

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 153° - Numero 13

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 28 marzo 2012

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA, 70 - 00186 ROMA
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - VIA SALARIA, 1027 - 00138 ROMA - CENTRALINO 06-85081 - LIBRERIA DELLO STATO
PIAZZA G. VERDI, 1 - 00198 ROMA

AVVISO AGLI ABBONATI

Si avvisano i Signori abbonati che a partire dall'anno 2012 sono state apportate alcune variazioni alle condizioni di abbonamento, nello specifico per quanto riguarda la decorrenza e la tipologia degli stessi. Preghiamo pertanto i Signori abbonati di consultare il testo completo dell'avviso riportato in quarta di copertina.

CORTE COSTITUZIONALE





S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 61. Sentenza 7 - 21 marzo 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Espropriazioni - Trasferimento in proprietà all'Opera per la valorizzazione della Sila di terreni di proprietà di Prever Ada fu Giovanni, in comune di Santa Severina-Catanzaro - Decreti di esproprio emanati in virtù della delega contenuta nelle leggi di attuazione della riforma fondiaria - Contenuto legislativo riconducibile al *genus* della legge-provvedimento.

– D.P.R. 4 novembre 1951, n. 1230.

– Costituzione, artt. 76 e 77, primo comma; legge 12 maggio 1950, n. 230, artt. 2 e 5.

Espropriazioni - Trasferimento in proprietà all'Opera per la valorizzazione della Sila di terreni di proprietà di Prever Ada fu Giovanni, in comune di Santa Severina-Catanzaro - Decreti di esproprio emanati in virtù della delega contenuta nelle leggi di attuazione della riforma fondiaria - Censura di eccesso di delega - Questione non riguardante il titolo della domanda giudiziale principale - Sussistenza del carattere incidentale del giudizio in quanto la risoluzione della questione non esaurisce l'oggetto del processo.

– D.P.R. 4 novembre 1951, n. 1230.

– Costituzione, artt. 76 e 77, primo comma; legge 12 maggio 1950, n. 230, artt. 2 e 5.

Espropriazioni - Trasferimento in proprietà all'Opera per la valorizzazione della Sila di terreni di proprietà di Prever Ada fu Giovanni, in comune di Santa Severina-Catanzaro - Decreti di esproprio emanati in virtù della delega contenuta nelle leggi di attuazione della riforma fondiaria - Inclusione di terreno, riportato in catasto alle particelle 33 e 91 del foglio 23, non appartenente al soggetto espropriato, ma di proprietà del dante causa delle attrici nel giudizio principale - Eccezione di inammissibilità - Lamentata carenza dell'accertamento dei presupposti di fatto - Reiezione.

– D.P.R. 4 novembre 1951, n. 1230.

– Costituzione, artt. 76 e 77, primo comma; legge 12 maggio 1950, n. 230, artt. 2 e 5.

Espropriazioni - Trasferimento in proprietà all'Opera per la valorizzazione della Sila di terreni di proprietà di Prever Ada fu Giovanni, in comune di Santa Severina-Catanzaro - Decreti di esproprio emanati in virtù della delega contenuta nelle leggi di attuazione della riforma fondiaria - Sopravvenuta abrogazione della legge delega - Irrilevanza al fine dell'applicabilità *ratione temporis* - Sussistenza della rilevanza della questione.

– D.P.R. 4 novembre 1951, n. 1230.

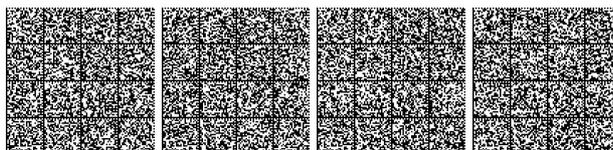
– Costituzione, artt. 76 e 77, primo comma; legge 12 maggio 1950, n. 230, artt. 2 e 5.

Espropriazioni - Trasferimento in proprietà all'Opera per la valorizzazione della Sila di terreni di proprietà di Prever Ada fu Giovanni, in comune di Santa Severina-Catanzaro - Decreti di esproprio emanati in virtù della delega contenuta nelle leggi di attuazione della riforma fondiaria - Inclusione di terreno, riportato in catasto alle particelle 33 e 91 del foglio 23, non appartenente al soggetto espropriato, ma di proprietà del dante causa delle attrici nel giudizio principale - Violazione dei criteri direttivi contenuti nella legge delega n. 230 del 1950, per aver assoggettato ad espropriazione beni non appartenenti al destinatario del provvedimento espropriativo - Illegittimità costituzionale in parte qua - Assorbimento di ulteriore profilo di censura - Non travolgimento delle restanti parti del decreto aventi autonoma efficacia.

– D.P.R. 4 novembre 1951, n. 1230.

– Costituzione, artt. 76 e 77, primo comma; legge 12 maggio 1950, n. 230, artt. 2 e 5. . . .

Pag. 1



N. 62. Sentenza 7 - 21 marzo 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Servizio idrico integrato - Norme della Regione Puglia - Autorità idrica pugliese - Previsione che il Direttore generale predisporre lo schema di convenzione diretto a regolare i rapporti tra l'Autorità e il gestore del servizio idrico integrato, da sottoporre all'approvazione del Consiglio direttivo - Funzione di ritenuta spettanza dell'ente statale "Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua" - Ricorso del Governo - Sopravvenuta abrogazione della norma impugnata - Mancata applicazione *medio tempore* - Cessazione della materia del contendere.

- Legge della Regione Puglia 30 maggio 2011, n. 9, art. 5, comma 6, lett. g).
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. s).

Servizio idrico integrato - Norme della Regione Puglia - Affidamento del servizio, direttamente e a tempo indeterminato, all'ente regionale "Acquedotto pugliese - AQP" - Ricorso del Governo - Eccezione inammissibilità per omesso tentativo di interpretazione conforme a Costituzione - Insussistenza dell'onere di interpretazione conforme nel giudizio di legittimità promosso in via principale - Reiezione dell'eccezione.

- Legge della Regione Puglia 20 giugno 2011, n. 11, art. 2, comma 1.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e) ed s).

Servizio idrico integrato - Norme della Regione Puglia - Affidamento del servizio, direttamente e a tempo indeterminato, all'ente regionale "Acquedotto pugliese - AQP" - Contrasto con la normativa statale per la quale le Regioni debbono limitarsi ad individuare con legge gli enti e gli organi ai quali devolvere le funzioni già esercitate dalle AATO, e ai quali spetta di determinare in via amministrativa le forme della gestione e le modalità di affidamento del SII - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza e di tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale - Assorbimento dell'ulteriore profilo.

- Legge della Regione Puglia 20 giugno 2011, n. 11, art. 2, comma 1.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e) ed s), (art. 117, primo comma).

Servizio idrico integrato - Norme della Regione Puglia - Costituzione dell'Agenzia pubblica regionale "Acquedotto pugliese - AQP" - Subentro nel patrimonio e nei rapporti della s.p.a. Acquedotto pugliese - Incidenza della legge regionale su una s.p.a. a suo tempo costituita con legge dello Stato - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza e di tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Puglia 20 giugno 2011, n. 11, art. 5.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e) ed s).

Impiego pubblico - Norme della Regione Puglia - Costituzione dell'Agenzia pubblica regionale "Acquedotto pugliese - AQP" - Trasferimento del personale della s.p.a. Acquedotto pugliese alla Agenzia di nuova costituzione - Generalizzato ed automatico inquadramento di tutti i dipendenti senza il previo espletamento di alcuna procedura selettiva - Contrasto con la regola di accesso agli impieghi pubblici tramite concorso pubblico - Illegittimità costituzionale - Assorbimento delle ulteriori censure.

- Legge della Regione Puglia 20 giugno 2011, n. 11, art. 9, comma 1.
- Costituzione, art. 97, terzo comma, (artt. 3, 51, 117, terzo comma).....

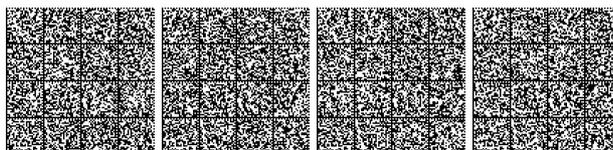
Pag. 7

N. 63. Sentenza 7 - 21 marzo 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Statuto regionale - Norme del nuovo Statuto della Regione Molise - Consiglio regionale - Funzioni delle commissioni permanenti - Funzione di vigilanza sull'andamento dell'amministrazione regionale - Funzionari dell'amministrazione regionale e degli enti dipendenti convocati in seduta pubblica - Esonero dal segreto d'ufficio - Ricorso del Governo - Asserita violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento penale - Asserito contrasto con il limite generale dell'armonia con la Costituzione - Non fondatezza della questione.

- Statuto della Regione Molise, art. 30, comma 4, approvato, in prima lettura, con deliberazione del Consiglio regionale n. 184 del 19 luglio 2010, confermato, in seconda lettura, con deliberazione n. 35 del 22 febbraio 2011.
- Costituzione, artt. 117, secondo comma, lett. l), e 123.



