

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 157° - Numero 28

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

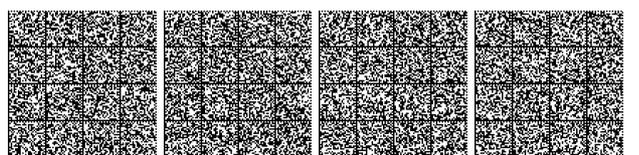
Roma - Mercoledì, 13 luglio 2016

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, 691 - 00138 ROMA - CENTRALINO 06-85081 - LIBRERIA DELLO STATO  
PIAZZA G. VERDI, 1 - 00198 ROMA

CORTE COSTITUZIONALE





# S O M M A R I O

## SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

- N. **158.** Sentenza 3 maggio - 7 luglio 2016  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.  
**Energia - Determinazione della misura del canone di concessione per l'uso di acqua pubblica a fini energetici e di riqualificazione dell'energia.**  
 – Legge della Regione Piemonte 24 dicembre 2014, n. 22 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e tributaria), art. 7. .... Pag. 1
- N. **159.** Sentenza 4 maggio - 7 luglio 2016  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.  
**Province e Città metropolitane delle Regioni a statuto ordinario - Riduzione della dotazione organica a partire dal 1° gennaio 2015 - Piani di riassetto organizzativo, economico, finanziario e patrimoniale - Definizione, in tale contesto, delle procedure di mobilità del personale interessato - Disciplina della permanenza in servizio, dell'avvalimento e della ricollocazione di detto personale nelle more della conclusione delle procedure di mobilità.**  
 – Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015), art. 1, commi 421, 422, 423 e 427. .... Pag. 6
- N. **160.** Sentenza 17 maggio - 7 luglio 2016  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.  
**Servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica - Obbligo, per gli enti locali, di adesione agli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali, istituiti per l'organizzazione dei servizi stessi - Esercizio di poteri sostitutivi da parte del Presidente della Regione in caso di inosservanza.**  
 – Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015), art. 1, comma 609, lett. a). .... Pag. 15
- N. **161.** Sentenza 14 giugno - 7 luglio 2016  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.  
**Sanità pubblica - Accreditamento delle strutture sanitarie - Strutture sanitarie e socio sanitarie diverse da quelle ospedaliere e ambulatoriali - Proroga fino al 31 dicembre 2015 dell'accreditamento provvisorio necessario per erogare le prestazioni di competenza, in esecuzione di "Progetti Obiettivo".**  
 – Legge della Regione Abruzzo 8 gennaio 2015, n. 1 (Proroga termini e altre disposizioni urgenti), art. 8. .... Pag. 23
- N. **162.** Sentenza 22 giugno - 7 luglio 2016  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Procedimento civile - Controversie in materia di risarcimento del danno da circolazione di veicoli e natanti - Obbligo di esperire la procedura di negoziazione assistita, a pena di improcedibilità della domanda giudiziale.**  
 – Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132 (Misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile) - convertito, con modificazioni, dalla legge 10 novembre 2014, n. 162 - art. 3, comma 1. .... Pag. 27



## N. 163. Ordinanza 1° giugno - 7 luglio 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati e pene - Successioni di leggi penali (disciplina nei casi di legge delega che preveda la depenalizzazione e l'abrogazione di talune fattispecie di reato, indipendentemente dall'emanazione del relativo decreto legislativo di attuazione) - Delega al Governo per la riforma del sistema sanzionatorio - Applicabilità della sanzione amministrativa o civile per i fatti commessi anteriormente all'entrata in vigore della legge delega.**

- Codice penale, art. 2, sesto comma; legge 28 aprile 2014, n. 67 (Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili), art. 2. ....

Pag. 30

## N. 164. Ordinanza 14 giugno - 7 luglio 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Comuni, province e città metropolitane - Commissariamento delle province "storiche" di Cagliari, Nuoro e Sassari, in ipotesi di cessazione anticipata dei loro organi elettivi.**

- Legge della Regione autonoma Sardegna 28 giugno 2013, n. 15 (Disposizioni transitorie in materia di riordino delle province), art. 1, comma 4; legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2013), art. 1, comma 115, terzo periodo; decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93 (Disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e di commissariamento delle province) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 ottobre 2013, n. 119 - art. 12, commi 3 e 4. ....

Pag. 34

## N. 165. Ordinanza 14 giugno - 7 luglio 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Elezione dei membri del Parlamento Europeo spettanti all'Italia - Sistema elettorale - Liste di candidati eventualmente presentate da partiti o gruppi politici espressi dalla minoranza di lingua francese della Valle d'Aosta, di lingua tedesca della Provincia di Bolzano e di lingua slovena del Friuli-Venezia Giulia - Soglia di sbarramento.**

- Legge 24 gennaio 1979, n. 18 (Elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia), artt. 12, comma 9, 21, comma 1, numeri 1) e 3), e 22, commi 2 e 3, come modificati dalla legge 20 febbraio 2009, n. 10 (Modifiche alla legge 24 gennaio 1979, n. 18, concernente l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia). ....

Pag. 36

## N. 166. Ordinanza 15 giugno - 7 luglio 2016

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

**Consiglio superiore della magistratura - Pretesa della Corte dei conti di assoggettare alla resa del conto ai sensi dell'art. 44 del R.D. n. 1214 del 1934, l'Organo di autogoverno della Magistratura - Conflitto sollevato dal C.S.M. nei confronti della Corte dei conti.**

- Nota del Presidente della Corte dei conti - sezione giurisdizionale per la Regione Lazio, 21 maggio 2015, n. 362; sentenza della Corte dei conti - sezione giurisdizionale per la Regione Lazio, 17 febbraio 2016, n. 70. ....

Pag. 45

## N. 167. Ordinanza 22 giugno - 7 luglio 2016

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

**Immunità parlamentare - Procedimento civile a carico di un deputato - Conflitto sollevato dal Giudice monocratico del Tribunale ordinario di Prato.**

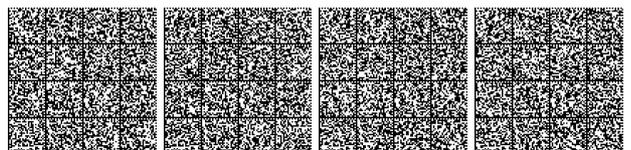
- Deliberazione della Camera dei deputati del 28 novembre 2012 (Doc. IV-quater, n. 23). ....

Pag. 47



**ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE**

- N. **131.** Ordinanza del Tribunale di Siena del 23 giugno 2015.  
**Contratto, atto, negozio giuridico - Compravendita di immobile da costruire - Tutele dell'acquirente previste dal decreto legislativo n. 122 del 2005 - Inapplicabilità ai contratti preliminari di vendita di immobili esistenti "sulla carta" (non ancora muniti della richiesta di permesso di costruire).**
- Decreto legislativo 20 giugno 2005, n. 122 (Disposizioni per la tutela dei diritti patrimoniali degli acquirenti di immobili da costruire, a norma della L. 2 agosto 2004, n. 210), artt. 1, lett. d), 5 e 6, lett. i)..... Pag. 49
- N. **132.** Ordinanza del Tribunale di Torino del 30 gennaio 2016.  
**Procedimento civile - Spese processuali - Compensazione solo in caso di soccombenza reciproca o assoluta novità della questione trattata o mutamento della giurisprudenza rispetto alle questioni dirimenti e non anche in altre ipotesi meritevoli di compensazione sotto il profilo della gravità ed eccezionalità.**
- Codice di procedura civile, art. 92, comma secondo, come modificato dall'art. 13 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132 (Misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile), convertito, con modificazioni, in legge 10 novembre 2014, n. 162..... Pag. 54
- N. **133.** Ordinanza del Tribunale di Roma del 17 marzo 2016.  
**Locazione di immobili urbani ad uso abitativo - Canone locativo o indennità di occupazione dovuti dai conduttori che, tra la data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 23 del 2011 e il 16 luglio 2015, hanno versato il c.d. canone sanzionatorio previsto dall'art. 3, comma 8, del medesimo decreto - Determinazione *ope legis* in misura pari al triplo della rendita catastale dell'immobile.**
- Legge 28 dicembre 2015, n. 208 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)"), art. 1, comma 59, nella parte in cui sostituisce l'art. 13, comma 5, della legge 9 dicembre 1998, n. 431 (Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo)..... Pag. 66
- N. **134.** Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 12 aprile 2016.  
**Istruzione pubblica - Docenti di ruolo a tempo indeterminato della scuola statale - Preclusione alla partecipazione al concorso pubblico per titoli ed esami finalizzato all'assorbimento del precariato.**
- Legge 13 luglio 2015, n. 107 (Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti), art. 1, comma 110, ultima parte..... Pag. 75





# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 158

*Sentenza 3 maggio - 7 luglio 2016*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Energia - Determinazione della misura del canone di concessione per l'uso di acqua pubblica a fini energetici e di riqualificazione dell'energia.**

– Legge della Regione Piemonte 24 dicembre 2014, n. 22 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e tributaria), art. 7.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

*Giudici:* Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge della Regione Piemonte 24 dicembre 2014, n. 22 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e tributaria), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso spedito per la notifica il 27 febbraio 2015, depositato in cancelleria il 9 marzo 2015 ed iscritto al n. 43 del registro ricorsi 2015.

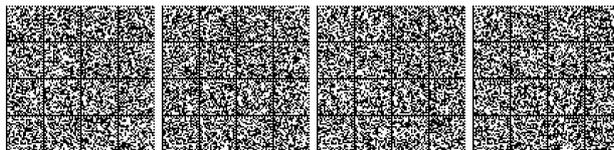
Visto l'atto di costituzione della Regione Piemonte;

udito nell'udienza pubblica del 3 maggio 2016 il Giudice relatore Franco Modugno;

uditi l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giovanna Scollo per la Regione Piemonte.

## *Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 27 febbraio 2015 e depositato nella cancelleria di questa Corte il successivo 9 marzo, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, ai sensi dell'art. 127 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge della Regione Piemonte 24 dicembre 2014, n. 22 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e tributaria), per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.



L'Avvocatura generale dello Stato osserva che con la disposizione censurata la Regione Piemonte ha stabilito la misura del canone annuo per l'uso di acqua pubblica a fini energetici e di riqualificazione dell'energia, misura che è diversificata all'interno dell'utilizzazione idroelettrica in modo decrescente in proporzione alla potenza media di concessione. Tale disciplina non sarebbe in linea con quanto previsto dalla legislazione statale all'art. 37 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 134.

La normativa statale - che intende agevolare l'accesso degli operatori economici al mercato dell'energia secondo condizioni uniformi su tutto il territorio nazionale, garantendo in tal modo la tutela della concorrenza - ha previsto che «[a] fine di assicurare un'omogenea disciplina sul territorio nazionale delle attività di generazione idroelettrica e parità di trattamento tra gli operatori economici, con decreto del Ministro dello sviluppo economico, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, sono stabiliti i criteri generali per la determinazione, secondo principi di economicità e ragionevolezza, da parte delle regioni, di valori massimi dei canoni delle concessioni ad uso idroelettrico» (art. 37, comma 7, del d.l. n. 83 del 2012). Alla legislazione regionale sarebbe bensì demandata la fissazione dei canoni di concessione, ma all'interno ed entro i «valori massimi» stabiliti dallo Stato.

Rileva l'Avvocatura generale dello Stato che, pertanto, la determinazione dei predetti canoni sarebbe stata attratta nell'ambito della suddetta disciplina, espressione della competenza esclusiva statale in materia di «tutela della concorrenza», ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., come peraltro avrebbe riconosciuto questa Corte con la sentenza n. 28 del 2014. In tale pronuncia si è affermato, infatti, che le norme di cui all'art. 37, commi 4, 5, 6, 7 e 8, del d.l. n. 83 del 2012 «rientrano nella materia "tutela della concorrenza", di competenza esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.)».

Secondo la ricorrente, dunque, la disposizione regionale impugnata - riservando alla Regione l'attività di approvazione e modulazione del canone per l'uso di acqua pubblica relativo all'uso energetico e di riqualificazione dell'energia, attività che la disposizione statale, indicata come norma interposta, ha invece riservato allo Stato - avrebbe invaso con tutta evidenza la competenza esclusiva statale in materia di «tutela della concorrenza».

2.- Con memoria depositata il 9 aprile 2015 si è costituita in giudizio la Regione Piemonte, chiedendo che il ricorso sia dichiarato infondato.

La difesa regionale - dopo aver sottolineato che il decreto ministeriale di cui all'art. 37, comma 7, del d.l. n. 83 del 2012 non sia ancora stato emanato - osserva, innanzitutto, che la ricorrente erroneamente sostiene che i canoni di concessione vanno fissati all'interno ed entro i «valori massimi» stabiliti dallo Stato. Il decreto ministeriale di cui alla normativa statale dovrebbe invece stabilire, peraltro d'intesa con le Regioni, i «criteri generali» che le Regioni stesse devono seguire per la determinazione di «valori massimi» dei canoni di concessione.

Ciò premesso, la resistente rileva che questa Corte, con la sentenza n. 85 del 2014, ha dichiarato in parte inammissibile e in parte infondata una questione proposta nei confronti di analoga disposizione prevista da una legge della Regione Abruzzo. In detta pronuncia questa Corte ha affermato che, per effetto degli artt. 86 e 88 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), è stata demandata alle Regioni competenti per territorio l'intera gestione del demanio idrico, comprensiva della competenza a determinare i canoni di concessione, ambito in relazione al quale «l'unico principio fondamentale della materia è quello della onerosità della concessione e della proporzionalità del canone alla entità dello sfruttamento della risorsa pubblica e all'utilità economica che il concessionario ne ricava».

La Regione Piemonte prosegue poi sottolineando che con altra sentenza, la n. 64 del 2014, questa Corte aveva precisato che la disciplina statale, già nell'art. 35 del regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775 (Approvazione del testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e sugli impianti elettrici), e poi nell'art. 18 della legge 5 gennaio 1994, n. 36 (Disposizioni in materia di risorse idriche), ha definito il canone, confermandone la previsione generale «per ogni kilowatt di potenza nominale concessa o riconosciuta, per le concessioni di derivazioni ad uso idroelettrico».

Alla luce della richiamata giurisprudenza costituzionale, la difesa regionale afferma, dunque, che, in assenza del d.m. di cui all'art. 37, comma 7, del d.l. n. 83 del 2012, il solo principio della legislazione statale nel cui perimetro deve essere esercitata la potestà legislativa concorrente in materia di energia resta e si compendia nella onerosità della concessione e nella determinazione del canone in base all'effettiva entità dello sfruttamento della risorsa idrica.

D'altra parte, continua la resistente, questa Corte nella sentenza n. 64 del 2014 ha affermato che l'esigenza di tutelare la concorrenza, attraverso l'uniformità della disciplina sull'intero territorio nazionale, è sorta soltanto con il d.l. n. 83 del 2012. Conseguentemente, si dovrebbe ritenere che l'operatività dell'art. 37, comma 7, di detto decreto, in quanto demandata ad un decreto ministeriale concordato con le Regioni, è differita a tale evento. Nel frattempo, permarrrebbe la competenza regionale concorrente, che le Regioni potrebbero esercitare applicando i criteri previsti dalla normativa vigente e il cui esercizio sarebbe sindacabile solo sotto il profilo della congruità, salvo adeguarsi, una volta adottato il suddetto decreto, a quanto in esso stabilito.



3.- In prossimità dell'udienza, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato memoria, con la quale insiste per l'accoglimento del proposto ricorso.

Il ricorrente, dopo aver ripercorso il contenuto normativo della disposizione regionale impugnata e di quella statale indicata quale parametro interposto, afferma che, contrariamente a quanto rilevato dalla Regione Piemonte nel proprio atto di costituzione, la determinazione dei «valori massimi» dei canoni di concessione da parte delle Regioni dovrebbe avvenire, al fine di rendere omogenea la disciplina sul territorio nazionale, «all'interno ed entro i criteri generali stabiliti dallo Stato». Sarebbe pertanto evidente, in questa prospettiva, che l'art. 7 della legge della Regione Piemonte n. 22 del 2014 ha invaso la competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza.

L'Avvocatura generale dello Stato prosegue richiamando la giurisprudenza costituzionale in materia di «tutela della concorrenza» e rilevando, in particolare, che dato il suo intrinseco carattere finalistico quest'ultima può influire anche su materie di competenza legislativa - concorrente o residuale - delle Regioni e che, quando ciò accada, il legislatore regionale non può prevedere requisiti ulteriori rispetto a quelli ammessi dalla disciplina statale.

Ciò premesso, il ricorrente afferma che, a seguito dell'adozione del d.l. n. 83 del 2012, la determinazione dei canoni per l'uso energetico e di riqualificazione dell'energia è espressione della competenza esclusiva statale in materia di «tutela della concorrenza». A sostegno di ciò richiama la già citata sentenza n. 28 del 2014 di questa Corte, per poi sottolineare altresì il contrasto della disposizione censurata con le finalità poste dall'art. 37, comma 7, del d.l. n. 83 del 2012, dal momento che una disciplina dei canoni non omogenea dettata da parte delle Regioni è in grado di alterare l'equilibrio concorrenziale fra i vari operatori.

Infine, il Presidente del Consiglio dei ministri esclude che la sentenza n. 85 del 2014 della Corte costituzionale si attagli al caso in esame, perché è stata pronunciata con riferimento a una legge regionale adottata prima dell'emanazione del d.l. n. 83 del 2012. A tal proposito rileva, altresì, che la sentenza n. 64 del 2014 di questa Corte, già richiamata dalla Regione Piemonte nel suo atto di costituzione, aveva affermato che è solo con il suddetto d.l. n. 83 del 2012 che lo Stato ha ritenuto di attrarre nell'ambito della tutela della concorrenza la quantificazione del corrispettivo delle concessioni per l'utilizzo delle acque a scopo idroelettrico. Conseguentemente, la determinazione del canone per l'uso di acqua pubblica compiuta dalla Regione Piemonte con la disposizione censurata risulterebbe in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

#### *Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge della Regione Piemonte 24 dicembre 2014, n. 22 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e tributaria), per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

La disposizione regionale censurata - che stabilisce la misura del canone annuo per l'uso di acqua pubblica a fini energetici e di riqualificazione dell'energia, misura diversificata all'interno dell'utilizzazione idroelettrica in modo decrescente in proporzione alla potenza media di concessione - avrebbe invaso, secondo il ricorrente, la competenza esclusiva statale in materia di «tutela della concorrenza». Osserva infatti l'Avvocatura generale dello Stato che l'art. 37, comma 7, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 134, ha previsto che «con decreto del Ministro dello sviluppo economico, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, sono stabiliti i criteri generali per la determinazione, secondo principi di economicità e ragionevolezza, da parte delle regioni, di valori massimi dei canoni delle concessioni ad uso idroelettrico». La determinazione dei predetti canoni sarebbe stata, pertanto, attratta nell'ambito di tale disciplina, espressione della competenza esclusiva statale in materia di «tutela della concorrenza».

2.- Per un compiuto inquadramento della proposta questione di legittimità, è necessario ripercorrere l'evoluzione normativa in materia di derivazioni di acqua a scopo idroelettrico, con particolare riferimento alla disciplina concernente la determinazione dei canoni.

2.1.- L'art. 6 del regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775 (Approvazione del testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e sugli impianti elettrici), tanto nel testo originario quanto in quello oggi vigente a seguito della sostituzione operata dall'art. 1 del decreto legislativo 12 luglio 1993, n. 275 (Riordino in materia di concessione di acque pubbliche), stabilisce che le utenze di acqua pubblica hanno per oggetto grandi e piccole derivazioni e precisa, per quel che maggiormente rileva ai fini del presente giudizio, che sono grandi derivazioni quelle che per produzione di forza motrice eccedono la potenza nominale media annua di kilowatt 3000 e che per costituzione di scorte idriche a fini di sollevamento a scopo di riqualificazione di energia superano i 100 litri al minuto secondo.



L'art. 35 del medesimo testo unico stabilisce che le utenze di acqua pubblica sono sottoposte al pagamento di un canone annuo, ancorato, per quel che qui rileva, a ogni kilowatt di potenza nominale concessa o riconosciuta.

L'art. 18 della legge 5 gennaio 1994, n. 36 (Disposizioni in materia di risorse idriche), ha stabilito che i canoni relativi alle utenze di acqua pubblica costituiscono il corrispettivo per gli usi delle acque prelevate e ne ha fissato l'importo in relazione ai diversi usi. Per quel che concerne le concessioni di derivazione ad uso idroelettrico, ha determinato il canone, per ogni kilowatt di potenza nominale concessa o riconosciuta, in lire 20.467.

2.2.- Con il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), è stata conferita alle regioni competenti per territorio l'intera gestione del demanio idrico (art. 86), specificando che detta gestione comprende, tra le altre, le funzioni amministrative relative alla determinazione dei canoni di concessione e all'introito dei relativi proventi (art. 88).

Nel conferire tali funzioni, il citato decreto ha peraltro fatto temporaneamente salva la competenza dello Stato in materia di grandi derivazioni, prevedendo che, fino all'entrata in vigore delle norme di recepimento della direttiva 19 dicembre 1996, n. 96/92/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica), le concessioni sono rilasciate dallo Stato d'intesa con la Regione interessata ovvero, in caso di mancata intesa nel termine di sessanta giorni, dal Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato (art. 29, comma 3). Successivamente, con il decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica), è stata data attuazione a tale direttiva e si è pertanto realizzata la condizione cui la sopracitata disposizione subordinava il trasferimento delle competenze alle Regioni.

L'art. 12, comma 11, di questo stesso d.lgs. n. 79 del 1999 prevedeva, inoltre, che con altro decreto legislativo sarebbero state stabilite le modalità per la fissazione dei canoni demaniali di concessione.

Infine, con la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione è stata attribuita alle Regioni ordinarie, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, la competenza legislativa concorrente in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

2.3.- In seguito, con l'art. 154, comma 3, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), si è disposto che «[a]ll' fine di assicurare un'omogenea disciplina sul territorio nazionale, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sono stabiliti i criteri generali per la determinazione, da parte delle regioni, dei canoni di concessione per l'utenza di acqua pubblica». Con lo stesso decreto legislativo si è proceduto, nell'art. 175, all'abrogazione della citata legge n. 36 del 1994.

Infine, è intervenuto il già menzionato art. 37, comma 7, del d.l. n. 83 del 2012, con il quale, secondo il ricorrente, la disposizione censurata nel presente giudizio non sarebbe in linea, violando in tal modo l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

3.- Tanto premesso, la questione di legittimità dell'art. 7 della legge della Regione Piemonte n. 22 del 2014 non è fondata.

3.1. - La giurisprudenza di questa Corte ha espressamente ricondotto la quantificazione della misura dei canoni idroelettrici, ambito ben diverso da quello afferente al servizio idrico integrato (sentenza n. 85 del 2014), alla competenza legislativa concorrente in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. (sentenze n. 85 e 64 del 2014), così come aveva già ascrivito al medesimo ambito di competenza la disciplina inerente alle concessioni di grandi derivazioni d'acqua per uso idroelettrico (sentenze n. 205 del 2011 e n. 1 del 2008).

Il Presidente del Consiglio dei ministri, come si è visto, assume che, con l'art. 37, comma 7, del d.l. n. 83 del 2012, la disciplina della determinazione dei canoni delle concessioni ad uso idroelettrico sia stata attratta nell'ambito della materia «tutela della concorrenza», come sarebbe stato anche riconosciuto da questa Corte con la sentenza n. 28 del 2014. Il ricorso statale muove, tuttavia, da una affermazione erronea, che tradisce il senso della disposizione evocata quale parametro interposto. Ne consegue l'infondatezza della questione (sentenze n. 182 del 2011 e n. 365 del 2006).

Con detta disposizione, infatti, lo Stato è bensì intervenuto in tema di canoni delle concessioni ad uso idroelettrico, ma al solo fine di demandare a un successivo decreto ministeriale, da adottarsi d'intesa con le Regioni, esclusivamente la definizione dei «criteri generali» per la determinazione dei «valori massimi» dei suddetti canoni, che deve essere operata, però, dalle Regioni medesime. In altri termini, è ribadita espressamente la competenza regionale - già prevista dalla normativa statale pregressa (si veda, specialmente, l'art. 88 del d.lgs. n. 112 del 1998) - alla determinazione dei canoni, precisando soltanto che essa deve avvenire nel rispetto dei «criteri generali» stabiliti dal decreto ministeriale.



È in relazione a questo contenuto normativo dell'art. 37, comma 7, che si è pronunciata questa Corte con la sentenza n. 28 del 2014. Pertanto, se è vero che in quella occasione, nel dichiarare non fondati due ricorsi delle Province autonome di Trento e di Bolzano avverso diversi commi del citato art. 37, tra cui quello rilevante nel presente giudizio, si è affermato che tali disposizioni «rientrano nella materia “tutela della concorrenza”», è del tutto evidente che la riconduzione alla competenza esclusiva statale vale unicamente per la disciplina ivi dettata: ovvero, per la definizione dei «criteri generali» cui devono attenersi le Regioni nella determinazione dei «valori massimi» dei canoni. Altrimenti detto, è ascrivibile alla tutela della concorrenza non l'intera disciplina della determinazione dei canoni delle concessioni ad uso idroelettrico - come invece afferma lo Stato nel proprio ricorso - ma soltanto la definizione dei «criteri generali» che debbono poi essere seguiti dalle Regioni al momento di stabilire la misura dei canoni: il che, d'altra parte, è in linea con la costante giurisprudenza di questa Corte secondo cui la natura di materia trasversale della tutela della concorrenza fa sì che essa possa intersecare qualsivoglia titolo di competenza legislativa regionale, ma «nei limiti strettamente necessari per assicurare gli interessi» cui è preposta (sentenze n. 452 del 2007 e n. 272 del 2004).

Alla luce dell'evoluzione del quadro normativo e della richiamata giurisprudenza costituzionale, pertanto, si deve precisare che la determinazione e quantificazione dei canoni idroelettrici è riconducibile alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», salvo che per la definizione dei «criteri generali» per la determinazione dei loro «valori massimi», ascrivibile invece alla materia «tutela della concorrenza».

3.2.- La determinazione, da parte delle Regioni, della misura dei canoni delle concessioni ad uso idroelettrico è dunque condizionata, secondo la normativa vigente, dai «criteri generali» che devono essere dettati dal decreto ministeriale, da adottarsi peraltro d'intesa con le Regioni. Quest'ultimo, difatti, «[fa] corpo con la disposizione legislativa» che ad esso rinvia, completando il principio in quella contenuto (sentenza n. 11 del 2014).

Il citato d.m. non risulta, a oggi, ancora essere stato adottato. Questa circostanza non può portare a considerare paralizzata la competenza regionale alla determinazione della misura dei canoni idroelettrici, sul presupposto che altrimenti le Regioni disporrebbero in violazione della competenza esclusiva statale in materia di «tutela della concorrenza». Da un lato, infatti, se è vero che il d.m. integra la normativa legislativa, in sua assenza la disposizione che ad esso rinvia non è ancora pienamente operante ed efficace; dall'altro, in mancanza del d.m., «il contrasto è solo ipotetico, ben potendo la normativa statale prevedere modalità del tutto compatibili» con quelle della normativa regionale (sentenza n. 298 del 2013).

In attesa che sia adottato il d.m., pertanto, le Regioni possono continuare a determinare i canoni idroelettrici nel rispetto dei principi fondamentali statali nella materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia». Sotto tale aspetto, la giurisprudenza di questa Corte ha già escluso che sia qualificabile come principio fondamentale «il criterio di determinazione del canone in base ad un importo fisso e non progressivo» (sentenza n. 64 del 2014; analogamente anche Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 30 giugno 2009, n. 15234) ed ha invece rilevato come «l'unico principio fondamentale della materia [sia] quello della onerosità della concessione e della proporzionalità del canone alla entità dello sfruttamento della risorsa pubblica e all'utilità economica che il concessionario ne ricava» (sentenza n. 85 del 2014; nello stesso senso anche Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenze 11 luglio 2011, n. 15144 e n. 15234 del 2009 già citata). Lo stesso art. 37, comma 7, del d.l. n. 83 del 2012 prevede espressamente, in linea di continuità coi principi fondamentali ora richiamati, che la determinazione dei canoni da parte delle Regioni deve essere effettuata «secondo principi di economicità e ragionevolezza», i quali, pertanto, già prima della definizione con d.m. dei «criteri generali», devono essere rispettati quando viene fissata la misura dei canoni idroelettrici.

Va, infine, soltanto precisato che, se le Regioni possono, in assenza del d.m., determinare la misura dei canoni idroelettrici nel rispetto dei principi fondamentali statali, esse hanno però l'onere - nel rispetto del principio di leale collaborazione cui peraltro è ispirato l'art. 37, comma 7, del d.l. n. 83 del 2012 - di adeguarsi ai «criteri generali» una volta che essi siano stati stabiliti dal d.m., come peraltro pianamente riconosce la stessa Regione Piemonte nell'atto di costituzione.

4.- Ciò posto, ai fini della risoluzione della presente questione di legittimità, giova innanzitutto rammentare che il Presidente del Consiglio dei ministri censura l'art. 7 della legge della Regione Piemonte n. 22 del 2014 soltanto sotto il profilo dell'invasione della competenza esclusiva statale in materia di «tutela della concorrenza». Conseguentemente, è indispensabile verificare, in considerazione di quanto si è detto sinora, se con la disposizione censurata la Regione Piemonte ha provveduto esclusivamente a quantificare i canoni idroelettrici - nell'ambito della propria competenza nella materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» - o se, invece, ha definito i «criteri generali» per la determinazione dei loro «valori massimi» - invadendo in tal modo la competenza esclusiva statale nella materia «tutela della concorrenza». In altri termini, si deve procedere, nel rispetto del costante orientamento di questa Corte, all'individuazione dell'ambito materiale nel quale va ascritta la disposizione censurata «tenendo conto della *ratio*, della finalità, del contenuto e dell'oggetto della disciplina» (così, da ultimo, la sentenza n. 245 del 2015).



Ebbene, l'art. 7 della legge della Regione Piemonte n. 22 del 2014 è riconducibile alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia». Con la sua adozione, infatti, la Regione Piemonte non ha affatto dettato «criteri generali» per la determinazione dei canoni idroelettrici, che dovranno essere posti dal d.m. di cui all'art. 37, comma 7, del d.l. n. 83 del 2012, bensì ha soltanto provveduto a stabilire la misura dei canoni idroelettrici di cui alla disposizione impugnata. Quest'ultima, infatti, si limita a determinare, a decorrere dal 1° gennaio 2015 e fino all'adozione di un nuovo regolamento della Giunta regionale in materia, l'importo unitario del canone annuo per l'uso di acqua pubblica relativo all'uso energetico e di riqualificazione dell'energia.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara non fondata la questione di legittimità dell'art. 7 della legge della Regione Piemonte 24 dicembre 2014, n. 22 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e tributaria), promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 maggio 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Franco MODUGNO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 7 luglio 2016.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_160158

N. 159

*Sentenza 4 maggio - 7 luglio 2016*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Province e Città metropolitane delle Regioni a statuto ordinario - Riduzione della dotazione organica a partire dal 1° gennaio 2015 - Piani di riassetto organizzativo, economico, finanziario e patrimoniale - Definizione, in tale contesto, delle procedure di mobilità del personale interessato - Disciplina della permanenza in servizio, dell'avvalimento e della ricollocazione di detto personale nelle more della conclusione delle procedure di mobilità.**

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015), art. 1, commi 421, 422, 423 e 427.



## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

*Giudici :* Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Ma Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 421, 422, 423 e 427, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015), promossi dalle Regioni Campania, Lombardia, Puglia e Veneto, con ricorsi notificati il 27 febbraio-4 marzo 2015, il 26 febbraio-3 marzo 2015, il 27 febbraio-5 marzo 2015 e il 27 febbraio 2015, depositati in cancelleria il 4, il 5, il 6 ed il 9 marzo 2015 e rispettivamente iscritti ai nn. 32, 33, 38 e 42 del registro ricorsi 2015.

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

udito nell'udienza pubblica del 4 maggio 2016 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi gli avvocati Beniamino Caravita di Toritto per la Regione Campania, Marcello Cecchetti per la Regione Puglia, Francesco Saverio Marini per la Regione Lombardia, Mario Bertolissi e Luigi Manzi per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Beatrice Gaia Fiduccia.

*Ritenuto in fatto*

1.- Le Regioni Campania, Lombardia, Puglia e Veneto, con i ricorsi indicati in epigrafe, hanno promosso questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto - tra l'altro - l'art. 1, commi 421, 422, 423 e 427, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015).

Il comma 421 prevede che la dotazione organica delle Città metropolitane e delle Province delle Regioni a statuto ordinario, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge medesima, è ridotta in misura pari al 30 e al 50 per cento della spesa del personale di ruolo alla data di entrata in vigore della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), tenuto conto delle funzioni attribuite ai predetti enti dalla medesima legge.

Il comma 422 prevede che, tenuto conto del riordino delle funzioni di cui alla legge n. 56 del 2014, venga individuato - secondo modalità e criteri definiti nell'ambito delle procedure e degli osservatori previsti dall'accordo tra il Governo e le Regioni, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, ai sensi dell'art. 1, comma 91, della legge n. 56 del 2014, concernente l'individuazione delle funzioni di cui al comma 89 dello stesso articolo, oggetto del riordino e delle relative competenze - il personale che rimane assegnato agli enti locali di area vasta (Città metropolitane e nuove Province) e quello da destinare alle procedure di mobilità.

Il comma 423 prevede che, nel contesto delle procedure e degli osservatori di cui all'accordo previsto dall'art. 1, comma 91, della legge n. 56 del 2014, sono determinati (con il supporto delle società in house delle amministrazioni centrali competenti) i piani di riassetto organizzativo, economico, finanziario e patrimoniale delle Città metropolitane e delle Province e sono, altresì, definite le procedure di mobilità del personale interessato, i cui criteri sono fissati con il decreto di cui all'art. 30, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), disponendo altresì che il personale destinatario delle procedure di mobilità è prioritariamente ricollocato presso le Regioni e gli enti locali e in via subordinata, con le modalità di cui al comma 425, presso le amministrazioni dello Stato.



Il comma 427 prevede che, nelle more della conclusione delle procedure di mobilità di cui ai commi da 421 a 428, il relativo personale rimane in servizio presso le Città metropolitane e le Province, con possibilità di avvalimento da parte delle Regioni e degli enti locali attraverso apposite convenzioni che tengano conto del riordino delle funzioni e con oneri a carico dell'ente utilizzatore e che, a conclusione del processo di ricollocazione di cui ai commi da 421 a 425, le Regioni e i Comuni, in caso di delega o di altre forme, anche convenzionali, di affidamento di funzioni alle Città metropolitane e alle Province o ad altri enti locali, dispongono contestualmente l'assegnazione del relativo personale con oneri a carico dell'ente delegante o affidante, previa convenzione con gli enti destinatari.

2.- La Regione Campania, con il ricorso n. 32 del 2015, impugna, tra l'altro, l'art. 1, commi 421, 422 e 427, della legge n. 190 del 2014 per violazione degli artt. 114, 117, 118, 119 e 120, nonché gli artt. 3, 5 e 97 della Costituzione.

Le censure della ricorrente sono le seguenti:

- la normativa *de qua* si porrebbe al di fuori dell'ambito materiale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost. ed impedirebbe alla singola Regione, nel ruolo di ente rappresentativo delle diverse istanze presenti sul proprio territorio, di provvedere alla allocazione delle funzioni in maniera differenziata, tenendo in adeguata considerazione le esigenze espresse dalla comunità di riferimento, in osservanza dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione;

- le disposizioni impugnate, se ricondotte alla materia del «coordinamento della finanza pubblica», non sarebbero qualificabili come principio fondamentale della materia posto che, in primo luogo, non si limiterebbero a porre obiettivi di riequilibrio della medesima nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente e, in secondo luogo, prevederebbero in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi;

- la disciplina in esame violerebbe gli evocati parametri in quanto disporrebbe un taglio lineare della dotazione organica delle Città metropolitane e delle Province a priori e in maniera del tutto indipendente dal riordino delle funzioni delle vecchie Province, spettante al legislatore regionale e non ancora concluso;

- qualora le si interpretassero come riguardanti esclusivamente il personale adibito alle funzioni fondamentali, le disposizioni censurate violerebbero gli artt. 3, 97, 114, 117, 118 Cost., in quanto disporrebbero che la dotazione organica sia esclusivamente rivolta all'esercizio delle loro funzioni fondamentali, in maniera irragionevole e gravemente lesiva dei poteri regionali di organizzazione delle funzioni degli enti locali sul territorio regionale e dei poteri di auto-organizzazione di questi ultimi; in quanto non si limiterebbero ad una riduzione percentuale della spesa complessiva per il personale, ma si riferirebbero selettivamente alle singole funzioni amministrative ai cui compiti d'ufficio il personale di ruolo è destinato (le sole funzioni fondamentali attribuite a Città metropolitane e Province direttamente dalla legge n. 56 del 2014), rappresentando, quindi, uno strumento di definizione, oltre che della provvista del personale (ai fini del contenimento dei costi), anche del disegno organizzativo degli enti, in aperta violazione dei poteri di auto-organizzazione degli enti locali; in quanto la collocazione del personale che svolge le funzioni non fondamentali al di fuori della dotazione organica complessiva comporterebbe «anche la violazione dei principi costituzionali di ragionevolezza della legge e di buon andamento dell'amministrazione»;

- adottando tale interpretazione limitata alle funzioni fondamentali, sarebbe ravvisabile, altresì, un contrasto con gli artt. 3, 97, 117, secondo comma, lettera p), 118, secondo comma, e 117, sesto comma, Cost., in quanto il personale che rimane assegnato alle Città metropolitane e alle Province, sulla base del processo di riordino delle funzioni non fondamentali, sarebbe collocato al di fuori della dotazione organica delle rispettive amministrazioni in maniera del tutto irragionevole (posto che la collocazione del personale delle pubbliche amministrazioni al di fuori della dotazione organica non costituirebbe misura organizzativa adeguata e proporzionata per lo svolgimento di funzioni e di compiti attribuiti o conferiti agli enti per il normale adempimento dei propri compiti istituzionali conferiti con legge regionale) ed in maniera discriminatoria (posto che differenzerebbe, in modo non giustificabile, l'organizzazione degli uffici delle Città metropolitane e delle Province in base al solo titolo di conferimento - statale o regionale - delle funzioni assegnate, anziché in funzione dei compiti da svolgere previa verifica degli effettivi fabbisogni);

Il comma 427, in particolare, violerebbe:

- l'art. 118, secondo comma, Cost. perché disporrebbe che i Comuni (oltre che le Regioni) possono «delegare» o «affidare» funzioni amministrative alle Città metropolitane e alle Province;

- gli artt. 5 e 119, primo comma, Cost., perché farebbe venir meno, per l'esercizio delle funzioni e dei compiti conferiti, le necessarie risorse di personale unitamente alle corrispondenti risorse finanziarie, già spettanti alle Province, inducendo artatamente una situazione di squilibrio nei bilanci degli enti territoriali e perché limiterebbe il potere delle Regioni di conferire le funzioni con il conseguente trasferimento del personale e delle risorse necessarie alle Città metropolitane e alle Province per lo svolgimento delle funzioni medesime;



- gli artt. 5 e 120 Cost. nella misura in cui si discosterebbe da quanto già precedentemente determinato, per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse all'esercizio delle funzioni che devono essere trasferite, dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 26 settembre 2014 (Criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse con l'esercizio delle funzioni provinciali), adottato previa intesa con la Conferenza unificata, in forza dell'art. 1, commi 89 e 92, della legge n. 56 del 2014.

2.1.- Con memoria depositata in data 13 aprile 2016, la Regione Campania sostanzialmente ribadisce le proprie argomentazioni, in particolare ricordando che la normativa censurata travalicherebbe il limite della transitorietà proprio dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica e, in maniera del tutto irragionevole, disporrebbe una drastica riduzione del personale in pendenza di un processo di riordino non ancora concluso.

3.- La Regione Lombardia, con il ricorso n. 33 del 2015, impugna, tra l'altro, l'art. 1, comma 421, della legge n. 190 del 2014 per violazione degli artt. 3, 97, 117, 118 e 119 Cost. per i seguenti motivi:

- realizzerrebbe una indebita ingerenza del legislatore statale nella materia «ordinamento e organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti locali», la quale rientra nella potestà legislativa residuale delle Regioni ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.;

- introdurrebbe un taglio lineare e indiscriminato della dotazione organica delle Città metropolitane e delle Province, che non tiene conto delle funzioni esercitate da tali enti, ponendoli di fatto nell'impossibilità di operare in piena efficienza;

- opererebbe un taglio drastico del personale da impiegare nell'esercizio delle funzioni non fondamentali, che in base alla Costituzione spetta alla Regione allocare, residuando in capo a quest'ultima unicamente l'alternativa tra riassumere le funzioni già trasferite alle Province o affidarle a enti strutturalmente inidonei a esercitarle, operando una scelta che, in ogni caso, produrrebbe esiti contrari rispetto sia al principio del buon andamento che ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui agli artt. 97 e 118 Cost.;

- imporrebbe una riduzione del personale in maniera identica per situazioni differenziate, senza tener conto dell'effettivo assetto dei diversi enti territoriali;

- lederebbe gravemente l'autonomia finanziaria sia delle Città metropolitane che delle Province, imponendo loro, anche alla luce dell'ingente risparmio di spesa imposto dal comma 418 della legge n. 190 del 2014, oneri finanziari gravosi e sine die, in contrasto, quindi, anche con il limite della necessaria transitorietà del vincolo.

3.1.- Con memoria depositata il 12 aprile 2016 sono state ribadite le argomentazioni già spese - oltre che sul difetto di competenza e sul mancato rispetto dei caratteri (in particolare della natura non di dettaglio) propri dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica - in ordine alla irragionevolezza della disciplina censurata, anche in considerazione del conseguente disallineamento tra risorse e funzioni, ed alla sua insuperabile distonia con la riforma predisposta dalla legge n. 56 del 2014 di cui dovrebbe rappresentare fase attuativa.

4.- La Regione Puglia, con il ricorso n. 38 del 2015, impugna, tra l'altro, i commi 421, 422, 423 e 427 della legge n. 190 del 2014.

Il comma 421 violerebbe:

- l'art. 117, secondo comma, lettera p), e quarto comma, Cost., in quanto lederebbe la competenza legislativa della Regione in materia di «organizzazione amministrativa degli enti locali», affidata alla competenza legislativa residuale delle Regioni, non rientrando, la rivisitazione della pianta organica delle Province e delle Città metropolitane, nella competenza esclusiva statale;

- qualora si dovesse ricondurre la disposizione censurata non alla materia sopra indicata ma al «coordinamento della finanza pubblica», gli artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, Cost., posto che essa non sarebbe qualificabile come principio fondamentale della materia, in quanto conterrebbe precetti di dettaglio, che riguardano una singola voce di spesa, e non lascerebbe alcun margine di operatività alla legge regionale nella sua modulazione;

- gli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118, secondo comma, Cost., in quanto la drastica, rigida e assolutamente standardizzata riduzione della pianta organica degli enti in questione coarterebbe e lederebbe la discrezionalità legislativa regionale chiamata ad esplicarsi nel processo di riordino delle funzioni delle Province nel rispetto dei principi di sussidiarietà ed adeguatezza;

- gli artt. 118, primo e secondo comma, e 119, quarto comma, Cost., in quanto la riduzione della dotazione organica disposta a monte del riassetto delle funzioni amministrative, affidato alle leggi di ciascuna Regione dalla legge n. 56 del 2014, precluderebbe la realizzazione di tale riassetto in osservanza dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione (in quanto non sarebbe possibile attribuire a Città metropolitane e Province tutte le funzioni che alle medesime dovrebbero spettare in base ai principi menzionati, a causa della inadeguatezza della loro dotazione organica rispetto allo svolgimento delle medesime) e nel rispetto del principio di corrispondenza tra funzioni e risorse;



- gli artt. 81, ultimo comma, Cost., 5, comma 1, lettera *e*), della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale) e 9, comma 5, della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione), perché - anche ove si volesse considerare il comma 421 attuativo della legge organica n. 243 del 2012 nonché dell'art. 5, comma 1, della legge costituzionale n. 1 del 2012 - esso contrasterebbe con i presupposti indicati dall'art. 9, comma 5, della citata legge organica, a mente della quale la legge ordinaria dello Stato può prevedere «ulteriori obblighi» agli enti territoriali solo «sulla base di criteri analoghi a quelli previsti per le amministrazioni statali» e «tenendo conto di parametri di virtuosità».

In particolare, il comma 422 violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *p*), e quarto comma, Cost., in quanto, in difetto di un titolo di competenza, disciplinerebbe le procedure di mobilità relative al personale delle Città metropolitane e delle Province ed imporrebbe il rispetto di uno specifico termine per lo svolgimento di atti concernenti tali procedure; inoltre vincolerebbe il legislatore regionale ad adeguarsi a un accordo adottato da un organo collegiale al quale le Regioni prendono parte con altri soggetti, quando, invece, la potestà legislativa è assegnata dalla Costituzione a ciascuna singola Regione e non al loro insieme.

