7, comma 1, della legge 13 aprile 1988, n. 117.
- Costituzione, artt. 3 e 24.



Responsabilità civile dei magistrati - Maggiori oneri a carico dello Stato derivanti dall'applicazione delle norme che prevedono l'ampliamento delle ipotesi di responsabilità per colpa grave, la risarcibilità del danno non patrimoniale conseguente ad atto o fatto del magistrato e l'obbligo di rivalsa statale - Denunciata omessa indicazione dei mezzi per farvi fronte.

- Legge 27 febbraio 2015, n. 18, artt. 2, comma 1, lett. *a)*, *b)* e *c)* [modificativo del comma 1, sostitutivo dei commi 2 e 3 e aggiuntivo del comma 3-*bis* all'art. 2 della legge 13 aprile 1988, n. 117], e 4 [sostitutivo dell'art. 7 della medesima legge].
- Costituzione, art. 81, comma terzo.

TRIBUNALE ORDINARIO DI VERONA

TERZA SEZIONE CIVILE

Il giudice dott. Massimo Vaccari, ha pronunciato la seguente ordinanza;

Nella causa civile promossa da Vivere Bio s.c. a r.l. in liquidazione, con l'avv. Zampieri Franco del foro di Verona, elettivamente domiciliata presso lo studio di quest'ultimo sito in Verona, v.le della Repubblica, 6;

Contro Azienda agricola Bonturi Luigi e Bonturi Federico con l'avv. Aramini Giampaolo elettivamente domiciliata presso lo studio di quest'ultimo sito in Cotogna Veneta (Verona), p.zza Liberazione n. 11;

A scioglimento della riserva assunta all'udienza del 23 aprile 2015;

1. Oggetto del giudizio.

Con atto di citazione notificato il 6 febbraio 2013 Vivere Bio s.c. a r.l. ha proposto opposizione avanti a questo Tribunale al decreto del 5 novembre 2012 con il quale le era stato ingiunto di pagare in favore della azienda agricola Bonturi Luigi e Bonturi Federico la somma di euro 149.292,53, oltre interessi ex art. 5 decreto legislativo n. 231/2002, a titolo di pagamento di alcune forniture di prodotti agricoli meglio di cui alle fatture emesse dalla predetta azienda agricola tra il 30 marzo 2007 e il 31 marzo 2008.

A sostegno della opposizione l'attrice ha dedotto:

l'insussistenza del credito ingiunto, non essendo intercorso tra le parti il rapporto citato nel decreto monitorio e non avendo l'attrice mai ricevuto le fatture, ad eccezione di quella datata 31 gennaio 2008;

l'intervenuta estinzione per prescrizione del credito, fondantesi in realtà su un rapporto mutualistico, atteso che l'azienda agricola è socia della cooperativa, ai sensi dell'art. 2512, primo comma n. 3 c.c.;

l'illiquidità e/o inesigibilità del credito, atteso che l'art. 26 dello statuto della attrice subordina la sussistenza e/o la debenza dei crediti dei soci all'appostate nel conto economico di specifiche somme a titolo di ristorno, evenienza non verificatasi nel caso di specie;

la mancanza di una preventiva delibera dell'assemblea dei soci, che, in sede di approvazione del bilancio, avesse deliberato il pagamento di ristorni ai soci.

L'azienda agricola Bonturi, nel costituirsi in giudizio, ha contestato le deduzioni avversarie, negando, in particolare, di essere stata mai socia della attrice e che l'assunto di controparte fosse fondato su prova scritta e, in via preliminare, ha avanzato istanza di concessione della provvisoria esecuzione.

Il giudizio, originariamente assegnato ad altro giudice, è stato congelato e, con provvedimento del 3 settembre 2014, assegnato a questo giudice.

Alla udienza di prima comparizione, tenutasi, dopo un rinvio interlocutorio, il 24 marzo 2015, la convenuta ha insistito nella richiesta di concessione della provvisoria esecuzione alla quale si è opposta l'attrice che, a tal fine, ha prodotto della documentazione diretta a comprovare la qualità di propria socia della azienda agricola Bonturi (scheda socio relativo alla azienda agricola Bonturi e verbale della assemblea dei soci Vivere Bio s.c a r.l. del 27 settembre 2007 di approvazione del bilancio al 31 dicembre 2006). La convenuta ha anche chiesto la concessione dei termini di cui all'art. 183, VI comma, c.p.c.

2. La rilevanza delle questioni.

Dato lo stato del giudizio, come riassunto nel precedente paragrafo, questo giudice è chiamato a valutare la sussistenza dei presupposti per concedere la provvisoria esecuzione del decreto opposto vale a dire, ai sensi dell'art. 648, primo comma, c.p.c., se l'opposizione proposta da Vivere Bio sia o meno fondata su prova scritta o di pronta soluzione.



In particolare, data la fase in cui si trova il giudizio, è necessario stabilire se gli assunti contrapposti delle parti trovino conforto nella documentazione dalle stesse versata in causa.

Ai fini dell'adozione di tale decisione vengono però in rilievo alcune delle norme introdotte dalla legge 27 febbraio 2015, n. 18 («Disciplina della responsabilità civile dei magistrati»), entrata in vigore il 19 marzo di quest'anno, atteso che essa, oltre ad incidere, per quanto meglio si dirà avanti, in maniera significativa sugli interessi delle parti è concretamente e immediatamente produttiva di una responsabilità potenziale di questo giudice, potendo dar luogo ad un giudizio di responsabilità.