Statuto regionale - Norme del nuovo Statuto della Regione Molise - Equiparazione del personale degli enti pubblici non economici al personale regionale - Ricorso del Governo - Asserita violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile per ingerenza nella materia della contrattazione collettiva - Asserita violazione dei limiti costituzionali alla potestà statutaria regionale - Non fondatezza della questione.

- Statuto della Regione Molise, art. 53, comma 4, approvato, in prima lettura, con deliberazione del Consiglio regionale n. 184 del 19 luglio 2010, confermato, in seconda lettura, con deliberazione n. 35 del 22 febbraio 2011.
- Costituzione, artt. 117, secondo comma, lett. l), e 123.

Statuto regionale - Norme del nuovo Statuto della Regione Molise - Rapporti della Regione con l'Unione europea - Attribuzioni della Giunta regionale - Partecipazione alla fase ascendente dell'attività normativa europea e alla fase discendente, con attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea - Ricorso del Governo - Asserita violazione dell'assetto delle competenze regionali stabilite nella Costituzione - Non fondatezza della questione.

- Statuto della Regione Molise, art. 67, comma 1, approvato, in prima lettura, con deliberazione del Consiglio regionale n. 184 del 19 luglio 2010, confermato, in seconda lettura, con deliberazione n. 35 del 22 febbraio 2011.
- Costituzione, artt. 117, quinto comma, e 121, secondo e terzo comma. Pag. 17

N. 64. Sentenza 7 - 21 marzo 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Imposte e tasse - Federalismo fiscale municipale - Devoluzione ai Comuni, a decorrere dall'anno 2011, del gettito o delle quote del gettito di alcuni tributi erariali - Disposizioni applicative per le Regioni ad autonomia differenziata - Ricorso della Regione Siciliana - Impugnazione generica di "ulteriori disposizioni del medesimo decreto che possono pregiudicare l'autonomia finanziaria della Regione" - Mancata osservanza dell'obbligo di individuazione puntuale delle disposizioni sospettate di incostituzionalità - Inammissibilità delle questioni.

- D.lgs. 14 marzo 2011, n. 23.
- Costituzione, artt. 81 e 119, quarto comma; statuto della Regione Sicilia, artt. 36 e 37; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074.

Imposte e tasse - Federalismo fiscale municipale - Devoluzione ai Comuni, a decorrere dall'anno 2011, del gettito o delle quote del gettito di alcuni tributi erariali - Disposizioni applicative per le Regioni ad autonomia differenziata - Ricorso della Regione Siciliana - Eccepite inammissibilità per inapplicabilità alla Regione ricorrente delle disposizioni impugnate - Deduzione di argomento di merito - Reiezione dell'eccezione.

- D.lgs. 14 marzo 2011, n. 23, artt. 2, commi 1, 2, 3 e 4 e 14, comma 2.
- Costituzione, artt. 81, 119, quarto comma; statuto della Regione Sicilia, artt. 14, lett. o), 36 e 37; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, art. 2.

Imposte e tasse - Federalismo fiscale municipale - Devoluzione ai Comuni, a decorrere dall'anno 2011, del gettito o delle quote del gettito di alcuni tributi erariali - Disposizioni applicative per le Regioni ad autonomia differenziata - Ricorso della Regione Siciliana - Asserita attribuzione ai Comuni di tributi di spettanza della Regione con corrispondente sottrazione di risorse alla Regione e contrazione complessiva dei mezzi finanziari a disposizione di tutti gli enti - Asserita lesione della competenza legislativa esclusiva dell'Assemblea regionale in materia di regime degli enti locali e delle circoscrizioni relative - Erroneità del presupposto interpretativo - Non fondatezza della questione.

- D.lgs. 14 marzo 2011, n. 23, artt. 2, commi 1, 2, 3 e 4 e 14, comma 2.
- Costituzione, artt. 81, 119, quarto comma; statuto della Regione Sicilia, artt. 14, lett. o), 36 e 37; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, art. 2. Pag. 22



N. 65. Ordinanza 7 - 21 marzo 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero - Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Configurazione della fattispecie come reato - Asserita violazione del principio di offensività e dei principi di eguaglianza e ragionevolezza - Omessa descrizione della fattispecie concreta - Omessa motivazione in ordine alla rilevanza - Motivazione per *relationem* - Manifesta inammissibilità della questione.

- D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, artt. 10-*bis* e 16, comma 1, rispettivamente aggiunto e modificato dall'art. 1, comma 16, della legge 15 luglio 2009, n. 94; e d. lgs. 28 agosto 2000, n. 274, art. 62-*bis*, aggiunto dall'art. 1, comma 17, lettera *d*), della legge 15 luglio 2009, n. 94.

- Costituzione, artt. 3, 13, 25 e 27. Pag. 30

N. 66. Sentenza 19 - 23 marzo 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Paesaggio - Norme della Regione Veneto - Regime vincolistico previsto dalla legislazione statale in materia di aree qualificate di interesse paesaggistico - Assimilazione fra le aree individuate dalla legislazione statale come sottratte al regime vincolistico e aree con caratteristiche simili da individuarsi da parte dell'autorità amministrativa regionale - Illegittimo ampliamento dell'ambito di applicazione della deroga nominativamente e tassativamente prevista dalla legislazione statale - Sostanziale delegificazione della materia - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dei beni culturali - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Veneto 26 maggio 2011, n. 10, art. 12.

- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. *s*). Pag. 32

N. 67. Sentenza 19 - 23 marzo 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Intervento volontario *ad adiuvandum* - Mancanza della qualità di parte nei giudizi *a quibus* - Carenza di un interesse qualificato inerente in modo diretto e immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio - Inammissibilità dell'intervento. Elezioni - Norme della Regione Siciliana - Elezione del sindaco - Incompatibilità tra la carica di sindaco o di assessore di comuni con popolazione superiore a ventimila abitanti con la carica di deputato dell'Assemblea regionale - Mancata previsione - Ricorso del Governo - Eccezione di inammissibilità della questione per omessa indicazione dei parametri statutori sull'assetto delle competenze - Reiezione.

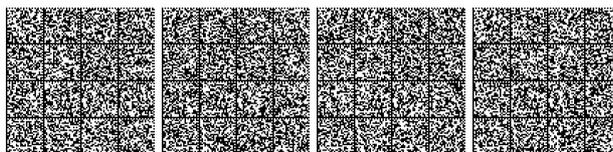
- Legge della Regione siciliana 24 giugno 1986, n. 31, in combinato disposto con la legge della Regione siciliana 26 agosto 1992, n. 7.

- Costituzione, artt. 3, 51 e 97.

Elezioni - Norme della Regione Siciliana - Elezione del sindaco - Incompatibilità tra la carica di sindaco o di assessore di comuni con popolazione superiore a ventimila abitanti con la carica di deputato dell'Assemblea regionale - Mancata previsione - Ricorso del Governo - Eccezione di inammissibilità della questione per carenza di descrizione della fattispecie - Reiezione.

- Legge della Regione siciliana 24 giugno 1986, n. 31, in combinato disposto con la legge della Regione siciliana 26 agosto 1992, n. 7.

- Costituzione, artt. 3, 51 e 97.



Elezioni - Norme della Regione Siciliana - Elezione del sindaco - Incompatibilità tra la carica di sindaco o di assessore di comuni con popolazione superiore a ventimila abitanti con la carica di deputato dell'Assemblea regionale - Mancata previsione - Ricorso del Governo - Eccezione di inammissibilità della questione per assenza di autonoma motivazione in ordine ai parametri evocati - Reiezione.

- Legge della Regione siciliana 24 giugno 1986, n. 31, in combinato disposto con la legge della Regione siciliana 26 agosto 1992, n. 7.
- Costituzione, artt. 3, 51 e 97.

Elezioni - Norme della Regione Siciliana - Elezione del sindaco - Incompatibilità tra la carica di sindaco o di assessore di comuni con popolazione superiore a ventimila abitanti con la carica di deputato dell'Assemblea regionale - Mancata previsione - Ricorso del Governo - Eccezione di inammissibilità della questione per mancata sperimentazione di una interpretazione costituzionalmente orientata - Reiezione.

- Legge della Regione siciliana 24 giugno 1986, n. 31, in combinato disposto con la legge della Regione siciliana 26 agosto 1992, n. 7.
- Costituzione, artt. 3, 51 e 97.

Elezioni - Norme della Regione Siciliana - Elezione del sindaco - Incompatibilità tra la carica di sindaco o di assessore di comuni con popolazione superiore a ventimila abitanti con la carica di deputato dell'Assemblea regionale - Mancata previsione - Irragionevolezza in relazione alla analoga fattispecie della sentenza n.143 del 2010 che ha dichiarato l'incostituzionalità della legge regionale in materia di elezione dei deputati dell'Assemblea regionale siciliana - Indefettibile esigenza di uniformità - Necessità di colmare una identica lacuna di cui la Corte ha già affermato la incostituzionalità rispetto ad altra legge - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Legge della Regione siciliana 24 giugno 1986, n. 31, in combinato disposto con la legge della Regione siciliana 26 agosto 1992, n. 7.
- Costituzione, artt. 3, 51 e 97. Pag. 37

N. 68. Sentenza 19 - 23 marzo 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Delitto di sequestro di persona a scopo di estorsione - Misura della pena - Circostanza attenuante comune per i fatti di "lieve entità" - Inapplicabilità - Disparità di trattamento rispetto al delitto di sequestro di persona a scopo di terrorismo o di eversione - Irragionevolezza - Violazione del principio di proporzionalità della pena al fatto concretamente commesso e della finalità rieducativa della pena - Illegittimità costituzionale in parte qua - Assorbimento delle ulteriori censure.