Il comma 423, poi, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *p*), e quarto comma, Cost., perché disciplinerebbe in materia di ordinamento degli enti locali, in difetto di un titolo di competenza, e perché vincolerebbe le successive leggi regionali che ritenessero di intervenire nel settore *de quo* ad atti non legislativi quali l'accordo di cui al comma 91 dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014 e il decreto di cui al comma 2 dell'art. 30 del d.lgs. n. 165 del 2001. In via subordinata rispetto alla censura precedente, tale comma, se inteso come riconducibile alla materia del «coordinamento della finanza pubblica», violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto, quale principio fondamentale, rinvierebbe, per la sua attuazione, ad atti sub-legislativi (e cioè all'accordo in sede di Conferenza unificata previsto dall'art. 1, comma 91, della legge n. 56 del 2014 ed al decreto di cui al comma 2 dell'art. 30 del d.lgs. n. 165 del 2001), mentre lo Stato può dettare principi fondamentali nella materia del «coordinamento della finanza pubblica» solo tramite norme di rango legislativo.

Il comma 427, infine, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *p*), e quarto comma, Cost., in quanto regolerebbe particolari aspetti del processo di mobilità del personale soprannumerario di Province e Città metropolitane, in difetto di un titolo di competenza.

4.1.- In data 13 aprile 2016 la Regione Puglia ha depositato memoria offrendo una sintesi riepilogativa delle ragioni poste a fondamento del proprio ricorso.

5.- La Regione Veneto, con ricorso n. 42 del 2015, censura il blocco dei commi da 421 a 428, per violazione:

- degli artt. 3 e 35 Cost., in quanto, in pendenza di un processo di riorganizzazione delle autonomie locali, disporrebbe irragionevolmente il taglio lineare del personale prima della riallocazione delle funzioni amministrative provinciali e senza alcun collegamento ad essa, in contraddizione e disarmonia con quanto previsto dalla legge n. 56 del 2014, posto che non terrebbe conto di quale parte del personale delle singole Province sia effettivamente destinato a svolgere funzioni fondamentali, così comportando la necessità di collocare in mobilità anche personale ad esse destinato, e posto che richiamerebbe la disciplina del collocamento in disponibilità del personale pubblico, così contemplando la possibilità di mancato riassorbimento di tutto o parte del personale in soprannumero;

- degli artt. 3, 97 e 118 Cost., in quanto disporrebbe il taglio lineare del personale in misura identica e standardizzata per tutte le Province e le Città metropolitane italiane, non calibrandolo in base alle differenti situazioni organizzative rinvenibili sul territorio nazionale, sia con riferimento al numero ed al costo del personale addetto alle funzioni provinciali (fondamentali e *non*), che con riferimento al rapporto tra esigenze amministrative di un dato territorio (popolazione) e numero di dipendenti provinciali (e loro costo), così peraltro penalizzando le amministrazioni che hanno già ottimizzato la loro struttura organizzativa e favorendo quelle ancora ipertrofiche; ed in quanto disporrebbe il dimezzamento o la drastica riduzione della dotazione organica delle Province e Città metropolitane senza alcuna previa ed approfondita valutazione delle effettive esigenze legate all'efficiente attività amministrativa dell'ente, così ponendo tali enti in condizioni di non poter svolgere la propria attività nel rispetto del buon andamento della pubblica amministrazione ed impedendo una ragionata distribuzione delle funzioni amministrative non fondamentali - con l'individuazione dell'ambito territoriale ottimale di esercizio per ciascuna funzione - che spetterebbe alla Regione, nel rispetto dei principi di sussidiarietà ed adeguatezza;

- dell'art. 114 Cost., in quanto la riduzione coattiva ed indiscriminata della dotazione organica - costituente uno dei profili più significativi e caratterizzanti della struttura organizzativa - determinerebbe un'ampia compromissione della «dignità autonoma delle Province e delle Città metropolitane, quali componenti essenziali della Repubblica»;

- dell'art. 117, commi terzo e quarto, Cost. e del principio di leale collaborazione, in quanto la significativa riduzione del personale delle Città metropolitane e delle Province impedirebbe alla Regione di allocare le funzioni ammi-



nistrative provinciali non fondamentali, riconducibili alle materie di propria competenza legislativa, in attuazione dei principi di sussidiarietà ed adeguatezza, posto che tali enti (e le Province in particolare) non avrebbero a disposizione personale sufficiente; e ciò in contrasto con il percorso di riforma del sistema delle autonomie locali delineato dalla legge n. 56 del 2014 e concordato in sede di Conferenza unificata con l'Accordo dell'11 settembre 2014.

5.1.- La Regione Veneto, con memoria depositata in data 12 aprile 2016, riafferma l'irragionevolezza della disciplina censurata rispetto al percorso tracciato dalla legge di riforma del 2014, anche in considerazione della mancata differenziazione in considerazione delle diverse realtà degli enti coinvolti, con un ingiustificato effetto discriminatorio sugli enti di area vasta più virtuosi. Ribadisce, inoltre, la violazione dell'art. 114 Cost. e la illegittima invasione delle competenze legislative regionali.

6.- Il Presidente del Consiglio dei ministri si è costituito in tutti i giudizi, svolgendo argomentazioni di analogo tenore, in punto di inammissibilità ed infondatezza delle questioni sollevate.

Innanzitutto viene eccepita la genericità delle censure, per mancata dimostrazione dell'insufficienza dei mezzi finanziari per l'adempimento dei propri compiti e, con riferimento a quelle basate su parametri extracompetenziali, per difetto di motivazione sull'incidenza della loro violazione sulle competenze legislative regionali.

Nel merito, viene poi sostenuta la riconducibilità della normativa censurata alla materia del «coordinamento della finanza pubblica», quale espressione di principi fondamentali di competenza del legislatore, e, in parte, alla materia dell'«ordinamento civile».

#### *Considerato in diritto*

1.- Le Regioni Campania, Lombardia, Puglia e Veneto dubitano della legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 421, 422, 423 e 427, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015) per violazione degli artt. 3, 5, 35, 81, 97, 114, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione, nonché dell'art. 5, comma 1, lettera e), della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale) e 9, comma 5, della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione).

Il comma 421 dispone che la dotazione organica delle Città metropolitane e delle Province delle Regioni a statuto ordinario, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge medesima, è ridotta in misura pari al 30 e al 50 per cento della spesa del personale di ruolo alla data di entrata in vigore della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), tenuto conto delle funzioni attribuite ai predetti enti dalla medesima legge.

Il comma 422 prevede che, tenuto conto del riordino delle funzioni di cui alla legge n. 56 del 2014, viene individuato - secondo modalità e criteri definiti nell'ambito delle procedure e degli osservatori previsti dall'accordo tra il Governo e le Regioni, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, ai sensi dell'art. 1, comma 91, della legge n. 56 del 2014, concernente l'individuazione delle funzioni di cui al comma 89 dello stesso articolo, oggetto del riordino e delle relative competenze - il personale che rimane assegnato a Città metropolitane e Province e quello da destinare alle procedure di mobilità.

Il comma 423 stabilisce che, nel contesto delle procedure e degli osservatori di cui all'accordo previsto dall'art. 1, comma 91, della legge n. 56 del 2014, sono determinati i piani di riassetto organizzativo, economico, finanziario e patrimoniale delle Città metropolitane e delle Province e sono, altresì, definite le procedure di mobilità del personale interessato, i cui criteri sono fissati con il decreto di cui all'art. 30, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), disponendo, altresì, che il personale destinatario delle procedure di mobilità è prioritariamente ricollocato presso le Regioni e gli enti locali e in via subordinata, con le modalità di cui al comma 425, presso le amministrazioni dello Stato.

Il comma 427 statuisce che, nelle more della conclusione delle procedure di mobilità di cui ai commi da 421 a 428, il relativo personale rimane in servizio presso le Città metropolitane e le Province, con possibilità di avvalimento da parte delle Regioni e degli enti locali attraverso apposite convenzioni che tengano conto del riordino delle funzioni e con oneri a carico dell'ente utilizzatore e che, a conclusione del processo di ricollocazione di cui ai commi da 421 a 425, le Regioni e i Comuni, in caso di delega o di altre forme, anche convenzionali, di affidamento di funzioni alle Città metropolitane e alle Province o ad altri enti locali, dispongono contestualmente l'assegnazione del relativo personale con oneri a carico dell'ente delegante o affidante, previa convenzione con gli enti destinatari.



2.- I ricorsi, aventi ad oggetto le medesime disposizioni, possono essere riuniti, riservando a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale con essi promossi.

3.- In via preliminare, va dichiarata l'inammissibilità della questione promossa dalla Regione Veneto per violazione degli artt. 3 e 35 Cost.

Deduce la ricorrente che l'art. 1, commi da 421 a 428, della legge n. 190 del 2014 dispone un taglio della dotazione organica che comporterebbe la necessità di collocare in mobilità personale delle Province, anche destinato alle funzioni fondamentali, ammettendo, tra l'altro, la possibilità del mancato riassorbimento di quello in soprannumero.

La censura è priva di motivazione circa la ridondanza delle asserite violazioni sulle competenze ritenute lese e sulle ragioni della lamentata lesione (*ex plurimis*, da ultimo, sentenze n. 43 e n. 29 del 2016; n. 251, n. 153, n. 89 e n. 13 del 2015).

4.- Inammissibile è anche la questione promossa dalla Regione Puglia, avente ad oggetto il comma 421 della legge n. 190 del 2014, per violazione degli artt. 81, ultimo comma, Cost., 5, comma 1, lettera e), della legge costituzionale n. 1 del 2012, e 9, comma 5, della legge n. 243 del 2012.

A parere della ricorrente, il comma in questione - anche a considerarlo attuativo della legge organica n. 243 del 2012 - sarebbe incostituzionale per contrasto con l'art. 9, comma 5, di quest'ultima, in base al quale la legge ordinaria dello Stato può prevedere «ulteriori obblighi» agli enti territoriali solo «sulla base di criteri analoghi a quelli previsti per le amministrazioni statali» e «tenendo conto di parametri di virtuosità».

Anche questa censura si presenta del tutto carente di motivazione in ordine alla ridondanza delle asserite violazioni sulle competenze che si presumono violate (da ultimo, sentenze n. 43 e n. 29 del 2016).

Peraltro, nel merito, la questione sarebbe infondata in quanto, in presenza di una riforma globale delle Province e delle Città metropolitane, gli obblighi che ne derivano non sono comparabili con quelli imposti in un quadro di stabilità dell'assetto istituzionale.

5.- Passando all'esame del merito, un primo gruppo di censure, in cui è messa in discussione direttamente la competenza statale e per converso prospettata la lesione di competenze regionali, può essere trattato in modo unitario anche se formalmente le censure vengono riferite a commi diversi, in quanto non tutte le Regioni impugnano tutti i commi sopra ricordati.

6.- Viene dedotto in primo luogo che la normativa censurata rientrerebbe nella materia «organizzazione amministrativa degli enti locali», affidata alla competenza legislativa residuale delle Regioni, esulando dall'alveo della lettera p) del secondo comma dell'art. 117 Cost., e, in subordine, che, anche a volerla ricondurre alla materia del «coordinamento della finanza pubblica», travalicherebbe i limiti propri dei principi fondamentali, essendo priva del carattere della transitorietà e comprendendo precetti di dettaglio, con violazione del terzo comma dell'art. 117 Cost.

6.1.- La prima censura non è fondata.

Va premesso che la legge n. 56 del 2014 all'art. 1 disegna il nuovo assetto degli enti territoriali di area vasta nei suoi aspetti funzionali e organizzativi. Si tratta dunque di una riforma che ha una sua organicità, come riconosciuto nella sentenza n. 50 del 2015 di questa Corte. Si è quindi ritenuto che un intervento di tal genere non possa che essere riservato a livello normativo statale e che in particolare vada ricondotto alla competenza esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost. e, con specifico riferimento alle Città metropolitane, a quella di cui all'art. 114 Cost.

Ebbene, non c'è dubbio che la disciplina del personale costituisca uno dei passaggi fondamentali della riforma, che se ne occupa espressamente nel comma 92 dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014. E dunque anche la normativa contenuta nei censurati commi 421 e seguenti dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014, quale passaggio attuativo della riforma, deve farsi rientrare nella stessa competenza esclusiva dello Stato.

6.2.- Quanto alla seconda censura, è vero - come rilevato dalle Regioni - che alla normativa in esame non è estranea anche la finalità del coordinamento della finanza pubblica: ciò è implicito nell'impostazione stessa della riforma, in cui l'aspetto finanziario ha svolto fin dall'inizio un ruolo rilevante, ed è particolarmente evidente per le disposizioni in esame volte alla razionalizzazione della spesa relativa al personale.

Ma da ciò non può desumersi che una riforma di questa portata possa essere ricondotta a tale materia e non - come si è visto - a quella di gran lunga prevalente degli «organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane».

7.- Può essere trattato unitariamente anche un secondo gruppo di censure con cui si prospetta la violazione di parametri diversi che si rifletterebero sulle competenze regionali, di cui agli artt. 3, 5, 97, 114, 118, 119 e 120 Cost.



7.1.- Le Regioni sostengono anzitutto l'irragionevolezza della normativa che ha slegato la riduzione del personale dal riordino delle funzioni, modificando il percorso tracciato dalla legge n. 56 del 2014 e definito dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 26 settembre 2014 (Criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse con l'esercizio delle funzioni provinciali), comunque più rispettoso delle esigenze e delle competenze delle Regioni.

In particolare, a parere delle ricorrenti, i principi di funzionalità ed efficienza impongono che lo spostamento delle risorse umane avvenga solo a seguito della riallocazione delle funzioni, permettendo così di calibrare le prime rispetto alle seconde.

7.1.1.- È opportuno ricordare a questo proposito il contesto fattuale e temporale in cui si colloca la normativa censurata.

L'art. 1 della legge n. 56 del 2014, al comma 91, prevedeva che l'individuazione delle funzioni provinciali non fondamentali oggetto di riordino e la loro riallocazione dovesse avvenire entro tre mesi, previo accordo sancito nella Conferenza unificata. Sennonché, tale accordo, stipulato nel settembre del 2014 - e quindi già con ritardo, sia pur limitato, rispetto a quanto previsto dal citato comma 91 - non effettua direttamente gli adempimenti previsti e si limita a rilevare che essi vanno differenziati per Regioni e che occorre quindi demandarne il compimento a successivi atti legislativi regionali, da adottare entro il 31 dicembre 2014.

Le leggi regionali, poi, sono state emanate con tempistiche diverse, ma tutte in ritardo rispetto alla scadenza indicata; inoltre, mentre alcune provvedono compiutamente al riordino delle funzioni, altre ne rimandano l'attuazione concreta a interventi successivi.

In conclusione, alla data di emanazione della normativa censurata, da una parte, il nuovo assetto funzionale era ben lungi dall'essere realizzato e, dall'altra, risultava evidente la molteplicità delle soluzioni previste.

Il legislatore statale ha dunque ritenuto necessario intervenire, sia per imprimere una spinta acceleratoria, sia per assicurare l'uniformità dei nuovi assetti istituzionali.

7.1.2.- Al riguardo, va anzitutto sottolineato che il legislatore ha scelto di non avvalersi del potere sostitutivo, pure previsto dal comma 95 dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014, optando per una soluzione meno invasiva e limitandosi a porre dei "paletti" indiretti alla nuova aggregazione delle funzioni, attraverso la distribuzione del personale e della relativa spesa.

Ciò indubbiamente ha comportato la riduzione della sfera decisionale delle Regioni rispetto alla disciplina contenuta nella legge n. 56 del 2014 e nel d.P.C.m. 26 settembre 2014, disciplina che peraltro non può certo considerarsi vincolante, come invece sostanzialmente ritengono le ricorrenti.

Tuttavia il potere di intervento delle Regioni sulla individuazione delle funzioni non fondamentali e sulla loro allocazione è salvaguardato grazie al disposto del comma 427 dell'art. 1 della legge censurata, secondo il quale, a conclusione del processo di ridistribuzione del personale, le stesse Regioni potranno affidare le funzioni non fondamentali alle Città metropolitane, alle Province e agli altri enti locali tramite apposite deleghe e convenzioni, disponendo contestualmente l'assegnazione del relativo personale.

In tal modo viene garantita la possibilità di assegnare le funzioni alla sede istituzionale che si ritiene più opportuna, sia pure assumendosi l'onere finanziario del personale necessario al loro esercizio.

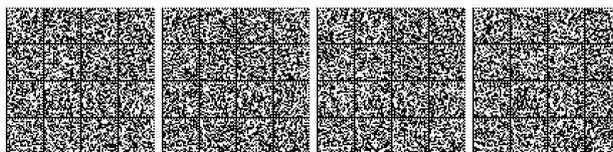
7.2.- Altro profilo di irragionevolezza viene dedotto dalle ricorrenti in relazione al rischio, che la nuova disciplina comporterebbe, di non corrispondenza tra funzioni e risorse.

7.2.1.- Sennonché va ricordato che la legge n. 56 del 2014 aveva già direttamente effettuato l'individuazione delle funzioni fondamentali delle Province e di quelle delle Città metropolitane. È dunque, anche sulla base di tale operazione che si è proceduto a quantificare le risorse umane e materiali necessarie per il loro esercizio.

Ciò porta ad escludere che vi sia stata, come lamentato dalle Regioni, una riduzione del personale aprioristica e quindi di per sé irragionevole in quanto del tutto slegata dalla valutazione delle funzioni.

7.3.- Quanto poi all'assunto che il taglio del personale renderebbe impossibile lo svolgimento delle stesse funzioni fondamentali, si tratta di una mera affermazione non supportata da alcun dato, a parte quello isolato della Regione Veneto, circa l'entità del personale addetto alle funzioni fondamentali. La Regione, peraltro, indica percentuali fino all'80 per cento, senza però, efficacemente argomentare sulla necessità, in concreto, di un tal numero di dipendenti - invero abnorme - per lo svolgimento delle funzioni fondamentali.

7.4.- Si basa sulle stesse considerazioni sin qui ricordate l'ulteriore - inversa - censura di violazione dell'art. 118 Cost., secondo cui le Regioni sarebbero costrette a tradire i principi di sussidiarietà e adeguatezza nella riallocazione delle funzioni non fondamentali, perché condizionate dalla dotazione organica che la disciplina impugnata ha cristallizzato.



7.4.1.- La tesi tocca implicitamente la ragione di fondo della controversia, poiché l'intervento dello Stato è proprio finalizzato ad evitare che l'utilizzo "ampio" di questi principi porti a conservare in capo agli enti intermedi gran parte - o comunque una porzione notevole - delle funzioni non fondamentali: ciò, infatti, sarebbe contraddittorio rispetto alla prospettiva in cui si muove il legislatore statale, che, come è noto, è quella della soppressione delle Province o quantomeno del loro ridimensionamento.

Ma, come si è già avuto modo di rilevare, il legislatore si è anche preoccupato di prevedere un apposito meccanismo, nel citato comma 427, che permette l'allocazione in capo alle Province e alle Città metropolitane delle funzioni non fondamentali in attuazione del principio di sussidiarietà e adeguatezza di cui all'art. 118 Cost., sia pure imponendo l'assunzione da parte delle Regioni dei relativi oneri finanziari, a garanzia di un utilizzo del potere nei casi di stretta ed effettiva necessità.

7.5.- È anche non fondata l'ulteriore censura secondo cui sarebbe irragionevolmente discriminatoria la riduzione in modo indifferenziato della dotazione organica per tutti gli enti coinvolti, e quindi senza tener conto delle diverse realtà territoriali.

Le considerazioni finora svolte circa la portata della riforma e la necessità di una disciplina uniforme rendono evidente l'impossibilità di tener conto di presunte specificità territoriali; e ciò vale in particolare per la pretesa della Regione Veneto di un trattamento diversificato per le Regioni "virtuose", per quelle cioè che hanno già "ottimizzato la loro struttura organizzativa", anche considerando che la disciplina in esame non risponde certo a logiche di premialità, legate invece a situazioni naturalmente contingenti.

7.6.- Quanto, poi, alla violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost., evocato sotto il profilo del rischio di assorbimento di personale non qualificato, non va dimenticato che l'art. 4 del d.P.C.M. 26 settembre 2014 prevede che le amministrazioni interessate al riordino individuino il personale attenendosi, tra l'altro, al criterio dello svolgimento, in via prevalente, di compiti correlati alle funzioni oggetto di trasferimento.

Resta comunque la possibilità che ad un così rilevante riassetto organizzativo-funzionale segua un'adeguata riqualificazione del personale, ma ciò non può costituire ragione di impedimento e tantomeno vizio di legittimità costituzionale.

8.- Rimangono infine alcune censure autonome, anch'esse non fondate.

8.1.- Non fondata per erroneità del presupposto interpretativo è la censura della Regione Campania, secondo cui il comma 427 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014, disponendo che anche i Comuni possono «delegare» o «affidare» funzioni amministrative alle Città metropolitane e alle Province, si porrebbe in contrasto con l'art. 118, secondo comma, Cost., che riserva alla legge tale potere.

In realtà, nulla del genere afferma la norma censurata, la quale si limita a disciplinare le modalità di assegnazione del relativo personale e, quindi, nulla lascia intendere che eventuali iniziative dei Comuni in tal senso non presuppongano l'espressa previsione da parte del legislatore regionale.

8.2.- Anche non fondata è la censura promossa sempre dalla Regione Campania, nell'eventualità che si interpreti la normativa impugnata come riguardante esclusivamente il personale adibito alle funzioni fondamentali: così letta, essa risulterebbe in contrasto con gli artt. 3, 97, 114, 117 e 118 Cost.

Pur potendo, per costante giurisprudenza di questa Corte, trovare ingresso, nel giudizio in via principale, questioni promosse "in via cautelativa ed ipotetica" sulla base di interpretazioni prospettate soltanto come possibili (sentenze n. 159 del 2015, n. 298 del 2012, n. 294 del 2005, n. 412 del 2004 e n. 228 del 2003), l'interpretazione offerta dalla ricorrente non è corretta, in quanto la riduzione disposta dalla normativa censurata riguarda il personale nel suo complesso, senza alcun riferimento o limitazione in base alle funzioni cui esso è adibito.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

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

*riuniti i giudizi,*

*1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 421, 422, 423 e 427, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015), promossa, in riferimento agli artt. 3 e 35 della Costituzione, dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe;*



2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 421, della legge n. 190 del 2014, promossa, in riferimento agli artt. 81, sesto comma, Cost., 5, comma 1, lettera e), della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), e 9, comma 5, della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione), dalla Regione Puglia, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 421, 422, 423 e 427, della legge n. 190 del 2014, promosse, in riferimento agli artt. 3, 5, 97, 114, 117, 118, 119 e 120 Cost., dalle Regioni Campania, Lombardia, Puglia e Veneto, con i ricorsi indicati in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 maggio 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 7 luglio 2016.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_160159

N. 160

*Sentenza 17 maggio - 7 luglio 2016*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica - Obbligo, per gli enti locali, di adesione agli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali, istituiti per l'organizzazione dei servizi stessi - Esercizio di poteri sostitutivi da parte del Presidente della Regione in caso di inosservanza.**

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015), art. 1, comma 609, lett. a).

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

*Giudici :* Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente



## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 609, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015), promosso dalla Regione Veneto con ricorso notificato il 24-25 febbraio 2015, depositato in cancelleria il 4 marzo 2015 ed iscritto al n. 31 del registro ricorsi 2015.

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

udito nell'udienza pubblica del 17 maggio 2016 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi l'avvocato Luca Antonini per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Stefano Varone per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 24-25 febbraio 2015, depositato il 4 marzo 2015 e iscritto al n. 31 del registro ricorsi per l'anno 2015, la Regione Veneto ha impugnato diverse disposizioni della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015), tra cui l'art. 1, comma 609, oggetto del presente giudizio.

Questo comma modifica l'art. 3-*bis* (rubricato «Ambiti territoriali e criteri di organizzazione dello svolgimento dei servizi pubblici locali») del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 14 settembre 2011, n. 148.

La ricorrente concentra le censure sulla prima parte della lettera *a*) del comma 609, che modifica il comma 1-*bis* del citato art. 3-*bis*. In seguito alla modifica, il primo periodo del comma 1-*bis* prevede che «[I]e funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo sono esercitate unicamente dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei istituiti o designati ai sensi del comma 1 del presente articolo cui gli enti locali partecipano obbligatoriamente, fermo restando quanto previsto dall'articolo 1, comma 90, della legge 7 aprile 2014, n. 56».

Il richiamato art. 1, comma 90, della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), prevede a sua volta che, «[n]ello specifico caso in cui disposizioni normative statali o regionali di settore riguardanti servizi di rilevanza economica prevedano l'attribuzione di funzioni di organizzazione dei predetti servizi, di competenza comunale o provinciale, ad enti o agenzie in ambito provinciale o sub-provinciale, si applicano le seguenti disposizioni, che costituiscono principi fondamentali della materia e principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione: *a*) il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 92 [sui criteri di identificazione di beni e risorse connessi alle funzioni trasferite] ovvero le leggi statali o regionali, secondo le rispettive competenze, prevedono la soppressione di tali enti o agenzie e l'attribuzione delle funzioni alle province nel nuovo assetto istituzionale, con tempi, modalità e forme di coordinamento con regioni e comuni [...]; *b*) per le regioni che approvano le leggi che riorganizzano le funzioni di cui al presente comma, prevedendo la soppressione di uno o più enti o agenzie, sono individuate misure premiali [...].».

La ricorrente osserva poi che l'art. 3-*bis*, comma 1-*bis*, del d.l. n. 138 del 2011, convertito dalla legge n. 148 del 2011, come modificato dal censurato art. 1, comma 609, della legge n. 190 del 2014, prosegue stabilendo, al secondo periodo, che «[q]ualora gli enti locali non aderiscano ai predetti enti di governo entro il 1° marzo 2015 oppure entro sessanta giorni dall'istituzione o designazione dell'ente di governo dell'ambito territoriale ottimale ai sensi del comma 2 dell'articolo 13 del decreto-legge 30 dicembre 2013, n. 150, convertito dalla legge 27 febbraio 2014, n. 15, il Presidente della regione esercita, previa diffida all'ente locale ad adempiere entro il termine di trenta giorni, i poteri sostitutivi».

1.1.- In primo luogo, l'art. 1, comma 609, della legge n. 190 del 2014 è censurato per violazione delle competenze legislative regionali di cui all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost.

La ricorrente osserva che mentre, in precedenza, erano rimesse alle Regioni la determinazione degli ambiti o bacini territoriali ottimali, l'istituzione o la designazione dei relativi enti di governo, nonché la scelta della forma organizzativa di questi ultimi, la disposizione censurata, invece, impone un modello che deve necessariamente includere tutti gli enti locali.



Poiché l'obbligo di aderire agli enti di governo degli ambiti territoriali ottimali investe non solo i Comuni e le Province, ma anche tutti gli altri enti locali, quali ad esempio le comunità montane e le unioni di comuni, la disposizione censurata esulerebbe dalla competenza legislativa statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *p*), Cost., in materia di «funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane», e violerebbe la competenza legislativa regionale residuale, di cui all'art. 117, quarto comma, Cost., in materia di forme associative degli enti locali.

Ad avviso della ricorrente, una tale imposizione da parte della legge statale, oltre a difettare di ragionevolezza, contrasterebbe con i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, di cui all'art. 118, primo comma, Cost., nonché con l'art. 3, comma 2, dello statuto della Regione Veneto (legge regionale statutaria 17 aprile 2012, n. 1), in virtù del quale «[l]a Regione riconosce, promuove e garantisce l'autonomia degli enti locali nelle sue diverse manifestazioni», e quindi con l'art. 123 Cost., che garantisce l'autonomia statutaria. Agli enti locali si dovrebbe, infatti, riconoscere ampia discrezionalità nell'organizzazione degli enti di governo degli ambiti territoriali ottimali: come d'altronde, sostiene la ricorrente, accadeva in vigenza della precedente legislazione della Regione Veneto, che individuava la convenzione quale strumento di cooperazione tra gli enti locali per l'organizzazione del servizio di trasporto pubblico locale, del servizio idrico, nonché del servizio di gestione integrata dei rifiuti. Con particolare riguardo al trasporto pubblico locale, la ricorrente richiama la giurisprudenza costituzionale che ha affermato l'attinenza di questa materia alla competenza legislativa regionale di cui all'art. 117, quarto comma, Cost. (sentenza n. 222 del 2005) e denuncia la conseguente interferenza tra la disposizione impugnata e le scelte organizzative dell'attuale legislazione regionale di settore.

1.2.- In secondo luogo, la ricorrente sottolinea la sostanziale incompatibilità tra il censurato art. 1, comma 609, della legge n. 190 del 2014 e l'art. 1, comma 90, della legge n. 56 del 2014, nonostante il formale richiamo che la prima disposizione formula nei confronti della seconda.

Il citato art. 1, comma 90, nell'ambito di un processo di semplificazione istituzionale degli enti intermedi, prende in considerazione le funzioni di organizzazione dei servizi di rilevanza economica, di competenza comunale o provinciale, le quali siano attribuite a enti o agenzie in ambito provinciale o sub-provinciale; prevede che tali enti o agenzie siano soppressi, e che le relative funzioni siano attribuite alle Province; prevede, altresì, misure premiali per le Regioni che adottino leggi soppressive dei citati enti o agenzie. Il censurato art. 1, comma 609, della legge n. 190 del 2014, all'inverso, rafforza l'adesione di tutti gli enti locali agli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali: la rende obbligatoria e pone a suo presidio una «sanzione», costituita dal potere sostitutivo del Presidente della Regione. Dunque, in questa disposizione, si riscontrerebbe un vizio di irragionevolezza, anche per la difficoltà di stabilire «la portata normativa derivante dalla coesistenza delle due discipline». Questo vizio ridonda, secondo la ricorrente, nella lesione delle attribuzioni che le sono garantite dagli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost.

2.- Con atto depositato il 3 aprile 2015, si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo il rigetto del ricorso della Regione Veneto. Con particolare riguardo all'art. 1, comma 609, della legge n. 190 del 2014, la difesa statale ritiene infondate le censure prospettate dalla Regione.

Secondo il resistente, la partecipazione obbligatoria agli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali garantisce un'effettiva condivisione da parte dell'ente locale delle scelte di organizzazione, come prevedeva, per il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, l'art. 201, comma 2, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) - norma presa a modello dalla disposizione censurata «per garantire uniformità al sistema dei servizi pubblici locali». Il ricorso alle convenzioni, cui fa riferimento la ricorrente, non potrebbe assurgere a unica formula organizzativa valida, potendo anzi risultare inadeguato.

L'Avvocatura generale dello Stato richiama, in particolare, la sentenza della Corte costituzionale n. 22 del 2014 e quanto ivi affermato in merito al «coordinamento della finanza pubblica», ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.: nell'esercizio di tale competenza, per ragioni connesse agli obiettivi finanziari nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, lo Stato può, con disciplina di principio, imporre a Regioni ed enti locali vincoli alle politiche di bilancio, purché sia lasciata ampia libertà di allocazione delle risorse tra i diversi ambiti e obiettivi di spesa, e siano rispettati i canoni di ragionevolezza e proporzionalità.

Inoltre, il censurato art. 1, comma 609, della legge n. 190 del 2014 potrebbe essere ricondotto alla «tutela della concorrenza», di competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., analogamente a quanto ritenuto dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 325 del 2010.

3.- In data 26 aprile 2016, la ricorrente Regione Veneto ha presentato una memoria illustrativa, nella quale conferma le censure esposte nel ricorso nei confronti dell'art. 1, comma 609, della legge n. 190 del 2014, replicando alle tesi della difesa statale e svolgendo alcuni approfondimenti.



La Regione ribadisce che la norma censurata innova l'art. 3-*bis* del d.l. n. 138 del 2011, convertito dalla legge n. 148 del 2011, obbligando gli enti locali a partecipare all'ente di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali - che la difesa regionale descrive come «consorzio *ex lege*» - e, quindi, escludendo modelli alternativi, come quello basato sull'istituzione volontaria dell'ente di governo da parte degli enti locali. Così facendo, essa non permetterebbe di costituire «i Consigli di Bacino o di Ambito» attraverso le convenzioni di cui all'art. 30 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), di cui sarebbero tratti caratterizzanti la durata determinata e la possibilità di recesso. Pertanto, la norma censurata non lascerebbe alcuno spazio aperto all'esercizio dell'autonomia regionale e non potrebbe qualificarsi come principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica. Peraltro, le convenzioni si sarebbero dimostrate più efficienti dei consorzi: questi ultimi sarebbero più strutturati in termini di organi istituzionali e personale, cosicché inevitabilmente negli ambiti governati mediante consorzi la spesa corrente media sarebbe molto superiore a quella degli ambiti governati mediante convenzioni, come risulta dalla Relazione annuale al Parlamento sullo stato dei servizi idrici per il 2009 (presentata il 22 luglio 2010 dalla Commissione nazionale per la vigilanza sulle risorse idriche).

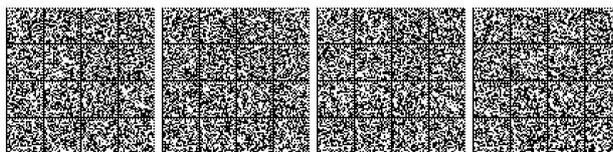
La Regione contesta che la normativa in esame possa essere ricondotta alla «tutela della concorrenza», come sostenuto dall'Avvocatura generale dello Stato, dato che i servizi pubblici locali possono essere erogati dagli enti locali anche direttamente, attraverso la gestione in economia o tramite il cosiddetto affidamento in house. La norma in questione sarebbe piuttosto finalizzata a conseguire economie di scala, mediante la dilatazione dell'ambito territoriale di erogazione dei servizi, e quindi persegue essenzialmente obiettivi di efficienza, i quali sarebbero però meglio realizzati tramite le convenzioni, per i motivi già detti.

Nemmeno sarebbe pertinente il riferimento alla sentenza n. 22 del 2014: la norma oggi in questione estenderebbe l'obbligo censurato anche alle comunità montane, estranee alla competenza statale in materia di «funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane» prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera *p*), Cost.; d'altro canto, la sentenza n. 22 del 2014 fa riferimento al coordinamento della finanza pubblica, ma la norma in giudizio non sarebbe formulata come principio e, dal punto di vista sostanziale, non sarebbe in grado di conseguire obiettivi di contenimento della spesa pubblica, dato che aumenterebbe ingiustificatamente i costi, interdicensi il ricorso alle più economiche convenzioni. Pertinente sarebbe invece la sentenza n. 51 del 2016, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di un obbligo, simile a quello previsto dalla norma oggi in questione, con riguardo al servizio idrico, ritenendolo incompatibile con la competenza legislativa (primaria) di una Provincia autonoma, ad avviso della ricorrente analoga a quella (residuale) che la ricorrente stessa ritiene di avere, in particolare, in materia di trasporto pubblico locale.

Le convenzioni sarebbero anche il modello più compatibile con le esigenze dei Comuni e con l'evoluzione della legislazione statale. L'art. 201, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006, al quale ha fatto riferimento la difesa statale, sarebbe stato abrogato - ad opera dall'art. 2, comma 186-*bis*, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2010), comma aggiunto dall'art. 1, comma 1-*quinquies*, del decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2 (Interventi urgenti concernenti enti locali e regioni), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 marzo 2010, n. 42 - proprio a causa della ritrosia dei Comuni di piccole dimensioni (quali sono la maggior parte dei Comuni veneti) a partecipare ai consorzi, nei quali la regola del voto ponderato li priva di un effettivo potere di rappresentanza. Anche alcuni Comuni di dimensioni maggiori sarebbero restii a perdere, attraverso l'adesione ai consorzi, funzioni decisionali e poteri di controllo sui servizi erogati alle rispettive comunità. La convenzione consentirebbe di superare questi problemi.

La stessa legislazione statale, nel superare gli ambiti territoriali ottimali per i servizi idrici e per la gestione dei rifiuti, mirava a snellire gli apparati organizzativi preposti a tali servizi, inducendo gli enti locali ad associarsi per la gestione delle proprie funzioni fondamentali: questa sarebbe stata la finalità perseguita, prima, dall'art. 2, comma 38, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2008); poi, dal citato art. 1, comma 1-*quinquies*, del d.l. n. 2 del 2010, convertito dalla legge n. 42 del 2010 (sia pure con proroghe che ne hanno differito l'efficacia). La medesima prospettiva sarebbe stata ripresa dall'art. 1, comma 90, della legge n. 56 del 2014.

La norma censurata si porrebbe in contrasto con questa tendenza, imponendo come obbligatoria la partecipazione agli enti di governo, di cui in precedenza era prevista e incentivata la soppressione, facendo bensì formalmente salvo quanto previsto all'art. 1, comma 90, della legge n. 56 del 2014, «ma in modo del tutto privo di senso». Considerato il panorama degli enti intermedi (tra Regione ed enti locali) preposti alla gestione di servizi pubblici locali di rilevanza economica, ed escluso di potere sopprimere quelli previsti da disposizioni statali, l'attuazione dell'art. 1, comma 90, della legge n. 56 del 2014 richiederebbe la soppressione dei consorzi per la gestione degli ambiti o bacini territoriali ottimali, la cui necessaria persistenza sarebbe invece confermata dall'art. 1, comma 609, della legge n. 190 del



2014. Dunque, sussisterebbe una contraddizione insanabile tra questa disposizione e quella, sopra citata, della legge n. 56 del 2014, la quale risulterebbe ora «sorprendentemente priva di oggetto rispetto al compito rimesso all'autonomia regionale».

### *Considerato in diritto*

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe, la Regione Veneto ha impugnato diverse disposizioni della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015), tra cui l'art. 1, comma 609, oggetto del presente giudizio.

1.1.- Questa disposizione, «[a]l fine di promuovere processi di aggregazione e di rafforzare la gestione industriale dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica», apporta varie modifiche all'art. 3-*bis* del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 14 settembre 2011, n. 148, il quale a sua volta disciplina gli ambiti territoriali e i criteri di organizzazione dello svolgimento dei predetti servizi pubblici locali.

Il comma 1 del citato art. 3-*bis* (non modificato dal censurato art. 1, comma 609 della legge n. 190 del 2014) prevede che, a tutela della concorrenza e dell'ambiente, le Regioni e le Province autonome organizzino lo svolgimento di questi servizi pubblici locali, in particolare definendo il perimetro degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei e istituendo o designando gli enti di governo degli stessi. La dimensione di ciascun ambito o bacino deve consentire economie di scala e di differenziazione, idonee a massimizzare l'efficienza dei servizi, e normalmente non deve essere inferiore a quella del territorio provinciale. Peraltro, lo stesso comma 1 consente di stabilire una «dimensione diversa da quella provinciale, motivando la scelta in base a criteri di differenziazione territoriale e socio-economica e in base a principi di proporzionalità, adeguatezza ed efficienza rispetto alle caratteristiche del servizio, anche su proposta dei comuni presentata entro il 31 maggio 2012 previa lettera di adesione dei sindaci interessati o delibera di un organismo associato e già costituito ai sensi dell'articolo 30 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267».

Il successivo comma 1-*bis* dell'art. 3-*bis*, prima delle modifiche in questione, disponeva: «[I]e funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo sono esercitate unicamente dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei istituiti o designati ai sensi del comma 1 del presente articolo».

Il ricorso si concentra sull'art. 1, comma 609, lettera *a*), della legge n. 190 del 2014, nella parte in cui aggiunge, alla fine del comma 1-*bis*, testé riportato, le seguenti parole: «cui gli enti locali partecipano obbligatoriamente, fermo restando quanto previsto dall'articolo 1, comma 90, della legge 7 aprile 2014, n. 56. Qualora gli enti locali non aderiscano ai predetti enti di governo entro il 1° marzo 2015 oppure entro sessanta giorni dall'istituzione o designazione dell'ente di governo dell'ambito territoriale ottimale ai sensi del comma 2 dell'articolo 13 del decreto-legge 30 dicembre 2013, n. 150, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2014, n. 15, il Presidente della regione esercita, previa diffida all'ente locale ad adempiere entro il termine di trenta giorni, i poteri sostitutivi».

1.2.- La Regione Veneto lamenta due profili di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 609, lettera *a*), della legge n. 190 del 2014, in relazione al periodo appena richiamato.

1.2.1.- In primo luogo, osserva la ricorrente, l'obbligo di aderire agli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei riguarderebbe tutti gli enti locali, compresi quelli non elencati nell'art. 117, secondo comma, lettera *p*), della Costituzione, che si riferisce solo a «Comuni, Province e Città metropolitane», cosicché la disposizione impugnata non potrebbe fondarsi sulla competenza legislativa statale prevista in questa disposizione costituzionale. Si verificherebbe, perciò, un'ingiustificata invasione delle competenze legislative regionali, e segnatamente delle competenze residuali in materia di servizi pubblici locali, nell'esercizio delle quali la Regione ricorrente ha individuato, come strumento organizzativo per la cooperazione tra gli enti locali, la convenzione. La Regione argomenta a difesa dello strumento convenzionale, evidenziando che esso è più flessibile, economico e rispettoso dell'autonomia degli enti locali rispetto alla partecipazione obbligatoria agli enti di governo degli ambiti territoriali ottimali e omogenei, disposta dalla norma impugnata. Per questo, il ricorso denuncia, altresì, la violazione dei principi di ragionevolezza, sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui all'art. 118, primo comma, Cost., nonché dell'art. 3, comma 2, della legge statutaria 17 aprile 2012, n. 1 (Statuto del Veneto) - a norma del quale «[I]a Regione riconosce, promuove e garantisce l'autonomia degli enti locali nelle sue diverse manifestazioni» - in riferimento all'art. 123 Cost.



Alla luce delle considerazioni svolte nel ricorso a sostegno della maggiore economicità della convenzione, la Regione contesta che l'obbligo previsto dalla disposizione impugnata costituisca un principio di coordinamento finanziario; mentre reputa, altresì, che la competenza statale per la tutela della concorrenza non sarebbe pertinente, ben potendo i servizi pubblici locali essere gestiti senza ricorrere al mercato.

1.2.2.- In secondo luogo, la Regione Veneto osserva che il principio di ragionevolezza sarebbe violato anche sotto un altro profilo, con conseguente lesione della sfera di autonomia costituzionalmente garantita alla Regione dagli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost.: ad avviso della ricorrente, la disposizione censurata fa espressamente salvo l'art. 1, comma 90, della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni) ma, nella sostanza, lo contraddice, risultando perciò intrinsecamente incongruente, oscura e irragionevole.

Infatti, il citato art. 1, comma 90, della legge n. 56 del 2014 - con disposizioni presentate come «principi fondamentali della materia e principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione» - si occupa dello «specifico caso in cui disposizioni normative statali o regionali di settore riguardanti servizi di rilevanza economica prevedano l'attribuzione di funzioni di organizzazione dei predetti servizi, di competenza comunale o provinciale, ad enti o agenzie in ambito provinciale o sub-provinciale». Con riguardo a questo caso, la disposizione legislativa in esame prescrive (lettera *a*) che le fonti competenti, statali o regionali, prevedano «la soppressione di tali enti o agenzie e l'attribuzione delle funzioni alle province nel nuovo assetto istituzionale», con tempi, modalità e forme di coordinamento da determinare nell'ambito del processo di riordino delle funzioni delle Province e delle relative dotazioni di beni, risorse e personale, «secondo i principi di adeguatezza e sussidiarietà, anche valorizzando, ove possibile, le autonomie funzionali». Per le Regioni che, in ossequio alle previsioni sopra richiamate, stabiliscano la soppressione di uno o più enti o agenzie, lo stesso comma 90 (lettera *b*) prevede poi misure premiali, da definire con un decreto ministeriale.

In sintesi, l'art. 1, comma 90, della legge n. 56 del 2014 ha avviato un processo di semplificazione orientato a sopprimere enti e agenzie di ambito provinciale o sub-provinciale, ai quali fossero attribuite funzioni di organizzazione dei servizi di rilevanza economica di competenza comunale o provinciale, in vista dell'attribuzione di tali funzioni alle Province, prevedendo misure premiali per le Regioni che operino in tal senso. Per contro, il censurato art. 1, comma 609, lettera *a*), della legge n. 190 del 2014, nella parte richiamata, ad avviso della ricorrente, prevede che le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica siano esercitate (non dalle Province, *ma*) unicamente dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei, che la ricorrente qualifica alla stregua di consorzi obbligatori *ex lege*. Sotto questo profilo, dunque, le due disposizioni sarebbero incompatibili.

2.- Riservata a separate pronunce la decisione sui motivi di ricorso riguardanti altri commi dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014, occorre anzitutto precisare che il comma 609 viene qui in rilievo nei limiti dei motivi di ricorso formulati dalla Regione Veneto. Oggetto del presente giudizio è dunque il citato art. 1, comma 609, nella parte in cui, alla lettera *a*), afferma l'obbligo per gli enti locali di partecipare agli enti istituiti o designati per il governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei e, al contempo, conferma quanto previsto all'art. 1, comma 90, della legge n. 56 del 2014.

3.- Prima di esaminare i motivi di ricorso, occorre sottolineare che le finalità della disposizione censurata risultano - oltre che dal suo stesso tenore testuale («[a] fine di promuovere processi di aggregazione e di rafforzare la gestione industriale dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica») - dalla relazione illustrativa dell'originario disegno di legge governativo (A.C. n. 2679, XVII Legislatura), dove si spiega che la disposizione si inserisce nel quadro delle previsioni di cui all'art. 23 del decreto-legge n. 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 giugno 2014, n. 89.

Il citato art. 23 prevedeva che «il Commissario straordinario di cui all'articolo 49-*bis* del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, entro il 31 luglio 2014 [predisponesse], anche ai fini di una loro valorizzazione industriale, un programma di razionalizzazione delle aziende speciali, delle istituzioni e delle società direttamente o indirettamente controllate dalle amministrazioni locali incluse nell'elenco di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196», individuando tra l'altro misure per la loro liquidazione, trasformazione o fusione, «in funzione delle dimensioni e degli ambiti ottimali per lo svolgimento delle rispettive attività», nonché «per l'efficientamento della loro gestione»; era, altresì, previsto che il programma fosse «reso operativo e vincolante per gli enti locali, anche ai fini di una sua traduzione nel patto di stabilità e crescita interno, nel disegno di legge di stabilità per il 2015».