D'altro canto, con riguardo al profilo della rilevanza, è opportuno rammentare che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 18 dell'11 gennaio 1989, nel decidere una serie di questioni di legittimità costituzionale che erano state sollevate proprio in relazione ad alcune disposizioni della legge n. 117 del 1988, ha chiarito quale sia l'esatto ambito di applicazione dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87. In tale pronuncia il giudice delle leggi ha infatti precisato che tale norma comporta che la questione di costituzionalità proposta deve esser tale che «il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione» di essa, implicando, di regola, che la rilevanza sia strettamente correlata all'applicabilità della norma impugnata nel giudizio *a quo*. Tuttavia, come già implicitamente ritenuto in altre occasioni (cfr. Corte cost. 24 novembre 1982, n. 196; 4 luglio 1977, n. 125; 15 maggio 1974, n. 128), la Corte ha anche stabilito che: «debbono ritenersi influenti sul giudizio anche le norme che, pur non essendo direttamente applicabili nel giudizio *a quo*, attengono allo status del giudice, alla sua composizione nonché, in generale, alle garanzie e ai doveri che riguardano il suo operare. L'eventuale incostituzionalità di tali norme è destinata ad influire su ciascun processo pendente davanti al giudice del quale regolano lo status, la composizione, le garanzie e i doveri: in sintesi, la "protezione" dell'esercizio della funzione, nella quale i doveri si accompagnano ai diritti».

Tale principio è stato implicitamente ribadito anche nella sentenza 24 luglio 2013, n. 237 con la quale la Corte ha ritenuto non fondate, tra le altre, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge n. 148 del 2011, e dell'art. 1, con l'allegata tabella A, del decreto legislativo n. 155 del 2012, nella parte in cui, disponevano la soppressione di alcuni uffici giudiziari, tra i quali il Tribunale ordinario di Sala Consilina.

In quel caso la rilevanza della questione era stata desunta dal fatto che il processo che si stava svolgendo presso il succitato ufficio giudiziario avrebbe dovuto essere rinviato ad udienza successiva a quella di acquisto di efficacia del decreto legislativo n. 155 del 2012 e, quindi, nella nuova sede giudiziaria ed era stata motivata nella ordinanza di rimessione mediante richiamo al predetto principio.

A ben vedere poi, se si considera che la nuova legge ha ampliato le ipotesi che possono dar luogo a responsabilità dello Stato e del magistrato, introducendo, all'art. 2, comma 3, e all'art. 7, comma 1, della legge n. 117/1988, quella del travisamento del fatto o delle prove, risulta evidente come, quantomeno le norme suddette, trovino applicazione immediata in tutti i giudizi in corso e potenzialmente causativi di danno atteso che i giudici che li trattano, per non incorrere in responsabilità, anche disciplinare (sul punto si tornerà di qui a breve), devono evitare simili condotte, o meglio attenersi ai criteri di valutazione fissati dalle nuove disposizioni.

Ciò detto in punto di rilevanza, questo giudice dubita della legittimità costituzionale di alcune disposizioni della novella.

3. *Non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale degli artt. 2 comma 1, lett. c) e dell'art. 4, comma 1, legge n. 18/2015, laddove ha modificato l'art. 7, comma 1 legge n. 117/1988, nella parte in cui fanno riferimento al «travisamento del fatto o delle prove», per contrasto con gli artt. 101, comma 2, e 111 comma 2 Cost. nonché dell'art. 2, comma 1 lett. h) per contrasto con l'art. 3 Cost.*

Nell'assetto della legge n. 117/1988 la valutazione dei fatti e delle prove non poteva mai dar luogo a responsabilità del magistrato, e conseguentemente nemmeno dello Stato (art. 2 comma 2, c.d. clausola di salvaguardia). Era invece fonte di responsabilità, perché costituiva una delle ipotesi di colpa grave individuate dall'art. 2, comma 3, l'affermazione determinata da negligenza inescusabile di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento o la negazione, determinata da negligenza inescusabile, di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento.

La sottrazione, nella legge n. 117/1988, dall'ambito di responsabilità del magistrato dell'attività valutativa del fatto e delle prove, che, insieme alla interpretazione delle norme, costituisce l'essenza stessa della funzione giurisdizionale, era strettamente funzionale alla assicurazione della indipendenza del giudice che, a sua volta, costituisce garanzia di una valutazione imparziale dei fatti e delle risultanze istruttorie.

La Corte costituzionale aveva evidenziato questa stretta interrelazione tra indipendenza del giudice e autonomia nella valutazione dei fatti e delle prove nel seguente passaggio della già citata sentenza n. 18/1989: «La garanzia costituzionale della sua (sott. del giudice, n. d.r.) indipendenza è diretta infatti a tutelare, *In primis*, l'autonomia di valutazione dei fatti e delle prove e l'imparziale interpretazione delle norme di diritto. Tale attività non può dar luogo



a responsabilità del giudice (art. 2, n. 2 legge n. 117 cit.) ed il legislatore ha ampliato la sfera d'irresponsabilità, fino al punto in cui l'esercizio della giurisdizione, in difformità da doveri fondamentali, non si traduca in violazione inescusabile della legge o in ignoranza inescusabile dei fatti di causa, la cui esistenza non è controversa.

Né può sostenersi — come fa il giudice a qua — che la legge impugnata spingerebbe il giudice a scelte interpretative accomodanti e a decisioni meno rischiose in relazione agli interessi in causa, così influenzando negativamente sulla sua imparzialità. Come si è ora rilevato, l'art. 2, comma secondo, della legge n. 117 esclude espressamente che possa dar luogo a responsabilità “l'attività d'interpretazione di norme di diritto” e quella di valutazione del fatto e delle prove».

La Corte di cassazione si era ripetutamente pronunciata negli stessi termini, avendo affermato che la clausola di salvaguardia della legge n. 117/1988, che escludeva che potesse dar luogo a responsabilità l'attività di interpretazione di norme di diritto ovvero quella di valutazione del fatto e della prova non tollerava letture riduttive «perché giustificata dal carattere fortemente valutativo dell'attività giudiziaria e, come precisato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 1 del 19 gennaio 1989, attuativa della garanzia costituzionale dell'indipendenza del giudice e, con essa, del giudizio» (Cass. 27 novembre 2006, n. 25123; Cass. sez. VI, 27 dicembre 2012, n. 23979).