- Costituzione, art. 3, primo comma (art. 27, commi primo e terzo)... Pag. 44

N. 69. Ordinanza 19 - 23 marzo 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Spese di giustizia - Procedimenti di opposizione a sanzioni amministrative - Pagamento del contributo unificato - Difetto di motivazione sulla rilevanza - Evocazione di parametro non avente rango costituzionale - Assoluta carenza di riferimento all'oggetto del giudizio *a quo* - Manifesta inammissibilità delle questioni.

- Legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 212, lett. b), n. 2).
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111; legge 24 novembre 1981, n. 689, art. 23, decimo comma. Pag. 52



ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 30. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 23 febbraio 2012 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Assistenza e solidarietà sociale - Norme della Regione Trentino-Alto Adige - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 - Modifiche della legge regionale n. 1/2005 - Assegno regionale al nucleo familiare per figli ed equiparati - Attribuzione ai cittadini stranieri extracomunitari in possesso della residenza in regione da almeno cinque anni - Ricorso del Governo - Denunciata disparità di trattamento rispetto ai cittadini italiani per i quali è richiesta la sola residenza nella regione - Contrasto con la disciplina statale (art. 41 d.lgs. n. 286/1998, e art. 80, comma 19, legge n. 388/2001) secondo cui, ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale, gli stranieri titolari della carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno sono equiparati ai cittadini italiani - Lesione del diritto alla formazione e/o al mantenimento della famiglia - Violazione della competenza esclusiva statale nella materia dell'immigrazione.

- Legge della Regione Trentino-Alto Adige 14 dicembre 2011, n. 8, art. 3, comma 3.
- Costituzione, artt. 3 e 117, comma secondo, lett. b).

Impiego pubblico - Norme della Regione Trentino-Alto Adige - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 - Norme in materia di personale - Corresponsione, a decorrere dal 1° luglio 2012, dei trattamenti economici conseguenti ai passaggi all'interno dell'area nei limiti delle risorse del Fondo per il finanziamento del sistema di classificazione del personale - Applicabilità anche al personale delle Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Trento e Bolzano - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con la disciplina statale (art. 9, comma 21, del decreto-legge n. 78/2010) - Esorbitanza dai limiti della competenza legislativa regionale in materia di coordinamento della finanza pubblica - Violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile.

- Legge della Regione Trentino-Alto Adige 14 dicembre 2011, n. 8, art. 7, commi 1 e 2.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. l), e terzo.....

Pag. 57

- N. 31. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 23 febbraio 2012 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Ambiente - Caccia - Norme della Provincia di Bolzano - Modifiche della legge provinciale n. 14/1987, recante norme per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio della caccia - Definizione della fauna selvatica - Esclusione dei piccioni domestici inselvaticiti - Periodi di caccia per le specie volpe, cinghiale, lepre bianca e pernice bianca - Periodo di caccia in determinate zone fruttivicole per le specie lepre comune, merlo, cesena e tordo bottaccio - Previsione che l'esercizio dell'attività venatoria sia consentita sia in forma vagante sia mediante appostamento fisso - Predisposizione da parte dell'assessore provinciale competente di un piano di controllo della specie nutria - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dei vincoli statuari posti al legislatore provinciale in materia di caccia e di parchi per la protezione della flora e della fauna - Violazione della competenza legislativa esclusiva in materia di tutela dell'ambiente - Mancato rispetto della disciplina statale di cui alla legge n. 157/1992, costituente standard minimo e uniforme di tutela - Mancato rispetto della normativa comunitaria di riferimento.

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 12 dicembre 2011, n. 14, art. 2, commi 1, 2, 3, 5 e 11.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. s); statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8, primo comma; direttiva 92/43/CEE del 21 maggio 1992; legge 11 febbraio 1992, n. 157, artt. 2, comma 1, 12, comma 5, 18, commi 1, 2, 5 e 6, e 19, comma 2.



Ambiente - Norme della Provincia di Bolzano - Modifiche della legge provinciale n. 6/2010, "Legge di tutela della natura" - Previsione che i provvedimenti di approvazione relativi a opere o progetti che abbiano avuto una valutazione di incidenza negativa dispongano delle misure compensative necessarie per garantire la coerenza globale della rete ecologica europea Natura 2000 - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con la normativa statale e con i vincoli comunitari, a fronte dell'eliminazione dell'obbligo di dare comunicazione alla Commissione europea delle misure di compensazione adottate per i progetti per i quali la valutazione d'incidenza abbia dato esito negativo - Violazione della competenza legislativa esclusiva in materia di tutela dell'ambiente.

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 12 dicembre 2011, n. 14, art. 7, comma 5.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. s); statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8, primo comma; direttiva 92/43/CEE del 21 maggio 1992, art. 6, comma 4; d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357, art. 5, commi 9 e 10.

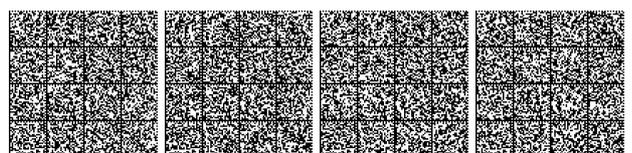
Ambiente - Caccia - Norme della Provincia di Bolzano - Modifiche della legge provinciale n. 14/1987, recante norme per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio della caccia - Istituzione da parte dell'Associazione dei cacciatori di un fondo di garanzia da utilizzare per indennizzare ogni danno arrecato alle colture agricole e forestali dalla fauna selvatica cacciabile - Previsione che il fondo sia alimentato da un contributo finanziario annuale dovuto da ogni titolare di un permesso annuale o d'ospite nella misura compresa fra il cinque e il dieci per cento della tassa di concessione annuale per la licenza di porto di fucile per uso di caccia - Ricorso del Governo - Denunciata configurazione del contributo quale tributo - Contrasto con la norma statale (art. 1, comma 123, della legge n. 220/2010) che sospende, sino all'attuazione del federalismo fiscale, il potere delle regioni e degli enti locali di deliberare aumenti dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote di tributi ad essi attribuiti con legge dello Stato - Eccedenza dalle competenze statutarie - Violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia del sistema tributario.

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 12 dicembre 2011, n. 14, art. 2, comma 15.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e), in relazione all'art. 1, comma 123, della legge 13 dicembre 2010, n. 220; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, art. 8, primo comma.

Pag. 60

N. 32. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 27 febbraio 2012 (della Regione Molise)

Enti locali - Riduzione dei costi di funzionamento delle Province - Modificazione, a tal fine, dell'assetto delle funzioni e degli organi di governo dell'ente Provincia - Attribuzione alle Province di sole funzioni di indirizzo e coordinamento delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale - Individuazione del Presidente e del Consiglio Provinciale come unici organi della Provincia - Trasformazione del Consiglio provinciale in organo composto da dieci membri eletti dagli organi elettivi dei comuni - Elezione del Presidente da parte dello stesso Consiglio provinciale secondo modalità stabilite con successiva legge statale - Obbligo per lo Stato e per le Regioni di trasferire ai Comuni entro il 31 dicembre 2012 le funzioni (già) provinciali, salva l'acquisizione delle stesse da parte delle Regioni sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza - Attribuzione allo Stato di poteri sostitutivi in caso di inadempimento regionale - Obbligo dello Stato e delle Regioni di trasferire le risorse umane, finanziarie e strumentali per l'esercizio delle funzioni trasferite - Riserva al legislatore statale del potere di fissare la decorrenza del nuovo assetto istituzionale dell'ente locale - Assegnazione di un termine di sei mesi alle Regioni a statuto speciale per l'adeguamento alla nuova disciplina - Possibilità per i Comuni di istituire unioni o organi di raccordo per l'esercizio di specifici compiti o funzioni amministrative, garantendo l'invarianza della spesa - Ricorso della Regione Molise - Denunciato declassamento della Provincia



da ente costituzionalmente autonomo esponenziale della collettività locale, ad ente di secondo livello con mere funzioni di coordinamento dei Comuni - Violazione dei principi a tutela delle autonomie locali e del decentramento amministrativo - Modificazione da parte del legislatore ordinario dell'assetto costituzionale delle autonomie territoriali - Esorbitanza dai limiti della competenza statale in materia di legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali dei Comuni, Province e Città metropolitane - Incidenza su materie di competenza legislativa residuale e concorrente delle Regioni, nonché sulla potestà regolamentare e sull'esercizio delle funzioni amministrative nelle medesime materie - Compressione dell'autonomia amministrativa, organizzativa e finanziaria delle Regioni nei rapporti con gli enti locali - Assenza dei presupposti e della concertazione necessari per l'esercizio del potere statale sostitutivo - Violazione del principio di leale collaborazione - Violazione del principio di ragionevolezza - Difetto di proporzionalità rispetto all'obiettivo di riduzione della spesa - Mancanza dei presupposti della decretazione d'urgenza - Istanza di sospensione dell'esecuzione delle norme impugnate.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 23, commi 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, (20-bis) e 21.
- Costituzione, artt. 3, 5, 77, 97, 114, 117, commi secondo, lett. p), quarto e sesto, 118, 119 e 120; legge 5 giugno 2003, n. 131, art. 8; legge 23 agosto 1988, n. 400, art. 14; d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 35, come sostituito dall'art. 9 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