Il Commissario straordinario per la revisione della spesa ha presentato il «Programma di razionalizzazione delle partecipate locali» il 7 agosto 2014. Oltre a considerazioni generali sul numero, ritenuto molto elevato, degli organismi partecipativi, con particolare riferimento al settore dei servizi pubblici locali di rilevanza economica il Commissa-



rio straordinario ha valutato che l'assetto degli organismi, che operano nei comparti energetico, idrico, dei rifiuti e del trasporto pubblico locale, risulta troppo frammentato e non permette la realizzazione di adeguati programmi di investimento.

Sulla scorta di questa analisi, la disposizione approvata come art. 1, comma 609, della legge n. 190 del 2014, è stata concepita per promuovere processi di aggregazione e rafforzare la gestione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, attraverso una pluralità di misure coordinate in un tessuto normativo in cui, accanto all'obbligo, per gli enti locali, di partecipare agli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei, attribuisce anche, ad esempio, agli enti di governo il compito di predisporre la relazione sull'affidamento del servizio (di cui all'art. 34, comma 20, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, recante «Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese», convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 17 dicembre 2012, n. 221), e prevede che le deliberazioni assunte dagli enti di governo sono valide senza necessità di ulteriori deliberazioni da parte degli organi dei singoli enti locali.

4.- Alla luce di queste premesse, è possibile esaminare le questioni sollevate dalla Regione Veneto.

4.1.- La disposizione censurata, nella parte considerata dalla ricorrente, trova un duplice fondamento nelle competenze che l'art. 117 Cost. attribuisce allo Stato, nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica e della tutela della concorrenza.

La competenza statale a dettare principi fondamentali per il «coordinamento della finanza pubblica», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., viene in rilievo con precipuo riguardo all'eventualità che i servizi in questione siano gestiti senza ricorrere al mercato.

Infatti, l'art. 1, comma 609, della legge n. 190 del 2014 mira al conseguimento di risultati economici migliori nella gestione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica e, quindi, a un contenimento della spesa pubblica attraverso sistemi tendenzialmente virtuosi di esercizio delle relative funzioni. I dati prodotti dalla ricorrente a sostegno della tesi che la partecipazione obbligatoria degli enti locali agli ambiti territoriali ottimali sia più dispendiosa della soluzione basata sulla convenzione, sono risalenti nel tempo e riguardano un singolo settore, nonché un diverso assetto normativo. D'altra parte il rischio, paventato dalla Regione Veneto, che alcuni Comuni vogliano sottrarsi alla partecipazione agli enti di governo degli ambiti territoriali ottimali, è specificamente affrontato dalla disposizione censurata, mediante la previsione di poteri sostitutivi del Presidente della Regione, a proposito dei quali non sono formulate specifiche considerazioni critiche.

Dunque, la norma censurata può qualificarsi come principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, analogamente a quanto ritenuto da questa Corte in relazione ad altri, sia pure differenti, istituti di cooperazione tra enti locali (sentenze n. 44 e n. 22 del 2014).

4.2.- Dall'altro lato, viene, altresì, in rilievo la competenza statale sulla «tutela della concorrenza» (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.), nella misura in cui i servizi pubblici siano esercitati tramite il ricorso al mercato. Infatti, come questa Corte ha già ripetutamente affermato, deve essere riconosciuta allo Stato la competenza a disciplinare il regime dei servizi pubblici locali, per gli aspetti che hanno una diretta incidenza sul mercato e sono strettamente funzionali alla gestione unitaria (sentenza n. 46 del 2013), ivi compresa la disciplina degli ambiti territoriali ottimali e delle relative autorità di governo (sentenze n. 134 del 2013 e n. 128 del 2011), soprattutto quando essa sia finalizzata a superare situazioni di frammentazione e a garantire la competitività e l'efficienza dei relativi mercati (sentenza n. 325 del 2010). La ricerca della dimensione ottimale dell'ambito territoriale entro il quale erogare il servizio consente di individuare l'estensione geografica che meglio permette di contenere i costi della gestione e favorire, così, l'apertura del mercato a nuovi soggetti, incentivando una più ampia partecipazione delle imprese alle gare per l'affidamento del servizio stesso.

Ben vero che, quando viene in rilievo la tutela della concorrenza, i criteri di proporzionalità e adeguatezza sono essenziali per definire il legittimo ambito di operatività della competenza statale (*ex plurimis*, sentenza n. 443 del 2007). Tuttavia, la ricorrente non offre argomenti che inducano a concludere che manchi una relazione ragionevole e proporzionata tra gli interventi attuati e gli obiettivi perseguiti (sentenza n. 14 del 2004). Le norme in questione rispondono all'obiettivo, chiaramente enucleato nei lavori preparatori, di promuovere processi di aggregazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica e si limitano a potenziare e integrare i preesistenti obblighi connessi all'organizzazione di questi servizi in ambiti territoriali ottimali. In proposito è opportuno ribadire che, già prima delle modifiche introdotte dalla disposizione impugnata, l'art. 3-bis, comma 1-bis, del d.l. n. 138 del 2011, convertito dalla legge n. 148 del 2011, imponeva che le funzioni di organizzazione di questi servizi pubblici fossero esercitate «unicamente» dagli enti di governo istituiti o designati allo scopo. Sotto questo profilo, la disposizione in giudizio interviene a esplicitare, piuttosto che introdurre, un vero e proprio obbligo di partecipazione degli enti locali agli ambiti territoriali ottimali.



5.- La ricorrente lamenta, altresì, la violazione dei principi di cui all'art. 118 Cost. e, in particolare, dell'autonomia amministrativa degli enti locali, affermata pure dall'art. 3, comma 2, dello statuto del Veneto, adottato ai sensi dell'art. 123 Cost.

La questione non è fondata.

A prescindere da ogni altra considerazione, da tempo la giurisprudenza costituzionale ha chiarito, con riguardo all'autonomia dei Comuni, che essa non implica una riserva intangibile di funzioni, né esclude che il legislatore competente possa modulare gli spazi dell'autonomia municipale a fronte di esigenze generali che giustifichino ragionevolmente la limitazione di funzioni già assegnate agli enti locali (sentenza n. 286 del 1997). Inoltre, con specifico riguardo a norme che prevedono la partecipazione degli enti locali ad autorità d'ambito alle quali sia trasferito l'esercizio di competenze in materia di servizi pubblici, la Corte ha ritenuto che norme siffatte non ledano l'autonomia amministrativa degli enti locali, in quanto si limitano a razionalizzarne le modalità di esercizio, al fine di superare la frammentazione nella gestione (sentenza n. 246 del 2009).

Naturalmente, ove si opti per l'esercizio delle funzioni mediante organismi associativi, deve essere preservato uno specifico ruolo agli enti locali titolari di autonomia costituzionalmente garantita, nella forma della partecipazione agli organismi titolari dei poteri decisionali, o ai relativi processi deliberativi, in vista del raggiungimento di fini unitari nello spazio territoriale reputato ottimale (sentenza n. 50 del 2013). Le modalità di partecipazione e cooperazione possono essere molteplici, cosicché è da escludere che l'unica compatibile con il rispetto dell'autonomia dell'ente locale sia - come sostiene la ricorrente - la convenzione stipulata senza vincoli di adesione, con durata temporanea e facoltà di recesso.

6.- Non fondata è pure la questione, con cui si lamentano l'irragionevolezza e l'oscurità della disposizione censurata, la quale richiamerebbe quanto previsto dall'art. 1, comma 90, della legge n. 56 del 2014, ma allo stesso tempo, nella sostanza, illogicamente lo contraddirebbe.

In linea di principio, possono risultare costituzionalmente illegittime - per irragionevolezza ridondante sulle attribuzioni regionali - norme statali dal significato ambiguo, tali da porre le Regioni in una condizione di obiettiva incertezza, allorché a norme siffatte esse debbano attenersi nell'esercizio delle proprie prerogative di autonomia (si vedano, sia pure in fattispecie eterogenee, le sentenze n. 200 del 2012 e n. 326 del 2010).

Tuttavia, nel caso odierno, benché il coordinamento tra la disposizione censurata e quella da essa richiamata non sia enunciato in termini del tutto univoci, è pur sempre possibile conciliare le due disposizioni, attraverso una lettura sistematica, rispettosa della *ratio* di entrambe. Infatti, nulla impedisce alle Regioni, nei casi in cui optino per ambiti o bacini di dimensioni provinciali (o, eccezionalmente, sub-provinciali), di conformarsi a quanto previsto dall'art. 1, comma 90, della legge n. 56 del 2014, vale a dire di designare come enti di governo, titolari delle relative funzioni di organizzazione, le Province «nel nuovo assetto istituzionale, con tempi, modalità e forme di coordinamento con regioni e comuni, da determinare nell'ambito del processo di riordino di cui ai commi da 85 a 97 [dello stesso art. 1 della legge n. 56 del 2014], secondo i principi di adeguatezza e sussidiarietà, anche valorizzando, ove possibile, le autonomie funzionali». Una tale scelta non impedisce alle Regioni di sopprimere, nel contempo, enti e agenzie alle quali sia stato demandato, in precedenza, l'esercizio delle stesse funzioni. In questi casi, naturalmente, non si porrà alcun problema di adesione dei Comuni agli enti di governo designati: più semplicemente, si verificherà un trasferimento delle funzioni, per ragioni di esercizio unitario, presso le Province, attualmente caratterizzate come enti di secondo grado (sentenza n. 50 del 2015).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso in epigrafe;*



*dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 609, lettera a), della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015), promosse, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, 118 e 123 della Costituzione, nonché all'art. 3, comma 2, della legge regionale statutaria 17 aprile 2012, n. 1 (Statuto del Veneto), dalla Regione Veneto, con il ricorso in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 maggio 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Marta CARTABIA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 7 luglio 2016.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

**T\_160160**

**N. 161**

*Sentenza 14 giugno - 7 luglio 2016*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Sanità pubblica - Accreditamento delle strutture sanitarie - Strutture sanitarie e socio sanitarie diverse da quelle ospedaliere e ambulatoriali - Proroga fino al 31 dicembre 2015 dell'accREDITAMENTO provvisorio necessario per erogare le prestazioni di competenza, in esecuzione di "Progetti Obiettivo".**

– Legge della Regione Abruzzo 8 gennaio 2015, n. 1 (Proroga termini e altre disposizioni urgenti), art. 8.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

*Giudici :* Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente



## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Abruzzo 8 gennaio 2015, n. 1 (Proroga termini e altre disposizioni urgenti), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 13-16 marzo 2015, depositato in cancelleria il 19 marzo 2015 ed iscritto al n. 45 del registro ricorsi 2015.

Visto l'atto di costituzione della Regione Abruzzo;

udito nell'udienza pubblica del 14 giugno 2016 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi l'avvocato dello Stato Filippo Bucalo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Fabio Francesco Franco per la Regione Abruzzo.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 13-16 marzo 2015 e depositato il successivo 19 marzo (reg. ric. n. 45 del 2015), il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 8 della legge della Regione Abruzzo 8 gennaio 2015, n. 1 (Proroga termini e altre disposizioni urgenti) per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 1, comma 796, lettera *t*), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007).

L'art. 8 della legge della regione Abruzzo n. 1 del 2015, prevede che «[l]e strutture di cui all'articolo 35 della legge regionale 30 aprile 2009, n. 6 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2009 e pluriennale 2009-2011 della Regione Abruzzo - Legge Finanziaria Regionale 2009) come modificata dalla legge regionale n. 3 del 12 gennaio 2012 e quelle che fino all'anno 2014 hanno erogato prestazioni socio sanitarie in esecuzione di "Progetti Obiettivo" approvati ai sensi dell'articolo 1, commi 34 e 34-*bis*, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, possono continuare ad erogare le stesse prestazioni fino al 31.12.2015 in attesa della puntuale ridefinizione della normativa regionale di conclusione della fase di accreditamento delle medesime, fermo restando l'obbligo del possesso dei requisiti strutturali ed organizzativi».

La difesa dello Stato evidenzia che la disposizione impugnata dispone a favore delle strutture sanitarie e socio sanitarie, diverse da quelle ospedaliere e ambulatoriali, una proroga, sino al 31 dicembre 2015, dell'accREDITAMENTO provvisorio necessario per erogare le prestazioni di competenza, in esecuzione di "Progetti Obiettivo".

Simile previsione contrasterebbe con l'art. 1, comma 796, lettera *t*), della legge n. 296 del 2006, secondo cui, ove non intervenga l'accREDITAMENTO definitivo della struttura, l'erogazione delle prestazioni deve cessare entro il 31 ottobre 2014. Ritiene infatti il ricorrente che, secondo la giurisprudenza costituzionale, tale termine costituirebbe principio fondamentale nella materia di competenza legislativa concorrente «tutela della salute», che le Regioni sono tenute a rispettare, con la conseguenza che ne risulterebbe violato l'art. 117, terzo comma, Cost.

2.- Con memoria depositata il 23 aprile 2015, si è costituita in giudizio la Regione Abruzzo, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o infondato.

In particolare, la resistente osserva che la disposizione censurata, lungi dal disporre una proroga per le procedure di accREDITAMENTO provvisorio, risponde alla necessità contingente di offrire una soluzione legislativa che consenta di garantire assistenza a categorie di pazienti per i quali l'attuale sistema di offerta pubblica e privata residenziale non offre soluzioni idonee.

La difesa regionale ricorda che una precedente analoga disposizione regionale - l'art. 35 della legge della Regione Abruzzo 30 aprile 2009, n. 6 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2009 e pluriennale 2009-2011 della Regione Abruzzo - Legge Finanziaria Regionale 2009), quale modificato dall'art. 1, comma 1, lettere *a*) e *b*), della legge della Regione Abruzzo 13 gennaio 2012, n. 3 (Modifiche all'art. 35 della legge regionale 30 aprile 2009, n. 6, recante: "Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2009 e pluriennale 2009-2011 della Regione Abruzzo - Legge Finanziaria Regionale 2009", e altre disposizioni di adeguamento normativo) - è stata ritenuta non illegittima dalla Corte costituzionale con sentenza n. 260 del 2012.

La resistente non omette di osservare che, a differenza della legge oggi impugnata, in quel caso la proroga dell'accREDITAMENTO provvisorio rientrava nel limite temporale previsto dal citato art. 1, comma 796, lettera *t*) della legge n. 296 del 2006, invocato dal ricorrente come parametro interposto; tuttavia, la Regione reputa che tale differenza non sia decisiva, posto che nella motivazione della richiamata sentenza n. 260 del 2012, la Corte ha precisato che devono



farsi salve quelle disposizioni generali di proroga che costituiscono un mezzo per consentire e promuovere la regolarizzazione delle posizioni dei soggetti privati ancora aperte, senza dover procedere alla revoca dell'autorizzazione, in presenza di casi eccezionali che differenzino la situazione presa in esame da quella generale alla quale soltanto il legislatore statale poteva fare riferimento nello stabilire il termine finale di adeguamento.

Proprio tale caso eccezionale si verificherebbe nella specie, in considerazione della natura speciale delle prestazioni esecutive di «Progetti Obiettivo», ai quali si riferisce la proroga prevista dalla disposizione impugnata e per le quali, come la Corte costituzionale avrebbe già riconosciuto con la citata sentenza n. 260 del 2012, lo stesso Stato ha espresso una valutazione di priorità e di indispensabilità, tali da giustificare un autonomo ed eccezionale procedimento di erogazione di fondi e di controllo e valutazione dei risultati raggiunti.

### *Considerato in diritto*

1.- Con ricorso notificato il 13-16 marzo 2015, il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Abruzzo 8 gennaio 2015, n. 1 (Proroga termini e altre disposizioni urgenti), per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 1, comma 796, lettera t), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007).

Il ricorrente osserva che la disposizione impugnata proroga sino al 31 dicembre 2015 la possibilità, per le strutture sanitarie non ospedaliere e non ambulatoriali in regime di accreditamento provvisorio, di erogare prestazioni in esecuzione di «Progetti Obiettivo», individuati dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, su proposta del Ministro della salute, per il perseguimento di obiettivi di carattere prioritario e di rilievo nazionale, come tali ammessi a finanziamento utilizzando le quote a tal fine vincolate del Fondo sanitario nazionale, ai sensi degli artt. 34 e 34-bis della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica). La proroga contenuta nella disposizione regionale impugnata violerebbe, ad avviso del ricorrente, l'art. 117, terzo comma, Cost. per lesione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute, stabiliti dall'art. 1, comma 796, lettera t), della legge n. 296 del 2006, secondo cui l'accreditamento provvisorio delle strutture sanitarie e socio sanitarie, diverse da quelle ospedaliere e ambulatoriali, che consente l'erogazione delle prestazioni, deve cessare entro il 31 ottobre 2014.

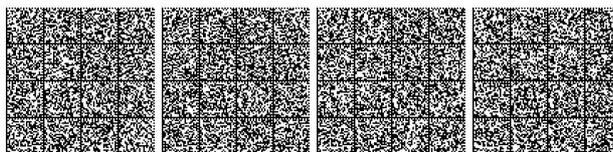
2.- La questione non è fondata.

2.1.- La disposizione regionale censurata detta una norma che attiene alla materia dell'accreditamento delle strutture sanitarie, riconducibile, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte (*ex multis*, sentenze n. 132 del 2013, n. 292 e n. 260 del 2012), alla potestà legislativa concorrente in materia di tutela della salute, che vincola le Regioni al rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

In relazione allo specifico ambito dell'accreditamento delle strutture sanitarie, la giurisprudenza costituzionale si è già espressa nel senso di ritenere che il termine finale previsto dalla legislazione statale, all'art. 1, comma 796, lettera t), della legge n. 296 del 2006, per il passaggio dall'accreditamento provvisorio a quello definitivo, costituisce principio fondamentale della materia che le Regioni sono tenute a rispettare (*ex multis*, sentenze n. 292 e n. 260 del 2012). Questa stessa giurisprudenza, però, ha altresì sempre ribadito che il rispetto del principio fondamentale menzionato non esclude che possano essere fatte salve quelle situazioni eccezionali che si verificano in ambito regionale, non prevedibili da parte del legislatore statale nella determinazione del termine finale valevole come regola generale in tutto il territorio nazionale, dotate di caratteristiche tali da giustificare una legittima e ragionevole deroga in determinate regioni e per particolari strutture.

2.2.- Tale situazione eccezionale, che, secondo la giurisprudenza di questa Corte consente di superare il termine generale disposto dal legislatore statale, è ravvisabile nel caso di specie.

L'impugnato art. 8 della legge regionale n. 1 del 2015, infatti, limita la proroga alle sole strutture, non ospedaliere e non ambulatoriali, provvisoriamente accreditate, che erogano prestazioni inserite in «Progetti Obiettivo», per le quali lo Stato - ai sensi degli artt. 34 e 34-bis della legge n. 662 del 1996 - ha espresso una valutazione di priorità e indispensabilità, in accordo con le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano. Nella specie, si tratta di prestazioni concernenti essenzialmente le cure palliative e l'assistenza domiciliare specialistica a ciò necessaria.



Del resto, le prestazioni inserite nei «Progetti Obiettivo» sono sottoposte a un regime speciale, dettato dal legislatore statale con le disposizioni appena richiamate, che ha disegnato allo scopo uno specifico procedimento di erogazione di fondi e di controllo dei risultati raggiunti.

Le peculiari caratteristiche delle prestazioni legate ai «Progetti Obiettivo» giustificano dunque, alla luce del principio di ragionevolezza, la proroga prevista dal legislatore regionale, purché essa non si estenda indefinitamente nel tempo.

Anche sotto questo profilo la disposizione impugnata rispetta le condizioni di temporaneità stabilite dalla giurisprudenza di questa Corte, posto che il legislatore ha prorogato di un solo anno e due mesi il termine fissato dal legislatore statale. Né è irrilevante che il legislatore abbia ribadito che la proroga si possa applicare alle sole unità in possesso dei requisiti strutturali e organizzativi, stabiliti a garanzia del rispetto di livelli essenziali di qualità e sicurezza nell'erogazione della prestazione fornita.

La congiunta presenza di tali caratteristiche - eccezionale imprescindibilità delle prestazioni da garantire, concordata anche con lo Stato, nonché ragionevole delimitazione temporale della proroga, rispetto alla scadenza del termine generale e osservanza dei requisiti strutturali e organizzativi - consente di escludere che la disposizione regionale impugnata mascheri una inammissibile sanatoria di irregolarità e disfunzioni all'interno della Regione (sentenza n. 292 del 2012). Essa configura, invece, un'ipotesi di legittima deroga al termine finale imposto dal legislatore statale per il passaggio dall'accreditamento provvisorio a quello definitivo delle strutture sanitarie, disposta dal legislatore regionale nel rispetto delle condizioni precisate dalla giurisprudenza di questa Corte.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Abruzzo 8 gennaio 2015, n. 1 (Proroga termini e altre disposizioni urgenti), promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 giugno 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Marta CARTABIA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 7 luglio 2016.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



## N. 162

*Sentenza 22 giugno - 7 luglio 2016*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Procedimento civile - Controversie in materia di risarcimento del danno da circolazione di veicoli e natanti - Obbligo di esperire la procedura di negoziazione assistita, a pena di improcedibilità della domanda giudiziale.**

- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132 (Misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile) - convertito, con modificazioni, dalla legge 10 novembre 2014, n. 162 - art. 3, comma 1.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

*Giudici :* Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Nicolò ZANON, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

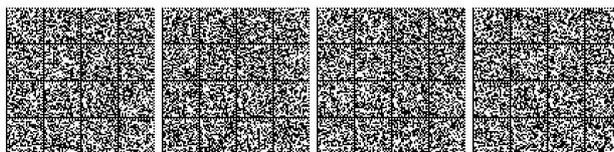
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132 (Misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile), convertito, con modificazioni, dalla legge 10 novembre 2014, n. 162, promosso dal Giudice di pace di Vietri di Potenza nel procedimento civile vertente tra Pinto Antonio e Cattolica Assicurazioni Società cooperativa a responsabilità limitata e Di Stasio Saverio, con ordinanza del 27 luglio 2015, iscritta al n. 25 del registro ordinanze 2016 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 7, prima serie speciale, dell'anno 2016.

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

udito nella camera di consiglio del 22 giugno 2016 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli.

*Ritenuto in fatto*

1.- Nel corso di un procedimento civile avente ad oggetto il risarcimento di danni causati da circolazione stradale, richiesti dal danneggiato nei confronti della propria impresa assicuratrice ai sensi dell'art. 149 del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209 (Codice delle assicurazioni private), l'adito Giudice di pace di Vietri di Potenza - premesso che dall'esame degli atti risultava che l'azione era stata introdotta senza che l'attore avesse esperito il procedimento di «negoziazione assistita», prescritto quale «condizione di procedibilità della domanda giudiziale» dall'art. 3, comma 1, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132 (Misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile), convertito, con modificazioni, dalla legge 10 novembre 2014, n. 162 - ha ritenuto, di conseguenza, rilevante, e non manifestamente infondata, in riferimento agli artt. 2, 3 e 24 della Costituzione - ed ha, per ciò, sollevato, con l'ordinanza in epigrafe - questione di legittimità costituzionale del suddetto



art. 3, comma 1, del d.l. n. 132 del 2014, convertito, «relativamente alla parte in cui - disponendo “Chi intende esercitare in giudizio un’azione relativa a una controversia in materia di risarcimento del danno da circolazione di veicoli e natanti deve, tramite il suo avvocato, invitare l’altra parte a stipulare una convenzione di negoziazione assistita” - sottopone la procedibilità della domanda giudiziale all’esperienza del procedimento di negoziazione assistita».

Secondo il rimettente, la disposizione denunciata - introducendo una ulteriore «condizione di procedibilità», che si sovrappone alla “condizione di proponibilità” già prevista dagli artt. 145, 148 e 149 del d.lgs. n. 209 del 2005, in tema di azioni risarcitorie del danno da circolazione di autoveicoli - sarebbe «del tutto irragionevole oltre che inutile» ed avrebbe «il solo fine di rinviare sine die l’inizio del contenzioso», con ciò, appunto, violando gli artt. 3 e 24 Cost.

Gli stessi parametri risulterebbero - sotto duplice profilo - altresì violati, sia perché «i pesi della negoziazione assistita vengono posti, irragionevolmente, sempre e solo sull’attore e non sul convenuto», sia per la disparità di trattamento tra i danneggiati che, sempre ad avviso del giudice *a quo*, verrebbe a determinarsi per essere obbligatoria, la negoziazione assistita, unicamente per le pretese risarcitorie non eccedenti l’importo di euro 50.000,00, e non anche per quelle di valore superiore (oltre che per quelle non eccedenti euro 1.100,00, nelle quali la parte può stare in giudizio personalmente, ex art. 82, primo comma, del codice di procedura civile).

La lesione del diritto all’eguaglianza, comporterebbe, infine, sempre ad avviso del giudice *a quo*, quella, consequenziale, dell’art. 2 Cost., che riconosce e garantisce i diritti inviolabili della persona.

2.- È intervenuto, in questo giudizio, il Presidente del Consiglio dei ministri, per il tramite dell’Avvocatura generale dello Stato, la quale ha preliminarmente eccepito l’inammissibilità della questione, per difetto di sua attuale rilevanza e, in subordine, ne ha contestato, sotto ogni profilo, la fondatezza.

### *Considerato in diritto*

1.- Con l’ordinanza in epigrafe, e per i profili di denunciata violazione degli artt. 2, 3 e 24 della Costituzione già in narrativa riassunti, viene posta a questa Corte la questione di legittimità costituzionale dell’art. 3, comma 1, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132 (Misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell’arretrato in materia di processo civile), convertito, con modificazioni, dalla legge 10 novembre 2014, n. 162, «relativamente alla parte in cui - disponendo “Chi intende esercitare in giudizio un’azione relativa a una controversia in materia di risarcimento del danno da circolazione di veicoli e natanti deve, tramite il suo avvocato, invitare l’altra parte a stipulare una convenzione di negoziazione assistita” - sottopone la procedibilità della domanda giudiziale all’esperienza del procedimento di negoziazione assistita».

2.- La difesa dello Stato ha eccepito l’inammissibilità, per difetto di attuale rilevanza di tale questione; ma l’eccezione - il cui esame è preliminare - non è suscettibile di accoglimento.

È pur vero, infatti, che - ai sensi (del quarto periodo) del medesimo comma 1 del denunciato art. 3 del d.l. n. 132 del 2014, come convertito - il giudice che, come nella specie, rilevi, in prima udienza, il mancato previo esperimento della negoziazione assistita, non deve dichiarare subito l’improcedibilità della domanda, essendo tenuto a fissare una successiva udienza con contestuale assegnazione di termine alle parti per recuperare la negoziazione e, solo ove questa risulti, anche dopo ciò, omessa, la domanda diviene improcedibile.

Ma ciò non esclude - e necessariamente anzi implica - l’attualità della questione, come sollevata in prima udienza, una volta che, con l’incidente di costituzionalità, il rimettente si propone di rimuovere in radice la negoziazione assistita, e non già di consentire alle parti (che nel giudizio *a quo* non l’hanno preventivamente esperita) di poterla recuperare entro il termine all’uopo loro assegnabile.

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

3.1.- Erra, in primo luogo, il giudice *a quo* nel ritenere che la negoziazione assistita sia un “inutile doppione” della cosiddetta “messa in mora” di cui agli artt. 145, 148 e 149 del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209 (Codice delle assicurazioni private), e che, di conseguenza, essa irragionevolmente arrechi un vulnus al diritto di difesa, con il «rinviare sine die» la tutela risarcitoria di soggetti danneggiati da circolazione di veicoli e natanti.

E, ben vero, le norme contenute nel «Codice delle assicurazioni private» e la disposizione qui oggetto di censure, lungi dal sovrapporsi inutilmente, hanno contenuto e assolvono funzioni diverse e, utilmente, complementari.



I richiamati artt. 145, 148 e 149 di quel codice prevedono, infatti, un meccanismo (che si sostanzia, appunto, nella messa in mora della compagnia assicuratrice, con la presentazione di una circostanziata richiesta risarcitoria), la cui *ratio* è quella di rafforzare le possibilità di difesa offerte al danneggiato, attraverso il raccordo dell'onere di diligenza, a suo carico, con l'obbligo di cooperazione imposto all'assicuratore «Il quale, proprio in ragione della prescritta specificità di contenuto della istanza risarcitoria, non potrà agevolmente o pretestuosamente disattenderla, essendo tenuto alla formulazione di una proposta adeguata nel quantum» (sentenza n. 111 del 2012).

È questa, dunque, una fase “stragiudiziale”, che si svolge direttamente tra le parti, e che il legislatore del 2005 ha previsto nella prospettiva di rendere, già in tal momento, possibile una anticipata e soddisfattiva tutela del danneggiato.

Diversa, invece, è la finalità (e differenti sono la natura e le modalità) della «negoziazione assistita» introdotta dall'art. 2 del d.l. n. 132 del 2014, che il successivo suo art. 3 ha reso obbligatoria (tra l'altro e per quel che qui rileva) per le controversie in materia di risarcimento del danno da circolazione di veicoli e natanti.

Una tale “negoziazione” presuppone che (nel contesto della procedura di messa in mora) l'offerta risarcitoria non sia stata ritenuta soddisfattiva dal danneggiato, ovvero che non sia stata neppure formulata dall'assicuratore.

È a questo punto, infatti, che si inserisce il meccanismo predisposto dalla normativa denunciata, la quale disegna un procedimento che precede, ed è volto anche ad evitare, l'accesso al giudice, attraverso «un accordo mediante il quale le parti convengono di cooperare in buona fede e con lealtà per risolvere in via amichevole la controversia tramite l'assistenza di avvocati iscritti all'albo».

La tutela garantita dall'art. 24 Cost. - la quale non comporta l'assoluta immediatezza dell'esperibilità del diritto di azione (sentenze n. 243 del 2014 e n. 276 del 2000, per tutte) - non è, dunque, compromessa dal meccanismo della negoziazione assistita, attesa la sua complementarità rispetto al previo procedimento di messa in mora dell'assicuratore, agli effetti dell'auspicata realizzazione anticipata, in via stragiudiziale, dell'interesse risarcitorio del danneggiato.

Né è sostenibile che la compresenza dei due istituti sia idonea - come paventa il rimettente - a protrarre «sine die» l'esercizio del diritto di azione, attesa la brevità del termine («non superiore a tre mesi», prorogabile solo «su accordo delle parti» per non più di trenta giorni) entro il quale deve essere comunque conclusa la negoziazione (art. 2, lettera a, del d.l. n. 132 del 2014).

Mentre, quanto ai costi di tale procedura (che non necessariamente gravano solo sull'attore, potendo formare oggetto di diversa regolamentazione in sede di accordo, od essere posti a carico del soccombente in caso di successivo giudizio), deve parimenti escludersi che questi - certamente inferiori ai costi del giudizio, che l'interessato ha la possibilità, peraltro, di risparmiare - siano tali da limitare o rendere eccessivamente difficoltosa la tutela giurisdizionale.

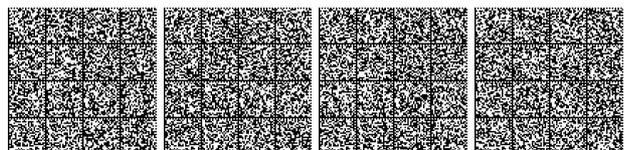
Dal che, appunto, la conclusione che il meccanismo della negoziazione assistita - reso obbligatorio dalla disposizione denunciata nelle controversie risarcitorie di danno da circolazione di veicoli o natanti - riflette un ragionevole bilanciamento tra l'esigenza di tutela del danneggiato e quella (di interesse generale), che il differimento dell'accesso alla giurisdizione intende perseguire, di contenimento del contenzioso, anche in funzione degli obiettivi del “giusto processo”, per il profilo della ragionevole durata delle liti, oggettivamente pregiudicata dal volume eccessivo delle stesse.

3.2.- Neppure si può, poi, condividere la premessa interpretativa che induce il rimettente a sospettare una disparità di trattamento tra danneggiati, cui darebbe luogo la disposizione denunciata con il prescrivere l'obbligatorietà della mediazione assistita con riferimento alle sole azioni risarcitorie di valore non superiore ad euro 50.000,00.

Un tal limite di valore è riferito, infatti, nel secondo periodo del comma 1 dell'art. 3 del d.l. n. 132 del 2014, alle domande di «pagamento a qualsiasi titolo di somme» proposte «fuori dei casi previsti nel periodo precedente».

Mentre, nel precedente (primo) periodo del comma stesso, l'obbligo di «invitare l'altra parte a stipulare una convenzione di mediazione assistita» è riferito, senza ulteriori specificazioni (e senza, quindi, quella soglia di valore) a «chi intende esercitare in giudizio un'azione relativa a una controversia in materia di risarcimento del danno da circolazione di veicoli e natanti».

Dal che la non fondatezza, anche per tal residuo profilo, della questione sollevata dal giudice *a quo*.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132 (Misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile), convertito, con modificazioni, dalla legge 10 novembre 2014, n. 162, sollevata, in riferimento agli artt. 2, 3 e 24 della Costituzione, dal Giudice di pace di Vietri di Potenza, con l'ordinanza in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 giugno 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 7 luglio 2016.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_160162

N. 163

*Ordinanza 1° giugno - 7 luglio 2016*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati e pene - Successioni di leggi penali (disciplina nei casi di legge delega che preveda la depenalizzazione e l'abrogazione di talune fattispecie di reato, indipendentemente dall'emanazione del relativo decreto legislativo di attuazione) - Delega al Governo per la riforma del sistema sanzionatorio - Applicabilità della sanzione amministrativa o civile per i fatti commessi anteriormente all'entrata in vigore della legge delega.**

- Codice penale, art. 2, sesto comma; legge 28 aprile 2014, n. 67 (Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili), art. 2.

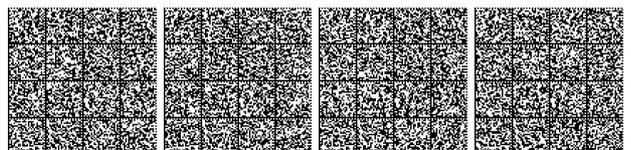
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

*Giudici:* Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente



## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, sesto comma, del codice penale e dell'art. 2 della legge 28 aprile 2014, n. 67 (Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili), promosso dal Tribunale ordinario di Bari nel procedimento penale a carico di V.A., con ordinanza del 15 dicembre 2014, iscritta al n. 330 del registro ordinanze 2015 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 1, prima serie speciale, dell'anno 2016.

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

udito nella camera di consiglio del 1° giugno 2016 il Giudice relatore Nicolò Zanon.

Ritenuto che, con l'ordinanza menzionata in epigrafe, il Tribunale ordinario di Bari - nell'ambito del giudizio per l'accertamento della responsabilità penale di V.A. in ordine ai delitti di cui agli artt. 527, primo comma, e 594 del codice penale - ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 25, secondo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, sesto comma, cod. pen., nonché, in riferimento all'art. 25, secondo comma, Cost., dell'art. 2 della legge 28 aprile 2014, n. 67 (Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili);

che la questione relativa all'art. 2, sesto comma, cod. pen., è sollevata nella parte in cui tale articolo non prevede che le disposizioni contenute in una legge delega, le quali abrogano o trasformano fattispecie incriminatrici in illecito amministrativo, abbiano immediata applicazione, indipendentemente dalla successiva emanazione dei decreti legislativi di attuazione ovvero anche in mancanza degli stessi; mentre quella relativa all'art. 2 della legge delega n. 67 del 2014 è sollevata nella parte in cui tale articolo non esclude l'applicabilità delle sanzioni amministrative e civili introdotte dalla legge in questione, in relazione a condotte tenute in epoca antecedente alla data di entrata in vigore della stessa;

che, ad avviso del giudice *a quo*, entrambe le fattispecie incriminatrici, per le quali è processo, sarebbero state incise dall'entrata in vigore dell'art. 2 della legge delega n. 67 del 2014, la quale prevede, tra i principi e i criteri direttivi della delega, la trasformazione in illecito amministrativo, tra gli altri, del delitto di cui all'art. 527, primo comma, cod. pen. (art. 2, comma 2, lettera b, numero 1), nonché l'abrogazione del reato di cui all'art. 594 cod. pen. (art. 2, comma 3, lettera a, numero 2);

che, tuttavia, sussisterebbe un contrasto di giurisprudenza in ordine all'effetto da attribuirsi all'entrata in vigore delle ricordate disposizioni della legge delega: da una parte, infatti, la Corte di cassazione (sezione feriale, 31 luglio-17 settembre 2014, n. 38080) ha affermato che la delega legislativa in esame non è idonea, in mancanza dei corrispondenti decreti legislativi, a modificare il quadro normativo vigente (è richiamata, altresì, in termini, la sentenza pronunciata il 5 novembre 2014 dalla quinta sezione penale del Tribunale ordinario di Torino); mentre, d'altra parte, il Tribunale ordinario di Bari, seconda sezione penale, sentenza 16 giugno 2014, n. 1465, ha ritenuto immediatamente efficace la depenalizzazione disposta dalla legge delega;

che, a fronte di tale contrasto, il giudice *a quo* ritiene che il pieno riconoscimento dell'immediata efficacia delle disposizioni della legge delega, con conseguente depenalizzazione del primo dei due reati contestati nel giudizio *a quo*, richieda l'accoglimento della questione sollevata sull'art. 2, sesto comma, cod. pen.;

che, in punto di non manifesta infondatezza, egli considera, innanzitutto, che la legge delega n. 67 del 2014, approvata dai due rami del Parlamento e promulgata dal Presidente della Repubblica non solo sia «una fonte primaria», ma lo sia con «rango certamente superiore al suo emanando decreto legislativo, che - a pena di sua incostituzionalità - è una specifica attuazione dei suoi principi e criteri direttivi»;

che egli considera, altresì, che la volontà del legislatore nella legge delega sarebbe «chiara nel voler depenalizzare ed abrogare le fattispecie penali ivi indicate», e che tale volontà non potrebbe essere in alcun modo «inficiata da un successivo decreto legislativo di attuazione, anche se tardivo, mancante o addirittura fuorviante dai principi imposti, caso ultimo, questo, di incostituzionalità nativa»;

che, dunque, il giudice *a quo* ritiene che il rapporto intercorrente tra legge delega e decreto legislativo sia pienamente assimilabile a quello tra decreto-legge e legge di conversione, sulla base della considerazione che «[i] due atti aventi forza di legge, in buona sostanza, sono atti dell'Esecutivo sottoposti sempre al vaglio parlamentare che rappresenta la volontà del legislatore: in via preventiva nel decreto legislativo ed in via successiva nel decreto-legge»;



che, del resto, secondo il giudice rimettente, solo per ragioni storiche, legate alla circostanza che il codice penale fu promulgato in epoca precedente all'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, l'art. 2 cod. pen. non estenderebbe tutte le sue previsioni anche all'ipotesi di legge delega in materia penale, sin dalla sua «promulgazione ed indipendentemente dalla successiva emanazione, o mancanza, del relativo decreto legislativo di attuazione, ove questa preveda espressamente la depenalizzazione e l'abrogazione di un reato»;

che, infine, alla luce del «principio di legalità» di cui all'art. 25, secondo comma, Cost., risulterebbe a suo avviso evidente l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, sesto comma, cod. pen., nella parte in cui non prevede l'applicabilità delle disposizioni da esso dettate anche all'ipotesi della legge delega abrogatrice o depenalizzatrice di un reato sin dalla sua data di promulgazione e non da quella successiva in cui viene emesso il decreto legislativo di attuazione;

che, in punto di non manifesta infondatezza della questione relativa all'art. 2 della legge n. 67 del 2014, il giudice rimettente evidenzia che le condotte poste in essere in epoca anteriore all'entrata in vigore della legge delega - integranti non più un reato, bensì illeciti amministrativi ovvero civili proprio per effetto delle disposizioni contenute in detta legge - non dovrebbero essere sottoposte alle nuove corrispondenti sanzioni, in virtù del principio di legalità dettato anche per le sanzioni amministrative dall'art. 1 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale);

che, pertanto, se tutti i fatti contestati sino alla promulgazione della legge delega n. 67 del 2014 non fossero più punibili come reati, perché tali ipotesi sarebbero state espressamente abrogate e depenalizzate, al tempo stesso le nuove figure sanzionatorie, poiché entrate in vigore successivamente alla commissione di quei fatti, non potrebbero soddisfare il fondamentale divieto di irretroattività di cui all'art. 25, secondo comma, Cost., «da intendersi estensivamente non solo come concetto riservato all'illecito penale, ma anche attinente ad ogni altro tipo di condotta antiggiuridica comunque sanzionata», con conseguente illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge delega, nella parte in cui non esclude che le sanzioni amministrative e civili da essa introdotte siano applicabili in relazione a condotte tenute prima della sua entrata in vigore;

che nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni sollevate siano dichiarate manifestamente inammissibili, e, in subordine, non fondate;

che, ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, l'inammissibilità dipenderebbe sia dal fatto che l'ordinanza non avrebbe esplicitato la rilevanza delle questioni sollevate nel giudizio *a quo*, «soprattutto con riferimento al profilo della irrogazione della sanzione amministrativa», sia dal fatto che l'equiparazione della fattispecie in esame alla diversa ipotesi del decreto-legge non convertito in legge risulterebbe in contrasto con i principi fondamentali in materia di atti aventi forza di legge;

che, in ordine alle questioni sollevate sull'art. 2 cod. pen., la difesa statale evidenzia come, ai sensi degli artt. 76 e 77 Cost., la legge delega non potrebbe produrre effetti sino all'emanazione dei decreti legislativi, mentre il decreto-legge produce immediatamente effetti, sebbene subordinati alla conversione in legge nei successivi sessanta giorni (a conforto è richiamata la sentenza della Corte di cassazione, sezione prima penale, 19 settembre-29 ottobre 2014, n. 44977);

che, in ogni caso, l'eventuale sentenza di condanna pronunciata prima del tempestivo esercizio della delega potrebbe essere successivamente revocata dal giudice dell'esecuzione, ai sensi dell'art. 673 del codice di procedura penale.

Considerato che il Tribunale ordinario di Bari solleva, in riferimento agli artt. 3 e 25, secondo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, sesto comma, del codice penale, nonché, in riferimento all'art. 25, secondo comma, Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge 28 aprile 2014, n. 67 (Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili);

che, ad avviso del rimettente, l'art. 2, sesto comma, cod. pen., nella parte in cui non prevede che le disposizioni contenute in una legge delega, le quali abrogano o trasformano fattispecie incriminatrici in illecito amministrativo, abbiano immediata applicazione, indipendentemente dalla successiva emanazione dei decreti legislativi di attuazione ovvero anche in loro mancanza, contrasterebbe con gli artt. 3 e 25, secondo comma, Cost., perché la legge delega, in quanto fonte produttrice di norme immediatamente efficaci, non necessiterebbe dei decreti legislativi di attuazione per determinare effetti favorevoli per il reo;

che inoltre, secondo il giudice *a quo*, l'art. 2 della legge delega n. 67 del 2014, nella parte in cui non esclude che le sanzioni amministrative e civili da essa introdotte siano applicabili in relazione a condotte tenute prima della sua



entrata in vigore, violerebbe l'art 25, secondo comma, Cost., perché tali sanzioni non erano previste all'epoca della commissione dei fatti e, in virtù del principio di legalità, dovrebbero trovare applicazione soltanto per le condotte poste in essere successivamente all'entrata in vigore della legge n. 67 del 2014;

che, successivamente alla pronuncia dell'ordinanza di rimessione, sono entrati in vigore i decreti legislativi di attuazione della delega di cui all'art. 2 della legge n. 67 del 2014 (decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 7, recante «Disposizioni in materia di abrogazione di reati e introduzione di illeciti con sanzioni pecuniarie civili, a norma dell'articolo 2, comma 3, della legge 28 aprile 2014, n. 67»; decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 8, recante «Disposizioni in materia di depenalizzazione, a norma dell'articolo 2, comma 2, della legge 28 aprile 2014, n. 67»);

che l'art. 1 del d. lgs. n. 7 del 2016 abroga il reato previsto dall'art. 594 cod. pen. ed il successivo art. 4 del medesimo decreto legislativo vi sostituisce la previsione di un corrispondente illecito civile, sottoposto a sanzione pecuniaria civile;

che l'art. 12 del d. lgs. n. 7 del 2016 prevede, con specifica disciplina transitoria, le modalità di applicazione delle disposizioni relative alle sanzioni pecuniarie civili anche in ordine ai fatti commessi anteriormente alla data di entrata in vigore del medesimo decreto;

che l'art. 1 del d. lgs. n. 8 del 2016 depenalizza il reato di cui all'art. 527, primo comma, cod. pen., trasformandolo in illecito amministrativo soggetto a sanzione amministrativa pecuniaria;

che l'art. 8 del d. lgs. n. 8 del 2016 detta specifiche disposizioni in ordine all'applicabilità della sanzione amministrativa in questione alle violazioni commesse anteriormente alla data di entrata in vigore del decreto stesso;

che le indicate disposizioni, emanate in attuazione della legge delega n. 67 del 2014, hanno determinato una decisiva trasformazione del quadro normativo di riferimento, alla luce del quale il giudice rimettente aveva sollevato le questioni di legittimità costituzionale in esame;

che va, quindi, disposta la restituzione degli atti al giudice *a quo*, per una nuova valutazione in ordine alla rilevanza e alla non manifesta infondatezza delle questioni sollevate.