Risultava, allora, coerente con una simile impostazione la scelta, compiuta con la legge n. 117/1988, di prevedere che solo l'ignoranza, purché inescusabile, da parte del giudice di fatti che, incontrastabilmente, fossero o non fossero «risultati dagli atti di causa» (questa è l'espressione utilizzata dall'art. 2, comma 3) o la cui esistenza non fosse stata controversa (così Corte cost. sent. n. 18/1989) poteva legittimare la pretesa risarcitoria. Grazie a tale rigorosa delimitazione l'ambito di valutazione rimesso al giudice del giudizio di responsabilità era molto limitato, per non dire inesistente.

La modifica dell'art. 111 Cost., con l'introduzione del c.d. principio del giusto processo, aveva ulteriormente rafforzato le garanzie che sovrintendono all'esercizio della funzione giurisdizionale soprattutto nella prospettiva di assicurare la parità tra le parti processuali.

La novella si è discostata da tale impostazione. Essa infatti, pur riproponendo la clausola di salvaguardia (art. 2, comma 1, lett. b), ne ha ridotto l'ambito di operatività perché, nel punto successivo, ha ampliato i casi di colpa grave, sia numericamente, con l'introduzione delle ipotesi del travisamento del fatto o delle prove, sia nella loro configurazione oggettiva, avendo eliminato il riferimento alla negligenza inescusabile quale presupposto per l'integrazione di tutti gli illeciti che danno luogo a risarcimento.

Ai sensi dell'art. 7, comma 1, legge n. 117/1988, come modificato dall'art. 4 legge n. 15/2018, la negligenza inescusabile costituisce invece il presupposto soggettivo dei comportamenti, elencati dalla stessa norma, che giustificano l'esercizio dell'azione di rivalsa nei confronti del magistrato. A ben vedere quindi, nella nuova disciplina, non vi è corrispondenza sotto il profilo soggettivo tra i casi di responsabilità dello Stato e quelli di responsabilità del magistrato, mentre vi è una sola parziale corrispondenza sotto il profilo oggettivo tra gli uni e gli altri.

Orbene, questo giudice dubita della compatibilità dell'art. 2, comma 1, lett. b), e dell'art. 4, nella parte in cui fanno riferimento alle ipotesi del travisamento del fatto o delle prove, con i parametri degli artt. 101, comma 2, e 111, comma 2 Cost., data l'equivocità e indefinibilità di tali nozioni.

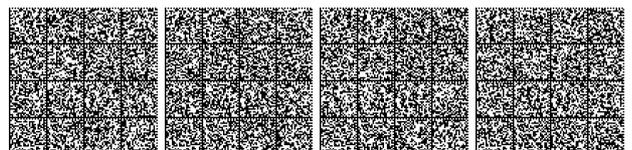
Nelle intenzioni del legislatore esse non coincidono con le fattispecie della affermazione o negazione di un fatto (processuale) reale, dal momento che sono state aggiunte a queste ultime, a differenza, si noti, di quanto era stato proposto nel d.d.l. n. 1626, di iniziativa governativa, che invece le aveva espunte dalla legge n. 117/1988.

A riprova del fatto che nella novella le due serie di ipotesi sono state considerate come distinte va evidenziato che l'esercizio (obbligatorio) dell'azione di rivalsa è ora previsto in caso di travisamento del fatto o delle prove e non anche per la negazione di un fatto risultante dagli atti processuali o per l'affermazione di un fatto escluso dagli atti processuali (art. 7, comma 1, legge n. 117/1988 come modificato dall'art. 4 legge n. 18/2015).

Non pare però che il legislatore, nel ricorrere alla nozione di travisamento del fatto, si sia posto il problema della sua possibile coincidenza con la fattispecie integrante l'illecito disciplinare di cui all'art. 2, primo comma, lett. h), decreto legislativo n. 109/2006.

Eppure quest'ultima è stata identificata dalla dottrina, in difetto di pronunce delle Sezioni Unite della Suprema Corte, con l'errore revocatorio di cui all'art. 395 n. 4 c.p.c., che, a sua volta, corrisponde alla supposizione di un fatto la cui verità è incontrastabilmente esclusa o con quella della inesistenza di un fatto la cui verità è positivamente stabilita dagli atti processuali.

Orbene, da tale raccordo si evince come il travisamento del fatto rilevante sul piano disciplinare coincida con l'ipotesi di illecito civile dell'affermazione di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa o la negazione di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del processo che, a sua volta, dovrebbe corrispondere alla nuova ipotesi del travisamento del fatto quale fatto illecito civile.



Ad identico risultato dovrebbe giungersi con riguardo all'ipotesi del travisamento delle prove se solo si considera che, da un lato, essa, nella novella, è parificata al travisamento del fatto e, dall'altro, che l'errore sul fatto è difficilmente distinguibile da quello sulle prove poiché il fatto assume rilievo nel processo, sia esso civile o penale, se provato.

Il travisamento delle prove quindi non pare identificabile con quello che assume rilievo nel diritto processuale penale, traducendosi in un vizio di motivazione della sentenza (*cf.* *ex plurimis* Cass. pen., sez., VI, 22 gennaio 2014, n. 10289), e del resto, dai lavori parlamentari, non risulta nemmeno che il legislatore abbia inteso far riferimento a quell'istituto.

Dall'esame dei lavori parlamentari emerge, peraltro, l'estrema difficoltà incontrata da chi vi partecipò a definire gli esatti confini della «nuova» fattispecie di illecito (dopo quanto detto sopra va infatti considerata).

Infatti in commissione giustizia del Senato in sede referente fu segnalato come esse fossero generiche (*cf.* intervento dell'on. Palma nella seduta del 5 novembre 2014), mentre durante il confronto avutosi all'interno della commissione giustizia della Camera dei deputati fu rappresentato il rischio di una loro sovrapposizione con le ipotesi già previste dalla legge n. 117/1988 (*cf.* intervento dell'on. Colletti nella seduta del 17 dicembre 2014).

Ancora, anche nell'elaborazione del d.d.l. n. 1626 il problema dovette essere affrontato giacché quel testo, come si è detto, pur introducendo anch'esso il travisamento del fatto o delle prove aveva tuttavia soppresso il riferimento nella legge n. 117/1988 alle ipotesi dell'affermazione del fatto escluso o della negazione del fatto risultante dagli atti.