Pag. 66

- N. 33. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 28 febbraio 2012 (della Regione Trentino-Alto Adige/Autonomie Region Trentino-Südtirol)

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici - Previsione che le Regioni, le Province autonome di Trento e Bolzano e gli Enti locali, negli ambiti di rispettiva competenza, adeguano i propri ordinamenti a quanto previsto dall'art. 6, comma 5, del D.L. 21 maggio 2010, n. 78, convertito in legge n. 122/2010 (previsione di un minimo fisso e ridotto di componenti degli organi di amministrazione e controllo), con riferimento alle Agenzie, agli Enti e agli organismi strumentali, comunque denominati, sottoposti alla loro vigilanza, entro un anno dalla data di entrata in vigore del decreto impugnato - Ricorso della Regione Trentino-Alto Adige - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria regionale disciplinata con norme statutarie, mediante imposizione di un limite non transitorio non alla spesa complessiva, ma ad una minuta voce di spesa senza alcun margine di scelta per le Regioni sul modo per conseguire il risparmio.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 22, comma 3.
- Costituzione, artt. 117, 118 e 119, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4, n. 1), 16, Titolo VI e, in particolare, artt. 69, 79, 103, 104 e 107 e relative norme di attuazione, tra le quali il d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266 (in particolare, artt. 2 e 4) e il d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268 (in particolare, artt. 9, 10 e 10-bis).

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici - Concorso alla normativa degli Enti territoriali ed ulteriori riduzioni di spesa - Previsione che, con le procedure previste dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano, assicurano, a decorrere dall'anno 2012, un concorso alla finanza pubblica di 860 milioni di euro annui - Previsione, altresì, che con le medesime procedure le Regioni Valle d'Aosta e Friuli-Venezia Giulia e le Province autonome di Trento e Bolzano, assicurano alla finanza pubblica un concorso di 60 milioni di euro annui, da parte di comuni ricadenti nel proprio territorio - Previsione, che fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui al predetto art. 27, l'importo complessivo di 920 milioni di euro è accantonato, proporzionalmente alla media degli impegni finali registrata per ciascuna autonomia nel triennio 2007-2009 a valere sulle quote di compartecipazione



ai tributi erariali e che per la Regione Siciliana si tiene conto della rideterminazione del fondo sanitario nazionale per effetto del comma 2 - Ricorso della Regione Trentino-Alto Adige - Denunciata ulteriore rilevante sottrazione di risorse alle Regioni speciali, in contrasto con il regime finanziario disciplinato dallo Statuto - Violazione del principio di leale collaborazione - Violazione del principio di uguaglianza relativamente alla previsione che addossa irragionevolmente alle altre autonomie speciali una quota parte del finanziamento della spesa sanitaria della Regione Siciliana.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 28, comma 3.
- Costituzione, artt. 3, 117, 118 e 119, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4, n. 1), 16, Titolo VI e, in particolare, artt. 69, 79, 103, 104 e 107 e relative norme di attuazione, tra le quali il d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266 (in particolare, artt. 2 e 4) e il d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268 (in particolare, artt. 9, 10 e 10-bis).

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici - Previsione che le maggiori entrate erariali, derivanti dal decreto-legge impugnato, siano riservate all'Erario, per un periodo di cinque anni, per essere destinate alle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea - Previsione che con apposito decreto del Ministero dell'economia e delle finanze sono stabilite le modalità di individuazione del maggior gettito, attraverso separata contabilizzazione - Previsione, altresì, che, ferme restando le disposizioni degli artt. 13, 14 e 28, nonché quelle recate dall'articolo impugnato, con le norme statutarie, sono definiti le modalità di applicazione e gli effetti finanziari del D.L. impugnato per le regioni a statuto speciale e per le Province di Trento e Bolzano - Ricorso della Regione Trentino-Alto Adige - Denunciata lesione dell'autonomia finanziaria regionale disciplinata dallo Statuto e delle relative norme di attuazione - Denunciata deroga alle norme statutarie con una fonte primaria ordinaria - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione per la mancanza della preventiva intesa con la Regione.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 48.
- Costituzione, artt. 117, 118 e 119; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4, n. 1), 16, Titolo VI e, in particolare, artt. 69, 79, 103, 104 e 107.....

Pag. 72

- N. 34. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 28 febbraio 2012 (della Provincia autonoma di Trento)

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici - Previsione della riserva allo Stato sull'IMUP della quota di imposta pari alla metà dell'importo calcolato sulla base imponibile di tutti gli immobili, ad eccezione dell'abitazione principale e delle relative pertinenze, nonché dei fabbricati rurali ad uso strumentale, dell'aliquota di base di cui al comma 6, primo periodo - Previsione che le detrazioni e riduzioni di aliquota deliberate dai comuni non si applicano alla quota di imposta riservata allo Stato - Previsione che le attività di accertamento e riscossione dell'imposta erariale sono svolte dal comune al quale spettano le maggiori somme derivanti dallo svolgimento delle attività medesime a titolo di imposta, interessi e sanzioni - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria provinciale disciplinata dallo Statuto e dalle relative norme di attuazione, nella parte in cui non assegna alla Provincia i nove decimi dell'imposta erariale e nella parte in cui riserva ai comuni le attività di accertamento e di riscossione ed assegna ai comuni le maggiori entrate connesse a tali attività - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione, per la mancata utilizzazione dello strumento dell'accordo con la Provincia.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 13, comma 11.



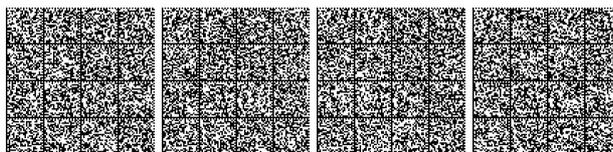
- Costituzione, artt. 117, 118 e 119, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, nn. 1), 13) e 24), 9, nn. 9) e 10), 14 e 16; Titolo VI e, in particolare, artt. 75, 78, 80, 81 e 82; artt. 103, 104 e 107 e relative norme di attuazione, tra le quali il d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266 (in particolare, artt. 2 e 4), il d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268 (in particolare, artt. 9, 10 e 10-bis, 13, 17, 18 e 19) e il d.P.R. 26 marzo 1997, n. 235 (in particolare, art. 1-bis).

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici - Previsione che il fondo sperimentale di riequilibrio ed il fondo perequativo ed i trasferimenti erariali dovuti ai comuni della Regione Siciliana e della Regione Sardegna variano in ragione delle differenze di gettito stimato ad aliquota di base derivanti dalle disposizioni dell'articolo censurato e che in caso di incapienza ciascun comune versa all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue - Previsione che, con le procedure stabilite dall'art. 5 della legge n. 42 del 2009, le Regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta, nonché le Province autonome di Trento e Bolzano, assicurano il recupero al bilancio statale del predetto maggior gettito dei comuni ricadenti nel proprio territorio e che fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui allo stesso art. 27, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi, è accantonato un importo pari al maggior gettito di cui al precedente periodo - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria provinciale disciplinata dallo Statuto e dalle relative norme di attuazione, nella parte in cui sottrae alla Provincia i nove decimi dell'imposta erariale e l'importo delle addizionali provinciale e comunale - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione, per la mancata utilizzazione dello strumento dell'accordo con la Provincia.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 13, comma 17.
- Costituzione, artt. 117, 118 e 119, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, nn. 1), 13) e 24), 9, nn. 9) e 10), 14, 16; Titolo VI e, in particolare artt. 75, 78, 80, 81 e 82; artt. 103, 104 e 107 e relative norme di attuazione, tra le quali il d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266 (in particolare, artt. 2 e 4), il d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268 (in particolare, artt. 9, 10 e 10-bis, 13, 17, 18 e 19) e il d.P.R. 26 marzo 1997, n. 235 (in particolare, art. 1-bis).

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici - Istituzione del tributo comunale sui rifiuti e sui servizi - Previsione che, a decorrere dall'anno 2013, il fondo sperimentale di riequilibrio ed il fondo perequativo ed i trasferimenti erariali dovuti ai comuni della Regione Siciliana e della Regione Sardegna sono ridotti in misura corrispondente al gettito derivante dalla maggiorazione standard di cui al comma 13 dell'articolo censurato - Previsione che in caso di incapienza ciascun comune versa all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue - Previsione che, con le procedure stabilite dall'art. 5 della legge n. 42 del 2009, le Regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta, nonché le Province autonome di Trento e Bolzano, assicurano il recupero al bilancio statale del predetto maggior gettito dei comuni ricadenti nel proprio territorio e che fino all'emanazione delle norma di attuazione di cui allo stesso art. 27, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi, è accantonato un importo pari al maggior gettito di cui al precedente periodo - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria provinciale disciplinata dallo Statuto e dalle relative norme di attuazione, per la sottrazione alla Provincia dei nove decimi dell'imposta erariale e dell'importo delle addizionali provinciale e comunale - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione, per la mancata utilizzazione dello strumento dell'accordo con la Provincia.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 14, comma 13-bis.