Visto l'art. 9, commi 1 e 2, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*ordina la restituzione degli atti al Tribunale ordinario di Bari.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 1° giugno 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Nicolò ZANON, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 7 luglio 2016.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



## N. 164

*Ordinanza 14 giugno - 7 luglio 2016*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Comuni, province e città metropolitane - Commissariamento delle province “storiche” di Cagliari, Nuoro e Sassari, in ipotesi di cessazione anticipata dei loro organi elettivi.**

- Legge della Regione autonoma Sardegna 28 giugno 2013, n. 15 (Disposizioni transitorie in materia di riordino delle province), art. 1, comma 4; legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2013), art. 1, comma 115, terzo periodo; decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93 (Disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e di commissariamento delle province) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 ottobre 2013, n. 119 - art. 12, commi 3 e 4.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

*Giudici:* Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, della legge della Regione autonoma Sardegna 28 giugno 2013, n. 15 (Disposizioni transitorie in materia di riordino delle province), dell'art. 1, comma 115, terzo periodo, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2013), e dell'art. 12, commi 3 e 4, del decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93 (Disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e di commissariamento delle province), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 ottobre 2013, n. 119, promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna, nel procedimento vertente tra Armeni Emanuele ed altri e la Regione autonoma Sardegna ed altra con ordinanza del 13 dicembre 2013, iscritta al n. 12 del registro ordinanze 2014 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 8, prima serie speciale, dell'anno 2014.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Sardegna;

udito nell'udienza pubblica del 14 giugno 2016 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

udito l'avvocato Massimo Luciani per la Regione autonoma Sardegna.

Ritenuto che, nel corso di un giudizio amministrativo promosso da 26 ricorrenti (alcuni consiglieri, altri assessori ed uno vicepresidente della Provincia di Cagliari) avverso la delibera della Giunta regionale della Sardegna 2 luglio 2013, n. 25/10, con la quale (a seguito di decadenza del suo Presidente per condanna penale) era stato disposto lo scioglimento del Consiglio della Provincia di Cagliari, con conseguente nomina di un commissario straordinario - l'adito Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna, premessane la rilevanza, ha sollevato, con l'ordinanza in epigrafe, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, della legge della Regione Sardegna 28 giugno 2013, n. 15 (Disposizioni transitorie in materia di riordino delle province); dell'art. 1, comma 115, terzo periodo, della legge statale 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di



stabilità 2013) e dell'art. 12, commi 3 e 4, del decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93 (Disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e di commissariamento delle province), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 ottobre 2013, n. 119, «nella parte in cui comportano il commissariamento delle province “storiche” della Sardegna (tra cui Cagliari) oggetto di “cessazione anticipata” dei loro organi elettivi», in asserito contrasto con quanto prescritto dagli artt. 3, prima parte, e 43 dello statuto speciale della Regione Sardegna (approvato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, così come da ultimo modificata dalla legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2), anche in riferimento agli artt. 5 e 114 della Costituzione; e in violazione, altresì, degli artt. 3, 5 e 118, prima parte, Cost., oltre che ancora dello stesso art. 43 del predetto statuto, in ordine ai principi di ragionevolezza e di eguaglianza;

che, secondo il TAR rimettente, incorrerebbe, appunto, nella violazione dei parametri evocati la scelta del legislatore (sia regionale che nazionale, espressa nelle norme come sopra censurate) di privare di effettiva autonomia, mediante la previsione di un commissariamento di lungo periodo più volte prorogato, gli enti previsti e tutelati dagli artt. 5 e 114 Cost. e, in particolare, le Province, con conseguente svuotamento della loro autonomia e rappresentatività;

che irragionevolmente - sempre secondo il giudice *a quo* - al commissario, così nominato senza «un termine preciso e “affidabile” di durata» del suo incarico, la legge regionale n. 15 del 2013 avrebbe conferito (oltre alla liquidazione dei rapporti esistenti) anche il compito di erogare gli ordinari servizi provinciali, introducendo, in tal modo, una peculiare forma di «commissariamento in pianta stabile e con pieni poteri», collidente con la stessa funzione dell'istituto, per sua natura destinato alla gestione ordinaria di situazioni urgenti e non altrimenti fronteggiabili;

che è intervenuta, in questo giudizio, la Regione autonoma Sardegna, eccependo l'inammissibilità, sotto plurimi profili, e, in subordine, la non fondatezza della questione;

che, fissata l'udienza di discussione per il 27 maggio 2015, la difesa della Regione chiedeva rinviarsi la trattazione del giudizio, in attesa dell'approvazione, da parte del Consiglio regionale, del disegno di legge regionale concernente il “riordino” del sistema delle autonomie locali in Sardegna, approvato con delibera 29 dicembre 2014, n. 53/17;

che, accolta la suddetta istanza, il giudizio è stato, quindi, nuovamente fissato per l'udienza del 14 giugno 2016;

che, nelle more, la Regione autonoma Sardegna ha adottato la preannunciata disciplina organica della materia, con legge regionale 4 febbraio 2016, n. 2 (Riordino del sistema delle autonomie locali della Sardegna), entrata in vigore il successivo 12 febbraio 2016, a seguito della sua pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione 11 febbraio 2016, n. 6;

che, con successiva memoria, la difesa regionale, in considerazione di tale *ius superveniens*, ha chiesto restituirsi gli atti al TAR rimettente, reiterando, in subordine, le precedenti sue conclusioni di inammissibilità o non fondatezza della questione.

Considerato che, la sopravvenuta legge della Regione autonoma Sardegna 4 febbraio 2016, n. 2 «Riordino del sistema delle autonomie locali della Sardegna», ha innovato la precedente denunciata disciplina, specificamente, tra l'altro, sui punti qui oggetto di censura (prolungamento “sine die” del commissariamento della Provincia di Cagliari e sua finalizzazione anche ad interventi eccedenti la gestione ordinaria);

che, infatti, detta nuova legge della Regione Sardegna - che ha istituito la città metropolitana di Cagliari, attribuendole anche le funzioni della Provincia di Cagliari (art. 17, commi 1 e 4) - ha introdotto la disciplina organica complessiva delle autonomie locali della Sardegna (alla cui approvazione ed entrata in vigore era subordinato il funzionamento del commissario straordinario provinciale) ed ha, in particolare, compiutamente riorganizzato le circoscrizioni provinciali, anche per il profilo della nuova disciplina relativa alla decadenza del commissario straordinario della Provincia di Cagliari, individuandone il termine massimo di permanenza in carica (fino al 31 dicembre 2016) e limitandone le funzioni a quelle strettamente necessarie alla gestione ordinaria (art. 24, commi 5 e 7);

che, alla luce di tale *ius superveniens* (ed anche in considerazione del fatto che la gestione commissariale avviata con il provvedimento impugnato nel giudizio *a quo* risulta comunque cessata già dal dicembre 2014), si rende opportuna la restituzione degli atti al Tribunale rimettente perché rivaluti la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione alla luce del novum normativo.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*ordina la restituzione degli atti al Tribunale regionale amministrativo per la Sardegna.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 giugno 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 7 luglio 2016.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_160164

N. 165

*Ordinanza 14 giugno - 7 luglio 2016*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Elezione dei membri del Parlamento Europeo spettanti all'Italia - Sistema elettorale - Liste di candidati eventualmente presentate da partiti o gruppi politici espressi dalla minoranza di lingua francese della Valle d'Aosta, di lingua tedesca della Provincia di Bolzano e di lingua slovena del Friuli-Venezia Giulia - Soglia di sbarramento.**

- Legge 24 gennaio 1979, n. 18 (Elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia), artt. 12, comma 9, 21, comma 1, numeri 1) e 3), e 22, commi 2 e 3, come modificati dalla legge 20 febbraio 2009, n. 10 (Modifiche alla legge 24 gennaio 1979, n. 18, concernente l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia).

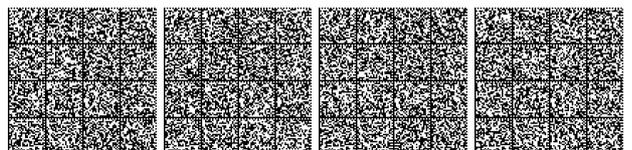
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

*Giudici :* Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente



## ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 12, comma 9, 21, comma 1, numeri 1) e 3), e 22, commi 2 e 3, della legge 24 gennaio 1979, n. 18 (Elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia), come modificati dalla legge 20 febbraio 2009, n. 10 (Modifiche alla legge 24 gennaio 1979, n. 18, concernente l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia), promossi dal Tribunale ordinario di Cagliari, con ordinanza del 12 maggio 2014, iscritta al n. 173 del registro ordinanze 2014, e dal Tribunale ordinario di Trieste, seconda sezione civile, con ordinanza del 12 agosto 2014, iscritta al n. 31 del registro ordinanze 2015, e rispettivamente pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 44, prima serie speciale, dell'anno 2014 e n. 11, prima serie speciale, dell'anno 2015.

Visti gli atti di costituzione di C.F. ed altri, di C.M. ed altri, di S.F. ed altri nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 14 giugno 2016 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

uditi gli avvocati Felice Carlo Besostri per C.F. ed altri, C.M. ed altri, Felice Carlo Besostri e Enrico Bulfone per S.F. ed altri, e l'avvocato della Stato Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che il Tribunale ordinario di Cagliari, con ordinanza del 12 maggio 2014, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 12, comma 9, 21, comma 1, numeri 1) e 3), e 22, commi 2 e 3, della legge 24 gennaio 1979, n. 18 (Elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia), nel testo risultante dalle modifiche introdotte dalla legge 20 febbraio 2009, n. 10 (Modifiche alla legge 24 gennaio 1979, n. 18, concernente l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia), in riferimento agli artt. 3, 48, secondo comma, e 51, primo comma, della Costituzione;

che il giudice rimettente premette che, nell'ambito di un giudizio promosso con ricorso ai sensi dell'art. 702-bis del codice di procedura civile, alcuni cittadini iscritti nelle liste elettorali di Comuni appartenenti alla circoscrizione europea V insulare della Sardegna e della Sicilia per le elezioni dei rappresentanti italiani al Parlamento europeo, hanno convenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri e il Ministro dell'interno, affinché sia accertato il loro diritto all'esercizio del voto libero, eguale, personale e diretto nelle consultazioni elettorali;

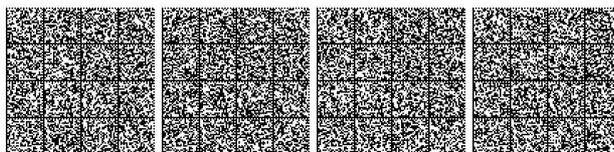
che i ricorrenti hanno assunto che tale diritto non potrebbe essere esercitato nelle forme e nei limiti previsti e garantiti dal combinato disposto degli artt. 1, 2, 3, 48, 49, 51, 56, 58 e 117, primo comma, Cost.; dell'art. 3 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 e del Protocollo addizionale alla Convenzione stessa, firmato a Parigi il 20 marzo 1952); degli artt. 20, 22, 223 e 224 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea; degli artt. 2, 6, 9, 10 e 14 del Trattato dell'Unione europea; del preambolo, secondo capoverso, e degli artt. 10, 12, 20, 21 e 39 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea; della decisione 25 giugno 2002 e 23 settembre 2002, n. 2002/772/CE/Euratom del Consiglio dell'Unione europea, che ha modificato l'atto relativo all'elezione dei rappresentanti al Parlamento europeo a suffragio universale diretto, allegato alla decisione 20 settembre 1976, n. 76/787/CECA/CEE/Euratom del Consiglio; infine, della sentenza della Corte di giustizia 23 aprile 1986 (Parti écologiste «Les Verts» contro Parlamento europeo, in causa-294/83);

che, in relazione a tutti i parametri ricordati, i ricorrenti hanno dedotto plurime eccezioni di illegittimità costituzionale e di non conformità al diritto dell'Unione europea di varie disposizioni contenute nella legge n. 18 del 1979, come modificata dalla legge n. 10 del 2009;

che il rimettente, dopo aver illustrato le ragioni per le quali non ha accolto larga parte delle doglianze prospettate dalle parti, solleva questioni di legittimità costituzionale degli artt. 12, comma 9, 21, comma 1, numeri 1) e 3), e 22, commi 2 e 3, della legge n. 18 del 1979, nel testo risultante dalle modifiche introdotte dalla legge n. 10 del 2009, i quali consentono solo alle liste di candidati eventualmente presentate da partiti o gruppi politici espressi dalle minoranze di lingua francese della Valle d'Aosta, di lingua tedesca della Provincia autonoma di Bolzano e di lingua slovena del Friuli-Venezia Giulia, di sottrarsi al limite della soglia di sbarramento del quattro per cento, se coalizzate con altra lista della stessa circoscrizione presente in tutte le circoscrizioni;

che egli ritiene che tali disposizioni sarebbero lesive degli artt. 3, 48, secondo comma, e 51, primo comma, Cost., in quanto discriminerebbero, favorendole, le liste espresse dalle tre ricordate minoranze linguistiche rispetto alle liste eventualmente presentate da altre minoranze linguistiche riconosciute e tutelate da una legge dello Stato o da convenzioni internazionali ratificate dall'Italia;

che, quanto alla rilevanza delle questioni così prospettate, il rimettente - nel rigettare un'eccezione dell'Avvocatura generale dello Stato - richiama «l'autorevole precedente rappresentato dalle pronunzie della Corte di cassazione di cui



alla ordinanza interlocutoria n. 12060/2013 del 21.3.2013 e dalla sentenza n. 8878/2014 del 4 aprile 2014» e afferma che le questioni prospettate sarebbero rilevanti «al fine dell'accoglimento dell'azione di accertamento-costitutiva proposta dai ricorrenti»;

che, quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* premette che l'art. 6 Cost. tutela le minoranze linguistiche; che l'art. 2 della legge 15 dicembre 1999, n. 482 (Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche) prevede che «[i]n attuazione dell'articolo 6 della Costituzione e in armonia con i principi generali stabiliti dagli organismi europei e internazionali, la Repubblica tutela la lingua e la cultura delle popolazioni albanesi, catalane, germaniche, greche, slovene e croate e quelle parlanti il francese, il franco-provenzale, il friulano, il ladino, l'occitano e il sardo»; e che la «normativa comunitaria» riconosce, accanto alla tutela delle lingue regionali o minoritarie di cui alla Carta europea delle lingue regionali o minoritarie, fatta a Strasburgo il 5 novembre 1992, «la protezione delle minoranze nazionali e dei diritti e delle libertà delle persone appartenenti a queste minoranze» e garantisce «ad ogni persona appartenente ad una minoranza nazionale il diritto all'eguaglianza di fronte alla legge e ad una eguale protezione dalla legge» attraverso l'adozione di «misure adeguate in vista di promuovere, in tutti i settori della vita economica, sociale, politica e culturale una eguaglianza piena ed effettiva tra le persone appartenenti ad una minoranza nazionale e quelle appartenenti alla maggioranza» (sono richiamati gli artt. 1 e 2 della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali, fatta a Strasburgo il 1° febbraio 1995, ratificata e resa esecutiva dall'Italia con legge 28 agosto 1997, n. 302);

che egli ricorda, inoltre, che gli Stati europei hanno predisposto vari strumenti per garantire la rappresentanza politica delle minoranze etniche e linguistiche in materia elettorale e, in particolare, per limitare gli effetti conseguenti alla previsione di soglie di sbarramento: o introducendo deroghe a tali soglie proprio per le liste espresse da minoranze etniche o linguistiche (come previsto dall'art. 87, primo comma, numero 3, del d.P.R. 20 marzo 1957, n. 361, recante «Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati»), ovvero consentendo loro il collegamento con altre liste;

che tale ultima soluzione, adottata con le disposizioni censurate dal rimettente, non contrasterebbe con il principio di eguaglianza, poiché non mirerebbe a garantire una rappresentanza alle minoranze in quanto tali, ma sarebbe diretta a creare un'effettiva eguaglianza nel procedimento elettorale sia tra tali minoranze e il resto della popolazione, sia tra le diverse minoranze (sul punto richiamando i punti 22 e 23 del Codice di buona condotta in materia elettorale, adottato dalla Commissione di Venezia nel corso della 52a sessione - Venezia, 18-19 ottobre 2002);

che la stessa Corte costituzionale, nella sentenza n. 159 del 2009, avrebbe affermato che la tutela delle minoranze linguistiche costituisce un principio fondamentale dell'ordinamento costituzionale;

che, in tale contesto, le disposizioni censurate si porrebbero in contrasto con il principio di eguaglianza, con le garanzie riconosciute dall'art. 48 Cost. al diritto di voto e dall'art. 51 Cost. per l'accesso in condizioni di eguaglianza alle cariche elettive, poiché la previsione di «correttivi» a tutela delle minoranze linguistiche ed etniche non sarebbe rivolta in eguale misura e con identica efficacia nei confronti di tutti i gruppi espressione delle minoranze linguistiche riconosciute espressamente nel nostro ordinamento;

che la riserva dei correttivi ricordati alle sole liste di candidati delle tre minoranze individuate all'art. 12, comma 9, della legge n. 18 del 1979 lascerebbe senza valida giustificazione il trattamento deteriore delle altre minoranze - quelle albanesi, catalane, greche, croate e quelle parlanti il francese e il franco-provenzale, il friulano, il ladino, l'occitano e il sardo - pure riconosciute dalla legislazione nazionale;

che il Tribunale ordinario di Trieste, seconda sezione civile, con ordinanza del 12 agosto 2014, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 12, comma 9, 21, comma 1, numeri 1) e 3), e 22, commi 2 e 3, della legge n. 18 del 1979, nel testo vigente in seguito alle modificazioni apportate dalla legge n. 10 del 2009, in riferimento agli artt. 2, 3, 48, secondo comma, e 51, primo comma, Cost.;

che il giudice *a quo* premette che, nell'ambito di un giudizio promosso con ricorso ai sensi dell'art. 702-bis cod. proc. civ., alcuni cittadini, residenti in Comuni «friulianofoni», ai sensi dell'art. 3 della legge n. 482 del 1999, ed iscritti nelle liste elettorali di Comuni appartenenti alla circoscrizione europea II nord orientale per le elezioni dei rappresentanti italiani al Parlamento europeo, hanno convenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri e il Ministro dell'interno, affinché sia accertato il loro diritto all'esercizio del voto libero, eguale, personale e diretto nelle consultazioni elettorali;

che i ricorrenti assumono che tale diritto non potrebbe essere esercitato nelle forme e nei limiti previsti e garantiti dal combinato disposto degli artt. 1, 2, 3, 48, 49, 51, 56, 58 e 117, primo comma, Cost.; dell'art. 3 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848; degli artt. 20, 22, 223 e 224 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea; degli artt. 2, 6, 9, 10 e 14 del Trattato dell'Unione europea; del preambolo, secondo capoverso, e



degli artt. 10, 12, 20, 21 e 39 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea; della decisione 25 giugno 2002 e 23 settembre 2002, n. 2002/772/CE/Euratom del Consiglio dell'Unione europea, che ha modificato l'atto relativo all'elezione dei rappresentanti al Parlamento europeo a suffragio universale diretto, allegato alla decisione 20 settembre 1976, n. 76/787/CECA/CEE/Euratom del Consiglio; infine, della sentenza della Corte di giustizia 23 aprile 1986 (Parti écologiste «Les Verts» contro Parlamento europeo, in causa-294/83), e che, perciò, denunciano «la lesività delle modifiche della L. 18/79 introdotte dalla L. 10/09 in materia di elezioni europee, e dichiarando quindi di agire ai sensi degli artt. 24, comma 1 e 2, e 111, comma 1 e 2, Cost., nonché 99, 100 e 102 c.p.c.»;

che il rimettente afferma che «lo strumento adottato ex art. 702 bis c.p.c.» sarebbe «rituale», in quanto «avente ad oggetto una questione di esercizio di diritti, sia pure di natura pubblica, che si assume lesa»;

che egli osserva che sussisterebbe, in capo ai ricorrenti, l'interesse ad agire, richiamando, sul punto, le decisioni della Corte di cassazione, prima sezione civile - ordinanza 21 marzo-17 maggio 2013, n. 12060 e sentenza 4-16 aprile 2014, n. 8878 - nelle quali sarebbe stata fornita risposta affermativa in relazione ad analoga domanda di accertamento svolta da alcuni elettori circa la lesione del rispettivo esercizio del voto in modo libero, diretto e conforme alle previsioni, sia della Costituzione, sia delle fonti europee;

che, secondo il rimettente, il fatto che le elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia si siano svolte nel maggio 2014 non potrebbe porre in dubbio la concretezza ed attualità di tale interesse, giacché il medesimo problema potrebbe ragionevolmente riproporsi in occasione delle prossime elezioni, previste nel 2019;

che, dopo aver illustrato le ragioni per le quali ritiene di non accogliere varie censure prospettate dalle parti, il Tribunale ordinario di Trieste solleva questioni di legittimità costituzionale degli artt. 12, comma 9, 21, comma 1, numeri 1) e 3), e 22, commi 2 e 3, della legge n. 18 del 1979, nel testo risultante dalle modifiche introdotte dalla legge n. 10 del 2009, in riferimento agli artt. 2, 3, 48, secondo comma, e 51, primo comma, Cost., poiché tali disposizioni, contenendo «norme speciali e di deroga» rispetto alla soglia di sbarramento solo per le minoranze linguistiche «che hanno uno Stato di riferimento» (le minoranze di lingua francese della Valle d'Aosta, di lingua tedesca della Provincia di Bolzano e di lingua slovena del Friuli-Venezia Giulia), determinerebbero, per queste ultime, un trattamento differenziato rispetto alle altre minoranze linguistiche pure riconosciute dalla legge n. 482 del 1999 (in particolare, all'art. 2);

che il rimettente, a sostegno delle censure proposte, menziona la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie, fatta a Strasburgo il 5 novembre 1992, e la Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali, fatta a Strasburgo il 1° febbraio 1995, ratificata e resa esecutiva dall'Italia con legge n. 302 del 1997, dalle quali emergerebbe il pieno riconoscimento dei principi di protezione ed eguaglianza delle minoranze nazionali, anche attraverso l'adozione di misure adeguate a promuovere, in tutti i settori della vita economica, sociale, politica e culturale, una eguaglianza piena ed effettiva tra le persone appartenenti ad una minoranza nazionale e quelle appartenenti alla maggioranza;

che il giudice rimettente afferma, inoltre, che gli Stati europei avrebbero predisposto vari strumenti di tutela delle minoranze etniche e linguistiche, anche in materia elettorale;

che la stessa Corte costituzionale avrebbe più volte ribadito l'esistenza di un principio fondamentale di tutela delle minoranze linguistiche, richiamando, in particolare, la sentenza n. 215 del 2013, in cui sarebbe stata affermata l'«effettiva eguaglianza tra tutte le comunità linguistiche regionali riconosciute, anche se prive di uno Stato straniero di riferimento, quali la comunità linguistica friulanofona, cui appartengono appunto gli odierni istanti»;

che, sulla base di tali considerazioni, il rimettente assume che le norme censurate, le quali determinerebbero una disparità di trattamento non sorretta da una razionale giustificazione, si porrebbero in contrasto con gli artt. 2 e 3 Cost., come pure con la «libertà di voto ed elettorale ex artt. 48 e 51 Cost.»;

che le questioni così prospettate - afferma infine il rimettente - sarebbero rilevanti in ordine all'azione di accertamento proposta dai ricorrenti, anche alla luce della loro documentata, e pacifica, appartenenza alla comunità friulanofona (con la sola eccezione di uno degli otto ricorrenti);

che, con atti di analogo tenore, depositati in data 11 novembre 2014 nel giudizio instaurato dal Tribunale ordinario di Cagliari e in data 7 aprile 2015 in quello instaurato dal Tribunale ordinario di Trieste, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili e, comunque, infondate;

che l'Avvocatura generale dello Stato solleva plurime eccezioni di inammissibilità;

che essa osserva, anzitutto, che le ordinanze di rimessione sarebbero assolutamente carenti sotto il profilo dell'esatta individuazione delle domande proposte nei giudizi pendenti dinanzi al Tribunale ordinario di Cagliari e al Tribunale ordinario di Trieste, limitandosi a riportare le conclusioni contenute negli atti introduttivi, e che l'omessa descrizione delle fattispecie concrete impedirebbe di valutare la rilevanza delle questioni;



che, in secondo luogo, i giudici rimettenti non indicherebbero i principi espressi dalle disposizioni costituzionali che assumono lese, omettendo, altresì, di fornire un'interpretazione costituzionalmente conforme delle disposizioni censurate;

che, in terzo luogo, i rimettenti non avrebbero indicato «una concreta motivazione» in ordine alla rilevanza della questione, sottolineando l'Avvocatura generale dello Stato che le parti private non agiscono dinanzi al giudice amministrativo con gli strumenti previsti in tema di impugnazione dei risultati elettorali a tutela di un diritto attuale e asseritamente leso in concreto, bensì, di fronte al giudice civile, a tutela di un astratto diritto al voto libero, eguale, personale e diretto, così che le norme oggetto del giudizio di costituzionalità verrebbero in buona sostanza direttamente censurate per una (allo stato del tutto ipotetica e astratta) loro errata applicazione;

che i rimettenti, inoltre, non si sarebbero preoccupati di verificare la reale appartenenza dei ricorrenti ad una o più delle minoranze in ipotesi discriminate;

che, infine, l'Avvocatura generale dello Stato eccepisce l'inammissibilità delle questioni, poiché i giudici a quibus prospetterebbero vizi di illegittimità costituzionale a fronte dei quali non sarebbe possibile individuare un'univoca modalità di intervento, tale da rimuovere la (presunta) discriminazione tra le varie minoranze, introducendo un regime che, in caso di sentenza di accoglimento, consenta lo svolgimento delle elezioni senza che nel sistema si verifichino insanabili aporie (viene ricordata la sentenza della Corte costituzionale n. 271 del 2010);

che, quanto al merito delle questioni sollevate dai giudici a quibus, l'Avvocatura generale dello Stato premette che, in tema di tutela delle minoranze linguistiche, il legislatore avrebbe apprestato una disciplina generale, contenuta nella legge n. 482 del 1999, «per tutte le minoranze linguistiche storiche», e una disciplina specifica per alcune minoranze «tipiche» (quelle di lingua francese della Valle d'Aosta, di lingua tedesca del Trentino Alto-Adige, e di lingua slovena del Friuli-Venezia Giulia), quale è quella, di rango costituzionale, contenuta negli statuti delle Regioni ad autonomia speciale, nelle relative disposizioni di attuazione, e in leggi ordinarie di riforma di particolari settori;

che, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, tale differente regime di tutela sarebbe pienamente giustificato, sia dalla diversa natura e consistenza delle minoranze linguistiche storiche rispetto alle altre tre menzionate minoranze linguistiche, sia dalle differenze intercorrenti tra le stesse minoranze storiche;

che la stessa legge n. 482 del 1999 regolerebbe, infatti, in via generale, e indistintamente, piccole lingue d'enclave e lingue regionali nazionali, limitandosi a stabilire che tale generica tutela debba poi essere precisata in interventi specifici e differenziati, e che essa stessa prevederebbe, per le minoranze di lingua francese, tedesca e slovena, un grado di tutela diverso, in particolare attribuendo a tali lingue il carattere della «coufficialità», così che siano pienamente parificate alla lingua italiana, secondo i due modelli del cosiddetto «bilinguismo integrale» e della «separazione»;

che, in tale quadro normativo, non sarebbe irragionevole - secondo l'Avvocatura generale dello Stato - prevedere per quelle minoranze, «“qualificate” dalla previsione degli Statuti regionali speciali», una particolare tutela anche in materia elettorale, al fine di limitare gli effetti conseguenti alla previsione di soglie di sbarramento;

che, sul punto, l'Avvocatura generale dello Stato richiama la sentenza n. 159 del 2009, ove la Corte costituzionale avrebbe affermato che il principio fondamentale di garanzia delle minoranze linguistiche sarebbe norma programmatica di portata generale, che può condurre a differenze in forza di norme interne di pari rango costituzionale, ovvero attuative di specifici accordi internazionali: pertanto, se la protezione di idiomi alloglotti deve trovare spazio, senza intaccare il ruolo privilegiato della lingua ufficiale, sarebbe tuttavia necessario tutelare riservatamente gli ambiti in cui, in forza di norme anche di rango costituzionale, vige il bilinguismo;

che, per tali ragioni, sarebbe pienamente giustificato un regime differenziato tra minoranze linguistiche, in conseguenza della discrezionale scelta del legislatore di regolare in modo diverso situazioni tra loro disomogenee (viene menzionata la sentenza della Corte costituzionale n. 213 del 1998);

che l'Avvocatura generale dello Stato, nell'atto di costituzione nel giudizio instaurato dal Tribunale ordinario di Cagliari, evidenzia, a titolo esemplificativo, che mancherebbe la stessa individuazione di una lingua sarda unificata, risultando la stessa articolata in più dialetti dotati di significativa identità propria;

che, nell'atto di costituzione nel giudizio instaurato dal Tribunale ordinario di Trieste, essa osserva, invece, come sia del tutto ragionevole (e rientri nella libera scelta del legislatore) che alla minoranza linguistica slovena sia riconosciuto anche in materia elettorale (nazionale e regionale) uno status particolare;

che, per tutte le ragioni illustrate, l'Avvocatura generale dello Stato chiede, in entrambe le memorie, che le questioni prospettate in relazione all'art. 3 Cost. siano dichiarate non fondate;

che non sarebbero violati neppure gli artt. 48 e 51 Cost., i quali riguarderebbero l'astratta possibilità di esercitare il diritto di elettorato attivo e passivo in condizioni di parità ed eguaglianza, e che tale diritto non sarebbe «minimamente



inciso dalle disposizioni di cui si tratta, discendendo il differente regime relativo alla soglia di sbarramento dalla necessità proprio di fare corretta applicazione del principio di uguaglianza a fronte di obblighi costituzionali che riguardano solo talune minoranze linguistiche»;

che gli artt. 48 e 51 Cost. non riguarderebbero, in ogni caso, il diritto di voto in sé, ma, in via del tutto ipotetica ed eventuale, la possibilità che, a voto espletato, il candidato e la lista prescelta dall'elettore non conseguano il seggio: ciò rientrerebbe, però, «nel “gioco” elettorale», e potrebbe verificarsi con qualunque sistema elettorale, proporzionale o maggioritario, in presenza o meno di soglie di sbarramento;

che, infine, l'Avvocatura generale dello Stato osserva che nessuna delle disposizioni di rango internazionale richiamate dai giudici a quibus sarebbe idonea a sostenere le argomentazioni esposte nell'ordinanza di rimessione, in quanto la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie non è mai stata ratificata dallo Stato italiano, mentre la Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali, non dettando una definizione di minoranze nazionali, conterrebbe affermazioni di principio difficilmente applicabili;

che, nell'imminenza dell'udienza pubblica, in data 24 maggio 2016, l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato memorie in entrambi i giudizi, anch'esse di analogo tenore, in cui insiste per l'inammissibilità e, in subordine, per l'infondatezza delle questioni prospettate dal Tribunale ordinario di Cagliari e dal Tribunale ordinario di Trieste;

che, quanto all'ammissibilità delle questioni sollevate, l'Avvocatura generale dello Stato, oltre a ribadire le eccezioni già esposte nell'atto di costituzione, rileva che le ordinanze di rimessione sarebbero carenti in punto di motivazione sulla rilevanza, poiché si limiterebbero a prospettare l'esistenza di un interesse all'accertamento, astratto e pro futuro, di un diritto che si assume leso dalle stesse previsioni normative censurate, e che, senza offrire una motivazione «ampia, articolata ed approfondita», prospetterebbero questioni di legittimità costituzionale che difettano del requisito dell'incidentalità;

che si tratterebbe, invero, di una *lis ficta*, ossia di un'impugnazione diretta della legge della cui costituzionalità si dubita, che la giurisprudenza della Corte costituzionale sarebbe ferma nel ritenere inammissibile;

che, per tali ragioni - ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato - non vi sarebbero motivi per discostarsi dal precedente rappresentato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 110 del 2015;

che tale giurisprudenza potrebbe, infatti, risultare inconferente solo laddove altro rimedio non fosse consentito (è richiamata la sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014), ma che non sarebbe questo il caso, essendo prospettabili altre vie d'azione più consone;

che, nel merito, oltre a ribadire quanto già esposto nell'atto di costituzione, l'Avvocatura generale dello Stato sottolinea che la scelta compiuta dal legislatore non sarebbe discriminatoria, in quanto la stessa legge n. 482 del 1999, attribuendo alle lingue francese, tedesca e slovena carattere di «cofficialità» - ossia di equiparazione alla lingua italiana - evidenzerebbe il particolare riconoscimento accordato a queste tre minoranze e che tale distinzione si fonderebbe, ragionevolmente, sulla differente natura e consistenza di tali minoranze rispetto alle altre, e sarebbe preordinata a bilanciare la tutela di speciali e specifiche minoranze linguistiche con l'esigenza di non frammentare eccessivamente la rappresentanza;

che, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, non vi sarebbe, inoltre, alcuna violazione degli artt. 48 e 51 Cost., in riferimento all'astratta possibilità di esercitare il diritto di elettorato attivo e passivo in condizioni di eguaglianza: al contrario, il differente regime della soglia di sbarramento risponderebbe proprio alla corretta applicazione del principio di eguaglianza a fronte di obblighi costituzionali che riguardano solo talune minoranze linguistiche;

che nel giudizio instaurato dal Tribunale ordinario di Cagliari si sono costituiti - con due distinti atti, di identico tenore, depositati in data 11 novembre 2014 - alcuni dei ricorrenti nel giudizio principale;

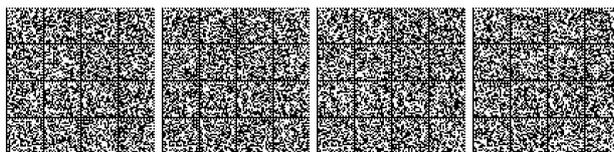
che, in particolare, un primo atto di intervento è stato spiegato da C.F., G.S. e P.A. e un secondo atto di intervento da C.M., Z.P.F. e M.P.;

che le difese delle parti private chiedono l'accoglimento delle questioni sollevate dal rimettente;

che le medesime parti, in data 24 maggio 2016, hanno depositato ulteriore memoria, in cui viene, anzitutto, approfondito il profilo dell'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale, sollevate nell'ambito di azioni di accertamento, aventi ad oggetto la disciplina legislativa in materia elettorale;

che, a tal fine, sono ricostruite le vicende processuali che hanno condotto la Corte di cassazione a sollevare le questioni di legittimità costituzionale decise dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 1 del 2014, nonché le analoghe vicende che hanno indotto alcuni giudici ordinari a promuovere questioni di legittimità costituzionale su disposizioni della legge per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia;

che le parti ricordano che uno di questi giudizi di legittimità costituzionale è già stato deciso dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 110 del 2015, che ha dichiarato l'inammissibilità di questioni sollevate nell'ambito di azioni di



accertamento, in quanto le vicende elettorali relative all'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia ben possono, a differenza di quelle relative al Parlamento nazionale, essere oggetto di ricorso di fronte all'autorità giudiziaria, la quale può, in quella sede, sollevare questioni di legittimità costituzionale;

che, rispetto alla decisione della Corte costituzionale da ultimo citata, esse assumono che i rimedi giudiziari ordinari esperibili prima e dopo le consultazioni elettorali non sarebbero adeguati a tutelare pienamente la libertà di voto rispetto a norme asseritamente incostituzionali contenute nella disciplina per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia;

che esse ritengono, inoltre, che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 110 del 2015, si sarebbe «sostituita alla Corte di cassazione» nel decidere una questione di giurisdizione, poiché - ritenendo non possibile, nell'ambito di un'azione di accertamento del diritto di voto instaurata di fronte al giudice ordinario, sollevare questioni di legittimità costituzionale - avrebbe implicitamente demandato la garanzia di tale diritto soggettivo al giudice amministrativo, di fronte al quale sono impugnabili gli atti del procedimento elettorale;

che, più in generale, osservano - ancora richiamando criticamente quanto statuito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 110 del 2015 - che «[s]e esiste un diritto di votare secondo Costituzione e questo è stato accertato e dichiarato con la sentenza n. 8878/2014 questo deve valere in tutti i casi in cui è prevista una elezione»;

che una disparità di tutela a seconda del tipo di elezione non sarebbe giustificabile, poiché l'art. 48 Cost. non consentirebbe di differenziare a seconda che il diritto di voto sia esercitato per eleggere un organo rappresentativo ovvero un altro;

che, nel giudizio originato dall'ordinanza di rimessione del Tribunale ordinario di Trieste, si sono costituiti, con atto depositato il 1° aprile 2015, le parti del giudizio principale, chiedendo l'accoglimento delle questioni sollevate dal rimettente;

che le parti assumono che le disposizioni censurate dal rimettente contrasterebbero con «parametri di giudizio comunitari», menzionando una pluralità di disposizioni contenute nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, e con «parametri di costituzionalità del sistema CEDU»;

che esse ricordano poi le disposizioni costituzionali poste a tutela delle minoranze linguistiche - gli artt. 2, 3 e 6 Cost. - e come tali disposizioni siano ulteriormente rafforzate sul territorio della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia dall'art. 3 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), e dal decreto legislativo 12 settembre 2002, n. 223 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia per il trasferimento di funzioni in materia di tutela della lingua e della cultura delle minoranze linguistiche storiche nella regione);

che gli evocati principi costituzionali avrebbero «fatto sentire la loro influenza, anche a favore della lingua friulana», conducendo a ritenere non applicabile la legislazione statale nel territorio della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia (è citata la sentenza n. 215 del 2013), e che le questioni di legittimità costituzionale all'esame della Corte costituzionale prenderebbero «le mosse proprio dal fatto che le attuali clausole legislative di tutela linguistica, riservate alle cosiddette minoranze linguistiche forti o con stato» non sarebbero più compatibili con la giurisprudenza costituzionale più recente, la quale avrebbe riconosciuto l'ormai pacifico rilievo, ad ogni effetto, anche delle minoranze linguistiche «deboli o senza stato» (anche sul punto è citata la sentenza della Corte costituzionale n. 215 del 2013);

che una minoranza linguistica riconosciuta, quale è quella friulanofona, non potrebbe vedersi discriminata da parte dell'ordinamento italiano solamente «in quanto priva di stato estero di riferimento»;

che l'art. 3 dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia pone sullo stesso piano tutti i gruppi linguistici presenti nel territorio regionale;

che tali principi dovrebbero applicarsi a tutte le materie, ed anche a quella elettorale, tant'è - assumono le parti private - che la stessa legislazione elettorale statale darebbe rilievo agli ordinamenti speciali per l'applicabilità delle formule di favore di volta in volta previste;

che, nell'imminenza dell'udienza pubblica, in data 20 maggio 2016, le parti costituite nel giudizio di fronte al Tribunale ordinario di Trieste hanno depositato un'ulteriore memoria, in cui replicano alle osservazioni dell'Avvocatura generale dello Stato;

che, quanto alle eccezioni di inammissibilità sollevate dall'Avvocatura generale dello Stato, le parti osservano che delle disposizioni censurate non sarebbe possibile dare un'interpretazione costituzionalmente conforme e che solo l'accoglimento delle questioni sollevate dal giudice *a quo* consentirebbe di dare effettiva parità di trattamento, garantita dagli artt. 2, 3 e 6 Cost., alle minoranze linguistiche riconosciute dalla legge n. 482 del 1999 e tutelate dall'art. 3 dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia e dalla relativa disciplina di attuazione;



che sussisterebbe, inoltre, l'interesse delle parti ad agire nel giudizio principale, in quanto il ricorso sarebbe stato promosso prima dello svolgimento della consultazione elettorale del 2014, allo scopo di potere esercitare il diritto di voto sotto la vigenza di una legislazione elettorale «costituzionalmente compatibile», anziché dover attendere l'esito finale dell'applicazione di leggi elettorali incostituzionali per impugnarne, in un momento successivo, i risultati;

che, quanto alla concretezza dell'interesse ad agire, le parti evidenziano che il ricorso è stato promosso in relazione ad una legislazione elettorale che, nel 2009, aveva già trovato applicazione;

che i ricorrenti - in qualità di appartenenti alla minoranza friulanofona - vanterebbero anche un interesse all'affermazione dell'eguaglianza tra minoranze linguistiche (sono menzionate le sentenze della Corte costituzionale n. 215 del 2013 e n. 159 del 2009) e, infatti, l'accertamento richiesto nel giudizio pendente avanti al Tribunale civile di Trieste risulterebbe riferito non soltanto alle questioni elettorali, ma all'affermazione di fondamentali principi di parità di trattamento tra tutte le comunità linguistiche autoctone legislativamente riconosciute;

che, quanto al merito delle censure sollevate dal giudice rimettente, le parti ribadiscono - anche attraverso il richiamo alle già menzionate decisioni della Corte costituzionale - la necessità di garantire l'eguaglianza tra minoranze linguistiche, in particolare ricordando i caratteri e la diffusione della comunità linguistica friulanofona;

che, infine, esse, in via subordinata, chiedono alla Corte costituzionale di operare un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in merito alla «compatibilità della legislazione elettorale interna per il Parlamento Europeo rispetto all'ordinamento comunitario», in relazione al mantenimento in vigore nell'ordinamento interno di uno Stato membro delle discriminazioni legislative tendenti ad escludere, o comunque a trattare in maniera peggiore, ai fini dell'elezione dei rappresentanti dei propri cittadini comunitari in seno al Parlamento europeo, le minoranze linguistiche che non siano «collegate a uno Stato estero».

Considerato che il Tribunale ordinario di Cagliari, con ordinanza del 12 maggio 2014, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 12, comma 9, 21, comma 1, numeri 1) e 3), e 22, commi 2 e 3, della legge 24 gennaio 1979, n. 18 (Elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia), nel testo risultante dalle modifiche introdotte dalla legge 20 febbraio 2009, n. 10 (Modifiche alla legge 24 gennaio 1979, n. 18, concernente l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia), in riferimento agli artt. 3, 48, secondo comma, e 51, primo comma, della Costituzione;

che il Tribunale ordinario di Trieste, seconda sezione civile, con ordinanza del 12 agosto 2014, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 12, comma 9, 21, comma 1, numeri 1) e 3), e 22, commi 2 e 3, della legge n. 18 del 1979, nel testo risultante dalle modifiche apportate dalla legge n. 10 del 2009, in riferimento agli artt. 2, 3, 48, secondo comma, e 51, primo comma, Cost.;

che entrambi i rimettenti lamentano che le disposizioni censurate tratterebbero in modo diseguale le liste di candidati eventualmente presentate da partiti o gruppi politici espressi dalle minoranze di lingua francese della Valle d'Aosta, di lingua tedesca della Provincia autonoma di Bolzano, di lingua slovena del Friuli-Venezia Giulia, favorendole rispetto alle liste eventualmente presentate da altre minoranze linguistiche «riconosciute e tutelate da una legge dello Stato o da Convenzioni internazionali sottoscritte e ratificate dall'Italia» e, in particolare, dall'art. 2 della legge 15 dicembre 1999, n. 482 (Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche);

che i giudizi, avendo ad oggetto le medesime disposizioni, e in parte gli stessi parametri costituzionali, devono essere riuniti per essere decisi con un'unica pronuncia;

che le questioni prospettate sono manifestamente inammissibili, per le ragioni già evidenziate da questa Corte nella sentenza n. 110 del 2015;

che, infatti, entrambi i giudici rimettenti, quanto all'interesse ad agire dei ricorrenti nei due giudizi, si limitano a richiamare, con un rinvio per relationem, i contenuti delle decisioni della Corte di cassazione, prima sezione civile, 21 marzo-17 maggio 2013, n. 12060 e 4-16 aprile 2014, n. 8878, e a citare il petitum delle domande rispettivamente presentate da costoro, relative all'accertamento della conformità a Costituzione del loro diritto di voto;

che, così facendo, entrambi i giudici a quibus non argomentano, sul punto, in modo sufficiente e non implausibile, così da esimere questa Corte da un riesame della motivazione in ordine alla rilevanza delle questioni prospettate (*ex multis*, sentenze n. 110 del 2015, n. 200 del 2014, n. 91 del 2013 e n. 41 del 2011);

che, in particolare, in relazione alle questioni di legittimità costituzionale sollevate, i rimettenti non offrono un'adeguata motivazione sull'appartenenza dei ricorrenti alle specifiche minoranze linguistiche, asseritamente discriminate, limitandosi ad affermare, il solo Tribunale ordinario di Trieste, che essi sono di lingua friulanofona, nulla invece essendo esposto dal Tribunale ordinario di Cagliari;



che, inoltre, le disposizioni di legge regolanti l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia possono pervenire al vaglio di legittimità costituzionale secondo l'ordinaria via incidentale, in un giudizio avente ad oggetto una controversia concretamente originatasi nel procedimento elettorale (sentenza n. 110 del 2015);

che, in particolare, contrariamente a quanto affermato dalla difesa delle parti costituite, il diritto costituzionale di voto, nelle elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, può trovare tutela non solo successivamente alle elezioni, attraverso l'impugnazione dei risultati elettorali, ma anche nell'ambito del procedimento elettorale preparatorio, nelle ipotesi previste dall'art. 129 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'art. 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), in ossequio al principio per cui il sindacato su atti immediatamente lesivi del diritto a partecipare alle elezioni rappresenta una garanzia fondamentale dei cittadini e deve svolgersi attraverso una tutela giurisdizionale piena e tempestiva (sentenza n. 236 del 2010);

che tali possibilità di tutela di fronte al giudice comune giustificano il differente trattamento delle questioni di legittimità costituzionale ora in esame, rispetto a quelle sollevate nell'ambito di azioni volte all'accertamento della pienezza del diritto di voto in relazione alle elezioni per il rinnovo del Parlamento nazionale, diritto che, invece, non può trovare tutela giurisdizionale, in virtù di quanto disposto dall'art. 66 Cost. e dall'art. 87 del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati), quali interpretati dai giudici comuni e dalle Camere in sede di verifica delle elezioni (sentenza n. 259 del 2009 e ordinanza n. 512 del 2000), anche alla luce della mancata attuazione della delega contenuta nell'art. 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile), nella parte in cui autorizzava il Governo ad introdurre la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo nelle controversie concernenti atti del procedimento elettorale preparatorio, oltre che per le elezioni amministrative ed europee, anche per quelle per il rinnovo della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi,*

*dichiara manifestamente inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 12, comma 9, 21, comma 1, numeri 1) e 3), e 22, commi 2 e 3, della legge 24 gennaio 1979, n. 18 (Elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia), come modificati dalla legge 20 febbraio 2009, n. 10 (Modifiche alla legge 24 gennaio 1979, n. 18, concernente l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia), promossi, in riferimento agli artt. 2, 3, 48, secondo comma, e 51, primo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Cagliari e dal Tribunale ordinario di Trieste, seconda sezione civile, con le ordinanze indicate in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 giugno 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Nicolò ZANON, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 7 luglio 2016.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



## N. 166

*Ordinanza 15 giugno - 7 luglio 2016*

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

**Consiglio superiore della magistratura - Pretesa della Corte dei conti di assoggettare alla resa del conto ai sensi dell'art. 44 del R.D. n. 1214 del 1934, l'Organo di autogoverno della Magistratura - Conflitto sollevato dal C.S.M. nei confronti della Corte dei conti.**

- Nota del Presidente della Corte dei conti - sezione giurisdizionale per la Regione Lazio, 21 maggio 2015, n. 362; sentenza della Corte dei conti - sezione giurisdizionale per la Regione Lazio, 17 febbraio 2016, n. 70

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

*Giudici :* Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della nota del Presidente della Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Lazio, 21 maggio 2015, n. 362, e della sentenza della Corte dei conti - sezione giurisdizionale per la Regione Lazio, 17 febbraio 2016, n. 70, promosso dal Consiglio superiore della magistratura con ricorso depositato in cancelleria il 10 marzo 2016 ed iscritto al n. 5 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2016, fase di ammissibilità.