A ben vedere nemmeno la relazione della commissione giustizia della Camera alla proposta di legge n. 2738, poi tradotta nella legge n. 15/2014, offre elementi utili a meglio definire la nozione in esame.

Nel documento infatti, dopo l'affermato che: «il travisamento del fatto e delle prove coinvolge aspetti tipici dell'attività valutativa, che è connessa ai principi costituzionali di indipendenza e imparzialità della giurisdizione», si propone una interpretazione, definita come costituzionalmente orientata, di tali fattispecie, in base alla quale di travisamento potrebbe parlarsi solo in caso di macroscopico ed evidente stravolgimento del dato fattuale.

Orbene, il termine «stravolgimento» non è che un sinonimo di travisamento, e come tale non è sufficientemente distintivo delle nuove ipotesi rispetto a quelle della affermazione di un fatto escluso o della negazione di un fatto risultanti dagli atti.

Né valgono a meglio connotarlo gli attributi di «evidente» e «macroscopico» che, a ben vedere, non costituiscono altro che gli indici sintomatici, sotto il profilo oggettivo, della negligenza inescusabile, presupposto indefettibile della responsabilità del magistrato.

La nuova nozione risulta equivoca anche sotto un ulteriore e distinto profilo.

Non è chiaro infatti se essa alluda ad una radicale alterazione della realtà processuale e quindi ad una «svista» idonea a determinare un esito processuale opposto a quello cui giunge provvedimento giudiziario, con la conseguenza che, se questo fosse il suo significato, dovrebbe escludersi l'illecito qualora l'errore investisse uno dei tanti elementi che abbiano sorretto la decisione.

Alla luce delle superiori considerazioni la nuova ipotesi del travisamento del fatto o delle prove, ad avviso di questo giudice, è del tutto inidonea a delimitare, conformemente ai parametri costituzionali degli artt. 101, comma 2, 111 comma 2, Cost., l'ambito della responsabilità del magistrato.

Si rammenti che erano state la «limitatezza» e «tassatività» delle fattispecie in cui, secondo il tenore originario della legge n. 117/1988, era ipotizzabile una colpa grave del giudice a indurre la Corte costituzionale ad escludere che la loro previsione potesse compromettere la serenità e l'imparzialità di giudizio dello stesso (Corte cost. sent. n. 18/1989).

Una volta che la nuova fattispecie difetti di sufficiente tipizzazione è evidente come essa offrano ampia possibilità di condizionare l'esercizio della funzione giurisdizionale ed anche di favorire il contenzioso.

Il nuovo testo normativo consente infatti di censurare qualsiasi valutazione dei fatti o del materiale probatorio compiuta dal giudice nel giudizio *a quo*, che risulti non gradita o sfavorevole, semplicemente qualificandola come travisamento.

Non sfugge come tale scelta comporti una estrema incertezza anche nella individuazione dell'ambito di applicazione di altri istituti che influiscono direttamente sull'esercizio della funzione giurisdizionale.

Innanzitutto determina, di riflesso, l'ampliamento indefinito della possibilità di un sindacato disciplinare sui provvedimenti giudiziari, in deroga al disposto dell'art. 2, comma 2, decreto legislativo n. 109/2006 nella parte in cui esclude che, fermo quanto previsto dal comma 1, lettere *g*), *h*), *i*), *l*), *m*), *n*), *o*), *p*), *cc*) ed *ff*), della stessa norma, dia luogo a responsabilità disciplinare l'attività di valutazione del fatto e delle prove.



Analogo effetto si ha sull'ambito dell'azione di rivalsa, risultando impossibile stabilire esattamente quali siano i casi in cui essa non è obbligatoria, con la conseguenza che l'organo deputato a promuoverla sarà indotto a non effettuare nessuna valutazione al riguardo e a proporla in ogni caso.

A ben vedere nemmeno l'ambito di applicazione della clausola di salvaguardia, pur formalmente ribadito dall'art. 2, comma 1, lett. b) legge n. 18/2015, risulta sufficientemente definibile, rispetto alla attività di valutazione del fatto e delle prove, cosicché può addirittura dubitarsi che essa permanga effettivamente.

Sotto tale profilo quindi la norma da ultimo citata risulta irragionevole e come tale in contrasto con l'art. 3 Cost. 4. *Non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 2, della legge n. 18/2015 per contrasto con gli artt. 3, 25, comma 1, 101, comma 2, 111, comma 2, Cost. e dell'art. 9, comma 1, della legge n. 117/1988, come modificato dall'art. 6 della legge n. 18/2015, per contrasto con gli artt. 25, comma 1, 101, comma 2, 111, comma 2, Cost.*

Un'altra delle novità della legge n. 18/2015 consiste nell'abrogazione, ad opera dell'art. 3, comma 2, dell'art. 5 della legge n. 117/1988 che prevedeva una fase preliminare del giudizio risarcitorio di natura camerale, comunemente definita come filtro di ammissibilità.

Occorre infatti rammentare che, ai sensi dell'art. 5, comma 1, legge n. 117/1988 il tribunale, investito di una domanda risarcitoria nei confronti dello Stato per fatto illecito del magistrato, doveva verificare, con decreto motivato, tutta una serie di condizioni, ovvero l'osservanza dei termini fissati a pena di decadenza per l'esercizio dell'azione e l'esistenza dei presupposti fissati dagli artt. 2, 3 e 4 della legge, nonché la non manifesta infondatezza della domanda.

Qualora il tribunale avesse ritenuto la domanda ammissibile avrebbe dovuto disporre la prosecuzione del giudizio (art. 5, comma 5) e la trasmissione degli atti al titolare dell'azione disciplinare che, a sua volta, avrebbe dato inizio all'azione disciplinare (art. 9, comma 1).

Come è stato notato dal C.S.M. nel parere reso, il 29 ottobre 2014, sul disegno di legge di iniziativa governativa in tema di responsabilità civile dei magistrati n. 1626, che conteneva già la sopra citata disposizione abrogatrice, la norma abrogata mirava a realizzare almeno due obiettivi nell'interesse dell'amministrazione della giustizia.