- Costituzione, artt. 117, 118 e 119, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, nn. 1), 13) e 24), 9, nn. 9) e 10), 14 e 16; Titolo VI e, in particolare, artt. 75, 78, 80, 81 e 82; artt. 103, 104 e 107 e relative norme di attuazione, tra le quali il d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266 (in particolare, artt. 2 e 4), il d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268 (in particolare, artt. 9, 10 e 10-bis, 13, 17, 18 e 19) e il d.P.R. 26 marzo 1997, n. 235 (in particolare, art. 1-bis).

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici - Disposizioni in materia di enti e organismi pubblici - Previsione che le Regioni, le Province autonome di Trento e Bolzano e gli enti locali, negli ambiti di rispettiva competenza, adeguano i propri ordinamenti a quanto previsto dall'art. 6, comma 5, del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122/2010, con riferimento alle Agenzie, agli enti ed agli organismi strumentali, comunque denominati, sottoposti alla loro vigilanza entro un anno dall'entrata in vigore del decreto censurato - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria regionale disciplinata con norme statutarie - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 22, comma 3.
- Costituzione, artt. 117, 118 e 119, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4, n. 1), 16, Titolo VI e, in particolare, artt. 69, 79, 103, 104 e 107 e relative norme di attuazione, tra le quali il d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266 (in particolare, artt. 2 e 4) e il d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268 (in particolare, artt. 9, 10 e 10-bis).

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici - Concorso alla manovra degli Enti territoriali ed ulteriori riduzioni di spesa - Previsione che, con le procedure previste dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano, assicurano, a decorrere dall'anno 2012, un concorso alla finanza pubblica di 860 milioni di euro annui - Previsione, altresì, che con le medesime procedure le Regioni Valle d'Aosta e Friuli-Venezia Giulia e le Province autonome di Trento e Bolzano, assicurano alla finanza pubblica un concorso di 60 milioni di euro annui, da parte di comuni ricadenti nel proprio territorio - Previsione che fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui al predetto art. 27, l'importo complessivo di 920 milioni di euro è accantonato, proporzionalmente alla media degli impegni finali registrata per ciascuna autonomia nel triennio 2007-2009 a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali e che per la Regione Siciliana si tiene conto della rideterminazione del fondo sanitario nazionale per effetto del comma 2 - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata ulteriore rilevante sottrazione di risorse alle Regioni speciali, in contrasto con il regime finanziario disciplinato dallo Statuto - Violazione del principio di leale collaborazione - Violazione del principio di uguaglianza relativamente alla previsione che addossa irragionevolmente alle altre autonomie speciali una quota parte del finanziamento della spesa sanitaria della Regione Siciliana.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 28, comma 3.
- Costituzione, artt. 3, 117, 118 e 119, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4, n. 1), 16, Titolo VI e, in particolare, artt. 69, 79, 103, 104 e 107 e relative norme di attuazione, tra le quali il d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266 (in particolare, artt. 2 e 4) e il d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268 (in particolare, artt. 9, 10 e 10-bis).



Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici - Misure per lo sviluppo infrastrutturale - Previsione che ai fini del mantenimento della sicurezza il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare e d'intesa con le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, individua, entro il 30 giugno, in ordine di priorità e sulla base anche dei progetti di gestione degli invasi, le grandi dighe per le quali siano necessarie ed urgenti l'adozione di interventi nonché la rimozione dei sedimenti accumulatisi nei serbatoi - Previsione che le Regioni e le Province autonome nei cui territori sia stato rilevato il rischio di ostruzione degli organi di scarico individuano i siti per lo stoccaggio definitivo di tutto il materiale e sedimenti asportati in attuazione degli interventi eseguiti - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata interferenza di organi statali su beni e funzioni attribuiti dallo Statuto alla competenza provinciale primaria in materia di opere di prevenzione e di pronto soccorso per calamità pubbliche e di opere idrauliche della terza, quarta e quinta categoria e concorrente in materia di opere idrauliche di prima e seconda categoria e di utilizzazione delle acque pubbliche - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione per la mancanza della preventiva intesa con la Regione.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 43, comma 8.
- Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, nn. 13 e 24), 9, n. 9), e 16; d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381, artt. 1, 5, comma 1, 19 e da 33 a 37; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, artt. 2 e 4.

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici - Previsione che le maggiori entrate erariali, derivanti dal decreto-legge impugnato, siano riservate all'Erario, per un periodo di cinque anni, per essere destinate alle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea - Previsione che con apposito decreto del Ministero dell'economia e delle finanze sono stabilite le modalità di individuazione del maggior gettito, attraverso separata contabilizzazione - Previsione, altresì, che, ferme restando le disposizioni degli artt. 13, 14 e 28, nonché quelle recate dall'articolo impugnato, con le norme statutarie, sono definiti le modalità di applicazione e gli effetti finanziari del D.L. impugnato per le regioni a statuto speciale e per le Province di Trento e Bolzano - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata lesione dell'autonomia finanziaria regionale disciplinata dallo Statuto e delle relative norme di attuazione - Denunciata deroga alle norme statutarie con una fonte primaria ordinaria - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione per la mancanza della preventiva intesa con la Regione.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 48.
- Costituzione, artt. 117, 118 e 119, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4, n. 1), 16, Titolo VI e, in particolare, artt. 69, 79, 103, 104 e 107 e relative norme di attuazione, tra le quali il d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266 (in particolare, artt. 2 e 4) e il d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268 (in particolare, artt. 9, 10 e 10-bis).....



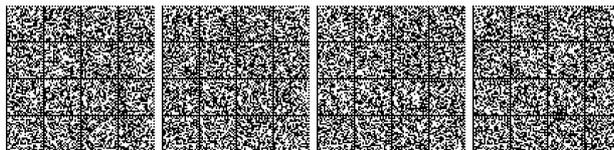
- n. 35. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 28 febbraio 2012 (della Regione Piemonte)

Bilancio e contabilità pubblica - Sistema di “tesoreria mista” per le Regioni, gli enti locali e gli enti del comparto sanitario (art. 7 del decreto legislativo n. 279 del 1997 e s.m.) - Sospensione dal 24 gennaio 2012 al 31 dicembre 2014 - Applicazione, nello stesso periodo, del regime di tesoreria unica di cui all’art. 1 della legge n. 720 del 1984, eccezion fatta per le disponibilità dei suddetti enti rivenienti da operazioni di mutuo, prestito e ogni altra forma di indebitamento non sorrette da alcun contributo in conto capitale o in conto interessi da parte dello Stato, delle Regioni e delle altre pubbliche amministrazioni - Ricorso della Regione Piemonte - Denunciato ripristino di un sistema di accentramento finanziario incompatibile con l’odierna dimensione dell’autonomia finanziaria ed impositiva delle Regioni e degli enti locali - Difetto di ragionevolezza e di proporzionalità della misura adottata - Incidenza sulle entrate da tributi “propri” delle Regioni, ricadenti nella competenza legislativa esclusiva di esse - Esorbitanza dall’ambito del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario - Lesione della potestà legislativa residuale riguardante il sistema tributario regionale - Impossibilità per l’ente territoriale di fruire delle condizioni economiche più favorevoli ottenute nelle convenzioni con i tesorerieri scelti tramite gara - Conseguente menomazione della capacità operativa e amministrativa nonché dell’autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali - Contrasto con il processo di razionalizzazione, responsabilizzazione e trasparenza della spesa sanitaria regionale - Violazione del principio di leale collaborazione per mancata previsione di forme di intesa con gli enti territoriali - Irragionevole travolgimento di un sistema consolidato attraverso una misura temporanea - Istanza di sospensione dell’esecuzione della norma impugnata.

- Decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, art. 35, comma 8.
- Costituzione, artt. 3, 117, commi terzo e quarto, 118, commi primo e secondo, 119 e 120; legge 5 maggio 2009, n. 42, art. 2, lett. u); d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68; d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, artt. 20 e 21; d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 35, come sostituito dall’art. 9 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

Bilancio e contabilità pubblica - Sistema di “tesoreria mista” per le Regioni, gli enti locali e gli enti del comparto sanitario (art. 7 del decreto legislativo n. 279 del 1997 e s.m.) - Sospensione dal 24 gennaio 2012 al 31 dicembre 2014 - Obbligo dei tesorerieri o cassieri dei suddetti enti di versare il 50 per cento delle liquidità depositate presso di essi sulle contabilità speciali fruttifere della tesoreria statale entro il 29 febbraio 2012, e di versare la quota rimanente entro il 16 aprile 2012 - Individuazione con successivo decreto ministeriale degli eventuali investimenti finanziari, ad eccezione di quelli in titoli di Stato italiani, da smobilizzare entro il 30 giugno 2012 ai fini del versamento delle relative risorse sulle contabilità speciali - Ricorso della Regione Piemonte - Denunciata irragionevolezza della disposizione, in ragione della sua immediata operatività e delle difficoltà applicative che produce - Attribuzione allo Stato di potestà regolamentare nella materia “coordinamento della finanza pubblica” oggetto di legislazione concorrente - Sostanziale delegificazione senza fissazione di criteri atti a delimitare la discrezionalità governativa - Violazione del principio di leale collaborazione - Istanza di sospensione dell’esecuzione della norma impugnata.

- Decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, art. 35, comma 9.
- Costituzione, artt. 3, 117, commi terzo, quarto e sesto, 118, commi primo e secondo, 119 e 120; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 35, come sostituito dall’art. 9 della legge 5 giugno 2003, n. 131.



Bilancio e contabilità pubblica - Sistema di “tesoreria mista” per le Regioni, gli enti locali e gli enti del comparto sanitario (art. 7 del decreto legislativo n. 279 del 1997 e s.m.) - Sospensione dal 24 gennaio 2012 al 31 dicembre 2014 - Obbligo dei suddetti enti, fino al completo riversamento delle proprie risorse nella tesoreria statale, di utilizzare prioritariamente, per i loro pagamenti, le risorse esigibili depositate presso i tesorieri o cassieri, trasferendo gli eventuali vincoli di destinazione sulle somme depositate presso la tesoreria statale - Ricorso della Regione Piemonte - Denunciato vincolo già in fase transitoria alla gestione delle risorse delle Regioni e degli enti locali - Lesione dell'autonomia e della capacità di programmazione degli enti territoriali - Violazione del principio di leale collaborazione - Rinvio alle censure proposte avverso la reintroduzione del regime di tesoreria unica - Istanza di sospensione dell'esecuzione della norma impugnata.

- Decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, art. 35, comma 10.
- Costituzione, artt. 3, 117, commi terzo e quarto, 118, commi primo e secondo, 119 e 120; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 35, come sostituito dall'art. 9 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

Bilancio e contabilità pubblica - Sistema di “tesoreria mista” per le Regioni, gli enti locali e gli enti del comparto sanitario (art. 7 del decreto legislativo n. 279 del 1997 e s.m.) - Sospensione dal 24 gennaio 2012 al 31 dicembre 2014 - Possibilità di rinegoziare i contratti di tesoreria in essere - Diritto di recesso in caso di mancato raggiungimento di un accordo - Ricorso della Regione Piemonte - Denunciata esposizione degli enti territoriali alla perdita delle condizioni più favorevoli stabilite dalle convenzioni concluse nel regime di tesoreria mista - Rinvio alle censure proposte avverso la reintroduzione del regime di tesoreria unica - Istanza di sospensione dell'esecuzione della norma impugnata.

- Decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, art. 35, comma 13.
- Costituzione, artt. 3, 117, commi terzo e quarto, 118, commi primo e secondo, 119 e 120; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 35, come sostituito dall'art. 9 della legge 5 giugno 2003, n. 131. . .

Pag. 98

N. 39. Ordinanza del Tribunale di Bolzano del 9 dicembre 2011

Circolazione stradale - Reato di guida sotto l'influenza dell'alcool per conducenti di età inferiore a ventuno anni, per i neo-patentati e per chi esercita professionalmente l'attività di trasporto di persone e cose - Disciplina - Mancata previsione tra le disposizioni applicabili, tramite rinvio ai commi da 3 a 6, 8 e 9 dell'art. 186 del codice della strada, della disposizione di cui al comma 9-bis del medesimo articolo, secondo cui al conducente comune, nella fattispecie analoga, la pena detentiva e pecuniaria può essere sostituita con quella del lavoro di pubblica utilità - Disparità di trattamento rispetto a quanto previsto per le medesime categorie di soggetti nel caso di guida in stato di alterazione psico-fisica per uso di sostanze stupefacenti - Violazione del principio della finalità rieducativa della pena.

- Codice della strada (d.lgs. 30.4.1992, n. 285), art. 186-bis, comma 6.
- Costituzione, artt. 3 e 27, comma terzo.

Pag. 110

N. 40. Ordinanza del Tribunale di Bolzano del 1° dicembre 2011

Circolazione stradale - Reato di guida sotto l'influenza dell'alcool per conducenti di età inferiore a ventuno anni, per i neo-patentati e per chi esercita professionalmente l'attività di trasporto di persone e cose - Disciplina - Mancata previsione tra le disposizioni applicabili, tramite rinvio ai commi da 3 a 6, 8 e 9 dell'art. 186 del codice della strada, della disposizione di cui al comma 9-bis del medesimo articolo, secondo cui al conducente comune, nella fattispecie analoga, la pena detentiva e pecuniaria può essere sostituita con quella del lavoro di pubblica utilità - Disparità di trattamento rispetto a quanto previsto per le medesime categorie di soggetti nel caso di guida in stato di alterazione psico-fisica per uso di sostanze stupefacenti - Violazione del principio della finalità rieducativa della pena.

- Codice della strada (d.lgs. 30.4.1992, n. 285), art. 186-bis, comma 6.
- Costituzione, artt. 3 e 27, comma terzo.

Pag. 116



N. 41. Ordinanza del G.I.P. del Tribunale di Bolzano del 9 dicembre 2011

Circolazione stradale - Reato di guida sotto l'influenza dell'alcool per conducenti di età inferiore a ventuno anni, per i neo-patentati e per chi esercita professionalmente l'attività di trasporto di persone e cose - Disciplina - Mancata previsione tra le disposizioni applicabili, tramite rinvio ai commi da 3 a 6, 8 e 9 dell'art. 186 del codice della strada, della disposizione di cui al comma 9-bis del medesimo articolo, secondo cui al conducente comune, nella fattispecie analoga, la pena detentiva e pecuniaria può essere sostituita con quella del lavoro di pubblica utilità - Disparità di trattamento rispetto a quanto previsto per le medesime categorie di soggetti nel caso di guida in stato di alterazione psico-fisica per uso di sostanze stupefacenti - Violazione del principio della finalità rieducativa della pena.

– Codice della strada (d.lgs. 30.4.1992, n. 285), art. 186-bis, comma 6.

– Costituzione, artt. 3 e 27, comma terzo. Pag. 122

N. 42. Ordinanza del Consiglio di Stato del 28 novembre 2011

Università e alte istituzioni - Collocamento a riposo dei professori e dei ricercatori - Previsione che l'art. 16 del d.lgs. 30 dicembre 1999, n. 503, che stabilisce la possibilità per i pubblici dipendenti che ne facciano domanda di essere trattenuti in servizio per un biennio oltre il normale limite per il collocamento a riposo, non si applica ai professori e ricercatori universitari e che i provvedimenti adottati dalle Università ai sensi della predetta norma decadono alla data di entrata in vigore della legge censurata, ad eccezione di quelli che hanno già iniziato a produrre i loro effetti - Lesione del principio di legittimo affidamento - Irragionevolezza - Lesione del principio di buon andamento - Lesione del principio di autonomia delle Università, per la privazione alle stesse del potere di valutazione in ordine alla possibilità di trattenimento in servizio del personale docente, anche laddove tale prolungamento sia funzionale a specifiche esigenze organizzative, didattiche o di ricerca.

– Legge 30 dicembre 2010, n. 240, art. 25.

– Costituzione, artt. 3, 33, comma sesto, e 97. Pag. 129

N. 43. Ordinanza del Consiglio di Stato del 28 novembre 2011

Università e alte istituzioni - Collocamento a riposo dei professori e dei ricercatori - Previsione che l'art. 16 del d.lgs. 30 dicembre 1999, n. 503, che stabilisce la possibilità per i pubblici dipendenti che ne facciano domanda di essere trattenuti in servizio per un biennio oltre il normale limite per il collocamento a riposo, non si applica ai professori e ricercatori universitari e che i provvedimenti adottati dalle Università ai sensi della predetta norma decadono alla data di entrata in vigore della legge censurata, ad eccezione di quelli che hanno già iniziato a produrre i loro effetti - Lesione del principio di legittimo affidamento - Irragionevolezza - Lesione del principio di buon andamento - Lesione del principio di autonomia delle Università, per la privazione alle stesse del potere di valutazione in ordine alla possibilità di trattenimento in servizio del personale docente, anche laddove tale prolungamento sia funzionale a specifiche esigenze organizzative, didattiche o di ricerca.

– Legge 30 dicembre 2010, n. 240, art. 25.

– Costituzione, artt. 3, 33, comma sesto, e 97. Pag. 135



N. 44. Ordinanza del Consiglio di Stato del 28 novembre 2011.

Università e alte istituzioni - Collocamento a riposo dei professori e dei ricercatori - Previsione che l'art. 16 del d.lgs. 30 dicembre 1999, n. 503, che stabilisce la possibilità per i pubblici dipendenti che ne facciano domanda di essere trattenuti in servizio per un biennio oltre il normale limite per il collocamento a riposo, non si applica ai professori e ricercatori universitari e che i provvedimenti adottati dalle Università ai sensi della predetta norma decadono alla data di entrata in vigore della legge censurata, ad eccezione di quelli che hanno già iniziato a produrre i loro effetti - Lesione del principio di legittimo affidamento - Irragionevolezza - Lesione del principio di buon andamento - Lesione del principio di autonomia delle Università, per la privazione alle stesse del potere di valutazione in ordine alla possibilità di trattenimento in servizio del personale docente, anche laddove tale prolungamento sia funzionale a specifiche esigenze organizzative, didattiche o di ricerca.