Udito nella camera di consiglio del 15 giugno 2016 il Giudice relatore Daria de Pretis.

Ritenuto che, con ricorso depositato il 10 marzo 2016, il Consiglio superiore della magistratura (di seguito *CSM*) ha sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti della Corte dei conti, «in relazione alla illegittima pretesa di assoggettare alla resa del conto ai sensi dell'art. 44 del R.D. n. 1214 del 1934, l'Organo di autogoverno della Magistratura (pretesa resa esplicita sia nella nota della Procura Regionale Lazio [...] dell'11 giugno 2015 [*recte*, nella nota del Presidente della Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Lazio 21 maggio 2015, n. 362], sia nella successiva sentenza della Sezione giurisdizionale per il Lazio 17 febbraio 2016, n. 70 [...])»;

che, con la nota del 21 maggio 2015, al fine di aggiornare l'anagrafe dei soggetti titolari di gestioni di denaro, beni o valori assoggettabili alla resa del relativo conto, il Presidente della Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Lazio, invitava formalmente il CSM. «a comunicare i nominativi e le funzioni specifiche di coloro i quali dovessero essere qualificati agenti contabili operanti nel proprio ambito e a presentare i conti a partire dall'anno 2010, essendo risultato che l'ultimo conto giudiziale era stato presentato nel 1999»;

che il Comitato di presidenza del CSM rispondeva (tramite nota del 31 luglio 2015 del Segretario generale) che il CSM «non rientrava nel novero degli enti sottoposti ai doveri di rendicontazione periodica alla Corte dei Conti secondo la disciplina degli artt. 44 e ss. del R.D. 12 luglio 1934, n. 1214»; ciò «per via del particolare regime di autonomia regolamentare e contabile che caratterizza l'Organo di governo autonomo della magistratura, in ragione della sua speciale collocazione costituzionale»;

che, secondo quanto riferisce il ricorrente, il CSM, nell'esercizio del proprio potere regolamentare, ha disciplinato con deliberazione del 27 giugno 1996 «verifiche di legittimità dell'operato in materia contabile» e, dunque, sarebbe venuta meno «la sottoposizione alla giurisdizione pubblica di conto, proprio al fine di realizzare la piena autonomia del C.S.M., che passa anche tramite l'autonomia contabile», tanto è vero che «ormai dal 1997 il Consiglio - pacificamente - non presenta più tale rendicontazione alla Corte dei conti»;



che, con atto notificato il 10 settembre 2015, il Magistrato relatore per i conti erariali presso la sezione giurisdizionale per la Regione Lazio - non condividendo le conclusioni del CSM - richiedeva al Presidente della sezione una pronuncia della sezione stessa ai sensi dell'art. 30, comma 2, del regio decreto 13 agosto 1933, n. 1038 (Approvazione del regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei conti);

che con sentenza 17 febbraio 2016, n. 70, la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Lazio, dichiarava «gli agenti contabili operanti nell'ambito del Consiglio Superiore della Magistratura [...] - e cioè l'istituto cassiere, l'economista ed il consegnatario dei beni - soggetti al giudizio di conto di competenza della Corte dei conti» e, per l'effetto, ordinava «al Consiglio Superiore della Magistratura di depositare i conti degli agenti contabili, come sopra indicati, relativi all'anno 2014»;

che il ricorso è diretto a ottenere la dichiarazione che non spetta alla Corte dei conti «esercitare la giurisdizione contabile nei confronti del C.S.M.» e che gli agenti contabili del CSM («istituto cassiere, economista e consegnatario dei beni») non sono soggetti al giudizio di conto di competenza della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 44 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 (Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti), con conseguente annullamento degli atti indicati in epigrafe;

che, secondo il ricorrente, il conflitto avrebbe un «evidente tono costituzionale», in quanto la pretesa della Corte dei conti avrebbe prodotto «una grave lesione all'autonomia costituzionale del C.S.M. medesimo, per come garantita dall'art. 101 e seguenti Cost.».

Considerato che, in sede di controllo di ammissibilità del ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, a norma dell'art. 37, terzo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), alla Corte costituzionale è demandata esclusivamente la valutazione, in camera di consiglio e senza contraddittorio, circa l'esistenza di materia di un conflitto la cui risoluzione spetti alla sua competenza - valutazione preliminare e interlocutoria che non pregiudica ogni successiva decisione anche in punto di ammissibilità;

che, nel caso in esame, ricorrono i requisiti previsti dall'art. 37 della suddetta legge ai fini della ammissibilità del ricorso per conflitto di attribuzione, poiché:

a) sotto il profilo soggettivo: da un lato al CSM è già stato riconosciuto lo status di potere dello Stato (ad esempio, sentenze n. 284 del 2005, n. 380 del 2003, n. 270 del 2002), trattandosi di un organo «di rilievo costituzionale» (sentenze n. 435 e 419 del 1995, n. 189 del 1992, n. 148 del 1983), direttamente investito di determinate funzioni dalla Costituzione, con competenza ad esercitarle in via definitiva ed in posizione di indipendenza da altri poteri; dall'altro la sezione giurisdizionale per la Regione Lazio della Corte dei conti, proprio in quanto organo giurisdizionale, deve considerarsi, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, abilitata a essere parte di un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato;

b) sotto il profilo oggettivo, è lamentata la lesione della sfera di autonomia costituzionale del CSM, la quale ha un fondamento implicito nell'art. 104 della Costituzione;

che, pertanto, nella presente sede meramente deliberatoria, il ricorso, anche in ragione della peculiarità della fattispecie da trattare in contraddittorio, deve dichiararsi ammissibile, salva ed impregiudicata ogni pronuncia definitiva anche in tema di ammissibilità del medesimo (ordinanza n. 196 del 1996).

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara ammissibile, a norma dell'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), il ricorso per conflitto di attribuzione proposto dal Consiglio superiore della magistratura nei confronti della Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Lazio;*

*dispone:*

a) *che la cancelleria della Corte dia immediata comunicazione al ricorrente della presente ordinanza;*

b) *che, a cura del ricorrente, il ricorso e la presente ordinanza siano notificati alla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Lazio, entro il termine di sessanta giorni dalla comunicazione di cui al punto a), per essere successivamente*



depositati, con la prova dell'avvenuta notifica, nella cancelleria di questa Corte entro il termine di trenta giorni previsto dall'art. 24, comma 3, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 giugno 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Daria de PRETIS, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 7 luglio 2016.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_160166

N. 167

*Ordinanza 22 giugno - 7 luglio 2016*

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

**Immunità parlamentare - Procedimento civile a carico di un deputato - Conflitto sollevato dal Giudice monocratico del Tribunale ordinario di Prato.**

– Deliberazione della Camera dei deputati del 28 novembre 2012 (Doc. IV-*quater*, n. 23).

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

*Giudici :* Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Nicolò ZANON, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

#### ORDINANZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della deliberazione della Camera dei deputati del 28 novembre 2012, relativa alla insindacabilità, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, delle opinioni espresse dall'on. Lucio Barani nei confronti del Sistema Integrato Ospedali Regionali (SIOR) ed altri, promosso dal Giudice monocratico del Tribunale ordinario di Prato, con ricorso notificato il 19-23 gennaio 2015, depositato in cancelleria il 20 febbraio 2015 ed iscritto al n. 4 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2014, fase di merito.

Visti l'atto di costituzione della Camera dei deputati, nonchè gli atti di intervento del Sistema Integrato Ospedali Regionali (S.I.O.R.) e quello, fuori termine, di Barani Lucio;

udito nella camera di consiglio del 22 giugno il Giudice relatore Giuseppe Frigo.

Ritenuto che, con ricorso depositato l'11 agosto 2014, il Tribunale ordinario di Prato, in composizione monocratica, ha proposto conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti della Camera dei deputati, in relazione alla deliberazione del 28 novembre 2012 (Doc. IV-*quater*, n. 23), con la quale l'Assemblea ha dichiarato che i fatti per i quali è in corso, davanti al Tribunale ricorrente, il giudizio civile promosso nei confronti dell'on. Lucio Barani dal Sistema Integrato Ospedali Regio-



nali (SIOR) e dalle Aziende USL n. 1 di Massa e Carrara, n. 2 di Lucca, n. 3 di Pistoia e n. 4 di Prato, concernono opinioni espresse dal predetto deputato nell'esercizio delle sue funzioni di parlamentare e, dunque, insindacabili ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione;

che, secondo quanto riferito nell'atto introduttivo, il SIOR e le citate aziende sanitarie hanno convenuto in giudizio l'on. Barani con domanda di risarcimento del danno non patrimoniale e di pagamento della riparazione pecuniaria prevista dalla legge sulla stampa, in relazione ad una serie di dichiarazioni rilasciate dal convenuto ad organi di stampa e ad emittenti televisive tra il mese di marzo e quello di maggio 2011, ritenute dalle parti attrici gravemente lesive del proprio prestigio e della propria reputazione;

che tali dichiarazioni concernono, in particolare, presunte infiltrazioni mafiose nelle aziende sanitarie della Regione Toscana, asseriti aggiramenti dei sistemi di controllo sugli appalti pubblici, aumenti ingiustificati dei costi e sprechi di risorse economiche verificatisi nella costruzione di quattro ospedali;

che, ad avviso del Tribunale ricorrente, non sarebbe ravvisabile alcun nesso funzionale - nei sensi precisati dalla giurisprudenza costituzionale - tra le dichiarazioni extra moenia oggetto di giudizio e gli atti, anche «atipici», costituenti esercizio delle funzioni parlamentari indicati nella delibera impugnata: di qui la richiesta di dichiarare che non spettava alla Camera dei deputati affermare l'insindacabilità delle opinioni espresse all'on. Barani e di conseguente annullamento della delibera stessa;

che il conflitto è stato dichiarato ammissibile con ordinanza n. 286 del 2014, notificata, unitamente al ricorso introduttivo, il 19-23 gennaio 2015 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 9 del 4 marzo 2015;

che, con atto depositato il 13 marzo 2015, si è costituita la Camera dei deputati, la quale ha eccepito, in via preliminare, l'inammissibilità del conflitto nella parte relativa alle dichiarazioni che non risultano riprodotte esattamente nel ricorso introduttivo, chiedendone, nel merito, il rigetto quanto alle restanti parti;

che, con atto depositato il 13 gennaio 2015, sono intervenuti il SIOR e le Aziende USL n. 1 di Massa e Carrara, n. 2 di Lucca, n. 3 di Pistoia e n. 4 di Prato, instando per l'accoglimento del ricorso;

che è intervenuto, altresì, l'on. Barani con atto depositato il 14 giugno 2016 e, dunque, oltre il termine previsto dagli artt. 4, comma 4, e 24, comma 4, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale;

che, con atto depositato il 15 giugno 2016, il Tribunale ordinario di Prato - rilevato che nel procedimento civile che ha originato il conflitto le parti attrici hanno presentato dichiarazione di rinuncia agli atti del giudizio, accettata dal convenuto, e che ciò comporta il venir meno dell'interesse all'annullamento della delibera impugnata - ha dichiarato di rinunciare al conflitto;

che la rinuncia è stata accettata dalla Camera dei deputati, oltre che dai soggetti intervenuti.

Considerato che, a norma dell'art. 24, comma 6, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, la rinuncia al ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, «qualora sia accettata da tutte le parti costituite, estingue il processo»;

che, essendosi verificata la predetta condizione, il presente giudizio va, dunque, dichiarato estinto.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara estinto il processo.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 giugno 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Giuseppe FRIGO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 7 luglio 2016.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 131

*Ordinanza del 23 giugno 2015 del Tribunale di Siena nel procedimento civile  
promosso da Batani Barbara contro Società Edilizia Cooperativa Colli in Chianti*

**Contratto, atto, negozio giuridico - Compravendita di immobile da costruire - Tutele dell'acquirente previste dal decreto legislativo n. 122 del 2005 - Inapplicabilità ai contratti preliminari di vendita di immobili esistenti "sulla carta" (non ancora muniti della richiesta di permesso di costruire).**

- Decreto legislativo 20 giugno 2005, n. 122 (Disposizioni per la tutela dei diritti patrimoniali degli acquirenti di immobili da costruire, a norma della L. 2 agosto 2004, n. 210), artt. 1, lett. *d*), 5 e 6, lett. *i*).

## TRIBUNALE ORDINARIO DI SIENA

Il giudice, sciogliendo la riserva assunta all'udienza del 16 giugno 2015, ha pronunciato la seguente ordinanza con ricorso ex art. 702-*bis* codice di procedura civile le sigg.re Cinzia Batani e Barbara Batani hanno chiesto la restituzione, ex art. 2033 codice civile, rispettivamente dell'importo di euro 38.752,22 e di euro 34.382,04, da esse corrisposte, in qualità di soci prenotari di alloggi, alla Società edilizia cooperativa Colli in Chianti, deducendo, in particolare:

— di avere sottoscritto, rispettivamente in data 24 agosto 2008 e 19 settembre 2005, verbale di prenotazione di una *suite* nell'ambito dell'intervento denominato Montarioso Suites;

— di avere effettuato, in esecuzione degli impegni assunti con la sottoscrizione, versamenti a titolo di acconto e di seconda rata, come del resto riconosciuto per scritto dalla stessa Cooperativa;

— di non avere possibilità di recedere dalla stessa, essendo la facoltà di recesso subordinata al reperimento di nuovo socio sostituto;

— di non avere ricevuto la prestazione di garanzie ad opera di controparte, a ciò invece obbligata dal disposto di cui all'art. 2, decreto legislativo n. 122/05, qui applicabile, stante la qualificabilità della sottoscrizione del verbale di prenotazione alla stregua di preliminare di vendita di immobile da costruire — laddove, invece, l'assegnazione dell'immobile, una volta realizzato, corrisponderebbe alla stipula del definitivo;

— di avere pertanto diritto alla restituzione delle somme versate, stante la necessità di dichiarare la nullità della prenotazione effettuata.

Ritualmente costituitasi, la Cooperativa convenuta ha chiesto il rigetto dell'avversa pretesa, deducendo, in via pregiudiziale, l'incompetenza del giudice adito, in forza della clausola compromissoria contenuta nel propria atto costitutivo e sottoscritta dalle prenotatarie, nonché l'improcedibilità dell'azione per mancato previo esperimento della procedura di negoziazione assistita; e rilevando, nel merito, l'infondatezza dell'avversa pretesa, a fronte dell'inapplicabilità della disciplina speciale invocata. derivante dalla destinazione non residenziale degli immobili prenotati e dalla mancanza, all'epoca della sottoscrizione da parte della sig.ra Barbara Batani, di una domanda presentata ai competenti uffici per l'ottenimento del permesso di costruire.

Preliminarmente, deve rilevarsi l'inapplicabilità, *ratione temporis*, alla fattispecie in esame della condizione di procedibilità costituita dal previo tentativo di negoziazione assistita, atteso che, secondo la regola di diritto intertemporale di cui all'art. 3, comma 8, decreto-legge n. 132/14, la predetta condizione opera dal novantesimo giorno successivo all'entrata in vigore della legge di conversione, risalente al 10 novembre 2014 — laddove, invece, l'introduzione della presente causa con il deposito del ricorso è avvenuta in data 19 novembre 2014: donde, deve farsi luogo al rigetto dell'eccezione di improcedibilità dell'azione.

Parimenti, sempre in via preliminare, occorre rigettare l'eccezione di incompetenza dell'Autorità giudiziaria adita, stante l'inoperatività, nei confronti delle odierne ricorrenti, della clausola compromissoria contenuta nell'art. 43 dell'atto costitutivo della Cooperativa — clausola pur valida ed efficace, in quanto conforme al disposto dell'art. 34, decreto



legislativo n. 5/03, siccome recante il riferimento al numero degli arbitri, alla modalità della loro selezione e conferente il potere di nomina degli stessi a soggetto estraneo alla compagine sociale (“la norma dell’art 34 decreto legislativo 17 gennaio 2003 n. 5 contempla l’unica ipotesi di clausola compromissoria che possa essere introdotta negli atti costitutivi delle società (...) restando escluso il ricorso in via alternativa od aggiuntiva alla clausola compromissoria di diritto comune prevista dall’art. 808 c.p.c. Ne consegue che se, in violazione di tale prescrizione, l’atto costitutivo preveda invece una forma di clausola compromissoria che non rispetti i requisiti, in punto di nomina, degli arbitri indicati dalla norma speciale, la nullità di tale pattuizione comporta che la controversia societaria passa essere introdotta soltanto davanti alla autorità giudiziaria ordinaria”: Cassazione n. 15892/2011; *cf.* anche Cassazione Ord. 17287/2012). L’art. 7 del medesimo atto costitutivo prescrive, infatti, quale condizione per l’ammissione alla cooperativa, la presentazione, da parte degli aspiranti soci, di una domanda scritta contenente, tra l’altro, (lett.e)) l’espressa e separata dichiarazione di accettazione della clausola arbitrale contenuta negli articoli 43, ss.; con ciò implicitamente imponendo come necessaria, ai fini dell’operatività della clausola medesima nei confronti del singolo socio, l’espressa e separata dichiarazione di accettazione per scritto della competenza arbitrale. Ora, posto che tale dichiarazione non è, pacificamente, mai stata presentata né sottoscritta dalle ricorrenti — le quali, ciononostante, in assenza di contestazioni sul punto, ed in presenza di un espresso atto di ammissione, devono considerarsi comunque socie, come del resto evincibile dalla sottoscrizione del verbale di prenotazione da parte della società o dalle missive di ricognizione del debito dalla stessa società inoltrate all’indirizzo delle due socie — la clausola compromissoria, e dunque la convenzione di deroga alle regole sulla competenza ordinarie, non possono essere ritenute operative nei confronti delle odierne ricorrenti, con conseguente necessità di ritenere correttamente adita l’AGO.

Venendo, quindi, alla disamina nel merito delle pretese delle ricorrenti, risulta infondata e deve, pertanto, essere disattesa l’eccezione di inapplicabilità, alla fattispecie *de qua*, della disciplina di cui al decreto legislativo n. 122/05, sollevata da parte convenuta sulla scorta della rilevata limitazione dell’ambito operativo della disciplina *ex adverso* invocata in ragione della destinazione abitativa dell’immobile da costruire ed a fronte, invece, dell’incontestata destinazione turistico-alberghiera delle unità immobiliari oggetto della stipulazione per cui è causa.

Come, invero, osservato dalla stessa convenuta, l’art. 1 decreto legislativo n. 122/05 non opera distinzioni, nel delineare in via generale l’ambito di applicabilità del decreto, tra tipologie e destinazioni degli immobili da costruire; né, del resto, la limitazione operativa invocata da parte convenuta può essere fondata, con riferimento allo specifico obbligo qui allegato come violato, sul richiamo agli articoli 9-10, i quali, a ben vedere, individuano l’ambito di applicazione delle sole particolari discipline, relative all’esercizio del diritto di prelazione dell’acquirente sul bene in caso di sua vendita, all’incanto ed all’assoggettabilità a revocatoria — discipline qui non ricorrenti, né invocate, né rilevanti. Donde, ai fini dell’individuazione dell’ambito di applicazione dell’obbligo legislativo di prestare fideiussione, in assenza di espressa indicazione di un più ristretto ambito di operatività dello specifico precetto invocato, la categoria degli immobili cui il precetto è applicabile è costituita da quella ampia indicata dalla nozione generale dell’art. 1.

Ciò posto, esaminando adesso partitamente le posizioni delle due ricorrenti, e muovendo anzitutto dalla disamina della posizione della ricorrente sig.ra Barbara Batani, occorre, tuttavia, convenire con parte convenuta in ordine alla non riconducibilità del verbale di prenotazione sottoscritto dalla stessa ricorrente alla nozione di “preliminare di immobile da costruire” o di atto ad esso equipollente, destinatario della disciplina di cui al decreto legislativo n. 122/05, invocata da parte ricorrente.

L’ambito di applicazione della normativa *de qua*, infatti, deve ritenersi circoscritto, per espresso volere del legislatore, ai soli contratti preliminari o atti di assunzione di obbligo equipollenti, aventi ad oggetto un immobile non ancora compiutamente edificato, al momento della cui stipula preesista un titolo abilitativo edilizio o quantomeno il deposito di una domanda di rilascio del titolo presso le competenti Autorità amministrative, Siffatto limite operativo risulta, in particolare, evincibile, oltreché dalla nozione di “immobile da costruire” di cui all’art. 1, lett. d) anche dall’inclusione, nel contenuto necessario del contratto preliminare, del richiamo al permesso o alla relativa domanda (art. 6, lett. i)), indicativo della necessaria preesistenza dell’inoltro della domanda rispetto al momento della stipula; così come dall’individuazione, nella norma intertemporale di cui all’art. 5, del momento di deposito della predetta domanda quale *discrimen* da tenere in considerazione ai fini dell’individuazione della posteriorità dei contratti preliminari di immobili da costruire rispetto all’entrata in vigore della normativa e, dunque, ai fini dell’applicabilità *ratione temporis* della stessa.

Orbene, posto che, pacificamente, il deposito della domanda di permesso di costruire relativa al complesso immobiliare oggetto delle stipulazioni qui azionate risale alla data del 3 agosto 2006, e che, per contro, la stipula dell’atto di prenotazione ad opera della sig.ra Barbara Batani è avvenuta in data 19 settembre 2005, la fattispecie negoziale azionata, lungi dal potersi definire quale preliminare di compravendita di immobile da costruire, rientra invece nella diversa fattispecie di contratto avente ad oggetto un immobile “soltanto sulla carta”, come tale non disciplinato alla stregua del decreto legislativo 122/05.



Venendo, invece, all'analisi della domanda spiegata dalla sig.ra Cinzia Batani, occorre rilevare come risultino, in effetti, integrati tutti gli elementi costitutivi della fattispecie astratta delineata dalla normativa e come, pertanto, di essa debba farsi applicazione, ai fini della verifica della fondatezza della pretesa:

— in primo luogo, infatti, la ricorrente, in quanto persona fisica obbligatasi con la cooperativa per ottenere l'assegnazione non immediata di proprietà o diritto reale di godimento su un immobile da costruire per iniziativa dello stesso ente, risulta integrare la definizione di "acquirente" cui all'art. 1, lett. a) di cui alla normativa citata: come evincibile dalla lettura del verbale di prenotazione sottoscritto dalle parti. Invero, la cooperativa si è impegnata a trasferire in proprietà, divisa od indivisa (...) "La suite, il garage, l'attuale resede (...), al termine dell'iter urbanistico necessario per ottenere la concessione edilizia (...) ed al termine dell'intervento edilizio";

— inoltre, in ossequio alla nozione di "immobile da costruire" di cui alla lett. d) del medesimo art. 1, al momento della sottoscrizione del verbale di prenotazione della suite — atto sostanzialmente corrispondente alla stipula di un preliminare avente ad oggetto la futura cessione del bene edificando — risultava già depositata presso le competenti Autorità la domanda di rilascio del titolo abilitativo edilizio del complesso immobiliare edificando, pur non risultando ancora rilasciato il certificato agibilità, stante la mancata ultimazione dei lavori edilizi.

Orbene, com'è noto, l'applicazione della normativa citata comporta l'assoggettamento del costruttore-promittente venditore, tra l'altro, all'obbligo di cui all'art. 2, a tenore del quale entro la data della stipula di un contratto che abbia come finalità il trasferimento non immediato della proprietà o di altro diritto reale di godimento su un immobile da costruire, o di un atto ad esso equipollente — tra i quali il legislatore espressamente ricomprende, al cospetto di cooperative, quelli con cui siano state versate somme o assunte obbligazioni in vista dell'assegnazione dell'unità immobiliare edificanda — il costruttore è obbligato, a pena di nullità c.d. di protezione del contratto, rilevabile soltanto dall'acquirente-parte debole, a procurare il rilascio ed a consegnare all'acquirente una fideiussione di importo corrispondente alle somme e ad ogni altro corrispettivo eventualmente riscosso. Senonché, conte pacifico, né all'atto della sottoscrizione del verbale di prenotazione, atto di assunzione dell'obbligazione pecuniaria da parte dell'acquirente, né in data anteriore o successiva — per esempio, al momento del comprovato versamento, in favore della cooperativa, degli importi oggi richiesti da parte ricorrente, di cui la stessa convenuta si è riconosciuta debitrice — alcuna garanzia è stata prestata dalla convenuta in favore della ricorrente. Di qui la necessità di dichiarare la nullità del medesimo atto di prenotazione, con conseguente insorgenza, per la ricorrente, del diritto ad ottenere la ripetizione delle somme versate in favore della convenuta, nei limiti dell'importo da questa riconosciuto con la missiva inviata in data 22 luglio 2014 e non contestato in sede giudiziale. Importo su cui decorreranno gli interessi, al tasso legale, a far data dall'esborso indebitamente sostenuto, ai sensi del disposto di cui all'art. 2033 codice civile, dovendosi ritenere il *percipiens* in mala fede, siccome scientemente inadempiente, già al momento dell'accredito delle somme *ex adverso* sborsate, avvenuto in epoca (5 maggio 2008) successiva alla sottoscrizione del verbale di prenotazione (28 aprile 2008) e, dunque, alla scadenza del termine ultimo indicato dal legislatore per l'ottemperanza all'obbligo di prestazione di garanzia.

Non ignora, per la verità, questo giudice l'evidente disparità di trattamento riservata alle due fattispecie teste menzionate, pur riferite a stipulazioni di contenuto identico ed aventi ad oggetto medesimo complesso immobiliare, in ragione del solo *discrimen* temporale costituito dalla posteriorità o meno della stipulazione rispetto al deposito della domanda di rilascio del titolo abilitativo edilizio; disparità che risulta particolarmente iniqua in ipotesi di successivo effettivo conseguimento del titolo da parte del costruttore, ed appare fornire, del resto, un incentivo all'elusione surrettizia della disciplina protezionistica da parte del contraente forte attraverso la mera anticipazione, da parte di quest'ultimo, del momento della stipula rispetto a quello dell'inoltro dell'istanza all'Autorità amministrativa. Del resto, se la *ratio* sottesa alla previsione della disciplina protezionistica per l'acquirente di immobile da costruire risiede nell'intento di introdurre più efficaci strumenti di tutela (costituiti, *ex multis*, dalla previsione dell'obbligo di prestazione di fideiussione da parte del costruttore e dall'istituzione di un fondo di garanzia) per le ipotesi in cui l'acquirente, in vista di un risparmio di spesa, si sottoponga ad operazioni negoziali connotati da un'elevata rischiosità — intesa come probabilità di abusi o di gravi inadempienze da parte dell'alienante, così come di sopravvenienza di crisi del costruttore e sua successiva sottoposizione ad esecuzione immobiliare o a procedura concorsuale — siffatta esigenza ricorre, a *fortiori* nelle ipotesi in cui l'immobile da costruire risulti, al momento della stipula, soltanto "sulla carta", ossia oggetto di progetto non ancora depositato presso le competenti autorità ai fini dell'ottenimento del permesso di costruire.

Né, peraltro, la ragione giustificativa della differenziazione può essere rinvenuta nell'intento legislativo, segnalato da più parti in dottrina, di contrastare l'abusivismo edilizio, incentivando l'aspirante acquirente a porre l'attenzione sulla regolarità dell'immobile edificando: ad una siffatta lettura ostano, infatti, da un lato, la prescritta necessità, ai fini dell'operatività della disciplina, del solo deposito della domanda, ma non anche dell'ottenimento del permesso pur richiesto al momento della stipula, e dall'altro la mancata estensione della stessa normativa alle ipotesi di successivo ottenimento di un permesso non ancora richiesto all'atto della sottoscrizione dell'impegno. Del resto, nell'ipotesi di



specie, l'esclusione di ogni incentivo all'abusivismo edilizio ad opera di un'eventuale estensione della normativa di protezione alla "prenotazione" sottoscritta dalla sig.ra Barbara Batani deriverebbe anche, dalla presenza, nel corpo della stessa pattuizione, di una clausola condizionante la permanenza in vita del contratto al futuro ottenimento del titolo edilizio: il riferimento corre all'art. 17, a tenore del quale "l'efficacia del presente verbale di prenotazione è risolutivamente condizionata alla definitiva approvazione dello strumento urbanistico attuativo di cui in premessa (...); in caso di risoluzione del presente atto per l'operatività della condizione risolutiva di cui sopra, al Prenotatario sarà restituita ogni somma versata (...)".

Le considerazioni che precedono, a ben vedere, rinvengono conforto del S.C., il quale, nell'unica pronuncia in tema (Cassazione n. 5749/11), se da un lato ha rilevato la chiara limitazione dell'ambito operativo della norma alle sole fattispecie negoziali contrassegnate dal duplice *discrimen* temporale della mancata ultimazione dell'immobile e dell'avvenuto deposito della domanda di titolo edilizio, e la conseguente esclusione dallo stesso del "contratto preliminare avente ad oggetto edifici esistenti soltanto "sulla carta", ossia già allo stato di progetto ma per i quali non sia stato ancora richiesto il permesso di costruire o un titolo equipollente", d'altro canto non ha mancato di evidenziare la discrasia, testé segnalata da questo giudice, costituita dalla mancata applicazione della normativa di protezione proprio alle ipotesi in cui l'aspirante acquirente è per definizione più bisognoso di tutela: "l'edificio esistente soltanto "sulla carta", ossia già allo stato di progetto ma per il quale non sia stato ancora richiesto il titolo abilitativo, è anch'esso un immobile da considerare in una prospettiva dinamica, ossia rispetto al quale è prevista una successiva attività edificatoria ad opera del venditore. Ed anche in una contrattazione "sulla carta" di un immobile da costruire per il quale non sia stato neppure richiesto il permesso di costruire o presentata la denuncia di inizio di attività, si pongono esigenze di tutela: dell'acquirente, del tutto analoghe a quelle che, a salvaguardia della sicurezza dell'acquisto dell'immobile in costruzione, ricorrono allorché la negoziazione si sviluppi in una vicenda nella quale l'*iter* urbanistico è già iniziato. L'esclusione del promissario acquirente di immobili "sulla carta" dal raggio di applicazione del decreto delegato per un verso comporta che le misure di protezione da esso previste sono destinate a non operare proprio là dove il rischio per l'acquirente è ancora più accentuato, potendo l'immobile da costruire essere destinato a rimanere tale solo nelle intenzioni del costruttore; per l'altro, offre a quest'ultimo un facile strumento di elusione per sottrarsi agli oneri, anche economici, che vengono posti a suo carico dal decreto delegato, potendo questi essere indotto a preferire la stipulazione del preliminare prima di richiedere il provvedimento abilitativo, così evitando di dover offrire la fideiussione e l'assicurazione fideiussoria". Escluso, quindi, che la *ratio legis* della limitazione di cui all'art. 1, lett. d) possa risiedere nell'intento legislativo di vietare, e pertanto sanzionare con l'irrogazione della nullità, il preliminare di trasferimento di immobili "sulla carta" per il solo fatto della mancata presentazione della domanda di permesso; ed esclusa, inoltre, ogni possibilità di interpretazione "costituzionalmente orientata" della normativa attraverso la lettura estensiva del suo ambito di applicazione, stanti il carattere univoco del tenore letterale della normativa delegata e la sua conformità alle indicazioni contenute nella legge delega (Legge n. 210/04), il Collegio ha, quindi, concluso con il profilare la sussistenza di un "dubbio di legittimità costituzionale che — in relazione alla omogeneità delle fattispecie poste a raffronto e alla *ratio* complessiva dell'intervento legislativo — mirasse a denunciare, sotto il profilo del principio di ragionevolezza (art. 3 Costituzione), l'ingiustificato riferimento limitante alla richiesta del permesso di costruire come presupposto per l'attivazione della tutela", giungendo, tuttavia, ad escludere la rilevanza, nella fattispecie sottoposta al proprio esame, dell'eventuale pronuncia di accoglimento della questione di costituzionalità pur astrattamente proponibile.

Orbene, nell'ipotesi all'esame del S.C., il difetto di rilevanza della questione rinveniva la propria giustificazione nell'essere stata dedotta dall'aspirante acquirente, quale causa di nullità della stipulazione dell'immobile sulla carta, la mancata indicazione, nel testo del contratto, degli estremi della domanda di permesso, in dispregio del disposto di cui al citato art. 6, lett. i): ipotizzando, infatti, come emessa dal Giudice delle Leggi una pronuncia di accoglimento *in parte qua*, l'eventuale estensione della disciplina di cui al decreto legislativo n. 122/05 alle fattispecie di preliminari di immobili sulla carta, per effetto della dichiarazione di incostituzionalità della nozione di immobile da costruire di cui all'art. 1, lett. d), non comporterebbe, in ogni caso, l'estensione alle ipotesi in esame della prescrizione di cui all'art. 6, lett. i), per come attualmente formulato, inconfigurabile essendo il rispetto di siffatta prescrizione di contenuto laddove una domanda di permesso non sia stata, in effetti, depositata.

Per contro, nell'ipotesi oggetto della presente disamina, in cui il fondamento della rilevata nullità della stipulazione è costituito dal mancato rilascio della fideiussione entro il momento della stipulazione, l'eventuale accoglimento della questione, come sopra prospettata, acquisirebbe una rilevanza ai fini del decidere, con riferimento alla posizione della sig.ra Barbara Batani, la quale verrebbe ad essere equiparata a quella della sorella Cinzia Batani, dalla prima differenziandosi unicamente per il fatto dell'essere intervenute l'adesione alla medesima cooperativa e l'assunzione dell'obbligazione in un momento antecedente rispetto a quello del deposito della domanda di permesso di costruire.

Tanto premesso, appare, dunque, opportuno disporre, in forza del potere spettante al giudice ex articoli 103-104 codice di procedura civile, per le ipotesi di cause cumulate *ab origine* dalle parti attrici, la separazione delle due



domande in questa sede proposte, atteso che la prosecuzione della loro riunione ritarderebbe irragionevolmente la durata della causa promossa dalla sig.ra Cinzia Batani, già matura per la decisione; e sospendere, invece, la causa promossa dalla sig.ra Barbara Batani, promuovendo, nell'ambito della stessa, questione incidentale di legittimità costituzionale.

Tale questione, stante quanto sin qui esposto, ha ad oggetto:

— anzitutto, la norma definitoria di cui all'art. 1, lett. *d*), decreto legislativo n. 122/05, nella parte in cui, nel definire “immobili da costruire” “gli immobili per i quali sia stato richiesto il permesso di costruire e che siano ancora da edificare o la cui costruzione non risulti essere stata ultimata versando in stadio tale da non consentire ancora il rilascio del certificato di agibilità”, esclude dall'ambito applicativo della normativa di protezione in questione i contratti di immobili soltanto “sulla carta”, per i quali, cioè, sia stato elaborato un progetto, ma non sia stata ancora depositata domanda di permesso di costruire, nelle ipotesi in cui il mancato ottenimento di tale permesso sia individuato, nel corpo del contratto, quale condizione risolutiva della stessa pattuizione;

— conseguentemente, l'art. 6, lett. *i*), decreto legislativo n. 122/05, che la definizione di cui sopra presuppone, nella parte in cui prescrive, quale contenuto necessario del contratto preliminare di immobile da costruire, ai sensi e per gli effetti della normativa protezionistica *de qua*, l'indicazione degli estremi del permesso già ottenuto o della domanda di titolo abilitativo già presentata presso le autorità;

— ed ancora, conseguentemente, l'art. 5, decreto legislativo n. 122/05, il quale, nel delineare l'ambito di operatività *ratione temporis* del *corpus* normative, individua quale *discrimen* la posteriorità della richiesta del permesso di costruire o di altro titolo abilitativo rispetto alla data di entrata in vigore del medesimo decreto (21 luglio 2005).

Rispetto alla prima delle tre norme, in particolare, esclusa, per i motivi suesposti, ogni possibilità di interpretazione adeguatrice o estensiva (del resto, già negata in termini categorici dal S.C.), si pone un dubbio — a parere di questo giudice, non manifestamente infondato — di conformità rispetto al parametro costituito dal principio di eguaglianza ex art. 3, comma 2 Costituzione, inteso come ragionevolezza, ossia come parità di trattamento di situazioni omogenee, quali, nella specie, devono essere ritenute la condizione dell'aderente alla cooperativa che abbia stipulato prima e quella che abbia stipulato dopo la presentazione della domanda (o l'ottenimento del titolo edilizio), pur in entrambi i casi in presenza di un progetto conforme alle previsioni urbanistiche, tanto da essere poi stato approvato, nelle more del rapporto: mentre, infatti, nel primo dei due casi, l'aderente non potrà fruire dell'applicabilità della normativa di favore di cui al decreto legislativo citato, nel secondo caso, il privato che abbia stipulato potrà fruire di una serie di agevolazioni, tra cui la possibilità di imporre a controparte la prestazione di una fideiussione o la fruibilità dell'accesso ad un fondo di garanzia, o di diritti di prelazione o altri vantaggi in ipotesi di assoggettamento della controparte contrattuale a procedura concorsuale. L'eventuale caducazione della predetta norma, del resto, comporterà inevitabilmente l'illegittimità derivata delle due successive norme citate, le quali, in assenza della delimitazione posta dalla norma definitoria, perderebbero ogni ragion d'essere.

La questione, oltreché non manifestamente infondata, per quanto sin qui esposto, appare anche dotata di rilevanza rispetto alla fattispecie in esame: dall'applicazione della norma dalla cui costituzionalità si dubita, invero, questo giudice non può prescindere per la definizione della controversia sottoposta al suo esame, non sussistendo altra ragione di nullità rilevabile d'ufficio del titolo negoziale della domanda, ed essendo preclusa alla parte ogni altra possibilità di svincolarsi legittimamente dalla pattuizione, stanti le restrizioni alla facoltà di recesso del socio previste dal contratto e specificamente approvate per scritto ex art. 1341 codice civile.

Né, infine, alcuna preclusione alla proponibilità della questione incidentale può derivare dalla natura sommaria del rito esperito dalla ricorrente, comunque annoverabile tra i possibili giudizi *a quibus*, stante l'idoneità ad assumere efficacia omogenea a quella del giudicato ex art. 2909 codice civile del provvedimento definitorio del presente giudizio, ove non impugnato nei termini con proposizione di appello (arg. ex art. 702-*quater* codice di procedura civile).

*PQM*

*Il Tribunale di Siena,*

— letti gli articoli 103-104 codice di procedura civile, dispone la separazione della causa promossa dalla sig.ra Cinzia Batani da quella promossa dalla sig.ra Barbara Batani;

— definitivamente pronunciando, con riferimento alla domanda proposta dalla sig.ra Cinzia Batani, accertata la nullità del contratto concluso dalla stessa ricorrente con la Società edilizia cooperativa Colli in Chianti, condanna la medesima convenuta alla corresponsione, in favore della ricorrente, dell'importo di euro 38.382,04, oltre interessi al tasso legale a far data dai singoli esborsi;



— letti, inoltre, gli articoli 134 Costituzione e 23, legge n. 1953/87, con riferimento alla domanda proposta dalla sig.ra Barbara Batani, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, con riferimento all'art. 3 Costituzione, la questione di legittimità delle seguenti norme;

— art. 1, lett. *d*), decreto legislativo n. 122/05, nella parte in cui, nel definire “immobili da costruire” “gli immobili per i quali sia stato richiesto il permesso di costruire e che siano ancora da edificare o la cui costruzione non risulti essere stata ultimata versando in stadio tale da non consentire ancora rilascio del certificato di agibilità”, esclude dall'ambito applicativo della normativa di protezione in questione i contratti di immobili soltanto “sulla carta”, per i quali, cioè, sia stato elaborato un progetto, ma non sia stata ancora depositata domanda di permesso di costruire, nelle ipotesi in cui il mancato ottenimento di tale permesso sia individuato, nel corpo del contratto, quale condizione risolutiva della stessa pattuizione;

— art. 6, lett. *i*), decreto legislativo n. 122/05, che la definizione di cui sopra presuppone, nella parte in cui impone, quale contenuto necessario del contratto preliminare di immobile da costruire, ai sensi e per gli effetti della normativa protezionistica *de qua*, l'indicazione degli estremi del permesso già ottenuto o della domanda di titolo abilitativo già presentata presso le autorità;

— art. 5, decreto legislativo 122/05, il quale, nel delineare l'ambito di operatività *ratione temporis* del corpus normativo, individua quale *discrimen* la posteriorità della richiesta del permesso di costruire o di altro titolo abilitativo rispetto alla data di entrata in vigore del medesimo decreto (21 luglio 2005),

— dispone la sospensione del presente giudizio ed ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

— manda alla Cancelleria per la notifica della presente ordinanza alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché per la comunicazione ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

Siena, 23 giugno 2015

*Il Giudice:* PATTONELLI

16C00184

N. 132

*Ordinanza del 30 gennaio 2016 del Tribunale di Torino - Sezione lavoro nel procedimento civile promosso da Benedetto Antonio contro REAR Soc. Coop. a r.l.*

**Procedimento civile - Spese processuali - Compensazione solo in caso di soccombenza reciproca o assoluta novità della questione trattata o mutamento della giurisprudenza rispetto alle questioni dirimenti e non anche in altre ipotesi meritevoli di compensazione sotto il profilo della gravità ed eccezionalità.**

– Codice di procedura civile, art. 92, comma secondo, come modificato dall'art. 13 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132 (Misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile), convertito, con modificazioni, in legge 10 novembre 2014, n. 162.

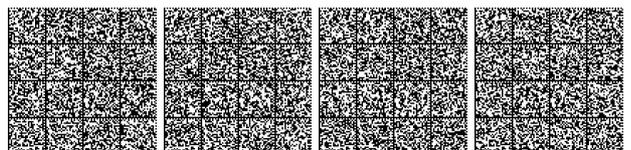
## TRIBUNALE ORDINARIO DI TORINO

IN FUNZIONE DI GIUDICE DEL LAVORO

Ordinanza di rimessione degli atti alla Corte Costituzionale pronunciata nella causa iscritta al n. 9666 R.G.L. 2014, promossa da: Benedetto Antonio, rappresentato e difeso dagli avv.ti Roberto Bausardo e Valentina Sechi (domiciliatari), entrambi del Foro di Torino, parte ricorrente;

Contro REAR Soc. Coop. a R.L., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, sig. Antonio Munafò, rappresentata e difesa dall'avv. Nicola Mangione (domiciliatario), del foro di Torino, nonché dagli avv.ti Giorgio Frus ed Andrea Buchicchio, entrambi del Foro di Torino, parte convenuta.

Oggetto della causa: ricalcolo retributivo derivante dall'applicazione di diverso CCNL (domanda principale) e pagamento delle integrazioni contrattuali delle indennità legali di infortunio e malattia (domanda subordinata).



Oggetto della rimessione: art. 92, comma 2, codice di procedura civile (nel testo modificato dall'art. 13 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132, e quindi dalla legge di conversione 10 novembre 2014, n. 162), in riferimento:

all'art. 3, comma 1, Cost. (inteso sia come principio di ragionevolezza delle scelte legislative che come principio di eguaglianza delle situazioni incluse nella norma rispetto, quale *tertium comparationis*, a quelle - di pari gravità ed eccezionalità - escluse da essa, quali quelle, a titolo esemplificativo, prese in considerazione dalla Corte di Cassazione (punti nn. 16 e 17 della presente ordinanza),

all'art. 24, comma 1, Cost.,

all'art. 111, comma 1, Cost.,

avuto inoltre riguardo all'art. 69, par. 3, comma 1 (relativo alla compensazione delle spese di lite per «motivi eccezionali») del Regolamento di procedura della Corte di Giustizia UE 19 giugno 1991.