Da un lato impediva la proliferazione di inutili giudizi di merito, consentendo al contempo che i processi ammissibili potessero giovare di una più rapida trattazione nel merito.

Dall'altro lato, ed in via prioritaria, tutelava «la serenità del singolo magistrato, che, al riparo da azioni pretestuose e temerarie, poteva veder limitato il peso dell'esposizione processuale a casi e tempi razionalmente circoscritti» (così, testualmente, il parere sopra citato) e quindi indirettamente, ancora una volta, l'esercizio indipendente della giurisdizione.

A ben vedere quest'ultima esigenza era stata soddisfatta anche attraverso la riconduzione dell'inizio del procedimento disciplinare nei confronti del magistrato per i «fatti che avessero dato causa all'azione di risarcimento» (questa l'espressione utilizzata dall'art. 9, comma 1, legge n. 117/1988) all'esito del preventivo giudizio di ammissibilità e di non palese infondatezza.

Anche nel pronunciarsi sulla legge n. 117/1988, con un parere reso il 10 dicembre 1987, lo stesso C.S.M. aveva segnalato che avrebbe costituito «ragione di gravissima turbativa, inevitabilmente incidente sulla stessa autonomia della giurisdizione, il fatto in sé della pendenza di un cospicuo contenzioso che, pur formalmente esaurendosi nei confronti dello Stato e non dando luogo a rivalsa, tuttavia consisterebbe nella messa in discussione di provvedimenti giurisdizionali da parte dei loro destinatari del tutto al di fuori della logica delle impugnazioni».

Si noti come le predette valutazioni sono del tutto conformi al costante orientamento della Corte costituzionale che ha «riconosciuto il rilievo costituzionale di un meccanismo di filtro della domanda giudiziale, diretta a far valere la responsabilità civile del giudice, perché un controllo preliminare della non manifesta infondatezza della domanda, portando ad escludere azioni temerarie e intimidatorie, garantisce la protezione dei valori di indipendenza e di autonomia della funzione giurisdizionale, sanciti negli artt. da 101 a 113 della Costituzione nel più ampio quadro di quelle condizioni e limiti alla responsabilità dei magistrati che la peculiarità delle funzioni giudiziarie e la natura dei relativi provvedimenti suggeriscono» (Corte cost. sent. n. 468/1990).

Nella stessa prospettiva giudice delle leggi ha anche affermato che: «la previsione del giudizio di ammissibilità della domanda garantisce adeguatamente il giudice dalla proposizione di azioni "manifestamente infondate" che possano turbarne la serenità, impedendo, al tempo stesso, di creare con malizia i presupposti per l'astensione e la ricusazione» (Corte cost. sent. n. 18/1989).

La previsione del filtro di ammissibilità trovava, quindi, fondamento non solo negli artt. 101, comma 2 e 111, comma 2, ma anche nell'art. 25, comma 1, Cost., perché era idonea ad evitare che la parte che avesse promosso un giudizio di responsabilità nei confronti dello Stato, palesemente infondato o inammissibile, potesse anche concretamente



influire sul giudizio dal quale si assumeva danneggiata provocando l'astensione del giudice che lo aveva in carico ai sensi dell'art. 51, secondo comma c.p.c. nel giudizio civile e ai sensi dell'art. 36, primo comma, lett. h) c.p.p. nel giudizio penale. È indubbio infatti che, a fronte della rappresentazione della pendenza di un giudizio nei confronti dello Stato per condotte o provvedimenti a lui attribuibili, il giudice *a quo* avrebbe ravvisato le gravi ragioni, menzionate dalle norme succitate, per astenersi.

Orbene, l'eliminazione di tale vaglio preventivo, offre ora ad una parte, priva di remare o anche solo particolarmente determinata, la duplice alternativa di condizionare la valutazione del giudice, (possibilità vieppiù concreta dopo l'introduzione della nuova ipotesi di illecito del travisamento del fatto o delle prove) o di provocare la sua astensione, e con essa la dilatazione dei tempi di definizione del giudizio *a quo*, anche attraverso l'avvio di un procedimento disciplinare nei confronti del giudice stesso, che è rimesso, quanto all'an, al quando e al quomodo.

Va infatti evidenziato come, a seguito dell'abrogazione dell'art. 5 della legge n. 117/1988, con l'art. 6 legge n. 15/2014 è stata anche abrogata la parte dell'art. 9, comma 1, della legge Vassalli che ricollegava l'inizio del procedimento disciplinare, per i fatti che avessero «dato causa all'azione di risarcimento», alla comunicazione da parte del tribunale del provvedimento che aveva ritenuto ammissibile la domanda risarcitoria.

È rimasta invariata invece la parte di tale disposizione che prevede il dovere per il Procuratore generale presso la Corte di cassazione di esercitare l'azione disciplinare nei confronti del magistrato per i predetti fatti.

Contrariamente a quanto sostenuto in uno dei primi commenti alla legge n. 18/2015, il mantenimento di quest'ultima previsione non pare frutto di una svista del legislatore, che non avrebbe tenuto conto della sua inconciliabilità con il nuovo sistema disciplinare delineato dal decreto legislativo n. 109/2006, giacché, nella relazione della commissione giustizia della camera alla proposta di legge n. 2738, si legge che con l'art. 6 si è inteso modificare la legge Vassalli «coordinando la disciplina dell'azione disciplinare a carico del magistrato (conseguente all'azione di risarcimento intrapresa) con la soppressione del filtro di ammissibilità della domanda disposto dall'art. 3, comma 2».

Ancora, va evidenziato che il legislatore, nell'intervenire sull'art. 9, comma 1, della legge n. 117/1988, ha scartato l'opzione, che pure era stata seguita nel d.d.l. di iniziativa governativa n. 1626 (art. 3, comma 3), di attribuire il succitato potere di segnalazione al Tribunale investito della domanda di rivalsa.

È evidente allora che, con la nuova disciplina, l'attore ha la possibilità di rendere noti alla procura generale presso la Corte di cassazione gli assunti esposti nel giudizio risarcitorio nei confronti dello Stato, per quanto essi possano essere manifestamente infondati o possano prescindere dai presupposti soggettivi della responsabilità del magistrato (sul punto si è detto nel paragrafo precedente).