– Legge 30 dicembre 2010, n. 240, art. 25.

– Costituzione, artt. 3, 33, comma sesto, e 97.

Pag. 141

N. 45. Ordinanza del Consiglio di Stato del 28 novembre 2011

Università e alte istituzioni - Collocamento a riposo dei professori e dei ricercatori - Previsione che l'art. 16 del d.lgs. 30 dicembre 1999, n. 503, che stabilisce la possibilità per i pubblici dipendenti che ne facciano domanda di essere trattenuti in servizio per un biennio oltre il normale limite per il collocamento a riposo, non si applica ai professori e ricercatori universitari e che i provvedimenti adottati dalle Università ai sensi della predetta norma decadono alla data di entrata in vigore della legge censurata, ad eccezione di quelli che hanno già iniziato a produrre i loro effetti - Lesione del principio di legittimo affidamento - Irragionevolezza - Lesione del principio di buon andamento - Lesione del principio di autonomia delle Università, per la privazione alle stesse del potere di valutazione in ordine alla possibilità di trattenimento in servizio del personale docente, anche laddove tale prolungamento sia funzionale a specifiche esigenze organizzative, didattiche o di ricerca.

– Legge 30 dicembre 2010, n. 240, art. 25.

– Costituzione, artt. 3, 33, comma sesto, e 97.

Pag. 147



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 61

Sentenza 7 - 21 marzo 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Espropriazioni - Trasferimento in proprietà all'Opera per la valorizzazione della Sila di terreni di proprietà di Prever Ada fu Giovanni, in comune di Santa Severina-Catanzaro - Decreti di esproprio emanati in virtù della delega contenuta nelle leggi di attuazione della riforma fondiaria - Contenuto legislativo riconducibile al *genus* della legge-provvedimento.

- D.P.R. 4 novembre 1951, n. 1230.
- Costituzione, artt. 76 e 77, primo comma; legge 12 maggio 1950, n. 230, artt. 2 e 5.

Espropriazioni - Trasferimento in proprietà all'Opera per la valorizzazione della Sila di terreni di proprietà di Prever Ada fu Giovanni, in comune di Santa Severina-Catanzaro - Decreti di esproprio emanati in virtù della delega contenuta nelle leggi di attuazione della riforma fondiaria - Censura di eccesso di delega - Questione non riguardante il titolo della domanda giudiziale principale - Sussistenza del carattere incidentale del giudizio in quanto la risoluzione della questione non esaurisce l'oggetto del processo.

- D.P.R. 4 novembre 1951, n. 1230.
- Costituzione, artt. 76 e 77, primo comma; legge 12 maggio 1950, n. 230, artt. 2 e 5.

Espropriazioni - Trasferimento in proprietà all'Opera per la valorizzazione della Sila di terreni di proprietà di Prever Ada fu Giovanni, in comune di Santa Severina-Catanzaro - Decreti di esproprio emanati in virtù della delega contenuta nelle leggi di attuazione della riforma fondiaria - Inclusione di terreno, riportato in catasto alle particelle 33 e 91 del foglio 23, non appartenente al soggetto espropriato, ma di proprietà del dante causa delle attrici nel giudizio principale - Eccezione di inammissibilità - Lamentata carenza dell'accertamento dei presupposti di fatto - Reiezione.

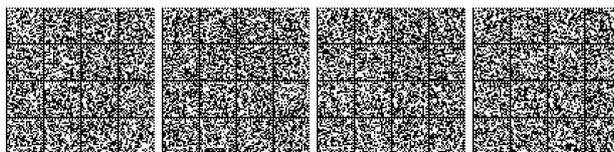
- D.P.R. 4 novembre 1951, n. 1230.
- Costituzione, artt. 76 e 77, primo comma; legge 12 maggio 1950, n. 230, artt. 2 e 5.

Espropriazioni - Trasferimento in proprietà all'Opera per la valorizzazione della Sila di terreni di proprietà di Prever Ada fu Giovanni, in comune di Santa Severina-Catanzaro - Decreti di esproprio emanati in virtù della delega contenuta nelle leggi di attuazione della riforma fondiaria - Sopravvenuta abrogazione della legge delega - Irrilevanza al fine dell'applicabilità *ratione temporis* - Sussistenza della rilevanza della questione.

- D.P.R. 4 novembre 1951, n. 1230.
- Costituzione, artt. 76 e 77, primo comma; legge 12 maggio 1950, n. 230, artt. 2 e 5.

Espropriazioni - Trasferimento in proprietà all'Opera per la valorizzazione della Sila di terreni di proprietà di Prever Ada fu Giovanni, in comune di Santa Severina-Catanzaro - Decreti di esproprio emanati in virtù della delega contenuta nelle leggi di attuazione della riforma fondiaria - Inclusione di terreno, riportato in catasto alle particelle 33 e 91 del foglio 23, non appartenente al soggetto espropriato, ma di proprietà del dante causa delle attrici nel giudizio principale - Violazione dei criteri direttivi contenuti nella legge delega n. 230 del 1950, per aver assoggettato ad espropriazione beni non appartenenti al destinatario del provvedimento espropriativo - Illegittimità costituzionale *in parte qua* - Assorbimento di ulteriore profilo di censura - Non travolgimento delle restanti parti del decreto aventi autonoma efficacia.

- D.P.R. 4 novembre 1951, n. 1230.
- Costituzione, artt. 76 e 77, primo comma; legge 12 maggio 1950, n. 230, artt. 2 e 5.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

Giudici : Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale del decreto del Presidente della Repubblica 4 novembre 1951, n. 1230 (Trasferimento in proprietà all'Opera per la valorizzazione della Sila di terreni di proprietà di Prever Ada fu Giovanni, in comune di Santa Severina - Catanzaro), promosso dalla Corte di appello di Catanzaro nel procedimento vertente tra Cirillo Emilia ed altra e l'ARSSA - Agenzia regionale sviluppo e servizi in agricoltura, con ordinanza del 28 febbraio 2011, iscritta al n. 207 del registro ordinanze 2011, e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell'anno 2011.

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

udito nella camera di consiglio del 15 febbraio 2012 il Giudice relatore Giuseppe Tesauro.

Ritenuto in fatto

1. — La Corte di appello di Catanzaro, con ordinanza del 28 febbraio 2011, ha sollevato, in riferimento agli articoli 76 e 77 della Costituzione, ed in relazione agli articoli 2 e 5 della legge 12 maggio 1950, n. 230 (Provvedimenti per la colonizzazione dell'Altopiano della Sila e dei territori ionici contermini), questione di legittimità costituzionale del decreto del Presidente della Repubblica 4 novembre 1951, n. 1230 (Trasferimento in proprietà all'Opera per la valorizzazione della Sila di terreni di proprietà di Prever Ada fu Giovanni, in comune di Santa Severina - Catanzaro), nella parte in cui ha incluso nell'espropriazione dallo stesso disposta il terreno sito in agro di Santa Severina, riportato in catasto alle particelle 33 e 91 del foglio 23, non appartenente al soggetto espropriato, Prever Ada, ma di proprietà del dante causa delle attrici nel giudizio principale.

2. — L'ordinanza di rimessione premette che Cirillo Emilia e Ciocci Santa Teresa hanno convenuto in giudizio davanti al Tribunale di Crotona l'Agenzia regionale sviluppo e servizi in agricoltura (ARSSA), deducendo di essere proprietarie del fondo S. Antonio in agro di Santa Severina esteso ha 6.37,60, loro pervenuto per successione legittima a Cirillo Luigi (al quale era pervenuto per successione a Cirillo Fortunato, che lo aveva acquistato, quale parte di maggiore estensione, da Berlingieri Francesca) e che, in attuazione della legge n. 230 del 1950, la maggior parte di tale fondo, in catasto al foglio 23, particelle 33 e 91, «era stata inclusa per errore nel piano di esproprio in danno della Prever Ada fu Giovanni e per l'effetto riportato in Catasto Terreni del Comune di Santa Severina in testa all'O.V.S. (Opera Valorizzazione Sila)».

Posta tale premessa, le attrici chiedevano che fosse riconosciuto e dichiarato il loro diritto di proprietà sul predetto fondo. All'esito del giudizio, nel quale si era costituita l'ARSSA, il Tribunale di Crotona, con sentenza del 23 maggio 2002, rigettava la domanda.

Avverso detta sentenza proponevano appello Cirillo Emilia e Ciocci Santa Teresa, deducendo, tra l'altro, che il giudice di primo grado aveva erroneamente ritenuto applicabile l'art. 14 della legge 22 ottobre 1971, n. 865 (Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica; norme sulla espropriazione per pubblica utilità; modifiche ed integrazioni alla legge 17 agosto 1942, n. 1150; legge 18 aprile 1962, n. 167; legge 29 settembre 1964, n. 847; ed autorizzazione di spesa per interventi straordinari nel settore dell'edilizia residenziale, agevolata e convenzionata).

Nel giudizio di appello si costituiva l'ARSSA, chiedendo il rigetto del gravame, ed era espletata consulenza tecnica d'ufficio (CTU).