## IL TRIBUNALE

sciogliendo la riserva assunta all'udienza dell'11 gennaio 2016;

preso atto delle conclusioni formulate dalle parti all'esito della discussione relativa alla questione di legittimità costituzionale prospettata d'ufficio dal giudice con ordinanza 24 novembre 2015, concernente l'art. 92, 2° comma, codice di procedura civile (nel testo modificato dall'art. 13 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132, e quindi dalla legge di conversione 10 novembre 2014, n. 162), in riferimento agli articoli 3, 24, 111 Cost.;

osserva sul punto quanto segue.

### I. La vicenda di causa.

1. Il ricorrente è socio lavoratore della Cooperativa convenuta, con mansioni di addetto al controllo ingressi ed alla viabilità e con rapporto di lavoro subordinato regolato dal CCNL Coop. Terziario e Servizi Cnai/Cisal 2001, quindi dal CCNL Coop. Multiservizi Unci/Confasal 2004 e infine dal CCNL Coop. Vigilanza e Servizi Fiduciari Lega-Coop/Conf-Cooperative/Filcams-Cgil/Fisascac-Cisl 2013.

2. Contesta in giudizio i parametri retributivi correlati a tali CCNL, che ritiene non conformi al combinato disposto dell'art. 36 Cost., dell'art. 3, comma 1, della legge 3 aprile 2001, n. 142, e dell'art. 7, comma 4, del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, convertito nella legge 28 febbraio 2008, n. 31, norma quest'ultima che impone alle cooperative l'applicazione dei soli CCNL stipulati dalle «organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale nella categoria».

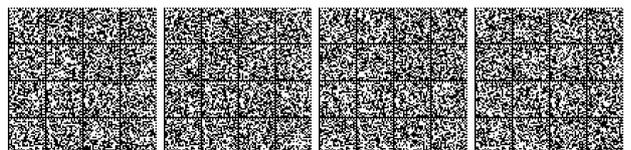
3. Chiede pertanto, in via principale l'applicazione a proprio beneficio del CCNL Coop Multiservizi LegaCoop/ConfCooperative/Filcams-Cgil/Fisascac-Cisl/UilTrasporti-Uil, con conseguente condanna della resistente al pagamento dell'importo di € 30.040,53 lordi, a titolo di differenze retributive, nascenti dall'applicazione di tale CCNL.

4. Chiede, in subordine, ove il Tribunale non ritenga fondata l'applicazione dell'invocato CCNL Multiservizi LegaCoop e al., la condanna della convenuta al pagamento dell'importo di € 7.809,07, a titolo di integrazione contrattuale delle indennità legali di infortunio e di malattia, computato con riferimento al CCNL Multiservizi Unci/Confasal e poi al CCNL Vigilanza e Servizi Fiduciari applicati dalla resistente.

La convenuta chiede a sua volta il rigetto del ricorso ed osserva, quanto alla domanda principale, che la retribuzione erogata al lavoratore rispetta i parametri normativi dal medesimo invocati, avuto riguardo: a) al livello della retribuzione erogatagli dal gennaio 2014, in conformità con il CCNL Vigilanza e Servizi Fiduciari 2013 LegaCoop/ConfCooperative/Filcams-Cgil/Fisascac-Cisl, da utilizzare come parametro di congruità per il periodo antecedente; b) alle tabelle retributive del CCNL per i dipendenti da proprietari di fabbricati Confedilizia/Filcams-Cgil/ Fisascac-Cisl/ Uiltucs-Uil (che all'art. 17 contempla gli addetti a vigilanza e custodia), ai fini del giudizio di congruità retributiva.

6. Quanto poi alla domanda subordinata, osserva che l'esclusione dell'integrazione contrattuale delle indennità legali di malattia e di infortunio fa seguito alla delibera assembleare 20 giugno 2011, da ritenere legittima giacché accompagnata dalla temporanea messa in stato di crisi ed approvata con l'obiettivo di garantire la sopravvivenza della compagine sociale, in ragione del forte indebitamento esistente verso gli istituti di credito, in conformità con l'art. 6, comma 1, lettera d) ed e), della legge 3 aprile 2001, n. 142.

7. A seguito dell'espletamento di CTU contabile, che prende in considerazione, ai fini del giudizio di congruità retributiva, i due CCNL indicati dalla resistente, e della successiva discussione orale, il Tribunale pronuncia sentenza



non definitiva(1), con la quale decide l'intero merito della controversia, con il rigetto sia della domanda principale che di quella subordinata, nonché con l'attribuzione delle spese di CTU alle parti, in ragione del 50%, risultando la perizia cointabile disposta d'ufficio dal Tribunale, al di fuori di qualsivoglia sollecitazione delle parti stesse.

8. Dispone nel contempo, con separata ordinanza, la prosecuzione del giudizio per la definizione della questione residua, afferente il regolamento delle spese di lite e, in tale sede, prospetta d'ufficio questione di legittimità costituzionale dell'art. 92, comma 2, codice di procedura civile (nel testo modificato dall'art. 13 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132, e quindi dalla legge di conversione 10 novembre 2014, n. 162), in riferimento agli articoli 3, 24 e 111 Cost.

9. In sede di discussione finale le parti così concludono su tale punto:

il ricorrente chiede la rimessione degli atti alla Corte Costituzionale, ritenendo non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della norma citata, in riferimento ai menzionati parametri costituzionali;

la convenuta ritiene viceversa costituzionalmente legittima la norma in oggetto, ritenendo che la sua attuale formulazione rientri nella sfera di discrezionalità propria del legislatore, onde chiede la definizione del giudizio, con sentenza di condanna del ricorrente al pagamento delle spese di lite; e a tal fine produce stralcio (relativo all'art. 13) della Relazione ministeriale (Min. Giustizia) al DDL di conversione in legge del decreto-legge n. 132/2014 nonché nota spese di lite(2).

II. La giurisprudenza sul testo originario dell'art. 92, comma 2, codice di procedura civile(3).

10. Con sentenze 30 luglio 2008, nn. 20598 e 20599, le Sezioni Unite della Corte di Cassazione(4) compongono il contrasto esistente nell'ambito della stessa Corte, tra pronunce che negano l'obbligo di motivazione della compensazione per «giusti motivi» (essendo ritenuta espressione di mero potere discrezionale) e altre che lo affermano (onde sfuggire a consistenti dubbi di incostituzionalità della norma, in riferimento all'obbligo di motivazione ex art. 111, comma 6, Cost.), stabilendo il seguente principio di diritto, così poi riassunto nella sentenza della stessa Corte 27 aprile 2009, n. 9886(5):

«nel regime anteriore a quello introdotto dall'art. 2, comma 1, lettera a), della legge 28 dicembre 2005, n. 263, il provvedimento di compensazione parziale o totale delle spese per «giusti motivi» deve trovare un adeguato supporto motivazionale, anche se, a tal fine, non è necessaria l'adozione di motivazioni specificamente riferite a detto provvedimento purché, tuttavia, le ragioni giustificatrici dello stesso siano chiaramente e inequivocabilmente desumibili dal complesso della motivazione adottata a sostegno della statuizione di merito (o di rito). Ne consegue che deve ritenersi assolto l'obbligo del giudice anche allorché le argomentazioni svolte per la statuizione di merito (o di rito) contengano in sé considerazioni giuridiche o di fatto idonee a giustificare la regolamentazione delle spese adottata, come - a titolo meramente esemplificativo - nel caso in cui si dà atto, nella motivazione del provvedimento, di oscillazioni giurisprudenziali sulla questione decisa, ovvero di oggettive difficoltà di accertamenti in fatto, idonee a incidere sulla esatta conoscibilità a priori delle rispettive ragioni delle parti, o di una palese sproporzione tra l'interesse concreto realizzato dalla parte vittoriosa e il costo delle attività processuali richieste, ovvero, ancora, di un comportamento processuale ingiustificatamente restio a proposte conciliative plausibili in relazione alle concrete risultanze processuali».

11. Dopo tale pronuncia, quindi, come si legge nella citata sentenza della Corte di Cassazione 27 aprile 2009, n. 9886, costituisce «diritto vivente» il seguente principio di diritto(6):

«in tema di spese processuali, integra gli estremi della violazione di legge (art. 92, secondo comma, codice di procedura civile), denunciabile e sindacabile anche in sede di legittimità, la decisione di compensazione delle spese del giudizio giustificata da generici «motivi di opportunità e di equità», quando le ragioni in base alle quali il giudice abbia accertato e valutato la sussistenza dei presupposti di legge per esercitare il potere di compensazione delle spese non emergano né da una motivazione esplicitamente specifica né, quanto meno, da quella complessivamente adottata a fondamento dell'intera pronuncia, cui la decisione di compensazione delle spese accede».

III. La giurisprudenza sull'art. 92, comma 2, codice di procedura civile, dopo la novella n. 263/2005(7).

(1) Doc. n. 7 degli Allegati alla presente ordinanza.

(2) in sub-fascicolo n. 1.

(3) Cfr., per questo paragrafo, La giurisprudenza sul codice di procedura civile coordinato con la dottrina, Aggiornamento 2013, Libro I, Tomo II (articoli 75-111), Milano, Giuffrè Ed., 2014, art. 92, par. 13, pp. 620-622 (doc. n. 8 degli Allegati alla presente ordinanza).

(4) Doc. n. 9 degli Allegati alla presente ordinanza.

(5) Doc. n. 10, pp. 5-6, degli Allegati alla presente ordinanza (pp. corrispondenti a quelle delle sentenze delle Sezioni Unite, doc. n. 9, pp. 10-11 e 14-15 degli Allegati alla presente ordinanza).

(6) Doc. n. 10, p. 6, degli Allegati alla presente ordinanza.

(7) Cfr., per questo paragrafo, La giurisprudenza sul codice di procedura civile cit., art. 92, par. 19, pp. 629-631 (doc. n. 8 degli Allegati alla presente ordinanza).



12. A seguito dell'art. 2, comma 1, lettera *a*), della legge 28 dicembre 2005, n. 263, il testo originario dell'art. 92, comma 2, codice di procedura civile viene modificato con l'introduzione di una locuzione aggiuntiva, la quale stabilisce che i «giusti motivi» devono essere «esplicitamente indicati nella motivazione».

13. Viene così introdotta una regolamentazione vincolante in ordine alla motivazione della compensazione delle spese per «giusti motivi», che deve ora essere specifica e cioè specificamente riferita alle ragioni che giustificano la deroga al principio generale della soccombenza, cosicché tali ragioni non possono più essere desunte - come per l'innanzi e cioè nel regime pre-vigente, come da ultimo interpretato dalle Sezioni Unite della Corte (sent. nn. 2598 e 2599 del 2008) e destinato a divenire «diritto vivente» - dall'impianto motivazionale della decisione e quindi con un riscontro effettuato per *relationem*.

14. La disposizione, come riconosciuto dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, nelle già citate pronunce 30 luglio 2008, nn. 20598 e 20599, ha portata innovativa(8) e, pertanto, dopo tale novella, non può più ritenersi soddisfatto l'obbligo di motivazione quando la compensazione si fondi ad esempio sulla «peculiarità della fattispecie», che non consente il controllo sulla congruità delle ragioni poste alla base di tale decisione, neppure se integrate dal percorso motivazionale (così Cassazione 30 maggio 2008, n. 14563, e 18 dicembre 2007, n. 26673(9)).

15. Tale modifica appare del tutto giustificata sul piano costituzionale, tenuto conto dalla parte motiva dell'ordinanza della Corte costituzionale 21 dicembre 2004, n. 395(10), nella precisa e convincente lettura che ne danno poi le Sezioni Unite della Corte di Cassazione, con le citate decisioni nn. 20598 e 20599 del 2008, laddove evidenziano quanto segue(11):

«con l'ordinanza citata la Corte costituzionale ... non ha avvallato come conforme alla Costituzione una interpretazione dell'art. 92 codice di procedura civile che esonerasse il giudice da ogni obbligo di motivazione, ma ha affermato che il giudice rimettente, una volta interpretata alla luce dei principi costituzionali (e in particolare dell'art. 111, sesto comma, Cost.) la norma che disciplina la compensazione delle spese di lite, nel senso che essa attribuisce al giudice un potere discrezionale, e non già arbitrario, di derogare alla regola legale imperniata sul principio della soccombenza (art. 91 codice di procedura civile), doveva in tali termini farne applicazione, dando quindi conto, con adeguata motivazione, dei «giusti motivi» che lo inducevano a non porre, in tutto o in parte, le spese di lite a carico della parte soccombente».

IV. La casistica giurisprudenziale sui giusti motivi di compensazione delle spese(12).

16. La giurisprudenza della Corte di Cassazione, che ha sindacato nel merito i motivi adottati dal giudice per la compensazione delle spese di lite per giusti motivi - formatasi sia sotto la vigenza del testo originario dell'art. 92, 2° comma, codice di procedura civile sia dopo la modifica introdotta dalla legge 28 dicembre 2005, n. 63 - ritiene validi motivi di compensazione i seguenti casi:

la non univocità della giurisprudenza, soprattutto di merito, sull'interpretazione di una particolare espressione normativa (Cass. 9 luglio 1993, n. 7535);

la particolare complessità e la novità delle questioni trattate (Cass. 23 maggio 2003, n. 8210; Sez. Un., 15 novembre 1994, n. 9597); caratteristiche, queste, che permangono fino a che non si formi su di esse un orientamento di legittimità (Cass. 20 gennaio 2003, n. 770);

la peculiarità e la complessità delle questioni trattate (Cass. 1° dicembre 2003, n. 18352) o, quantomeno, una peculiarità e complessità tali (per evitare di essere puramente tautologica) da consentire il superamento del controllo di legalità sui motivi e cioè da essere in sostanza apprezzabili e di sicuro rilievo (Cass. 30 aprile 2012, n. 6608);

il rilevante divario nel *quantum* tra *petitum* originario e statuizione giudiziale di accoglimento della domanda (Cass., 6 dicembre 2003, n. 18705);

il concorso della parte totalmente vincitrice con la controparte soccombente, nella stipula di un accordo, oggetto della lite, *contra legem* (Cass. 28 novembre 2003, n. 18238);

la corresponsabilità nella lite della parte giudizialmente vittoriosa con la controparte soccombente, in ragione del carattere non inequivoco della pattuizione oggetto della vertenza, di tenore idoneo cioè ad ingenerare plurime possibili opzioni interpretative, di cui costituisce la fonte (Cass. 28 novembre 2003, n. 18238);

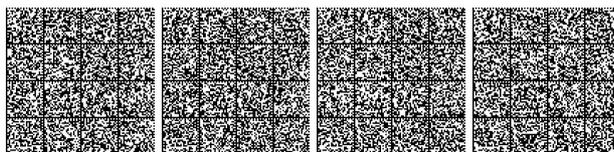
(8) Doc. n. 9, p. 11, degli Allegati alla presente ordinanza; cfr. anche La giurisprudenza sul codice di procedura civile cit., art. 92, par. 19, p. 629 (doc. n. 8 degli Allegati alla presente ordinanza).

(9) Su ciò cfr. La giurisprudenza sul codice di procedura civile cit., art. 92, par. 19, p. 630 (doc. n. 8 degli Allegati alla presente ordinanza).

(10) Doc. n. 11, p. 3, degli Allegati alla presente ordinanza.

(11) Doc. n. 9, p. 12, degli Allegati alla presente ordinanza.

(12) Cfr., per questo paragrafo. La giurisprudenza sul codice di procedura civile cit., art. 92, par. 14, pp. 622-624 (doc. n. 8 degli Allegati alla presente ordinanza).



l'affidamento della parte soccombente (la P.A.) nelle risultanze di un pubblico registro, nella specie rappresentato dal P.R.A., con riferimento ad un'ipotesi di violazione del codice della strada contestata dall'autorità (Cass. 21 gennaio 2013, n. 1371).

17. Le sentenze delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione 30 luglio 2008, nn. 20598 e 20599(13), più volte citate, indicano inoltre, «a titolo meramente esemplificativo», i seguenti casi di compensazione delle spese per «giusti motivi»:

le oscillazioni giurisprudenziali sulla questione decisa;

le oggettive difficoltà degli accertamenti in fatto, idonee ad incidere sull'esatta conoscibilità a priori delle rispettive ragioni delle parti;

la palese sproporzione tra l'interesse concreto realizzato dalla parte vittoriosa ed il costo delle attività processuali richieste;

il comportamento processuale della parte, ingiustificatamente restio a formulare proposte conciliative plausibili, in relazione alle concrete risultanze processuali, ecc.

V. Il testo dell'art. 92, comma 2, codice di procedura civile dopo la novella n. 69/2009.

18. A seguito dell'entrata in vigore dell'art. 45, comma 11, della legge 18 giugno 2009, n. 69, la locuzione utilizzata dall'art. 92, comma 2, codice di procedura civile (nel testo modificato nel 2005), per regolare la compensazione delle spese, dopo l'ipotesi della soccombenza reciproca, e cioè: «o concorrono altri giusti motivi, esplicitamente indicati nella motivazione», viene sostituita dalla seguente: «o concorrono altre gravi ed eccezionali ragioni, esplicitamente indicate nella motivazione».

19. Ad avviso del Tribunale con tale modifica si è inteso fornire una base legale alla giurisprudenza della Corte di Cassazione (come indicata nel paragrafo che precede), che, nel corso del tempo, viene individuando in modo rigoroso i casi di possibile compensazione delle spese di lite, in deroga al principio generale della soccombenza, o si trova ad indicarli a livello esemplificativo, come nel caso delle Sezioni Unite 2008 di tale Corte, nelle due pronunce (nn. 20598 e 20599) sopra citate.

20. Con la previsione secondo cui le ragioni giustificatrici della compensazione delle spese di lite devono essere non soltanto esplicitate, ma esser anche gravi ed eccezionali, la novella vuole in sostanza evidenziare:

[a] che non ogni ragione, per il fatto d'essere specificata, può essere motivo di compensazione, ma solo quelle di rilevante portata e cioè meritevoli di apprezzamento e tutela (cosa peraltro già desumibile, sia pure in modo indiretto, nei precedenti testi della norma, dall'aggettivo «giusti»);

[b] che tali ragioni devono anche essere eccezionali e cioè idonee a costituire una ragionevole eccezione alla regola generale della soccombenza.

21. Con il che si poteva ritenere che le modifiche alla norma processuale in esame fossero pervenute a conclusione - e, si può aggiungere, ad una ragionevole conclusione, avendo posto rimedio alla prassi di una parte della giurisprudenza, che aveva utilizzato motivi di compensazione del tutto privi di consistenza o tautologici, come tali censurati dalla Corte di Cassazione(14) - dal momento che il giudice, dopo tale novella, viene gravato dell'obbligo non soltanto di fornire una motivazione specifica a corredo della compensazione delle spese di lite, ma di doverla anche individuare nell'ambito di situazioni del tutto apprezzabili sul piano della giustizia del caso concreto e di rispondenza ad un parametro di rigore, così da consentirne la verifica *ex post*, in termini sia di meritevolezza di tutela che di ragionevolezza dell'eccezione individuata.

VI. Il testo dell'art. 92, comma 2, codice di procedura civile dopo la novella n. 162/2014.

22. A seguito dell'entrata in vigore dell'art. 13 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132 (come modificato dalla legge di conversione 10 novembre 2014, n. 162), l'art. 92, comma 2, codice di procedura civile viene sottoposto ad un processo di integrale revisione, dal momento che scompare da esso la previsione di carattere «aperto» che da 150 anni contrassegna il regime della compensazione delle spese di lite(15) - rappresentata un tempo dalla locuzione sui «giusti motivi» divenuti poi, con la riforma del 2009, per ragioni di maggior rigore espressivo, «gravi ed eccezionali ragioni» - per lasciare invece posto ad una previsione di tipo «tassativo»; ristretta peraltro a due soli casi (oltre a quello

(13) Doc. n. 9, pp. 14-15, degli Allegati alla presente ordinanza.

(14) Su ciò cfr. La giurisprudenza sul codice di procedura civile cit., art. 92 par. 15, pp. 624-625 (doc. n. 8 degli Allegati alla presente ordinanza).

(15) L'art. 370 codice di procedura civile del 1865 stabiliva infatti, al 2° comma, quanto segue: «Quando concorrono motivi giusti, le spese possono dichiararsi compensate in tutto o in parte» (doc. n. 1 degli Allegati alla presente ordinanza).



della soccombenza reciproca, esistente dal 1940) e cioè «assoluta novità della questione trattata» e «mutamento della giurisprudenza rispetto alle questioni dirimenti», al di fuori dei quali casi non è quindi consentito al giudice la compensazione delle spese di lite.

23. La Relazione Ministeriale (Min. Giustizia) al disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 132/2014 spiega così il motivo di tale scelta riformatrice(16):

dopo avere premesso che

«Complementari finalità di contrazione dei tempi del processo civile fondano le misure per la funzionalità del medesimo processo, quali: la limitazione delle ipotesi in cui il giudice può compensare le spese del processo ...», specifica poi quanto segue:

«Compensazione delle spese (art. 13).

Nonostante le modifiche restrittive introdotte negli ultimi anni, nella pratica applicativa si continua a fare larghissimo uso del potere discrezionale di compensazione delle spese processuali, con conseguente incentivo alla lite, posto che la soccombenza perde un suo naturale e rilevante costo, con pari danno per la parte che risulti aver avuto ragione.

Con la funzione di disincentivare l'abuso del processo è previsto che la compensazione possa essere disposta dal giudice solo nei casi di soccombenza reciproca ovvero di novità della questione decisa o mutamento della giurisprudenza.

Stante il particolare affidamento che la parte che introduce il giudizio fa nel regime delle spese, si è ritenuto opportuno stabilire che la previsione in parola si applichi ai procedimenti introdotti a decorrere dal trentesimo giorno successivo all'entrata in vigore della legge di conversione del decreto».

24. Non è di competenza del Tribunale (non avendo neppure gli strumenti e le informazioni per farlo) stabilire se la situazione descritta nella Relazione ministeriale (Min. Giustizia) risponda o meno a verità.

25. Si può ritenere, in assenza di riscontri contrari, che le cose stiano nei termini ivi descritti e in questa sede si tratta allora di verificare se lo strumento utilizzato dal legislatore, come motivato dal Ministro competente, proponente il DDL di conversione del decreto-legge, sia adeguato o meno rispetto all'obiettivo proposto, avuto riguardo ai principi contenuti nella Carta Costituzionale; e in proposito si formulano i seguenti sette rilievi.

26. Primo. La materia, come storicamente affrontata dalla giurisprudenza di legittimità(17), pone in luce un'ampia casistica, quanto alle ragioni ritenute meritevoli di compensazione delle spese; cosicché, in ragione di tale varietà, la materia non si presta, per definizione, ad un intervento normativo di carattere tassativo, ma se mai di carattere esemplificativo.

27. In tal senso si esprime del resto la Corte di Cassazione, con sentenza 6 dicembre 2003, n. 18705(18), ove si legge che «i giusti motivi si sottraggono a qualunque elencazione che non sia meramente esemplificativa»(19); affermazione, questa, che richiama, quali precedenti, le sentenze della stessa Corte 22 aprile 2000, n. 5305, e 9 ottobre 1985, n. 4918.

28. Nel senso del (necessario) carattere esemplificativo dell'elencazione dei «giusti motivi» si esprimono inoltre le Sezioni Unite della Corte di Cassazione più volte citate, 30 luglio 2008 nn. 20598 e 20599(13).

29. Secondo. L'art. 92, comma 2, nel testo attualmente vigente, come si legge nella citata Relazione ministeriale al DDL di conversione del decreto-legge n. 132/2014, ha una funzione di tipo deflattivo, che del resto emerge con chiarezza dal seguente passo di essa:

«con la funzione di disincentivare l'abuso del processo è previsto che la compensazione possa essere disposta dal giudice solo nei casi di soccombenza reciproca ovvero di novità della questione decisa o mutamento della giurisprudenza».

30. Dal passo ora citato si ricava in sostanza che con la novella, si è quindi inteso disincentivare il ricorso al giudice e a tal fine si prevede che debbano essere sanzionati con la condanna alle spese invariabilmente tutti i casi rientranti

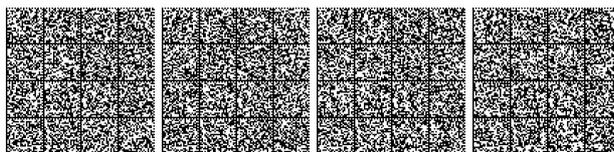
(16) Doc. n. 6 degli Allegati alla presente ordinanza.

(17) La giurisprudenza sul codice di procedura civile cit., art. 92, par. 14 e 19, pp. 622-624 e 629-631 (doc. n. 8 degli Allegati alla presente ordinanza)

(18) Doc. n. 12, p. 12, degli Allegati alla presente ordinanza.

(19) Sul punto cfr. anche La giurisprudenza sul codice di procedura civile cit., art. 92, par. 14, p. 622 (doc. n. 8 degli Allegati alla presente ordinanza), che incorre peraltro in un'inesattezza, quella di ritenere che la pronuncia 6 dicembre 2003, n. 18705, sancisca che «i giusti motivi ... sfuggono, per loro stessa natura, a qualsiasi enunciazione o catalogazione anche soltanto esemplificativa», laddove la Corte afferma invece che «i giusti motivi si sottraggono a qualunque elencazione che non sia meramente esemplificativa»; la quale ultima elencazione esemplificativa viene pertanto ritenuta del tutto plausibile, come del resto appare logico, mentre non è logico ritenere che l'elencazione non possa essere neppure esemplificativa.

(13) Doc. n. 9, pp. 14-15, degli Allegati alla presente ordinanza.



nella regola generale della soccombenza, salvo tre, che rivestono quindi carattere tassativo («solo nei casi» dice del resto la Relazione, di qui la tassatività) e cioè: 1) soccombenza reciproca; 2) assoluta novità della questione trattata; 3) mutamento della giurisprudenza rispetto alle questioni dirimenti.

31. Terzo. È indubbio che il legislatore, nel dettare le norme processuali, «gode di un'ampia discrezionalità», come affermato più volte dalla Corte costituzionale, con sentenze n. 59 del 1999, n. 158 del 2003, n. 446 del 2007, n. 270 del 2012 e, da ultimo, n. 157 del 2014, che richiama al paragrafo 4.1. tutte le decisioni in precedenza citate.

32. Questo vale anche con riferimento alla regolamentazione delle spese di lite e della loro possibile compensazione, cosicché essa può ritenersi, in via tendenziale, materia sottratta allo scrutinio di legittimità costituzionale e sottoposta - se mai - a valutazione di opportunità delle scelte legislative, in una prospettiva critica e *de iure condendo*.

33. Quarto. Se questo è vero in linea di massima, esistono però dei limiti sul piano costituzionale che vanno in ogni caso rispettati, dal momento che la discrezionalità legislativa nella materia in esame non può ritenersi illimitata; pertanto la legge sulle spese processuali e sul regime della compensazione:

deve rispettare il parametro costituzionale di ragionevolezza delle scelte legislative (art. 3, comma 1, Cost.);

deve attenersi all'obbligo costituzionale di trattare in modo eguale situazioni eguali ed in modo differente situazioni differenti (art. 3, comma 1, Cost.);

non deve scoraggiare l'esercizio del diritto costituzionale d'azione giudiziale, utilizzando lo strumento deflativo in modo incongruo (art. 24, comma 1, Cost.);

non deve vulnerare il principio costituzionale del giusto processo, limitando il potere-dovere del giudice di rendere giustizia in modo appropriato al caso concreto, come dal medesimo esaminato e ricostruito (art. 111, comma 1, Cost.).

34. Quinto. Ad avviso del Tribunale i citati parametri costituzionali paiono lesi dalla regolamentazione attualmente vigente, in quanto essa isola tre ipotesi di compensazione, la prima dal 1940 presente nella norma e le altre due scelte, senza dubbio, nell'ambito della casistica individuata o trattata dalla Corte di Cassazione nel periodo antecedente a tale modifica, separandole però dalle altre, individuate dalla stessa Corte e di cui si è trattato sopra (ai punti nn. 16 e 17), la cui gravità (ovverossia meritevolezza di tutela) ed eccezionalità (e cioè idoneità a costituire eccezione alla regola generale della soccombenza) appare pur sempre tale da giustificare la compensazione parziale o totale delle spese, al pari delle due prescelte dall'ultima novella.

35. Ad esempio, se è meritevole di compensazione l'ipotesi del mutamento di giurisprudenza, non si vede per quale motivo non lo debba invece essere la situazione di perdurante contrasto di giurisprudenza, che all'evidenza è ipotesi diversa dalla precedente; inoltre, se è meritevole di compensazione l'assoluta novità del caso deciso, non si vede allora per quale ragione non debba esserlo anche l'ipotesi dell'oggettiva difficoltà di accertamenti in fatto, ma idonei ad incidere sull'esatta conoscibilità a priori delle rispettive ragioni delle parti; o, ancora, non debba esserlo anche la corresponsabilità nella lite della parte vittoriosa, per avere dato corso ad una pattuizione equivoca ed idonea a ingenerare plurime possibili opzioni interpretative; o il concorso della parte vincitrice con la controparte soccombente, nella stipula di un accordo *contra legem*; o, ancora, l'affidamento della parte risultata soccombente sulle risultanze di un pubblico registro, quando è questo a determinare la condotta di tale parte, poi sanzionata dal giudice; casi, tutti, presi in considerazione dalla Corte di Cassazione, come si è visto sopra, ai punti nn. 16 e 17.

36. Tutti le ipotesi ora citate paiono integrare, ad avviso del Tribunale, gli estremi del caso grave ed eccezionale, che avrebbe consentito la compensazione delle spese di lite, a norma dell'art. 92, comma 2, codice di procedura civile, nel testo risultante a seguito della novella di cui all'art. 45, comma 11, della legge 18 giugno 2009, n. 69; non lo consente, invece, in alcun modo, con il testo oggi vigente, cosicché la compensazione sarebbe ora inficiata da violazione di legge.

37. Sesto. Si scorge qui, in modo del tutto evidente e chiaro, che se il fine della nuova normativa, come dichiarato dal Ministro competente, è quello di contrastare una prassi giudiziaria che continua ad essere incentrata sul potere discrezionale di compensazione, destinata a sua volta ad incentivare la litigiosità, lo strumento utilizzato - imperniato sulla drastica riduzione delle ipotesi di compensazione, ridotte a solo due (oltre a quello tradizionale, della soccombenza reciproca) - appare lesivo:

[1] del principio di ragionevolezza delle scelte legislative (art. 3, comma 1, Cost.), dal momento che:

a) la pregressa modifica del 2009 è già del tutto sufficiente a scoraggiare eventuali abusi, da parte del giudice, nell'uso dello strumento della compensazione, contenendo essa già una regolamentazione del tutto rigorosa ed appropriata;



b) sussiste inoltre discrepanza tra il fine perseguito (contrasto con una prassi giudiziaria in atto) e lo strumento normativo utilizzato (limitazione estrema ed oltre ogni misura delle ipotesi di compensazione), che appare pertanto viziato per eccesso di potere legislativo;

c) tale fine avrebbe del resto potuto essere perseguito con l'introduzione di un rimedio processuale apposito e veloce, come quello del reclamo, suggerito dalla dottrina, sulla scorta di quanto previsto nella procedura civile austriaca(21), non invece con l'irrazionale limitazione delle ipotesi di compensazione, irrispettosa del principio costituzionale di ragionevolezza;

[2] del principio di eguaglianza (art. 3, comma 1, Cost.), attese le situazioni prese in considerazione dalla norma, raffrontate - quale *tertium comparationis* - con quelle da essa escluse, quali (a titolo esemplificativo) quelle individuate dalla giurisprudenza di legittimità e di cui si è detto sopra, ai punti nn. 16 e 17;

[3] del diritto di agire giudizialmente (art. 24, comma 1, Cost.), dal momento che tende, in linea di fatto, a scoraggiare in modo indebito l'esercizio dei diritti in sede giudiziaria, divenendo così uno strumento deflattivo (e punitivo) incongruo, ad esempio nelle ipotesi in cui la condotta della parte (poi risultata soccombente) sia improntata a correttezza, prudenza, buona fede, difetto di informazioni, difficoltà di conoscenza dei fatti, erroneo affidamento su condotte altrui (anche pre-processuali della controparte) e quant'altro di simile e rilevante, e cioè a situazioni del tutto antitetico rispetto a quelle ipotizzate dalla norma, correlate all'abuso del processo;

[4] del principio del giusto processo (art. 111, comma 1, Cost.), dal momento che limita il potere-dovere del giudice di rendere giustizia, anche in ordine al regolamento delle spese di lite, in modo appropriato al caso concreto, come dal medesimo esaminato e ricostruito.

38. Settimo. Un ulteriore parametro normativo che va a questo punto sottolineato - in quanto conferma la ragionevolezza del testo previgente dell'art. 92, comma 2, codice di procedura civile (come novellato dall'art. 45, comma 11, della legge 18 giugno 2009, n. 69) e, in pari tempo, l'irragionevolezza del testo attualmente vigente - è inoltre il par. 3, comma 1, dell'art. 69 del Regolamento di procedura della Corte di Giustizia 19 giugno 1991, che prevede la compensazione delle spese di lite per «motivi eccezionali».

39. Tale norma viene applicata dalla Corte di Giustizia quando vi siano valide ragioni per ritenere la «buona fede» della parte soccombente, ad esempio in dipendenza dell'oggettiva complessità della controversia ovvero in conseguenza di atteggiamenti della parte processualmente vittoriosa che abbiano ingenerato errori nell'altra parte; o, ancora, in conformità con un'antica tradizione della stessa Corte, quando siano in discussione difficili e complesse questioni giuridiche o si tratti di situazione giuridica incerta(22); o, infine, quando appare opportuno sanzionare il comportamento pre-processuale o anche processuale, abusivo o manifestazione scorretto di una delle parti(23).

VII. Le spese di lite e la vicenda in esame.

40. Si tratta, a questo punto, di delineare le caratteristiche della vicenda decisa con la sentenza non definitiva in atti, con riferimento specifico al tema della compensazione delle spese di lite, in rapporto al nuovo testo di legge, entrato in vigore l'11 dicembre 2014, giorno in cui il ricorso viene depositato in cancelleria, e pertanto da considerare applicabile alla fattispecie di causa(24).

41. In proposito si osserva che la questione affrontata in causa con riferimento alla domanda principale, può essere così delineata (vedi, sul punto, i paragrafi IV, V, VI della sentenza non definitiva):

a) il ricorrente sostiene che i CCNL applicati dalla convenuta sino al 31 dicembre 2013, non risultando stipulati da organizzazioni imprenditoriali e sindacali comparativamente più rappresentative, non siano conformi alle

(21) Brevi considerazioni sulla motivazione del provvedimento di compensazione delle spese di lite per giusti motivi, in Giust. civ., I, 2016, I, p. 1171 (Doc. n. 15 degli Allegati alla presente ordinanza). Tale proposta è richiamata in La giurisprudenza sul codice di procedura civile cit., art. 92, par. 19, p. 631 (doc. n. 8 degli Allegati alla presente ordinanza).

(22) Su tutto ciò cfr. Diritto processuale comunitario, Milano, Giuffrè Ed., 1994, par. 3.8.1. (L'obbligo delle spese), pp. 123-124 (doc. n. 14 degli Allegati alla presente ordinanza).

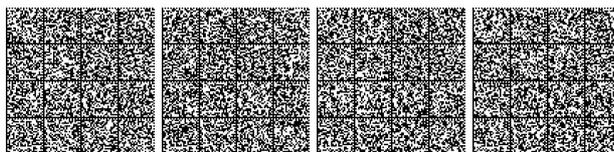
(23) Le spese di lite nel processo civile nelle recenti riforme, in Spese nel processo civile, Vicalvi (FR), 2012, pp. 20-21 (Doc. n. 16 degli Allegati alla presente ordinanza).

(24) La nuova normativa entra in vigore l'11 dicembre 2014 (data di deposito in cancelleria del ricorso introduttivo del presente giudizio), dal momento che:

a norma del 2° comma dell'art. 13 del decreto-legge n. 132/2014, convertito con legge 261/2014, il 1° comma di tale art. 13 (contenente la modifica dell'art. 92, 2° comma, c.p.c.), si applica ai procedimenti introdotti a decorrere dal 30° giorno successivo all'entrata in vigore della legge di conversione;

la legge di conversione entra in vigore l'11 novembre 2014, a norma dell'art. 1, comma 2, della stessa legge di conversione;

i 30 giorni citati iniziano a decorrere dal 12 novembre 2014 (primo giorno successivo a quello di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della legge di conversione n. 261/2014) e si concludono all'11 dicembre 2014, primo giorno di applicazione dell'art. 92, comma 2, novellato.



prescrizioni di cui al combinato disposto dell'art. 36 Cost., dell'art. 3, comma 1, e dell'art. 6, comma 2, della legge 3 aprile 2001, n. 142, nonché dell'art. 7, comma 4, del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, convertito nella legge 28 febbraio 2008, n. 31, e pertanto non garantiscano una retribuzione congrua e sufficiente;

*b)* sostiene inoltre che al rapporto di lavoro debba trovare applicazione il CCNL Multiservizi LegaCoop/ConfCooperative/Filcams-Cgil/Fisascat-Cisel/UiilTrasporti-Uiil, giacché stipulato da organizzazioni comparativamente più rappresentative e, come tale, da ritenere idoneo a realizzare una retribuzione congrua e sufficiente;

*c)* l'assunto sub *a)*, come emerge dalla motivazione della sentenza non definitiva(25), è del tutto corretto, essendosi registrati notevoli abusi nel settore delle cooperative, con l'applicazione da svariati anni di tabelle salariali deteriori, derivanti da CCNL privi di effettiva rappresentatività e che quest'Ufficio accerta più volte promanare da organizzazioni imprenditoriali e dei lavoratori «di comodo», utilizzati ai fine di reclutare manodopera a bassissimo costo, in spregio alla normativa costituzionale e legale citata dal ricorrente;

*d)* plausibile è anche l'assunto sub *b)*, dal momento che trova riscontro, oltre che nella Nota 1° giugno 2012, prot. n. 37/0010310 del Ministero del lavoro(26), anche nella giurisprudenza di questo Tribunale e della Corte d'Appello di Torino, prodotta in giudizio dal ricorrente medesimo(27) e di cui il Tribunale dà anche conto nella sentenza non definitiva(28);

*e)* il diverso esito della presente lite rispetto alle decisioni precedenti (del tutto inaspettato ed imprevedibile, per il ricorrente; se si considerano le decisioni in precedenza citate) è unicamente legato alla diverso assetto difensivo della resistente (anch'esso inaspettato ed imprevedibile, per il ricorrente), che in questa vicenda, a differenza di quelle pregresse, indica CCNL diversi da quello menzionato dal ricorrente, quali termini di raffronto per effettuare la verifica di congruità della retribuzione e cioè: 1) il CCNL dipendenti da fabbricati, sottoscritto da Confedilizia/Filcams-Cgil/Fisascat-Cisl/Uiil-tucs-Uiil nonché 2) il CCNL Vigilanza e Servizi Fiduciari LegaCoop/Conf-Cooperative/Filcams-Cgil/Fisascat-Cisl (quest'ultimo applicato dalla convenuta a partire dal 1° gennaio 2014);

*f)* la necessaria e doverosa verifica contabile che ne scaturisce, a mezzo di CTU (il cui esito risulta tutt'altro che scontato), dà un risultato sfavorevole al ricorrente, non evidenziando differenze retributive a favore del medesimo;

*g)* ciò è spiegabile con l'aver la convenuta, in linea di fatto, erogato al lavoratore, nel corso degli anni oggetto di causa (gennaio 2005-dicembre 2013), una retribuzione migliorativa rispetto alle tabelle salariali dei CCNL che via via si sono avvicinati, in epoca antecedente al CCNL in vigore presso la resistente dal 1° gennaio 2014, l'unico sottoscritto da organizzazioni comparativamente più rappresentative;

*h)* la domanda proposta dal ricorrente in via principale viene pertanto respinta, con la sentenza non definitiva.

42. Venendo ora alla domanda proposta dal ricorrente in via subordinata, essa (come emerge dal paragrafo VII della sentenza non definitiva) presenta le seguenti caratteristiche:

*i)* nel periodo dicembre 2012-marzo 2013, in cui il ricorrente è in infortunio, e nei periodi marzo-maggio, ottobre-dicembre 2013 e gennaio-marzo 2014, in cui il medesimo si trova in malattia, la convenuta gli eroga le indennità previste dalla legge in relazione a tali eventi, ma non invece le integrazioni contrattuali previste dal CCNL multiservizi UnciConfsal e dal CCNL Vigilanza e Servizi Fiduciari, il primo applicato dalla convenuta sino al 31 dicembre 2013 e il secondo applicato a far tempo dal 1° gennaio 2014;

*j)* il ricorrente chiede pertanto che, ove il Tribunale dovesse ritenere infondata l'applicazione del CCNL invocato in via principale, condanni la convenuta al pagamento delle indennità contrattuali previste specificamente dai due CCNL applicati dalla resistente;

*k)* la convenuta si difende, con riferimento a tale domanda, evidenziando che la propria condotta deve ritenersi legittima, tenuto conto della delibera assembleare 20 giugno 2011 e, inoltre, del disposto di cui all'art. 6, comma 1, lettera *d)* ed *e)*, della legge 3 aprile 2001, n. 142;

*l)* la tesi della resistente viene ritenuta fondata nella sentenza non definitiva e, pertanto, anche tale domanda viene respinta.

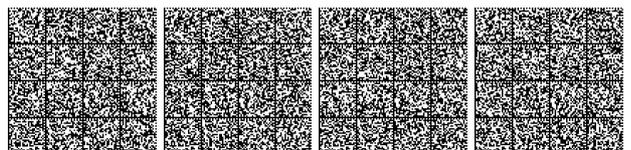
43. Ciò premesso, si tratta a questo punto di valutare la condotta del ricorrente per avere promosso la controversia ed azionato le due citate domande, risultate entrambe infondate, avuto riguardo al regime delle spese di lite e della loro possibile compensazione, quale delineato dal testo vigente dell'art. 92 codice di procedura civile.

(25) Doc. n. 7, pp. 4-5, degli Allegati alla presente ordinanza.

(26) Doc. n. 30 prod. p. ricorr.

(27) Doc. nn. da 20 a 29 e 32 prod. p. ricorr.

(28) Doc. n. 7, p. 5 e nota 8, degli Allegati alla presente ordinanza.



44. Prendendo in considerazione l'esito del giudizio con riferimento alla domanda principale, va detto che esso non risulta integrare, in alcun modo, una situazione di abuso del processo, evidenziando per contro, in capo al lavoratore, una condotta del tutto corretta, improntata a totale buona fede.

45. Tale domanda si fonda infatti, come si è detto sopra al punto n. 41, lett. *d*), su pronunce di questo Tribunale e della Corte d'Appello di Torino, che sanciscono l'applicazione del C.C.N.L. qui invocato dal ricorrente, ancorché diverso da quelli poi utilizzati dal Tribunale nella sentenza non definitiva, in ragione della diversa e non prevedibile difesa (per il ricorrente) da parte della resistente.

46. Venendo ora all'art. 92, comma 2, codice di procedura civile (nel testo oggi vigente), va detto che la fattispecie principale non presenta in alcun modo i tratti dell'assoluta novità della questione trattata, dal momento che essa è tutt'altro che nuova, come dimostrano le pregresse sentenze prodotte in causa dal ricorrente(29) e citate dal Tribunale nella sentenza non definitiva(30).

47. Quanto poi all'ipotesi, prevista dalla norma citata, del mutamento della giurisprudenza rispetto alle questioni dirimenti, si osserva ciò che segue:

la locuzione «mutamento della giurisprudenza» viene comunemente usata, in ambito giuridico, per indicare il ribaltamento di un principio di diritto sancito dalla Corte di Cassazione, rispetto a quello in precedenza enunciato dalla stessa Corte, questione che ha formato anche oggetto di apposito e approfondito studio(31) e che, grosso modo, corrisponde al *revirement* nella giurisprudenza della Corte Suprema francese e all'*overruling* di quella inglese;

in senso lato (e cioè senza alcuna correlazione con la Corte Suprema) tale locuzione potrebbe significare - a fronte di una fattispecie definita dal diritto vivente e cioè dal diritto giurisprudenziale (di merito) con l'enunciazione di una determinata regola giuridica - il suo repentino abbandono e quindi il suo ribaltamento;

come che sia, tale situazione, che attiene esclusivamente all'ambito dell'interpretazione delle norme giuridiche, non è in alcun modo riscontrabile nel caso qui in discussione, con specifico riferimento alla domanda proposta dal ricorrente in via principale, dal momento che non sussiste nella materia in esame alcun diritto vivente e, tantomeno, un suo mutamento;

a ciò aggiungasi che il particolare esito del giudizio rispetto ad alcune precedenti pronunce è del resto dipeso non dalla diversa lettura delle norme di riferimento, ma, come si è chiarito sopra, da un diverso (e non prevedibile per il ricorrente) assetto difensivo proposto dalla resistente, che rende doveroso, da parte del Tribunale, prendere in considerazione CCNL differenti da quello utilizzato in precedenti vertenze ed invocato in causa dal ricorrente;

in tale contesto, contrassegnato bensì da un mutamento, ma del CCNL, da utilizzare per la verifica di congruità della retribuzione erogata, non è pertanto riscontrabile (a meno di ipotizzare inammissibili forzature interpretative) l'ipotesi legale di cui si sta ora discutendo.

48. Venendo ora all'esito del giudizio con riferimento alla domanda subordinata proposta dal ricorrente, va detto che anch'esso non risulta integrare, in alcun modo, una situazione di abuso del processo, evidenziando per contro, in capo al lavoratore, una condotta del tutto corretta, improntata a totale buona fede.