L'art. 9, comma 1, legge n. 117/1988, infatti, prevede tuttora che l'iniziativa disciplinare sia assunta in relazione ai «fatti che hanno dato causa all'azione di risarcimento» e tale espressione non implica uno scrutinio della fondatezza nel merito dell'assunto dell'attore, come non lo richiedeva prima che la norma venisse modificata dalla novella ma allora la prospettazione del danneggiato era però, quantomeno, oggetto di una valutazione di ammissibilità e di non manifesta infondatezza.

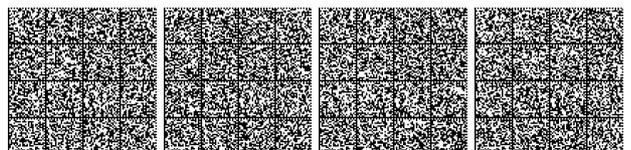
Può peraltro escludersi che la notizia di illecito in questi casi sia integrata dalla sola pendenza del giudizio risarcitorio, consistendo essa invece nelle allegazioni del preteso danneggiato.

Orbene, stando al tenore della norma, la predetta iniziativa costringerebbe, per ciò solo, il Procuratore generale presso la Corte di cassazione ad esercitare l'azione disciplinare, eventualmente nella forma della richiesta di non luogo a procedere qualora ritenesse non vi siano elementi per sostenere l'accusa disciplinare. Tale disciplina, che potrebbe giustificarsi con l'esigenza di assicurare la verifica da parte del privato su modalità e tempi di esercizio della iniziativa disciplinare, è però difforme da quella del decreto legislativo n. 109/2006 che, pur stabilendo il principio di obbligatorietà della azione disciplinare (art. 14, comma 3), consente al suddetto organo, negli altri casi di notizie di illecito proveniente da privati, di archiviare la notizia di illecito ai sensi dell'art. 16, comma 5-bis.

Anche l'art. 9, comma 1, legge n. 117/1988, ad avviso di questo giudice, si pone quindi in contrasto con gli artt. 25, 101, comma 2, 111, comma 2 Cost. perché attribuisce ad una parte del giudizio la possibilità di influire indebitamente sul corso del giudizio o sulla serenità del giudice, e quindi sull'esercizio della funzione giurisdizionale, senza che sia prevista una preventiva verifica dei suoi assunti.

A ulteriore conforto delle superiori considerazioni deve aggiungersi che l'esposizione del giudice titolare del giudizio causativo del danno alle evenienze sopra esposte (astensione e avvio del procedimento disciplinare) risulta anche protratta nel tempo, contrariamente a quando accadeva nel regime anteriore, tenuto conto delle forme in cui si svolgerà d'ora innanzi il giudizio risarcitorio.

Il giudizio preventivo di ammissibilità della domanda risarcitoria verso lo Stato, secondo il testo originario della legge n. 117/1988, doveva svolgersi in camera di consiglio e concludersi in tempi predefiniti (quaranta giorni dal provvedimento di rimessione del giudice istruttore) con un provvedimento avente forma di decreto e, di conseguenza, aveva una durata molto contenuta.



A decorrere dalla data di entrata in vigore della legge n. 15/2014 ogni giudizio di responsabilità, per quanto inammissibile, deve invece svolgersi nelle forme del giudizio ordinario di cognizione e va deciso dal collegio (ai sensi dell'art. 50-*bis*, primo comma, n. 7, c.p.c.) con sentenza. La sua durata è quindi sensibilmente maggiore di quella del succitato procedimento, a cominciare dalla sua prima udienza di trattazione che va fissata dall'attore nel rispetto del termine a comparire di novanta giorni (art. 163-*bis*, primo comma, c.p.c.).

Limitate sono infatti le possibilità per il tribunale che si trovi a trattare quel giudizio di ridurre i tempi di definizione dello stesso atteso che:

1) non potrebbe disporre la c.d. conversione in rito sommario ai sensi dell'art. 183-*bis* c.p.c. come introdotto dalla legge n. 132/2014, atteso che tale norma trova applicazione solo nel giudizio monocratico;

2) a fronte della richiesta anche del solo attore dovrebbe concedere i termini di cui all'art. 183, VI comma, c.p.c., atteso che, secondo l'orientamento dottrinale e giurisprudenziale prevalente (per la giurisprudenza di legittimità si veda, *ex plurimis*: Cass. 24 maggio 2000, n. 6808) la c.d. appendice scritta della trattazione costituisce una facoltà incondizionata delle parti, immune da qualsiasi vaglio preventivo del giudice;

3) non potrebbe ricorrere al modello decisorio di cui all'art. 281-*sexies* c.p.c. che è utilizzabile solo nel procedimento davanti al giudice in composizione monocratica.

Ancora, non va sottaciuto come, una volta concluso il giudizio, la sentenza che dovesse dichiarare inammissibile la domanda risarcitoria sarebbe passibile di impugnazione secondo i termini ordinari, che sono molto più ampi di quelli ai quali era soggetto il decreto di inammissibilità ex art. 5 legge n. 117/1988 (dieci giorni dalla comunicazione per l'appello e quaranta giorni per il ricorso per Cassazione), cosicché il giudicato sul punto potrebbe sopraggiungere solo a distanza di molti anni dall'inizio della causa risarcitoria.

Né pare idoneo a scongiurare le sopra descritte possibilità di interferenza tra giudizio risarcitorio verso lo Stato e giudizio *a quo*, supponendo all'eliminazione del filtro di ammissibilità della domanda, il ricorso all'istituto di cui all'art. 96 c.p.c., come integrato dalla legge n. 69/2009, secondo quanto è stato sostenuto anche nel corso della discussione sul d.d.l. n. 1070 in sede di commissione giustizia del Senato.