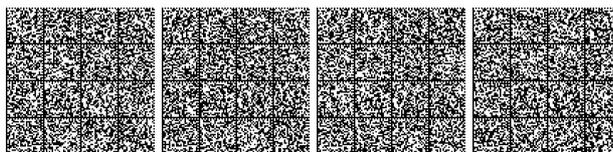
49. La soppressione, ancorché temporanea, delle integrazioni contrattuali, previste dai contratti collettivi, delle indennità legali di infortunio e di malattia, è questione che il diritto del lavoro riconduce invariabilmente ad un'ipotesi di mutamento in *peius* della retribuzione acquisita al patrimonio del lavoratore, così da essere ritenuta inammissibile sul piano giuridico, in applicazione del noto principio di irriducibilità della retribuzione, sancito dall'art. 13 dello Statuto dei Lavoratori; pertanto una controversia avente un simile oggetto sfocerebbe, inevitabilmente ed invariabilmente, nella piena soccombenza dell'impresa che tale soppressione effettua e difende.

50. La questione si presenta però in termini più complessi nell'ipotesi in cui il prestatore sia un socio lavoratore e il suo rapporto lavorativo presenti la natura giuridica del rapporto di lavoro subordinato, come nel caso del ricorrente, non essendo contestata dalle parti in causa la coesistenza, in capo al medesimo, dello *status* di socio lavoratore e, nel contempo, dello *status* di lavoratore subordinato, che nelle cooperative di produzione e lavoro, com'è noto, possono coesistere, a norma della legge n. 142/2001.

(29) Doc. nn. da 20 a 29 e 32 prod. p. ricorr..

(30) Doc. n 7, p. 5 e nata 8, degli Allegati alla presente ordinanza.

(31) Sul ciò cfr. I mutamenti nella giurisprudenza della Cassazione civile. Quinquennio 1988-1992, Padova, Cedam, 1993. Tale accurata ricerca registra 122 casi di «mutamento della giurisprudenza» nel 1988, altrettanti nel 1989, 176 nel 1990, 228 nel 1991 e 178 nel 1992; si tratta peraltro di casi che, nel volgere di ciascuno degli anni presi in considerazione, divengono più propriamente casi di «contrasto giurisprudenziale».



51. Nelle cooperative di produzione lavoro sono infatti consentiti assetti regolamentari e delibere assembleari di riduzione temporanea dei trattamenti integrativi, autorizzati dall'art. 6, comma 1, lettera *d*) ed *e*), della legge 3 aprile 2001, n. 142, che peraltro li assoggetta a rigorose condizioni di ammissibilità, anche in ragione del rinvio operato da tale norma all'art. 3, comma 2, lettera *b*), della stessa legge, al fine di evitare possibili abusi.

52. La controversia, sul punto ora in esame, è quindi contrassegnata da un'indubbia complessità, in quanto si tratta di verificare, in concreto, la sussistenza di tutte le condizioni di legge che consentono alla cooperativa, che agisce in deroga, di operare in modo legittimo; controversia che, altrimenti e cioè in assenza di un positivo e convincente riscontro da parte del giudice, comporterebbe senza dubbio una soluzione opposta, non essendo ammissibile, anche nell'ambito delle cooperative di lavoro ed in linea tendenziale, la riduzione della retribuzione in atto, in conformità con la disposizione del citato art. 13 dello Statuto dei Lavoratori.

53. Venendo ora all'art. 92, comma 2, codice di procedura civile (nel testo vigente), la fattispecie subordinata ora in esame non può, in alcun modo, essere inquadrata né nell'ipotesi dell'assoluta novità del caso deciso né in quella del mutamento della giurisprudenza rispetto alle questioni dirimenti, trattandosi di problematica: 1) che in linea di principio è del tutto nota, ma che impone poi verifiche caso per caso, in ordine alla sussistenza delle condizioni fattuali per l'applicazione delle norme; 2) che non dà luogo a problemi di ordine interpretativo delle norme di riferimento.

54. Ciò premesso, il caso qui in esame può essere sinteticamente così descritto, in riferimento alla problematica delle spese di lite:

*A*) avuto riguardo alla domanda principale, si evidenzia il mutamento del CCNL di riferimento per la verifica di congruità retributiva richiesta dal ricorrente, rispetto a quello utilizzato in precedenti similari vertenze, situazione questa del tutto imprevedibile ed imprevedibile per il lavoratore che qui agisce in giudizio;

*B*) avuto riguardo alla domanda subordinata si evidenzia l'oggettiva difficoltà, per il ricorrente, di prevedere le valutazioni ed i riscontri che potranno poi essere effettuati dal giudice, alla luce delle specifiche difese della resistente, al fine di stabilire se la soppressione dei trattamenti integrativi di cui sopra (e che a norma dei CCNL applicati dalla convenuta gli sarebbero dovuti) sia o meno legittima.

*C*) in entrambi i casi, quindi, ci troviamo in presenza di circostanze di difficile conoscibilità a priori, in ordine alle rispettive ragioni delle parti e a quelle della parte convenuta in particolare.

55. Si tratta di situazione presa in considerazione dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, nelle più volte citate sentenze 30 luglio 2008, nn. 20598 e 20599, come emerge sopra, al punto n. 17, ma che non può invece formare oggetto di alcuna considerazione nell'ambito del testo attualmente vigente dell'art. 92, comma 2, codice di procedura civile.

56. Nel contesto sopra delineato emerge allora, in modo del tutto chiaro, quanto segue:

il Tribunale non potrebbe esimersi, sulla base del disposto attualmente vigente dell'art. 92, comma 2, codice di procedura civile, dall'obbligo di condannare il ricorrente al pagamento delle spese di lite, non rientrando le domande proposte dal medesimo in alcuna delle tre ipotesi tassative previste dal testo normativo novellato;

ad una diversa conclusione il Tribunale potrebbe pervenire se viceversa fosse vigente il precedente testo dell'art. 92, 2° comma, codice di procedura civile, quello facente seguito alla novella di cui all'art. 45, comma 11, della legge 18 giugno 2009, n. 69; e ciò in quanto le situazioni sopra rappresentate costituiscono senza dubbio gravi ed eccezionali ragioni di compensazione delle spese di lite;

alla stessa conclusione il Tribunale potrebbe pervenire se la norma attualmente vigente presentasse una formulazione di tipo esemplificativo (cosa che peraltro non è né è possibile ricavare per via interpretativa) e cioè indicasse i tre casi come ipotesi esemplificative di riferimento, lasciando al giudice la possibilità di utilizzarne altri, secondo la ben nota varietà della casistica, avuto riguardo ai parametri di gravità ed eccezionalità emergenti dai tre casi enunciati a titolo esemplificativo;

quest'ultima strada non può però esser percorsa direttamente dal Tribunale, dal momento che si colloca al di là e al di fuori dei possibili interventi interpretativi del giudice, ivi compreso quello di interpretare le norme in modo conforme a Costituzione, in applicazione dell'autorevole e consolidato orientamento ed insegnamento della Corte costituzionale;

quello che però non può fare il Tribunale, in quanto sconfinerebbe in un'attribuzione propria del Giudice delle Leggi, lo può invece fare quest'ultimo.

VIII. Conclusione.

57. Va dato atto a questo punto che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 92, comma 2, codice di procedura civile (nel testo novellato dall'art. 13 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132, convertito con modificazioni dalla legge 10 novembre 2014, n. 162), prospettata alle parti dal giudice e in ordine alla quale le stesse concludono nei termini riportati all'inizio della presente ordinanza, appare senza dubbio rilevante rispetto alla porzione di giudizio non ancora decisa, concernente il regolamento delle spese di lite.



58. Essa appare anche non manifestamente infondata, in riferimento ai seguenti parametri costituzionali:

art. 3, comma 1, Cost., inteso quale principio di ragionevolezza delle scelte legislative;

art. 3, comma 1, Cost., inteso quale principio di eguaglianza, avuto riguardo alle situazioni prese in considerazione dalla norma e, quale *tertium comparationis*, alle situazioni escluse da essa, quali esaminate dalla Corte di Cassazione e ritenute dalla stessa meritevoli di compensazione (*cf.* sopra, punti nn. 16 e 17);

art. 24, comma 1, Cost., relativo al diritto d'azione del cittadino;

art. 111, comma 1, Cost., relativo al giusto processo, avuto riguardo ai poteri del giudice, per realizzare il compito di giustizia del caso concreto che istituzionalmente gli è attribuito.

59. Un ulteriore parametro che viene sottoposto all'attenzione del Giudice delle Leggi, in quanto contribuisce ad evidenziare la non manifesta infondatezza della questione qui posta, è infine l'art. 69, par. 3, comma 1 (relativo alla compensazione delle spese di lite per «motivi eccezionali») del Regolamento di procedura della Corte di Giustizia UE 19 giugno 1991; norma che viene applicata dalla Corte di Giustizia quando vi siano valide ragioni per ritenere la «buona fede» della parte soccombente, ad esempio in dipendenza dell'oggettiva complessità della controversia ovvero in conseguenza di atteggiamenti della parte processualmente vittoriosa che abbiano ingenerato errori nell'altra parte; o, ancora, quando siano in discussione difficili e complesse questioni giuridiche o si tratti di situazione giuridica incerta o, infine, quando appaia opportuno sanzionare il comportamento pre-processuale o anche processuale, abusivo o manifestazione scorretto di una delle parti.

60. Alla luce delle considerazioni che precedono la prospettata questione di legittimità costituzionale, la cui definizione risulta rilevante rispetto al giudizio in corso, va pertanto ritenuta non manifestamente infondata; con conseguente avvio del procedimento davanti al Giudice delle Leggi.

61. Valuterà la Corte costituzionale se adottare una pronuncia di illegittimità costituzionale della norma denunciata, che farebbe rivivere il testo precedente, dal momento che la prima costituisce mera modifica del secondo, ovvero conservare il testo attuale, indicando con una pronuncia interpretativa di rigetto ovvero di accoglimento parziale, il percorso destinato a consentire alla norma di essere intesa come «fattispecie aperta» (ovvero di «meramente esemplificativa»), così da costituire parametro di riferimento per l'individuazione di ulteriori casi, ragguagliati a quelli tipizzati sotto il profilo della «gravità ed eccezionalità».

*P. Q. M.*

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

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 92, comma 2, codice di procedura civile (nel testo novellato dall'art. 13 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132, convertito con modificazioni dalla legge 10 novembre 2014, n. 162), in riferimento:*

*all'art. 3, comma 1, Cost. (inteso sia come principio di ragionevolezza delle scelte legislative che come principio di eguaglianza delle situazioni incluse nella norma rispetto, quale tertium comparationis, a quelle - di pari gravità ed eccezionalità - escluse da essa, quali a titolo esemplificativo prese in considerazione dalla Corte di Cassazione (punti nn. 16 e 17 della presente ordinanza);*

*all'art. 24, comma 1, Cost.;*

*all'art. 111, comma 1, Cost.;*

*avuto inoltre riguardo all'art. 69, par. 3, comma 1 (relativo alla compensazione delle spese di lite per «motivi eccezionali») del Regolamento di procedura della Corte di Giustizia UE 19 giugno 1991;*

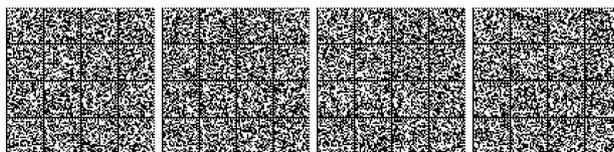
*nella parte in cui non consente, nel caso oggetto di causa, la compensazione delle spese di lite, pur versandosi in ipotesi che appare meritevole di compensazione sotto il profilo della sua gravità ed eccezionalità, al pari dei tre casi indicati in modo tassativo dal vigente art. 92, comma 2, codice di procedura civile.*

*Ordina che a cura della Cancelleria la presente ordinanza sia notificata ai legali delle parti, al Presidente del Consiglio dei ministri e ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.*

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

Torino, 30 gennaio 2016

*Il Giudice: CIOCCHETTI*



## N. 133

*Ordinanza del 17 marzo 2016 del Tribunale di Roma nei procedimenti civili riuniti promossi da Casciaro Mario contro Versaci Giovanna Carmela e Pelilli Renato Carlo*

**Locazione di immobili urbani ad uso abitativo - Canone locativo o indennità di occupazione dovuti dai conduttori che, tra la data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 23 del 2011 e il 16 luglio 2015, hanno versato il c.d. canone sanzionatorio previsto dall'art. 3, comma 8, del medesimo decreto - Determinazione ope legis in misura pari al triplo della rendita catastale dell'immobile.**

- Legge 28 dicembre 2015, n. 208 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)"), art. 1, comma 59, nella parte in cui sostituisce l'art. 13, comma 5, della legge 9 dicembre 1998, n. 431 (Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo).

## TRIBUNALE ORDINARIO DI ROMA

## SEZIONE SESTA CIVILE

Il giudice, dott.ssa Alessandra Imposimato, sciogliendo la riserva assunta all'udienza del 17 marzo 2016, visti gli atti e i documenti allegati al fascicolo della causa iscritta al n. 2291/2013 r.g., avente ad oggetto «risoluzione del contratto di locazione per inadempimento - uso abitativo», e pendente tra Casciaro Mario (parte attrice) e Versaci Giovanna Carmela e Pelilli Renato Carlo (parti convenute), osserva:

1. Sussistono le condizioni per rimettere, alla Corte costituzionale, la questione di legittimità dell'art. 1, comma 59 della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato», legge di stabilità 2016), per violazione degli articoli 3 e 136 della Costituzione, apparendo questa non manifestamente infondata, nonché rilevante ai fini del decidere. Ciò per quanto di seguito esposto.

2. Con il ricorso introduttivo della lite (art. 447-bis codice di procedura civile) il sig. Casciaro Mario, evocando in giudizio i signori Versaci Giovanna Carmela e Pelilli Renato Carlo, chiedeva al tribunale di risolvere il contratto di locazione abitativa inerente all'immobile in Roma via Pasquale Baffi n. 26, meglio descritto in atti, a motivo dell'inadempimento di essi convenuti-conduttori.

L'attore adduceva, in particolare, che:

le parti avevano concluso, in data 28 ottobre 2005, un contratto di locazione abitativa, per il corrispettivo mensile di € 1.600,00;

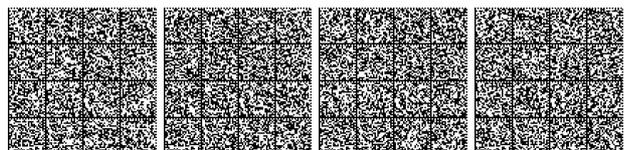
tale contratto era stato registrato, dalle parti convenute, solo in data 22 settembre 2011, presso l'Agenzia delle entrate - Ufficio Roma 1, ed i convenuti, a decorrere dal successivo mese di ottobre 2011, avevano cominciato a versare la minor somma di € 480,00 mensili, a loro dire calcolata ex art. 3, comma 8, lettera c) del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23;

l'autoriduzione del canone locativo, come *motu proprio* operata dai conduttori, doveva ritenersi (sotto diversi profili) illegittima, sì da configurare inadempimento grave ed idoneo a far luogo alla pronuncia di risoluzione.

Per tali ragioni l'attore chiedeva, oltre alla pronuncia risolutoria ex art. 1453 del codice civile, la condanna dei convenuti al pagamento della differenza tra canone convenuto in contratto (€ 1.600,00 mensili) e le inferiori somme effettivamente pagate, dai conduttori, a titolo di corrispettivo contrattuale, dal mese di ottobre 2011 in avanti.

Entrambi i convenuti, costituiti in giudizio, contestavano le ragioni delle pretese di controparte, ed argomentavano in merito alla legittimità e correttezza (contrattuale) del proprio operato, assumendo di avere semplicemente adeguato la propria condotta alle disposizioni dell'art. 3 (cedolare secca sugli affitti), comma 8, lettera c) del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (recante «Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale»), a termini del quale, nel caso di registrazione del contratto di locazione, che non fosse tempestivamente eseguita agli effetti delle disposizioni di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 131/1986 (Testo unico delle disposizioni in materia di imposta di registro, art. 17), «... il canone annuo di locazione» fosse autoritativamente «fissato in misura pari al triplo della rendita catastale, oltre l'adeguamento, dal secondo anno, in base al 75 per cento dell'aumento degli indici ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie degli impiegati ed operai».

3. Tali i fatti controversi, dopo la sopravvenuta liberazione dell'immobile di proprietà dell'attore, da parte dei convenuti (avutasi in corso di causa), la difesa Casciaro ha coltivato (v. note conclusive) la domanda di condanna al



pagamento della differenza tra canone indicato nel contratto di locazione abitativa tardivamente registrato (agli effetti del decreto del Presidente della Repubblica n. 131/1986), ed il canone effettivamente versato dai convenuti (conduttori), dal mese di ottobre 2011 sino al mese di luglio 2015 (rilascio dell'immobile), nonché calcolato in misura (mensile) pari ad 1/12 del triplo della rendita catastale degli immobili costituenti oggetto del contratto locativo *inter partes*, in applicazione dell'art. 3, comma 8, lettera *c*) del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23.

Dunque il tribunale è chiamato a stabilire se i convenuti siano tenuti a versare, alla controparte locatrice, quanto dovuto per contratto (a suo tempo) non versato, avvalendosi delle disposizioni di cui all'art. 3, comma 8, lettera *c*) del decreto legislativo sul federalismo fiscale, come già (precariamente) prorogate, negli effetti, dall'art. 5, comma 1-*ter* del decreto-legge 24 marzo 2014, convertito con modificazioni in legge n. 80/2014.

Ebbene, all'esito della declaratoria di incostituzionalità dell'art. 5, comma 1-*ter* del decreto-legge 24 marzo 2014 (sentenza Corte costituzionale n. 169/2015, su cui oltre), e dell'entrata in vigore della norma contenuta nell'art. 1, comma 59, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016), di cui si dirà appresso, dovrebbe nuovamente negarsi, all'attore, il diritto di pretendere la differenza tra il canone convenzionale (indicato nel contratto scritto e registrato) e il canone sanzionatorio (mensile, pari ad 1/12 del triplo della rendita catastale dell'immobile) calcolato in base alla norma da ultimo menzionata; giacché, peraltro, la conformità di tale disposizione di legge alla Costituzione è dubbia, ché parrebbero profilarsi — nuovamente — le questioni già esaminate e ritenute fondate, dalla Corte costituzionale, nella recente sentenza 16 luglio 2015, n. 169 (pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 22 luglio, n. 29), sopra nominata, sussistono le condizioni per sollevare, nel presente giudizio, questione incidentale di legittimità costituzionale in riferimento alla norma da ultimo richiamata, e per rimettere alla Corte costituzionale la valutazione dell'eventuale violazione dei parametri costituzionali appresso indicati.

4. Sotto il profilo della non manifesta infondatezza delle questioni qui sollevate, merita ripercorrere brevemente la successione delle disposizioni di legge intervenute a regolare la fattispecie — dedotta in giudizio — del contratto di locazione abitativa che non sia portato a registrazione, presso l'Agenzia delle entrate, nel rispetto del termine di cui all'art. 17 del decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131, recante «testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro».

#### 4.1 Si rammenta che:

- l'art. 3 del decreto legislativo n. 23/2011, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 67 del 23 marzo 2011, introduttivo di un sistema, alternativo al regime ordinario vigente, di tassazione del reddito ritratto dalla locazione di immobili destinati ad uso abitativo (cosiddetta «cedolare secca sugli affitti»), al comma 8 così testualmente prescriveva:

«8. Ai contratti di locazione degli immobili ad uso abitativo, comunque stipulati, che, ricorrendone i presupposti, non sono registrati entro il termine stabilito dalla legge, si applica la seguente disciplina:

*a*) la durata della locazione è stabilita in quattro anni a decorrere dalla data della registrazione, volontaria o d'ufficio;

*b*) al rinnovo si applica la disciplina di cui all'art. 2, comma 1, della citata legge n. 431 del 1998;

*c*) a decorrere dalla registrazione il canone annuo di locazione è fissato in misura pari al triplo della rendita catastale, oltre l'adeguamento, dal secondo anno, in base al 75 per cento dell'aumento degli indici ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie degli impiegati ed operai. Se il contratto prevede un canone inferiore, si applica comunque il canone stabilito dalle parti».

Chiaro l'intento del legislatore di «colmare» il vuoto normativo lasciato dall'art. 1, comma 346 della legge n. 311/2004, tuttora vigente, a tenore del quale:

«I contratti di locazione, o che comunque costituiscono diritti relativi di godimento, di unità immobiliari ovvero di loro porzioni, comunque stipulati, sono nulli se, ricorrendone i presupposti, non sono registrati».

Nell'interpretazione ed applicazione data, dalla giurisprudenza di merito, della norma da ultimo riportata (art. 1, comma 346 della legge n. 311/2004) sta infatti, ad avviso di chi scrive, buona parte delle ragioni della nascita delle disposizioni sanzionatorie contenute nell'art. 3 del decreto legislativo n. 23/2011, che è oggetto di esame.

Ciò in quanto:

l'art. 1, comma 346 della legge n. 311/2004, tutt'oggi operante, collega la nullità del contratto esclusivamente alla sua omessa registrazione, tacendo con riguardo all'ipotesi in cui il contratto sia registrato oltre il termine (trenta giorni) prescritto dall'art. 17 decreto del Presidente della Repubblica n. 131/1986 (di approvazione del «Testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro»);



d'altronde, a termini del menzionato testo unico delle disposizioni in materia di imposta di registro, l'obbligo di registrazione del contratto di locazione persiste anche dopo la scadenza del termine di trenta giorni, dalla sua stipulazione, stabilito nel medesimo corpo legislativo, tantoché, in caso di registrazione tardiva, la parte che abbia intempestivamente provveduto alla denuncia del contratto, al fisco, è tenuta a versare, oltre all'imposta di registro precedentemente non versata, interessi e sanzioni pecuniarie;

pertanto, in assenza di esplicita sanzione di nullità per il caso di registrazione tardiva (oggi regolata dal novellato art. 13 della legge n. 431/1998, nella formulazione introdotta dall'art. 1, comma 59 della legge stabilita 2016), i giudici di merito, e tra essi il tribunale di Roma, avevano argomentato (*ubi lex tacuit, noluit*) che il contratto comunque registrato (presto o tardi) fosse in ogni caso esente da nullità, e quindi valido, efficace e vincolante, e ciò anche in applicazione del principio generale contenuto nell'art. 10, comma terzo dello Statuto dei diritti del contribuente;

il giudice civile aveva quindi relegato la registrazione tardiva del contratto nell'ambito di una «violazione di disposizioni di rilievo esclusivamente tributario», di per sé inidonea a produrre la nullità del contratto;

ancora, il giudice civile, ricordando che la convalida del contratto affetto da nullità (art. 1423 del codice civile), nei casi in cui è ammessa dalla legge, ha tipicamente effetto retroattivo (si veda ad es. Cassazione n. 6773.2013), e ciò perché altrimenti l'efficacia del negozio sarebbe imputabile non alla volontà del disponente, ma esclusivamente al negozio di convalida, non aveva avuto difficoltà a qualificare la fattispecie disciplinata dall'art. 1, comma 346 legge n. 311/2004 in termini di «nullità sanabile retroattivamente», ed aveva posto un'analogia, o meglio una similitudine con l'istituto della condizione sospensiva di efficacia del contratto; per queste ragioni la registrazione è stata qualificata, dai tribunali, alternativamente in termini di fattispecie sanante, con effetto retroattivo, la nullità del contratto, ed in termini di *condicio iuris* di efficacia del contratto che, laddove avverata, è in grado di attribuire efficacia e vincolatività all'accordo negoziale, con effetto retroattivo (art. 1360 del codice civile).

Senonché l'interpretazione dell'art. 1, comma 346 citato, come invalsa nella giurisprudenza di merito, non veniva ritenuta soddisfacente per le ragioni dell'Erario, dacché nella prassi dei tribunali veniva, in fin dei conti, negata l'operatività di tale disposizione, in caso di tardiva registrazione del contratto; non comportando pertanto, tale fattispecie, alcun riflesso sotto il profilo del rapporto tra privati, la disposizione dell'art. 1, comma 346, legge n. 311/2004 non avrebbe costituito, in conclusione, un idoneo incentivo alla tempestiva denuncia, al fisco, del contratto di locazione (per sé produttivo di reddito).

Plausibilmente per tali ragioni, veniva così introdotta, all'art. 3, comma 8 del decreto legislativo n. 23/2011, una norma che, per la prima volta, regolava (e sanzionava) esplicitamente, anche sotto l'aspetto del rapporto negoziale tra le parti contraenti, la tardiva registrazione del contratto di locazione abitativa, e ciò faceva mediante l'etero-integrazione degli elementi principali del negozio, quali la misura e l'entità del canone dovuto dal conduttore.

L'intento di «completare» la prescrizione dell'art. 1, comma 346 legge n. 311/2004 (infatti esplicitamente richiamata nel testo dell'art. 3 citato al comma 9) veniva realizzato mediante una disposizione «premiale» che, a beneficio dei conduttori che avessero denunciato al fisco il contratto non tempestivamente registrato dal locatore, lo integrava d'autorità (articoli 1339, 1419 del codice civile) con clausole particolarmente favorevoli all'inquilino, che gli avrebbero assicurato una considerevole stabilità del rapporto locativo, a *nummo uno*.

Le disposizioni — di effetto particolarmente deflagrante per la platea dei destinatari — di cui all'art. 3, comma 8 del decreto legislativo n. 23/2011, venivano completate dal comma 10 dello stesso art. 3, che così testualmente recitava:

«10. La disciplina di cui ai commi 8 e 9 non si applica ove la registrazione sia effettuata entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto».

In breve il legislatore del decreto legislativo n. 23/2011 assegnava, *erga omnes*, un termine di «moratoria» (scaduto il 6 giugno 2011, e cioè al sessantesimo giorno successivo all'entrata in vigore del decreto legislativo, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 23 marzo 2011, con la *vacatio* di quindici giorni di cui all'art. 73 della Costituzione) per portare alla luce i rapporti di locazione (abitativa) che fossero (in quel momento) in tutto o in parte «sommersi».

Proprio dall'assegnazione di un termine cosiffatto, e dal tenore testuale dell'art. 3, comma 10 del decreto legislativo n. 23/2011, che non avrebbe avuto senso alcuno laddove le nuove disposizioni in tema di canone sanzionatorio e di durata legale dei contratti non tempestivamente registrati, fossero state applicabili solo agli accordi locativi stipulati successivamente alla loro entrata in vigore, la giurisprudenza (anche del tribunale) aveva desunto l'immediata applicabilità delle disposizioni sanzionatorie di cui ai commi 8 e 9 dell'articolo, anche ai contratti in corso, che — validamente stipulati per iscritto — non fossero stati ancora oggetto di registrazione all'Agenzia delle entrate.



4.2 È noto inoltre che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 50/2014, depositata in data 14 marzo 2014, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 19 marzo 2014, acclarava l'illegittimità dei commi 8 e 9 dell'art. 3 decreto legislativo n. 23/2011, per «difetto di delega» (violazione dell'art. 76 della Costituzione), in particolare rilevando che tali disposizioni, intese alla lotta all'evasione fiscale, esorbitassero sia gli obiettivi che i criteri della delega conferita, al governo, con la legge n. 42/2009.

La Corte chiariva, in motivazione:

«Il tema della lotta all'evasione fiscale, che costituisce un chiaro obiettivo dell'intervento normativo in discorso, non può essere configurato anche come criterio per l'esercizio della delega: il quale, per definizione, deve indicare lo specifico oggetto sul quale interviene il legislatore delegato, entro i previsti limiti. Né il riferimento alle «forme premiali» anzidette può ritenersi in alcun modo correlabile con il singolare meccanismo «sanzionatorio» oggetto di censura.

Del resto — e come puntualmente messo in evidenza dai giudici *a quibus* — nella citata legge di delegazione si formula un preciso enunciato, formalmente e sostanzialmente evocabile quale principio e criterio direttivo generale, secondo il quale — nel richiamare (art. 2, comma 2, lettera c)), «razionalità e coerenza dei singoli tributi e del sistema tributario nel suo complesso» (compresi, dunque, i profili di carattere sanzionatorio ed i «rimedi» tecnici tesi a portare ad emersione cespiti o redditi assoggettabili ad imposizione) — espressamente prescrive di procedere all'esercizio della delega nel «rispetto dei principi sanciti dallo statuto dei diritti del contribuente di cui alla legge 27 luglio 2000, n. 212». Statuto che, a sua volta, come ricordato, prevede, all'art. 10, comma 3, ultimo periodo, che «Le violazioni di disposizioni di rilievo esclusivamente tributario non possono essere causa di nullità del contratto»: con l'ovvia conseguenza che, tanto più, la mera inosservanza del termine per la registrazione di un contratto di locazione non può legittimare (come sarebbe nella specie) addirittura una novazione — per *factum principis* — quanto a canone e a durata.

Né appare superfluo soggiungere che gli obblighi di informazione del contribuente, parimenti prescritti dal predetto statuto, risultano nella specie totalmente negletti, operando la denunciata «sostituzione» contrattuale in via automatica, solo a seguito della mancata tempestiva registrazione del contratto.

All'indomani della sentenza ora riportata, e considerato il precetto dell'art. 136 della Costituzione («Quando la corte dichiara la illegittimità costituzionale di una norma di legge o di un atto avente forza di legge, la norma cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione»), il tribunale giammai avrebbe potuto dare applicazione delle disposizioni dell'art. 3, comma 8, lettera c) del decreto legislativo n. 23/2011, essendo state queste giudicate contrarie a Costituzione, e come tali espunte dall'ordinamento, come se non fossero mai introdotte (v. in tal senso Corte costituzionale n. 73/1963: «la norma contenuta nell'art. 136 della Costituzione, sulla quale poggia il contenuto pratico di tutto il sistema garanzie costituzionali, toglie immediatamente ogni efficacia (dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione) alla norma dichiarata illegittima; della quale, pertanto, non è consentito al legislatore ordinario di prolungare la vita sino all'entrata in vigore della nuova legge»; Cassazione n. 10783.2014: «Orbene, come la giurisprudenza di legittimità ha chiarito ... le pronunce di accoglimento del giudice delle leggi — dichiarative di illegittimità costituzionale — eliminano la norma con effetto *ex tunc*, con la conseguenza che questa non è più applicabile prescindendo dalla circostanza che la fattispecie sia sorta in epoca anteriore o successiva alla pubblicazione della pronuncia, perché l'illegittimità costituzionale ha per presupposto l'invalidità originaria della legge — sia essa di natura sostanziale, procedimentale o processuale — per contrasto con il precetto costituzionale. Pertanto non è possibile distinguere tra applicazione diretta, cioè riferita ad atti formati successivamente alla norma dichiarata illegittima, e applicazione indiretta, cioè riferita ad atti formati prima della pubblicazione della pronuncia d'incostituzionalità, perché anche in tale ultimo caso il giudice non può ritenere legittima un'attività svolta in conformità di una norma poi dichiarata incostituzionale. Infatti in materia vige il principio che gli effetti dell'incostituzionalità non si estendono ai rapporti (e solo a quelli) ormai esauriti in modo definitivo, per avvenuta formazione del giudicato o per essersi verificato altro evento cui l'ordinamento collega il consolidamento del rapporto medesimo, ovvero per essersi verificate preclusioni processuali o decadenze e prescrizioni non direttamente investite, nei loro presupposti normativi, dalla pronuncia d'incostituzionalità (tra le tante, Cassazione n. 9329/2010, n. 113/2004, n. 13839/2002)»; Consiglio di Stato n. 4583.2012: «le pronunce della Corte costituzionale ... determinano il venir meno in via retroattiva della norma censurata, poiché operano la ricognizione di un vizio originario ed intrinseco della norma stessa, la cui eliminazione dall'ordinamento non è assimilabile a quella disposta per effetto di abrogazione in virtù di altra norma sopravvenuta»; Cassazione n. 10958.2010: «le sentenze di accoglimento di una questione di legittimità costituzionale pronunciate dalla Corte costituzionale hanno effetto retroattivo, con l'unico limite delle situazioni consolidate per essersi il relativo rapporto definitivamente esaurito, potendosi, in proposito, legittimamente ritenere "esauriti" i soli rapporti rispetto ai quali si sia formato il giudicato, ovvero sia decorso il termine prescrizionale o decadenziale previsto dalla legge»; Cassazione n. 27264.2008: «le sentenze della Corte costituzionale con le quali sia stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di



una norma hanno effetto retroattivo ed incidono, pertanto, su tutte le situazioni giuridiche non esaurite. Ne consegue che le suddette sentenze producono i propri effetti su tutti i giudizi in corso e possono essere fatte valere per la prima volta anche in sede di legittimità»).

4.3 Sennonché il legislatore, con il decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47 (recante «misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015»), come convertito, con modificazioni, in legge 23 maggio 2014, n. 80, introduceva nell'ordinamento la norma (art. 5, comma 1-ter) del seguente tenore:

«1-ter. Sono fatti salvi, fino alla data del 31 dicembre 2015, gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base dei contratti di locazione registrati ai sensi dell'articolo 3, commi 8 e 9, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23».

Anche tale disposizione veniva dichiarata costituzionalmente illegittima — per violazione (palese) del giudicato costituzionale derivante dalla sentenza della Corte, n. 50/2014 — con sentenza 16 luglio 2015, n. 169 nella *Gazzetta Ufficiale*, 22 luglio, n. 29), di cui è opportuno riportare alcuni passaggi:

«La disposizione all'esame è stata introdotta in sede di conversione, ad opera della legge n. 80 del 2014, del decreto-legge n. 47 del 2014, a seguito e in conseguenza della sentenza di questa Corte n. 50 del 2014, depositata il 14 marzo 2014, che aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, commi 8 e 9, del decreto legislativo n. 23 del 2011, in tema di rideterminazione *ex lege* di elementi di contratti di locazione non registrati nei termini. Essa è stata inserita nell'ambito di un provvedimento diretto *in primis*, secondo le intenzioni dichiarate nel preambolo del provvedimento d'urgenza, «a fronteggiare la grave emergenza abitativa in atto e a adottare misure volte a rilanciare in modo efficace il mercato delle costruzioni» e nel contesto di un articolo (il 5) dedicato, secondo l'originaria rubrica, alla «Lotta all'occupazione abusiva di immobili». Con essa il legislatore ha, nella sostanza, prorogato l'efficacia e la validità dei contratti di locazione registrati sulla base delle disposizioni dichiarate costituzionalmente illegittime.

Come emerge dai lavori parlamentari e dalle dichiarazioni del relatore, la norma «salvaguarda fino al 31 dicembre 2015 gli effetti della legge contro gli affitti in nero che la Corte costituzionale ha cancellato. Si è trovata una soluzione che non mette in discussione la sentenza, ma riconosce che coloro che ne hanno beneficiato oggi non possono subire le conseguenze di aver applicato la legge e garantisce loro un tempo congruo per non dover sopportare un aggravio ingiusto delle proprie condizioni di vita». Appare, dunque, palese che l'intento perseguito dal Parlamento era, per l'appunto, di preservare, per un certo tempo, gli effetti prodotti dalla normativa dichiarata costituzionalmente illegittima, facendo beneficiare di una singolare *prorogatio* la categoria degli inquilini.

Appare, in altri termini, del tutto evidente che il legislatore si è proposto non già di disciplinare *medio tempore* — o *ex novo* e a regime — la tematica degli affitti non registrati tempestivamente, magari attraverso un rimedio ai vizi additati da questa Corte; e neppure quello di «confermare» o di «riprodurre» pedissequamente il contenuto normativo di norme dichiarate costituzionalmente illegittime; ma semplicemente quello d'impedire, sia pure temporaneamente, che la declaratoria di illegittimità costituzionale producesse le previste conseguenze, vale a dire la cessazione di efficacia delle disposizioni dichiarate illegittime dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione (art. 136 della Costituzione).

Nella sua stessa formulazione letterale, del resto, la norma censurata, evidentemente priva di autonomia, si prefigge soltanto di ricostituire una base normativa per «effetti» e «rapporti» relativi a contratti che, in conseguenza della pronuncia di illegittimità costituzionale, ne sarebbero rimasti privi: né il carattere temporaneo della disposizione sembra risolvere il problema e nemmeno attenuarne la portata.

Al riguardo, va rammentato come, sin da epoca ormai risalente, la giurisprudenza costituzionale non abbia mancato di sottolineare il rigoroso significato della norma contenuta nell'art. 136 della Costituzione: su di essa — si è detto — «poggia il contenuto pratico di tutto il sistema delle garanzie costituzionali, in quanto essa toglie immediatamente ogni efficacia alla norma illegittima», senza possibilità di «compressioni od incrinature nella sua rigida applicazione» (sentenza n. 73 del 1963, che dichiarò la illegittimità di una legge, successiva alla pronuncia di illegittimità costituzionale, con la quale il legislatore aveva dimostrato «alla evidenza» la volontà di «non accettare la immediata cessazione dell'efficacia giuridica della norma illegittima, ma di prolungarne la vita sino all'entrata in vigore della nuova legge»); tra le altre pronunce risalenti, la sentenza n. 88 del 1966, ove si è precisato che il precetto costituzionale, di cui si è detto, sarebbe violato «non solo ove espressamente si disponesse che una norma dichiarata illegittima conservi la sua efficacia», ma anche ove una legge, per il modo con cui provvede a regolare le fattispecie verificatesi prima della sua entrata in vigore, perseguisse e raggiungesse, «anche se indirettamente, lo stesso risultato»). Principi, questi, ripresi e ribaditi in numerose altre successive decisioni (fra le altre, le sentenze n. 73 del 2013; n. 245 del 2012; n. 354 del 2010; n. 922 del 1988; 223 del 1983).

Se appare, infatti, evidente che una pronuncia di illegittimità costituzionale non possa, in linea di principio, determinare, a svantaggio del legislatore, effetti corrispondenti a quelli di un «esproprio» della potestà legislativa sul punto — tenuto anche conto che una declaratoria di illegittimità ha contenuto, oggetto e occasione circoscritti dal



«tema» normativo devoluto e dal «contesto» in cui la pronuncia demolitoria è chiamata ad iscriversi —, è del pari evidente, tuttavia, che questa non possa risultare pronunciata «inutilmente», come accadrebbe quando una accertata violazione della Costituzione potesse, in una qualsiasi forma, inopinatamente riproporsi. E se, perciò, certamente il legislatore resta titolare del potere di disciplinare, con un nuovo atto, la stessa materia, è senz'altro da escludere che possa legittimamente farlo — come avvenuto nella specie — limitandosi a «salvare», e cioè a «mantenere in vita», o a ripristinare gli effetti prodotti da disposizioni che, in ragione della dichiarazione di illegittimità costituzionale, non sono più in grado di produrne. Il contrasto con l'art. 136 della Costituzione ha, in un simile frangente, portata addirittura letterale.

In altri termini: nel mutato contesto di esperienza determinato da una pronuncia caducatoria, un conto sarebbe riproporre, per quanto discutibilmente, con un nuovo provvedimento, anche la stessa volontà normativa censurata dalla Corte; un altro conto è emanare un nuovo atto diretto esclusivamente a prolungare nel tempo, anche in via indiretta, l'efficacia di norme che «non possono avere applicazione dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione» (art. 30, terzo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 - Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale).

Né può reputarsi meritevole di pregio l'argomento speso dall'Avvocatura generale a proposito della circostanza che l'illegittimità costituzionale sia stata dichiarata per difetto di delega, che costituirebbe appena un vizio formale.

È, infatti, pacifico che una sentenza caducatoria produca i suoi previsti effetti quale che sia il parametro costituzionale in riferimento al quale il giudizio sia stato pronunciato, senza, perciò, che sia possibile differenziarne o quasi graduarne l'efficacia».

All'esito di tale pronuncia, ancora una volta, il tribunale non avrebbe potuto negare, all'attore, il diritto di esigere la differenza tra canone convenuto tra parti, nel contratto (sia pur tardivamente) registrato, ed il canone sanzionatorio calcolato in base alle disposizioni dell'art. 3, comma 8, del decreto legislativo n. 23/2011, già dichiarate incostituzionali dalla sentenza Corte costituzionale n. 50/2014, non essendo consentita alcuna applicazione, né diretta, né indiretta di tali disposizioni, a prescindere dal momento di insorgenza della fattispecie dedotta in lite, trattandosi — in ogni caso — di rapporto giuridico non esaurito alla data di pubblicazione della ridetta sentenza d'incostituzionalità.

4.4 Ancora pendente la lite, il legislatore interveniva nuovamente nella materia in oggetto, con l'art. 1, comma 59 della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016).

Tale disposizione, nel sostituire integralmente l'art. 13 della legge 9 dicembre 1998, n. 431 (cosiddetta legge locazioni abitative), ha previsto, al comma 5 del novellato art. 13:

«Per i conduttori che, per gli effetti della disciplina di cui all'articolo 3, commi 8 e 9, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, prorogati dall'articolo 5, comma 1-ter, del decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 2014, n. 80, hanno versato, nel periodo intercorso dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 23 del 2011 al giorno 16 luglio 2015, il canone annuo di locazione nella misura stabilita dalla disposizione di cui al citato articolo 3, comma 8, del decreto legislativo n. 23 del 2011, l'importo del canone di locazione dovuto ovvero dell'indennità di occupazione maturata, su base annua, è pari al triplo della rendita catastale dell'immobile, nel periodo considerato»).

5. Tale l'*excursus* di leggi e di declaratorie di incostituzionalità, che si sono susseguite in relazione alla fattispecie dedotta in giudizio, attualmente esitate nella norma di legge, da ultimo nominata e trascritta, il tribunale dubita della sua conformità a costituzione, suscitando questa gli stessi rilievi mossi al previgente art. 5, comma 1-ter del decreto-legge n. 47/2014, e potendosi quindi prefigurare la violazione dell'art. 136 della Costituzione, a termini del quale:

«Quando la Corte dichiara le illegittimità costituzionali di una norma di legge o di atto avente forza di legge, la norma cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione».

Ancora una volta, si può sospettare l'elusione del giudicato (sostanziale) di cui alla sentenza Corte costituzionale n. 50/2014, e ciò a lume sia dei numerosi arresti della Corte costituzionale, intervenuti sul tema, sia delle precise ed inequivoche indicazioni contenute nella sentenza del giudice delle leggi n. 169/2015, che ha ribadito l'intangibilità del *decisum* di cui alla precedente pronuncia n. 50/2014.

Infatti, pare piuttosto evidente che:

la disposizione in esame fa esplicito e testuale richiamo alle norme sia dell'art. 3, commi 8 e 9 del decreto legislativo n. 23/2011, sia dell'art. 5, comma 1-ter decreto-legge n. 47/2014, rispettivamente dichiarate incostituzionali con le sentenze n. 50/2014, nonché n. 169/2015, per individuare il suo ambito (temporale) di applicazione (retroattiva), facendolo coincidere con quello di precaria vigenza delle predette norme, benché dichiarate illegittime e quindi da considerare come non mai introdotte nell'ordinamento;



la medesima disposizione non si rivolge, indiscriminatamente, a tutti coloro che abbiano (o abbiano avuto) la qualità di parte conduttore, in un contratto di locazione abitativa non tempestivamente registrato, ma circoscrive, ulteriormente, l'ambito soggettivo della platea dei destinatari, ai conduttori che abbiano, di fatto, già «beneficiario» degli effetti delle disposizioni già scrutinate non conformi a costituzione, così prescrivendo testualmente: «Per i conduttori che, per gli effetti della disciplina di cui all'articolo 3, commi 8 e 9, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, prorogati dall'articolo 5, comma 1-ter, del decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 2014, n. 80, hanno versato, nel periodo intercorso dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 23 del 2011 al giorno 16 luglio 2015, il canone annuo di locazione nella misura stabilita dalla disposizione di cui al citato articolo 3, comma 8, del decreto legislativo n. 23 del 2011...»;

tale disposizione reitera, quanto al suo contenuto precettivo («... l'importo del canone di locazione dovuto ovvero dell'indennità di occupazione maturata, su base annua, è pari al triplo della rendita catastale dell'immobile, nel periodo considerato»), la norma di cui all'art. 3, comma 8, lettera c) del decreto legislativo n. 23/2011 («il canone annuo di locazione è fissato in misura pari al triplo della rendita catastale ...»), e fa sì, che — in breve — i conduttori che abbiano beneficiato «degli effetti» delle disposizioni incostituzionali, continueranno a beneficiarne *sine die*, creando una sorta di «zona franca» dagli effetti delle declaratorie di incostituzionalità sopra nominate, per il resto cogenti e vincolanti per il resto della platea dei destinatari.

A parere del tribunale, la questione qui rilevata merita il vaglio del giudice delle leggi: infatti, come già detto, la disposizione in esame fa rinvio, anche testuale, a norme scrutinate incostituzionali, riproducendone il precetto dispositivo, sì da risultarne (in conclusione) preservati gli effetti, come già prodotti nel periodo di loro precaria vigenza, e da risultare vanificate le statuizioni recate dalle sentenze della Corte costituzionale, sopra menzionate (n. 50/2014 e n. 169/2015).

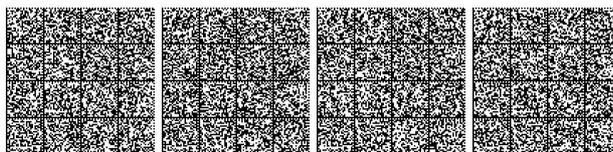
In materia di violazione, o comunque di elusione del giudicato costituzionale (art. 136 della Costituzione) la Corte costituzionale ha avuto in più occasioni modo di affermare (così ad esempio Corte costituzionale n. 326/2010) che «perché vi sia violazione del giudicato costituzionale è necessario che una norma sopravvenuta ripristini o preservi l'efficacia di una norma già dichiarata incostituzionale»; o ancora (così la sentenza Corte costituzionale n. 73/2013) che: «il giudicato costituzionale è violato... quando il legislatore emana una norma che costituisce una mera riproduzione di quella già ritenuta lesiva della Costituzione, ma anche laddove la nuova disciplina miri a perseguire e raggiungere, “anche se indirettamente”, esiti corrispondenti» (v. anche Corte costituzionale, sentenza n. 262/2009: «per aversi tale lesione è necessario che una norma ripristini o preservi l'efficacia di una norma già dichiarata incostituzionale»).

Nella sentenza Corte costituzionale n. 49/1970, si legge in motivazione:

«La declaratoria di illegittimità costituzionale, determinando la cessazione di efficacia delle norme che ne sono oggetto, impedisce, invece, dopo la pubblicazione della sentenza, che le norme stesse siano comunque applicabili anche ad oggetti ai quali sarebbero state applicabili alla stregua dei comuni principi sulla successione delle leggi nel tempo. Altro è, infatti, il mutamento di disciplina attuato per motivi di opportunità politica, liberamente valutata dal legislatore, altro l'accertamento, ad opera dell'organo a ciò competente, della illegittimità costituzionale di una certa disciplina legislativa: in questa seconda ipotesi, a differenza che nella prima, è perfettamente logico che sia vietato a tutti, a cominciare dagli organi giurisdizionali, di assumere le norme dichiarate incostituzionali a canoni di valutazione di qualsivoglia fatto o rapporto, pur se venuto in essere anteriormente alla pronuncia della Corte. L'obbligatorietà delle decisioni della Corte, cui si richiama in particolare l'ordinanza del tribunale di Ferrara, si esplica a partire dal giorno successivo alla loro pubblicazione, come stabilito dall'art. 136 della Costituzione, nel senso — precisamente — che da quella data nessun giudice può, fare applicazione delle norme dichiarate illegittime, nessun'altra autorità può darvi esecuzione o assumerle comunque a base di propri atti, e nessun privato potrebbe avvalersene, perché gli atti e i comportamenti che pretendessero trovare in quelle la propria regola sarebbero privi di fondamento legale. Si spiega così come anche questioni di legittimità costituzionale di norme abrogate da leggi ordinarie frattanto sopravvenute possano essere rilevanti, e come tali avere ingresso alla Corte, qualora si tratti di norme di cui si dovrebbe fare ancora applicazione in base ai principi di diritto intertemporale».

Tali principi sono stati, da ultimo, ribaditi nella sentenza n. 169/2015, intervenuta nella materia in oggetto, e parrebbero potersi predicare anche per la fattispecie esaminata; ragion per cui va rimessa, alla Corte, la questione di legittimità ora rilevata, per violazione dell'art. 136 della Costituzione.

6. Il tribunale dubita, altresì, della conformità della norma in esame al principio di ragionevolezza (ed eguaglianza) posto dall'art. 3 della Costituzione.



Infatti, occorre notare che la disposizione in oggetto è inserita — quale comma 5 — nel nuovo testo dell'art. 13 della legge n. 431/1998 (legge sulle locazioni abitative), quale adottato, in sostituzione del previgente, mercé il medesimo art. 1, comma 59 della legge n. 208/2015 (legge di stabilità).

Secondo l'attuale art. 13 della legge n. 431/1998, come novellato dall'art. 1, comma 59 della legge di stabilità 2016:

«1. È nulla ogni pattuizione volta a determinare un importo del canone di locazione superiore a quello risultante dal contratto scritto e registrato. È fatto carico al locatore di provvedere alla registrazione nel termine perentorio di trenta giorni, dandone documentata comunicazione, nei successivi sessanta giorni, al conduttore ed all'amministratore del condominio, anche ai fini dell'ottemperanza agli obblighi di tenuta dell'anagrafe condominiale di cui all'articolo 1130, numero 6), del codice civile.

2. Nei casi di nullità di cui al comma 1 il conduttore, con azione proponibile nel termine di sei mesi dalla riconsegna dell'immobile locato, può chiedere la restituzione delle somme corrisposte in misura superiore al canone risultante dal contratto scritto e registrato.

3. È nulla ogni pattuizione volta a derogare ai limiti di durata del contratto stabiliti dalla presente legge.

4. Per i contratti di cui al comma 3 dell'art. 2 è nulla ogni pattuizione volta ad attribuire al locatore un canone superiore a quello massimo definito dagli accordi conclusi in sede locale per immobili aventi le medesime caratteristiche e appartenenti alle medesime tipologie. Per i contratti stipulati in base al comma 1 dell'art. 2, è nulla, ove in contrasto con le disposizioni della presente legge, qualsiasi pattuizione diretta ad attribuire al locatore un canone superiore a quello contrattualmente stabilito.

5. Per i conduttori che, per gli effetti della disciplina di cui all'art. 3, commi 8 e 9, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, prorogati dall'art. 5, comma 1-ter, del decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 2014, n. 80, hanno versato, nel periodo intercorso dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 23 del 2011 al giorno 16 luglio 2015, il canone annuo di locazione nella misura stabilita dalla disposizione di cui al citato art. 3, comma 8, del decreto legislativo n. 23 del 2011, l'importo del canone di locazione dovuto ovvero dell'indennità di occupazione maturata, su base annua, è pari al triplo della rendita catastale dell'immobile, nel periodo considerato.

6. Nei casi di nullità di cui al comma 4 il conduttore, con azione proponibile nel termine di sei mesi dalla riconsegna dell'immobile locato, può richiedere la restituzione delle somme indebitamente versate. Nei medesimi casi il conduttore può altresì richiedere, con azione proponibile dinanzi all'autorità giudiziaria, che la locazione venga ricondotta a condizioni conformi a quanto previsto dal comma 1 dell'art. 2 ovvero dal comma 3 dell'art. 2. Tale azione è, altresì, consentita nei casi in cui il locatore non abbia provveduto alla prescritta registrazione del contratto nel termine di cui al comma 1 del presente articolo. Nel giudizio che accerta l'esistenza del contratto di locazione il giudice determina il canone dovuto, che non può eccedere quello del valore minimo definito ai sensi dell'art. 2 ovvero quello definito ai sensi dell'art. 5, commi 2 e 3, nel caso di conduttore che abiti stabilmente l'alloggio per i motivi ivi regolati. L'autorità giudiziaria stabilisce la restituzione delle somme eventualmente eccedenti.

7. Le disposizioni di cui al comma 6 devono ritenersi applicabili a tutte le ipotesi ivi previste insorte sin dall'entrata in vigore della presente legge.

8. I riferimenti alla registrazione del contratto di cui alla presente legge non producono effetti se non vi è obbligo di registrazione del contratto stesso».

Dalla lettura dell'intero art. 13 legge Locazioni Abitative, nel testo attualmente in vigore, si ricava (v. comma 6) che, nel caso «... in cui il locatore non abbia provveduto alla prescritta registrazione del contratto nel termine di cui al comma 1 ...» dello stesso articolo (trenta giorni), il conduttore abbia facoltà di agire in giudizio per ottenere che «... la locazione venga ricondotta a condizioni conformi a quanto previsto dal comma 1 dell'articolo 2 ovvero dal comma 3 dell'articolo 2 ...», ed in particolare per veder determinare, dal giudice, «... il canone dovuto, che non può eccedere quello del valore minimo definito ai sensi dell'art. 2 ovvero quello definito ai sensi art. 5, commi 2 e 3, nel caso di conduttore che abiti stabilmente l'alloggio per i motivi ivi regolati. L'autorità giudiziaria stabilisce la restituzione delle somme eventualmente eccedenti».

Se, dunque, la registrazione tardiva del contratto di locazione abitativa, alla stregua dell'art. 13, nella formulazione vigente, produce il diritto (potestativo) del conduttore di vedere commisurare il corrispettivo, dovuto al locatore, al canone agevolato di cui agli articoli 2, comma 3 e 5 legge n. 431/1998, nel valore minimo quantificabile in base agli accordi (locali) conclusi tra organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative della proprietà e degli inquilini, se, in altri termini, lo stesso legislatore ritiene congruo ed equo regolamentare, in tal modo, la fattispecie della registra-



zione tardiva del contratto di locazione abitativa, se — infine — lo stesso art. 13, con disposizione (transitoria) non perspicua, stabilisce sibillinamente essere applicabile «... a tutte le ipotesi ivi previste insorte sin dall'entrata in vigore della presente legge» (comma 7), sì da suscitare il dubbio della sua portata retroattiva, non si vede a quale criterio di ragionevolezza risponda a scelta di «confermare» e riprodurre, oltretutto nello stesso contesto normativo, il contenuto precettivo di pregresse disposizioni incostituzionali, che facevano appello al diverso parametro del triplo della rendita catastale, ed oltretutto esclusivamente per i conduttori che, nel periodo di precaria vigenza di quelle norme, avessero (fortuitamente) beneficiato degli effetti di queste ultime (versando «... il canone annuo di locazione nella misura stabilita dalla disposizione di cui al citato art. 3, comma 8, del decreto legislativo n. 23 del 2011»).

Da qui, il sospetto che tale scelta abbia risposto all'unico scopo (la cui meritevolezza è dubbia, alla stregua dell'art. 3 della Costituzione) di vanificare, per il passato, il principio d'intangibilità del giudicato costituzionale, in reiterazione di opzioni legislative già scrutinate violative del giudicato d'incostituzionalità, e creando disparità nella regolamentazione di situazioni che, in ossequio all'art. 136 della Costituzione, si presentavano identiche.

7. Conclusivamente, non potendosi prescindere, in sede di decisione della presente controversia, dall'applicazione dell'art. 1, comma 59, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, nella parte in cui dispone che «Per i conduttori che, per gli effetti della disciplina di cui all'articolo 3, commi 8 e 9, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, prorogati dall'articolo 5, comma 1-ter, del decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 2014, n. 80, hanno versato, nel periodo intercorso dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 23 del 2011 al giorno 16 luglio 2015, il canone annuo di locazione nella misura stabilita dalla disposizione di cui al citato articolo 3, comma 8, del decreto legislativo n. 23 del 2011, l'importo del canone di locazione dovuto ovvero dell'indennità di occupazione maturata, su base annua, è pari al triplo della rendita catastale dell'immobile, nel periodo considerato», ed apparendo (in sintesi) rilevante e non manifestamente infondata la questione sopra esposta, si provvede come in dispositivo.

*P.Q.M.*

*Visti gli articoli 134 e 137 della Costituzione, 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 59, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, nella parte in cui dispone che «Per i conduttori che, per gli effetti della disciplina di cui all'articolo 3, commi 8 e 9, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, prorogati dall'articolo 5, comma 1-ter, del decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 2014, n. 80, hanno versato, nel periodo intercorso dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 23 del 2011 al giorno 16 luglio 2015, il canone annuo di locazione nella misura stabilita dalla disposizione di cui al citato articolo 3, comma 8, del decreto legislativo n. 23 del 2011, l'importo del canone di locazione dovuto ovvero dell'indennità di occupazione maturata, su base annua, è pari al triplo della rendita catastale dell'immobile, nel periodo considerato», per violazione degli articoli 3 e 136 della Costituzione;*

*Dispone che il presente provvedimento, a cura della cancelleria, sia notificato alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicato al Presidente del Senato ed al Presidente della Camera dei deputati e, all'esito, sia trasmesso alla Corte costituzionale insieme al fascicolo processuale, con la prova delle avvenute regolari predette notificazioni e comunicazioni;*

*Dispone la sospensione del presente processo.*

Roma, 17 marzo 2016

*Il Giudice: IMPOSIMATO*



## N. 134

*Ordinanza del 12 aprile 2016 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da Gaglione Pasquale e Graziano Mara contro Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, U.S.R. - Ufficio scolastico regionale per la Campania e U.S.R. - Ufficio scolastico regionale per la Lombardia.*

**Istruzione pubblica - Docenti di ruolo a tempo indeterminato della scuola statale - Preclusione alla partecipazione al concorso pubblico per titoli ed esami finalizzato all'assorbimento del precariato.**

- Legge 13 luglio 2015, n. 107 (Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti), art. 1, comma 110, ultima parte.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

(SEZIONE TERZA BIS)

ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 3130 del 2016, proposto da:

Pasquale Gaglione e Mara Graziano, entrambi rappresentati e difesi dall'avv. Patrizia Gorgo, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Salvatore Russo, in Roma, Via Ottaviano n. 9;

Contro Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, U.S.R. - Ufficio scolastico regionale per la Campania e U.S.R. - Ufficio scolastico regionale per la Lombardia, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliati per legge presso gli uffici, in Roma, Via dei Portoghesi n. 12;

Per l'annullamento del decreto d.g. M.I.U.R. n. 106 del 26 febbraio 2016, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 26 febbraio 2016, avente ad oggetto l'indizione del concorso pubblico per titoli ed esami finalizzato al reclutamento del personale docente per i posti comuni dell'organico dell'autonomia della scuola secondaria di primo e secondo grado;

e per il risarcimento dei danni conseguenti all'illegittimità del provvedimento impugnato;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, dell'U.S.R. - Ufficio scolastico regionale per la Campania e dell'U.S.R. - Ufficio scolastico regionale per la Lombardia;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 7 aprile 2016 la dott.ssa Maria Cristina Quiligotti e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Considerato che, con il ricorso in trattazione, i professori Pasquale Gaglione e Mara Graziano - docenti di ruolo della scuola pubblica che aspirano ad insegnare una diversa disciplina e/o in un diverso ordine di scuola, in relazione ai quali possiedono la relativa abilitazione, il primo immesso in ruolo nella classe concorsuale A043 e la seconda nella classe EEEE (scuola primaria) ed entrambi aspiranti alla classe A019 (ex A037), il primo in Campania e la seconda in Lombardia, in quanto in possesso del requisito di ammissione alla partecipazione al concorso, rappresentato dal possesso dell'abilitazione nella predetta classe concorsuale A019 (ex A037), rispettivamente conseguita, per il primo, mediante T.F.A. presso l'Università degli studi Federico II di Napoli in data 1.9.2015 e, per la seconda, mediante T.F.A. presso l'Università cattolica del Sacro Cuore di Milano in data 9 luglio 2013 - hanno impugnato il decreto del direttore generale del M.I.U.R. n. 106 del 23 febbraio 2016, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 4<sup>a</sup> Serie speciale «Concorsi ed esami» n. 16 del 26 febbraio 2016, avente ad oggetto il «Concorso per titoli ed esami finalizzato al reclutamento del personale docente per i posti comuni dell'organico dell'autonomia della scuola secondaria di primo e secondo grado», nella parte in cui, all'art. 3, rubricato «Requisiti di ammissione», al comma 2, dispone testualmente che «1. Ai sensi dell'art. 1, comma 110, della legge non può partecipare ai concorsi per titoli ed esami il personale docente ed educativo già assunto su posti e cattedre con contratto individuale di lavoro a tempo indeterminato nelle scuole statali» nonché nella parte in cui, al successivo art. 4, rubricato «Domanda di ammissione: termine e modalità di presentazione», comma 3, ultima parte, dispone testualmente che «...I candidati presentano la domanda di partecipazione alla procedura concorsuale, esclusivamente, attraverso istanza POLIS ai scusi del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e successive modificazioni. Le istanze presentate con modalità diverse, non sono n i alcun caso prese in considerazione»;



Considerato che il richiamato art. 1, comma 110, ultima parte, della legge n. 107/2015, dispone testualmente che «Ai concorsi pubblici per titoli ed esami non può comunque partecipare il personale docente ed educativo già assunto su posti e cattedre con contratto individuale di lavoro a tempo indeterminato nelle scuole statali» e che, pertanto, sul punto in contestazione, l'impugnato art. 3, comma 2, del decreto d.g. M.I.U.R. n. 106 del 23 febbraio 2016 deve ritenersi meramente riproduttivo ed esecutivo della norma legislativa surrichiamata;

Considerato che i ricorrenti hanno dedotto, in primo luogo e in via dichiaratamente principale, ai fini di fare rilevare l'illegittimità del provvedimento impugnato per contrasto con la norma primaria di riferimento, la necessità di procedere ad una lettura costituzionalmente orientata del predetto art. 1, comma 110, ultima parte, della legge n. 107/2015, ossia nel senso che la predetta norma debba essere interpretata nel senso che assuma valenza preclusiva «della partecipazione dei docenti al concorso a cattedre in un'altra regione rispetto a quella di immissione in ruolo — in ipotesi per ottenere il trasferimento nella propria provincia di residenza — ma sempre in relazione alla medesima classe concorsuale per la quale essi sono stati assunti a tempo indeterminato. E così, per esempio, il docente siciliano assunto a tempo indeterminato in Lombardia per la classe di concorso A019, non potrebbe partecipare al concorso a cattedre in Sicilia per la medesima classe di concorso A019. Così interpretata, dunque, la disposizione di legge andrebbe letta nei seguenti termini: “Ai concorsi pubblici per titoli ed esami non può comunque partecipare il personale docente ed educativo già assunto (ndr per la medesima classe concorsuale ma in diversa regione) su posti e cattedre col contratto individuale di lavoro a tempo indeterminato nelle scuole statali”»;

Considerato che, tuttavia, un'interpretazione nel senso prospettato della norma di cui trattasi, alla luce del suo chiaro ed inequivocabile tenore testuale, nei termini di cui in precedenza, che non lascia, appunto, alcun margine effettivo per un (ri)dimensionamento della sua portata applicativa, non può essere fondatamente propugnata (atteso, altresì, che la norma ripete, sostanzialmente, il suo contenuto da analoga disposizione ministeriale già inserita nell'art. 2, comma 6, del d.d.g. M.I.U.R. n. 82 del 2012, la quale, in tal modo, è stata, pertanto, in sostanza appositamente «legificata»);

Considerato, infatti, che non può fondatamente argomentarsi a contrario avuto riguardo al precedente disposto normativo di cui al comma 104, relativo al piano straordinario di assunzioni di cui ai commi immediatamente precedenti, nella parte in cui stabilisce testualmente che «È escluso dal piano straordinario di assunzioni il personale già assunto quale docente a tempo indeterminato alle dipendenze dello Stato, anche se presente nelle graduatorie di cui al comma 96, lettere a) e b), e indipendentemente dalla classe di concorso, dal tipo di posto e dal grado di istruzione per i quali vi è iscritto o in cui è assunto», atteso che, sebbene il comma 110, che interessa in questa sede, non contenga la specificazione ulteriore evidenziata di cui da ultimo — riferita, appunto, proprio all'irrelevanza esplicita, ai fini di interesse, della classe di concorso, del tipo di posto e del grado di istruzione — tuttavia, la formulazione appare, evidentemente, proprio in mancanza di limitazioni puntuali al riguardo, onnicomprensiva e, quindi, riferita, senza limitazioni di alcun genere, alla fattispecie generale del docente di ruolo a tempo indeterminato della scuola statale, fattispecie la quale si caratterizza, pertanto, per i due elementi congiunti dell'essere docente della scuola statale e dell'essere di ruolo e titolare di contratto a tempo indeterminato;

Considerato che, pertanto, dovendo offrire, in questa sede, della predetta norma l'unica interpretazione possibile evincibile dal suo tenore testuale (nonché dalla sua asserita *ratio* ispiratrice, che dovrebbe essere quella di realizzare una progressiva eliminazione del cd. precariato storico della scuola, per come rilevata ed ribadita, anche da ultimo, negli scritti difensivi della stessa amministrazione ministeriale resistente) — nel senso che non può partecipare alla predetta procedura concorsuale il personale docente (ed educativo) già assunto su posti e cattedre con contratto individuale di lavoro a tempo indeterminato nelle scuole statali, indipendentemente dalla classe concorsuale e dall'ordine della scuola — ai ricorrenti, proprio in quanto, appunto, come in precedenza rilevato, entrambi, allo stato, docenti di ruolo con contratto a tempo indeterminato nella scuola statale, è preclusa dalla normativa richiamata, come pedissequamente recepita nel bando impugnato nella parte di specifico interesse, in via immediata e diretta, la partecipazione alla procedura concorsuale di cui trattasi (tanto è vero che entrambi i ricorrenti hanno dedotto, in ricorso, nelle relative premesse in fatto, di avere effettivamente presentato nei termini previsti dal bando della procedura, ossia entro la data del 30 marzo 2016, la domanda di partecipazione alla procedura concorsuale in questione, sebbene esclusivamente in modalità cartacea, ossia nell'unica modalità in concreto praticabile per questi ultimi, avuto riguardo al richiamato disposto del comma 3 dell'art. 4 del bando che non gli ha consentito l'inoltro in via telematica, ma, comunque, con una modalità che, proprio ai sensi di cui alla norma da ultimo richiamata ed in virtù della preclusione ivi disposta, non è giuridicamente valida ai fini di consentirgli di essere effettivamente ammessi, tanto è vero che, oltre al comma 110 dell'art. 1 della legge n. 107 del 2015, i ricorrenti impugnano anche il disposto di cui all'art. 4, nella parte di specifico interesse);

Considerato che la predetta norma di rango primario, aggiunge, in definitiva, un requisito ulteriore, sebbene da intendersi in negativo, rispetto alla norma base di cui all'art. 402 del testo unico n. 297/1994, il quale individua, tra i requisiti di ammissione alle procedure concorsuali, esclusivamente la laurea e l'abilitazione;



Considerato che i ricorrenti hanno dedotto, in via subordinata, l'illegittimità costituzionale della norma di cui al richiamato comma 110, ultima parte, dell'art. 1 della legge n. 107/2015:

per violazione dell'art. 2 della Costituzione, per violazione del principio dell'affidamento per non potere più spendere i ricorrenti il titolo abilitativo da questi conseguito nonostante il chiaro tenore testuale dell'art. 402 del testo unico n. 297 del 1994, allo stato ancora in vigore, il quale individua, appunto, tra i requisiti di ammissione alle procedure concorsuali di cui trattasi, esclusivamente la laurea e l'abilitazione;

per violazione dei principi di pari opportunità e di non discriminazione sottesi al principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione, in quanto, mentre non possono partecipare alla procedura concorsuale di cui trattasi, nemmeno per una diversa classe concorsuale o per un diverso ordine di scuola, gli insegnanti di ruolo della scuola statale con contratto indeterminato ancorché in possesso del relativo titolo di abilitazione, possono, invece, pacificamente parteciparvi i docenti in servizio con contratto a tempo determinato presso le medesime scuole statali, i docenti con contratto a tempo indeterminato alle dipendenze delle scuole private paritarie nonché tutto il personale non docente dipendente dal M.I.U.R. in possesso della relativa abilitazione (quali a titolo esemplificativo, ad esempio, il personale amministrativo, tecnico ed ausiliario, i tecnici di laboratorio, gli addetti alle segreterie etc.);

per violazione dell'art. 4 della Costituzione, in quanto al cittadino non è consentito di potere concorrere al fine conseguire l'assunzione a tempo indeterminato in relazione ad un'attività professionale maggiormente consona alle proprie capacità professionali;

per violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97, comma 1, della Costituzione, avuto riguardo alla finalità perseguita per mezzo della selezione effettuata tramite il concorso pubblico per l'assunzione alle dipendenze dell'amministrazione pubblica;

per violazione del principio di accesso dei cittadini agli impieghi pubblici di cui all'art. 51, comma 1, della Costituzione, in quanto ai ricorrenti è definitivamente preclusa la partecipazione alla procedura concorsuale di cui trattasi in posizione di parità con gli altri aspiranti ed è, pertanto, violato il principio meritocratico;

Considerato che l'amministrazione ministeriale intimata si è costituita in giudizio depositando atto di mera forma in data 29 marzo 2016 e, successivamente, in data 4 aprile 2016, una articolata memoria difensiva con la quale ha argomentatamente dedotto, nella parte di specifico interesse, l'infondatezza nel merito del ricorso, del quale ha chiesto il rigetto, sulla base delle assorbenti considerazioni di cui di seguito:

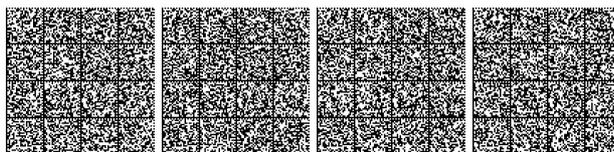
la *ratio* ispiratrice della disposizione in contestazione è quella di «realizzare la progressiva eliminazione del fenomeno del cd. "preariato storico"»;

ai fini di cui al combinato disposto degli articoli 3 e 97 della Costituzione, non sono «equiparabili, ai fini della partecipazione al concorso, le posizioni dei candidati precari, che ambiscono ad ottenere un posto di lavoro, rispetto a quella dei concorrenti già assunti in scuole statali, che ambiscono ad ottenere un ulteriore e diverso ruolo» e, pertanto, «non può desumersi alcuna disparità di trattamento in dipendenza della disposizione censurata»;

«trattandosi di concorso finalizzato al reclutamento di docenti della scuola pubblica, tramite il primo concorso ordinario a cattedra, la partecipazione allo stesso deve ritenersi (ovviamente) preclusa a quanti siano già docenti nelle scuole statali»;

l'aspirazione a un diverso ruolo lavorativo nella scuola statale può essere conseguito dai docenti di ruolo con contratto a tempo indeterminato attraverso i diversi istituti amministrativi del passaggio di ruolo e della mobilità professionale di cui all'art. 3 del C.C.N.L. integrativo sottoscritto in data 23 febbraio 2015;

Considerato che, con contestuale e separata ordinanza, è stata accolta, in sede cautelare, l'istanza di sospensione incidentale dell'esecutività del provvedimento impugnato fino alla restituzione degli atti da parte della Corte costituzionale — con contestuale riserva di immediata fissazione della camera di consiglio per la definitiva trattazione dell'istanza cautelare non appena saranno restituiti i relativi atti da parte della Corte costituzionale — e specificatamente nella parte di cui all'art. 3, comma 2, del d.d.g. M.I.U.R. n. 106 del 23 febbraio 2016, preclude in via diretta ed immediata ai ricorrenti di essere ammessi alla procedura concorsuale di cui trattasi, alla luce della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale prospettata in ricorso, avente ad oggetto l'ultima parte del comma 110 dell'art. 1 della legge n. 107 del 2015, rispetto ai parametri costituzionali di cui agli articoli 2, 3, 4, 51 e 97 della Costituzione — Corte costituzionale cui, con la presente ordinanza, è rimessa la relativa questione nei termini di cui di seguito;



Considerato che, sebbene con riferimento al precedente decreto d.g. M.I.U.R. n. 82 del 2012, la sezione ha avuto modo, da ultimo, di ritenere l'illegittimità di clausola avente analogo contenuto e di cui al comma 6 dell'art. 2 del predetto decreto (*cf.*, nei termini, la sentenza tribunale amministrativo regionale Lazio - Roma, sez. III bis, n. 11380/2015, con la quale è stato superato il precedente della sezione di cui alla sentenza n. 7393/2015, che è stata confermata, *in* more, in sede di appello cautelare, con l'ordinanza del C.d.S., sez. VI., n. 3953/2015);

Considerato che la questione di legittimità costituzionale sollevata da parte ricorrente è rilevante nel presente giudizio proprio in quanto ai ricorrenti, entrambi docenti di ruolo con contratto a tempo indeterminato nella scuola statale, è preclusa dalla normativa richiamata, come pedissequamente recepita nel bando impugnato, in via immediata e diretta, la partecipazione alla procedura concorsuale di cui trattasi per una diversa classe concorsuale o per un diverso ordine della scuola e, pertanto, il procedimento pendente non può essere definito indipendentemente dalla soluzione della questione di legittimità costituzionale sollevata;

Considerato che, peraltro, la rilevanza della questione non è parimenti esclusa dalla natura cautelare del giudizio nell'ambito del quale la questione di costituzionalità viene sollevata atteso che il giudizio cautelare viene ad essere articolato in due fasi e, mentre nella prima fase, si accoglie la domanda cautelare «a termine», ossia solo fino alla decisione della questione di costituzionalità contestualmente sollevata, invece, soltanto nella seconda fase, all'esito del giudizio di costituzionalità, si decide «definitivamente» sulla predetta domanda, tenendo conto, per valutare se sussiste il *fumus boni iuris*, della decisione della Corte costituzionale, sulla domanda cautelare, atteso che la stessa Corte costituzionale, proprio con riferimento a questioni di legittimità sollevate in sede cautelare, ha, in più occasioni, osservato che la *potestas iudicandi* non può ritenersi esaurita quando la concessione della misura cautelare, come nella specie, è fondata, quanto al *fumus boni iuris*, sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dovendosi, in tal caso, la sospensione dell'efficacia del provvedimento impugnato ritenere di carattere provvisorio e temporaneo fino alla ripresa del giudizio cautelare dopo l'incidente di legittimità costituzionale (*ex plurimis*, sulla possibilità di sollevare questioni di legittimità costituzionale nell'ambito del giudizio cautelare, vedi le ordinanze nn. 150/2012, 307/2011, 211/2011, 236/2010 e 128/2010);

Considerato, altresì, che da ultimo, è stato, comunque, ritenuto, al riguardo, che «nel nuovo processo amministrativo, la concessione della misura cautelare, ai sensi dell'art. 55, comma 11, del decreto legislativo n. 104 del 2010, comporta l'instaurazione del giudizio di merito senza necessità di ulteriori adempimenti, con la conseguenza che la questione di legittimità costituzionale non è intempestiva rispetto a tale sede contenziosa, essendo ora il giudice provvisto di piena potestà decisoria. La questione, quindi, deve considerarsi rilevante» (*cf.*, nei termini, Corte costituzionale, sentenza n. 200 del 16 luglio 2014);

Considerato, altresì, che, pur essendo, al momento, decorso il termine per la presentazione della domanda di partecipazione al concorso di cui trattasi, non si ravvisano, tuttavia, sulla base del consolidato orientamento nella materia, eventuali controinteressati che sarebbero dovuti essere previamente evocati in giudizio e cui, pertanto, il ricorso avrebbe dovuto essere notificato;

Considerato, altresì, che la predetta questione di legittimità costituzionale non è manifestamente infondata per le considerazioni di cui di seguito:

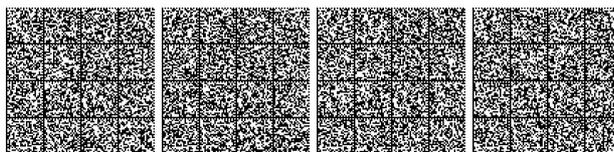
1) in relazione all'art. 3 della Costituzione, da solo ed in combinato disposto con il successivo art. 97, nella parte in cui esprime i principi del buon andamento dell'amministrazione pubblica, rilevano i principi di pari opportunità e di non discriminazione, i quali sono sottesi al principio di uguaglianza, in quanto - premesso, in punto di fatto, che la procedura concorsuale di cui trattasi è stata bandita (soltanto) a distanza di 4 (quattro) anni dalla precedente e di cui al d.d.g. M.I.U.R. n. 82 del 2012, mentre quest'ultimo è stato bandito a distanza di oltre 12 (dodici) anni dall'ultima precedente procedura concorsuale:

l'esclusione del personale docente di ruolo a tempo indeterminato delle scuole statali dalla partecipazione alla procedura concorsuale di cui trattasi si fonda evidentemente sulle due seguenti circostanze di fatto, avuto specifico riguardo alla posizione del docente titolare di un contratto di insegnamento:

l'aver stipulato un contratto a tempo indeterminato e non invece soltanto a tempo determinato (alle dipendenze della scuola statale);

l'essere stati assunti con contratto a tempo indeterminato alle dipendenze della scuola statale e non invece alle dipendenze di una scuola privata paritaria;

la predetta contestata esclusione si fonda sui suddetti elementi, ossia la durata del contratto di lavoro e la natura del datore di lavoro, i quali, tuttavia, non sono parametri ragionevoli ai fini dell'individuazione della platea dei docenti che possono partecipare al concorso pubblico per il reclutamento del personale docente della scuola con la conseguente ingiustificata disparità di trattamento;



la circostanza addotta da parte dell'amministrazione — secondo cui non sarebbero equiparabili, ai fini dell'interesse alla partecipazione al concorso, le posizioni dei candidati precari della scuola statale, i quali ambiscono a ottenere un posto di lavoro, rispetto a quella dei concorrenti già assunti nelle predette scuole statali, i quali ambiscono, invece, a ottenere un ulteriore titolo abilitativo — non coglie nel segno e non assume valenza dirimente proprio in quanto, come esattamente rappresentato in ricorso — mentre non possono partecipare alla procedura concorsuale di cui trattasi, nemmeno per una diversa classe concorsuale o per un diverso ordine di scuola, i docenti di ruolo della scuola statale con contratto a tempo indeterminato, ancorché in possesso del relativo titolo di abilitazione — possono, invece, pacificamente parteciparvi i docenti in servizio con contratto a tempo determinato presso le medesime scuole statali, i docenti con contratto a tempo indeterminato alle dipendenze delle scuole private paritarie nonché tutto il personale non docente dipendente dal M.I.U.R. in possesso della relativa abilitazione e, ancora, il personale dipendente a tempo indeterminato presso altre amministrazioni pubbliche anche statali o anche presso enti privati, purché in possesso del relativo titolo abilitativo, con la conseguenza che non è dato comprendere perché soltanto ai docenti di ruolo della scuola statale con contratto a tempo indeterminato sia preclusa la suddetta partecipazione;

né può fondatamente ritenersi che la dedotta disparità sia giustificata dalla specifica finalità perseguita dalla relativa normativa, per come rappresentata negli scritti difensivi, anche da ultimo, dell'amministrazione resistente, di assorbimento del cd. precariato storico della scuola atteso che:

la procedura in questione non può essere utilizzata per svolgere una funzione di «sistemazione» dei cd. precari storici della scuola, proprio in quanto si tratta di un concorso pubblico (per titoli ed esami) che ha come «causa tipica» la selezione dei candidati più meritevoli;

l'interesse pubblico di efficienza e buon andamento perseguito con la procedura concorsuale deve essere primariamente quello di selezionare i migliori candidati per le posizioni professionali da ricoprire, con la conseguenza che la limitazione della platea dei candidati nei termini indicati è indubbiamente poco consona al perseguimento della predetta finalità concorsuale;

eventuali diversi fini che si intendessero perseguire con il concorso pubblico di cui trattasi avrebbero, comunque, dovuto essere espressamente previsti e puntualmente individuati da parte del legislatore (e, soprattutto, nel merito, comunque, da esso perseguiti con diversi strumenti);

nello specifico, la predetta invocata finalità — ovvero quella di eliminare il cd. precariato storico della scuola — non risulta essere stata esplicitamente indicata nei richiesti termini da parte del legislatore con specifico riferimento alla procedura concorsuale di reclutamento del personale docente della scuola per titoli ed esami;

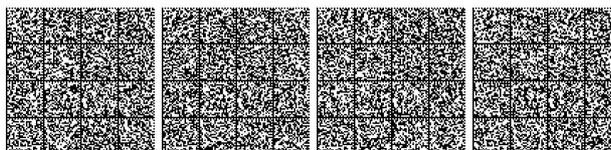
inoltre l'obiettivo di cui sopra, rappresentato dalla necessità di garantire la progressiva eliminazione del cd. precariato storico della scuola, assolutamente meritevole di tutela, alla luce anche del rilevante contenzioso in materia, è stato perseguito, da parte del medesimo legislatore, di già con il cd. piano straordinario di assunzione, di cui ai commi 95 e seguenti del predetto art. 1 della medesima legge n. 107 del 2015, che ha condotta all'assunzione in ruolo di un numero assolutamente rilevante di cd. precari della scuola;

e, altresì, il disposto di cui all'ultima parte del comma 110 e di cui trattasi si riferisce, per come è testualmente formulato e per il suo posizionamento all'interno della disposizione legislativa in questione, in via generale, a tutti «i concorsi pubblici per titoli ed esami» finalizzati al reclutamento del personale docente della scuola «a decorrere dal concorso pubblico di cui al comma 114» e, pertanto, si caratterizza per essere una disposizione di carattere generale e destinata a operare a pieno regime sin da subito e senza limiti temporali finali di riferimento, e, pertanto, applicabile anche ad eventuali futuri concorsi pubblici per titoli ed esami i quali possano svolgersi in un arco temporale in cui le cd. G.A.E. si siano oramai già definitivamente esaurite, e quindi non vi sia più la possibilità di attingere direttamente alle stesse ai fini delle immissioni in ruolo, procedura precipuamente finalizzata all'assorbimento del predetto precariato nella scuola pubblica, atteso che il precedente comma 109 dispone, al riguardo, che «Fermo restando quanto previsto nei commi da 95 a 105, nel rispetto della procedura autorizzatoria di cui all'art. 39, commi 3 e 3-bis, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni, l'accesso ai ruoli a tempo indeterminato del personale docente ed educativo della scuola statale avviene con le seguenti modalità:

a) mediante concorsi pubblici nazionali su base regionale per titoli ed esami ai sensi dell'art. 400 del testo unico di cui al decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, come modificato dal comma 113 del presente articolo. ...; ...

c) per l'assunzione del personale docente ed educativo, continua ad applicarsi l'art. 399, comma 1, del testo unico di cui al decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, fino a totale scorrimento delle relative graduatorie ad esaurimento; ...»;

la trasformazione delle graduatorie permanenti in altre a esaurimento e di cui all'art. 1, comma 605, lettera c), della legge n. 296 del 2006, ha inteso, infatti, proprio consentire, da un lato, l'assorbimento del precariato storico dei docenti della scuola come, peraltro, espressamente riconosciuto anche dalla Corte costituzionale al riguardo (cfr.,



nei termini, Corte costituzionale n. 41/2011, specificatamente al par. 3.2) nonché, dall'altro, riportare alla più rigorosa selezione concorsuale (attraverso una procedura pubblica che deve essere pertanto tendenzialmente aperta a tutti coloro che siano in possesso dei relativi titoli professionali di ammissione);

l'addotta finalità di porre fine al fenomeno specifico del cd. precariato storico nella scuola finisce per essere contraddetto, in realtà, proprio dall'insussistenza, nella richiamata normativa, considerata nel suo complesso, di una specifica limitazione alla partecipazione alla predetta procedura concorsuale del personale non docente dipendente dal M.I.U.R. in possesso della relativa abilitazione e del personale dipendente a tempo indeterminato presso altre amministrazioni pubbliche, purché in possesso del relativo titolo abilitativo;

la circostanza che si tratti di un concorso pubblico specificatamente finalizzato al reclutamento di docenti della scuola pubblica non è, poi, di per sé ostativa al consentire, anche a chi è già stato immesso definitivamente nei ruoli della scuola pubblica, e tuttavia aspiri a raggiungere una condizione professionale più confacente alla propria preparazione culturale e professionale e alle proprie aspirazioni personali, di partecipare a una procedura concorsuale pubblica finalizzata proprio al reclutamento di personale docente nella scuola statale, poiché il reclutamento è, comunque, effettuato anche nel caso in cui, appunto, sia assunto in ruolo, per un diverso ordine di scuola o per una diversa classe concorsuale, un docente già in ruolo a tempo indeterminato, avuto specifico riferimento proprio all'ordine della scuola o alla classe concorsuale cui questi ambisce di accedere con la ammissione ed il successivo eventuale superamento del pubblico concorso;

premesso che la mobilità professionale, nella scuola, consiste nel trasferimento di personale, di un ruolo a un altro, oppure nel passaggio di cattedra, da una classe di concorso ad un'altra del medesimo ruolo, e che questa tipologia specifica di mobilità del personale ha come obiettivo principale di risolvere e di prevenire il soprannumero dei docenti, ma anche di valorizzare le esperienze acquisite dai docenti e che la predetta mobilità è accessibile agli insegnanti, per quanto di specifico interesse, che hanno superato il periodo di prova e che sono in possesso dell'abilitazione per il ruolo richiesto - la circostanza che, ai sensi del precedente comma 108, «Per l'anno scolastico 2016/2017 è avviato un piano straordinario di mobilità territoriale e professionale su tutti i posti vacanti dell'organico dell'autonomia, rivolto ai docenti assunti a tempo indeterminato entro l'anno scolastico 2014/2015», e che, comunque, i docenti in questione possano avvalersi della predetta mobilità professionale ai fini di soddisfare le rispettive aspettative di miglioramento della propria posizione lavorativa e professionale sia in termini qualitativi che economici, non costituisce circostanza idonea a supportare la legittimità della scelta del legislatore contestata in questa sede, atteso che, comunque, trattasi di istituti, ossia la mobilità professionale, da un lato, e la partecipazione al concorso pubblico per titoli ed esami per il reclutamento del personale docente della scuola statale, dall'altro, che si svolgono su piani completamente diversi tra di loro, atteso che, mentre per la mobilità professionale, sono previsti apposite tabelle con i relativi punteggi, che prevedono un punteggio di servizio e di anzianità ed un punteggio per titoli, ai fini della formazione delle relative graduatorie, invece, in sede concorsuale pubblica per titoli ed esami, assumono valenza rilevante i punteggi conseguiti dai candidati nelle relative plurime prove di concorso, e di istituti, i quali hanno, comunque, tempistiche ed effetti non perfettamente sovrapponibili tra di loro;

in ogni caso, l'ammissione alla partecipazione al concorso di cui trattasi dei docenti già assunti a tempo indeterminato nelle scuole statali determina, nel caso di esito favorevole, la loro assunzione nella «nuova» posizione, con conseguente scopertura della vecchia posizione e con conseguente possibilità di successiva assegnazione di quest'ultima ad altro soggetto;

2) in relazione all'art. 4, comma 2, della Costituzione, nella parte in cui dispone che «Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, una attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società», da solo ed in combinato disposto con l'art. 2 della Costituzione, in quanto:

la predetta norma riconosce al cittadino il diritto alla scelta dell'attività lavorativa che intenda svolgere sulla base delle proprie possibilità e del modo in cui intenda svolgere la predetta attività, come mezzo fondamentale di realizzazione e attuazione dell'interesse allo sviluppo della propria personalità, senza discriminazione che non siano quelle derivanti dalla capacità e/o dalla preparazione specificatamente richiesta dal tipo di attività;

la libertà delle scelte professionali è, pertanto, mezzo essenziale di sviluppo della personalità, nei termini di cui agli articoli 2 e 4 della Costituzione;

se è vero che gli articoli 4 e 35 della Costituzione, nel garantire il diritto al lavoro, ne rimettono l'attuazione, quanto ai tempi e ai modi, alla discrezionalità del legislatore, tuttavia, nella fattispecie, può fondatamente ritenersi che il predetto legislatore ha esercitato il proprio potere in modo non confacente, atteso che l'impossibilità di partecipare ad una procedura concorsuale pubblica finalizzata al reclutamento del personale docente della scuola al fine di concorrere per una classe di concorso o un ordine di scuola ritenuta da parte dell'interessato più gratificante e/o in concreto più remunerativa, per la quale questi sia in possesso del relativo titolo abilitativo, finisce per vanificare, in concreto, un



apposito percorso di studi — impegnativo sia sotto il profilo temporale che sotto il profilo economico da questi seguito — finalizzato ad una maggiore professionalizzazione del medesimo senza che l'elemento dirimente sulla base del quale la disposizione di cui trattasi è stata adottata, ossia l'aver stipulato un contratto di docenza di ruolo a tempo indeterminato nella scuola statale in qualsiasi ordine di scuola o classe concorsuale, sia in alcun modo riconducibile a requisiti di capacità e/o di merito, senza considerare che, peraltro, gli interessati, proprio al fine di conseguire il possesso della relativa abilitazione per la specifica classe concorsuale e ordine di scuola, devono intraprendere uno specifico percorso di studi il quale, sulla base dell'attuale normativa legislativa in vigore, costituisce, appunto, l'unico requisito di accesso alla procedura concorsuale pubblica per il reclutamento del personale docente della scuola statale;

3) in relazione all'art. 51, comma 1, della Costituzione, nella parte in cui dispone che «tutti i cittadini ... possono concorrere agli uffici pubblici ... in condizioni di eguaglianza» in quanto:

è preclusa immotivatamente e illegittimamente ai ricorrenti, esclusivamente in quanto docenti di ruolo a tempo indeterminato della scuola statale, la possibilità di concorrere in posizione di parità con i docenti cd. precari della scuola ai fini dell'immissione in ruolo in un diverso ordine di scuola o in una diversa classe di concorso;

*P.Q.M.*

*Il Tribunale amministrativo regionale del Lazio - Roma (Sezione terza bis):*

*dichiara rilevanti per la decisione dell'impugnativa e dell'incidente cautelare proposti con il ricorso introduttivo e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 110, ultima parte, della legge n. 107 del 2015, nei termini e per le ragioni esposti in motivazione, per contrasto con gli articoli 2, 3, 4, 51 e 97 della Costituzione;*

*sospende il giudizio in corso;*

*ordina che la presente ordinanza sia notificata, a cura della segreteria del Tribunale amministrativo, a tutte le parti in causa nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e che sia comunicata al presidente del Senato della Repubblica ed al presidente della Camera dei deputati;*

*dispone l'immediata trasmissione degli atti, a cura della stessa segreteria, alla Corte costituzionale.*

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 7 aprile 2016 con l'intervento dei magistrati:

Maria Cristina Quiligotti, Presidente FF, estensore;

Ines Simona Immacolata Pisano, consigliere;

Francesca Romano, referendario.

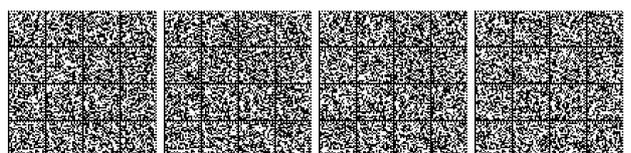
*Il Presidente, estensore: QUILIGOTTI*

16C00187

LOREDANA COLECCHIA, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2016-GUR-028) Roma, 2016 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.





€ 6,00