Tale applicazione infatti, presupponendo un accertamento nel merito, sulla coscienza dell'infondatezza della domanda o delle tesi difensive sostenute, (*cf.* *ex plurimis* Cons. Stato, 25 febbraio 2003, n. 1026; Cass. 21 luglio 2000, n. 9579; *id.*, sez. lav., 16 febbraio 1998, n. 1619;), sarebbe possibile solo per le ipotesi di manifesta infondatezza della domanda risarcitoria nei confronti dello Stato, e non anche per quelle di inammissibilità della stessa (si pensi al caso, quale quello esaminato da Cass. civ. Sez. VI - 3, Ord., 29 gennaio 2015, n. 1715, di una azione risarcitoria diretta nei confronti del magistrato).

A detta applicazione poi si potrebbe giungere solo all'esito del giudizio risarcitorio, a distanza di un più che apprezzabile lasso di tempo dal momento del suo inizio. La possibilità di una futura, e, a volte, anche remota, condanna ai sensi dell'art. 96 c.p.c. non sarebbe quindi di per sé sufficiente a dissuadere la parte in mala fede dall'assumere le iniziative di cui si è detto sopra, tenuto conto che il suo interesse prevalente sarebbe quello di influire sull'esito del giudizio *a quo*.

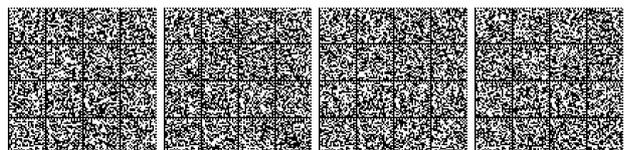
Per completezza va evidenziato che nell'attuale assetto normativo nemmeno gli oneri relativi all'iscrizione a ruolo costituiscono una remora alla proposizione di un giudizio risarcitorio temerario, atteso che i giudizi ex legge n. 117/1988 sono esenti dal pagamento del contributo unificato ai sensi dell'art. 300, comma 6 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002 che ha abrogato l'art. 15 della legge n. 117/1988.

Infine, la scelta di eliminare il filtro di ammissibilità della domanda risarcitoria risulta incongrua rispetto a quelle che lo stesso legislatore ha compiuto di recente rispetto alla disciplina del giudizio di appello e del giudizio di Cassazione, che ha modificato introducendo dei filtri di ammissibilità sia per l'uno (artt. 342, primo comma n. 2, e 348-*ter* c.p.c. introdotti dall'art. 54 comma 1, lett. a) d.l. 22 giugno 2012, n. 83) che per l'altro (art. 360-*bis* inserito dall'art. 47, comma 1 lett. a) legge 18 giugno 2009, n. 69), con evidenti finalità deflattive.

Sotto questo profilo l'art. 3, comma 2, legge n. 18/2015 è quindi in contrasto con l'art. 3 Cost. perché trascura le finalità deflattive che le predette modifiche hanno inteso realizzare.

5. *Non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 legge n. 15/2018 nella parte in cui ha modificato l'art. 7, comma 1, legge n. 117/1988, prevedendo l'obbligo di esercitare l'azione di rivalsa verso il magistrato, per contrasto con gli artt. 24 e 3 Cost.*

Secondo la relazione della commissione giustizia della Camera alla proposta di legge n. 2738 con la norma in esame «la rivalsa verso il magistrato è stata espressamente resa obbligatoria». Orbene, ad avviso di questo giudice, questa nuova formulazione, sebbene fughi i dubbi interpretativi che poneva quella precedente («Lo Stato... esercita l'azione di rivalsa») non pare però conforme al disposto dell'art. 24, comma 1, Cost. che, nel riconoscere diritto di difesa, implicitamente riconosce anche il diritto di non agire in giudizio.



Tale disposizione infatti sottrae alla Presidenza del Consiglio, il diritto di valutare la convenienza della azione di rivalsa sulla base, soprattutto, di un raffronto tra i costi del giudizio risarcitorio nei confronti dello Stato, tra i quali il più rilevante è costituito dall'entità della somma versata per sentenza o transazione alla parte vittoriosa, i possibili costi del giudizio nei confronti del magistrato e le probabilità di successo del medesimo.

La scelta, che, si noti, si discosta da quella originaria della legge n. 117/1988, nella quale vi era piena corrispondenza, anche sotto il profilo soggettivo tra fatti illeciti oggetto del giudizio verso lo Stato e fatti illeciti oggetto del giudizio di rivalsa, appare anche irragionevole, e quindi in contrasto con il parametro dell'art. 3 Cost., se si tiene presente che i presupposti per l'esercizio dell'azione nei confronti dello Stato non sono i medesimi dell'azione di rivalsa atteso che, come già si è detto (pf. 3), per questa occorre che i comportamenti espressamente individuati dalla norma siano connotati da negligenza inescusabile.

Da ciò consegue che la Presidenza del Consiglio dovrà esercitare l'azione di rivalsa «al buio», vale a dire senza aver avuto, nella maggior parte dei casi, il conforto della positiva verifica dell'elemento soggettivo della negligenza inescusabile del magistrato nel giudizio nei confronti dello Stato e anche nei casi, invero remoti, in cui fosse stata acclarata l'insussistenza di quel presupposto.

Ulteriore e distinto profilo di irragionevolezza della norma in esame è dato rinvenire nella assimilazione tra transazione e sentenza di condanna quali presupposti processuali dell'azione obbligatoria di rivalsa, sebbene essi abbiano origini del tutto differenti.

Il primo dei predetti esiti infatti è frutto di una scelta discrezionale della parte-Presidenza del Consiglio dei ministri e come tale può essere dettato da varie considerazioni, soprattutto di convenienza, che potrebbero anche essere viziate da un errore di valutazione sulla ammissibilità o sulla palese infondatezza della domanda risarcitoria. Ebbene, anche a fronte di una simile evenienza il magistrato subirebbe l'azione di regresso che sarebbe però destinata ad insuccesso per lo Stato.

Proprio al fine di evitare una simile eventualità il testo previgente dell'art. 7 legge n. 117/1988 aveva stabilito che l'azione di regresso potesse essere esercitata a seguito di conclusione del giudizio con transazione, purché questa fosse stata conclusa dopo la declaratoria di ammissibilità della domanda (da tale previsione i commentatori avevano desunto, a contrario, che una transazione conclusa in relazione ad una domanda dichiarata inammissibile non desse titolo per quella azione).

Ancora, va evidenziata la ingiustificata differenza tra questa disciplina e quella dell'azione di regresso nei confronti degli altri dipendenti pubblici sotto almeno due aspetti.

In primo luogo l'azione di rivalsa verso i dipendenti pubblici, in base ai principi generali in tema di garanzia personale (art. 1950 c.c.), non derogati dall'art. 22, comma primo, del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, non è obbligatoria, sebbene presupponga che nel giudizio nei confronti dello Stato sia stato accertato l'elemento soggettivo (dolo o colpa grave) del comportamento del funzionario danneggiante e la conseguente valutazione sulla probabilità di successo della rivalsa stessa.

In secondo luogo l'iniziativa giudiziaria rimane discrezionale anche in caso di transazione della lite, come si evince dal disposto dell'art. 30 decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, e la *ratio* di tale previsione è la medesima, sopra citata dell'originario testo dell'art. 7, comma 1, legge n. 117/1988.

Né la ragione di tali disparità di trattamento normativo potrebbe individuarsi nella diversità dei presupposti della responsabilità del magistrato e di quella degli altri dipendenti pubblici, atteso che il titolo dell'azione regresso è costituito in entrambi i casi dall'esistenza della obbligazione i danni dello Stato e dall'intervenuto pagamento. Tantomeno tale ragione può consistere nella differente entità economica della rivalsa (contenuta, per i magistrati, in una somma pari alla metà dello stipendio annuale al momento in cui l'azione di risarcimento è proposta, ai sensi dell'art. 5 legge n. 118/2015). Tale aspetto avrebbe dovuto anzi costituire un ulteriore motivo per rendere discrezionale l'azione di regresso nei confronti del magistrato, dal momento che la limitazione dell'entità della somma recuperabile, a fronte delle motivazioni dell'esito sfavorevole per lo Stato del giudizio risarcitorio, potrebbe in certi casi sconsigliare quella iniziativa.

Anche sotto questi due profili, quindi, la norma in esame è in contrasto con il parametro dell'art. 3 Cost.

6. *Non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lett. a), b) e c) e dell'art. 4 legge n. 18/2015 per contrasto con l'art. 81, comma 3, Cost.*

La legge n. 18/2015 non indica i mezzi per far fronte ai maggiori oneri derivanti, a carico dello Stato, dalla applicazione delle norme che ampliano le ipotesi di responsabilità (art. 2, comma 1, lett. b e c), di quella che riconosce la risarcibilità anche del danno non patrimoniale conseguente ad un atto o provvedimento del magistrato (art. 2, comma 1, lett. a) e di quella che prevede la obbligatorietà dell'azione di rivalsa (art. 4), e ciò a differenza del d.d.l. n. 1626 di



iniziativa governativa, che conteneva una norma sulla copertura finanziaria (si trattava dell'art. 4) proprio delle conseguenze del presumibile incremento del contenzioso derivante dalle suddette modifiche.

Eppure, come si evince dalla relazione al predetto disegno di legge, la stima di quegli oneri sarebbe stata ben possibile sulla base del numero delle sentenze di condanna al risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie nel periodo di vigenza della legge n. 117/1988.

D'altro canto l'eventualità della spesa, correlabile all'eventualità dei giudizi risarcitori e delle conseguenti condanne, non è elemento di per sé ostativo all'adozione di simili previsioni, che infatti sono state puntualmente adottate in casi analoghi, come, ad esempio, quando venne modificata la disciplina in tema patrocinio a spese dello Stato (art. 22, legge 28 marzo 2001, n. 134 e art. 295 decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002).

P. Q. M.

Dichiara rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale:

1) degli artt. 2, comma 1, lett. c) e dell'art. 4 legge n. 18/2015, laddove ha modificato l'art. 7, comma 1 legge n. 117/1988 nella parte in cui fanno riferimento al «travisamento del fatto o delle prove», per contrasto con gli artt. 101, comma 2, e 111, comma 2, Cost., nonché dell'art. 2, comma 1, lett. b) per contrasto con l'art. 3 Cost.;

2) dell'art. 3, comma 2, della legge n. 18/2015 per contrasto con gli artt. 3, 25, comma 1, 101, comma 2, 111, comma 2, Cost.;

3) dell'art. 9, comma 1, della legge n. 117/1988, come modificato dall'art. 6 della legge n. 18/2015, per contrasto con gli artt. 25, comma 1, 101, comma 2, 111, comma 2, Cost.;

4) dell'art. 4 legge n. 15/2018, nella parte in cui ha modificato l'art. 7, comma 1, legge n. 117/1988, prevedendo che il Presidente del Consiglio dei ministri ha l'obbligo di esercitare l'azione di rivalsa verso il magistrato, per contrasto con gli artt. 3 e 24 Cost.;

5) dell'art. 2, comma 1, lett. a), b) e c), e dell'art. 4, comma 2, legge n. 18/2015, nella parte in cui prevede che il Presidente del Consiglio dei ministri ha l'obbligo di esercitare l'azione di rivalsa verso il magistrato, per contrasto con l'art. 81, comma 3, Cost.

Dispone che, a cura della Cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti ed al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Verona, 12 maggio 2015

Il giudice: VACCARI

15C00292

LOREDANA COLECCHIA, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2015-GUR-040) Roma, 2015 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



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.**

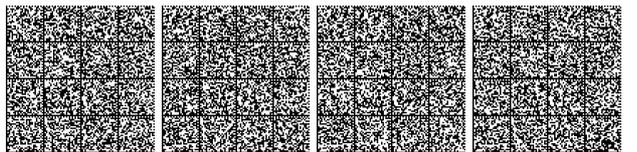
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

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)**
*(di cui spese di spedizione € 74,42)**

- annuale € **302,47**
- semestrale € **166,36**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

*(di cui spese di spedizione € 40,05)**
*(di cui spese di spedizione € 20,95)**

- annuale € **86,72**
- 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.





€ 5,00