2.1. — Sintetizzata in tal modo la vicenda processuale, il giudice *a quo* solleva, in riferimento agli articoli 76 e 77 Cost., ed in relazione agli artt. 2 e 5 della legge n. 230 del 1950, questione di legittimità costituzionale del d.P.R. n. 1230 del 1951, ritenendola rilevante, poiché i documenti prodotti dalle attrici e le risultanze della CTU «hanno permesso di appurare» che Fortunato Cirillo aveva acquistato i fondi in questione, con atto per notaio Nicola Cizza di Crotone in data 15 aprile 1930. Fortunato Cirillo era deceduto il 28 maggio 1958 e, tuttavia, «con l'avvento del Nuovo Catasto Terreni, i cui atti sono entrati in conservazione il 1° gennaio 1943, dette particelle sono state incluse per errore in un quoziente del fondo "S. Antonio" ed intestate ad Ada Prever». In particolare, la CTU ha accertato che detti fondi, «erroneamente accatastati a nome di Prever Ada», con d.P.R. n. 1230 del 1951, furono espropriati in favore dell'O.V.S. (alla quale «rimangono ancora intestati») ed in danno di Ada Prever, che incassò la relativa indennità.

Secondo l'ordinanza di rimessione, «tali particelle, al momento dell'esproprio, erano dunque in proprietà, in virtù di giusto titolo legittimamente trascritto, di Cirillo Fortunato», il quale, a sua volta, le aveva trasferite, per successione testamentaria, aperta in data 28 maggio 1958, a Cirillo Luigi e da questi erano pervenute alle appellanti, per successione legittima aperta in data 9 giugno 1975. Pertanto, queste ultime sarebbero legittimate ad agire ed il d.P.R. n. 1230 del 1951 avrebbe erroneamente compreso nell'elenco dei beni espropriati a Prever Ada terreni non di proprietà della predetta.

Ad avviso del giudice *a quo*, l'art. 14 della legge n. 865 del 1971, in virtù del quale «pronunciata l'espropriazione, e trascritto il relativo provvedimento, tutti i diritti relativi agli immobili espropriati possono essere fatti valere esclusivamente sull'indennità anche nel caso previsto nell'ultimo comma dell'art. 13», non sarebbe applicabile alla fattispecie oggetto del giudizio principale, in quanto quest'ultima è disciplinata da «una legge speciale», qual è la legge n. 230 del 1950, entrata in vigore ben 21 anni prima, ed il cui art. 2, primo comma, stabilisce: «Ai fini della presente legge, sono soggetti ad espropriazione i terreni di proprietà privata suscettibili di trasformazione, i quali, computate anche le proprietà situate fuori del territorio indicato nell'art. 1, appartengono, a qualsiasi titolo, in comunione o *pro-indiviso*, a singole persone o società che, al 15 novembre 1949, avevano più di trecento ettari».

La questione di legittimità costituzionale del d.P.R. n. 1230 del 1951 sarebbe, quindi, rilevante, poiché non sarebbe possibile la «disapplicazione incidentale di un atto non avente forza e valore di provvedimento amministrativo, ma di legge ordinaria», tale essendo il rango di detto decreto.

2.2. — Relativamente alla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, l'ordinanza di rimessione espone che l'art. 2, primo comma, della legge n. 230 del 1950 stabilisce che potevano essere espropriati «i terreni di proprietà privata suscettibili di trasformazione, i quali, computate anche le proprietà situate fuori del territorio indicato nell'art. 1, appartengono, a qualsiasi titolo, in comunione o *pro-indiviso*, a singole persone o società che, al 15 novembre 1949, avevano più di trecento ettari».

L'art. 5 della stessa legge dispone, inoltre, che «il Governo, per delegazione concessa con la presente legge, e secondo i principi e i criteri direttivi definiti dalla legge medesima, sentito il parere di una commissione composta di tre senatori e di tre deputati eletti dalle rispettive Camere, provvede, entro il 31 dicembre 1951, con decreti aventi valore di legge ordinaria: a) all'approvazione dei piani particolareggiati di espropriazione; b) alle occupazioni di urgenza dei beni sottoposti ad espropriazione; c) ai trasferimenti dei terreni indicati nell'art. 3 in favore dell'Opera. La emanazione dei decreti, di cui al presente articolo, può avvenire anche in pendenza della determinazione definitiva dell'indennità ai sensi del successivo art. 7».

Secondo la Corte di appello, da dette norme risulterebbe che avrebbero potuto costituire oggetto di espropriazione esclusivamente i fondi che, alla data del 15 novembre 1949, «appartenevano a soggetti proprietari complessivamente di più di trecento ettari di terreno, come risultanti dai titoli di proprietà e non semplicemente dalle risultanze catastali, aventi un valore semplicemente indicativo». Il d.P.R. n. 1230 del 1951 avrebbe, invece, disposto l'espropriazione di fondi di proprietà di Cirillo Fortunato, nonostante che questi, «come risulta dalla CTU espletata», non fosse «certamente proprietario di una così rilevante estensione di terreno, essendo la consistenza totale dei suoi terreni di ha 24.69.00, oltre al fondo per cui è causa, della consistenza di complessivi ha 5.12.30».

Pertanto, ad avviso del rimettente, la sollevata questione di legittimità costituzionale sarebbe non manifestamente infondata, poiché sarebbero stati violati i criteri direttivi stabiliti dagli artt. 2 e 5 della legge delega n. 230 del 1950, «sotto due distinti profili: a) nella parte in cui ha incluso nell'espropriazione terreni non appartenenti al soggetto espropriato, in quanto, indipendentemente dalle scritture catastali (che non rivestono valore probatorio ai fini dell'accertamento della proprietà privata), ha ad oggetto beni non appartenenti al destinatario del provvedimento espropriativo, poiché precedentemente acquistati in virtù di atto di compravendita, da altro soggetto; b) nella parte in cui, in violazione dei criteri direttivi contenuti negli artt. 2 e 5 della legge 12 maggio 1950, n. 230, che prevedeva la delega al Governo per l'adozione di decreti avente valore di legge ordinaria per l'approvazione di piani particolareggiati di espropriazione, per le occupazioni di urgenza e per i trasferimenti di terreni di proprietà di soggetti complessivamente proprietari, al



15 novembre 1949, di più di trecento ettari di terreno, ha proceduto all'espropriazione di beni appartenenti a Cirillo Fortunato, contadino (così qualificato nell'atto pubblico di acquisto, in data 15 aprile 1930), non avente tali requisiti».

Infine, conclude l'ordinanza di rimessione, una questione di legittimità costituzionale analoga a quella in esame, avente ad oggetto un'espropriazione *ex lege* 21 ottobre 1950, n. 841 (Norme per la espropriazione, bonifica, trasformazione ed assegnazione dei terreni ai contadini), sarebbe stata ritenuta fondata dalla sentenza di questa Corte n. 319 del 1995, della quale riporta ampi brani.

3. — Nel giudizio davanti a questa Corte è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile e, comunque, infondata.

3.1. — L'interveniente, in linea preliminare, eccepisce che la questione sarebbe inammissibile, «non risultando comprensibili i puntuali termini e i fatti oggetto del giudizio *a quo*». L'ordinanza di rimessione non chiarirebbe, infatti, se sussista la legittimazione passiva dell'ARSSA ed a quale titolo; non indicherebbe se il dante causa delle appellanti abbia richiesto la rettifica disciplinata dall'art. 4 della legge n. 230 del 1950, allo scopo di accertare la proponibilità della domanda; non precisa che «il terreno fu (come presumibilmente *fu*) venduto a terzi e chi lo acquistò e chi ne è l'attuale proprietario, anche per garantire l'integrità del contraddittorio»; non indicherebbe la data in cui è stato iniziato il giudizio di primo grado, «al fine di verificare decadenze e usucapioni», essendo quest'ultima, presumibilmente, maturata, «non risultando neppure se le plurime successioni nella famiglia Cirillo siano state trascritte».

Nel merito, la questione sarebbe infondata, poiché l'espropriazione è stata legittimamente effettuata nei confronti di colui che risultava proprietario sulla scorta delle risultanze catastali, non essendo possibile imporre ad un terzo, qual è l'amministrazione dello Stato, di accertare l'effettiva proprietà dei terreni facenti parte dell'Altopiano della Sila.

Secondo l'Avvocatura generale, sarebbe stato onere dell'effettivo proprietario controllare l'intestazione catastale e «richiedere all'epoca la rettifica, per la parte di suo interesse, del piano particolareggiato, pubblicato, a tale fine», in ciascun comune e nel Foglio annunci legali, ai sensi dell'art. 4 della legge n. 230 del 1950.

Il richiamo della sentenza n. 319 del 1995 sarebbe, inoltre, inconferente, poiché nella legge n. 230 del 1950 «non si parla di "proprietari", ma di "appartenenza", a qualsiasi titolo, [...] a singole persone o società e si dà facoltà a qualsiasi interessato di richiedere la rettifica del piano particolareggiato, se errato».

Infine, il denunciato vizio di eccesso di delega non sussisterebbe anche perché il d.P.R. n. 1230 del 1951 «ricomprese nell'espropriazione il terreno del Sig. Cirillo per lamentato errore risultante dagli atti catastali» che, tuttavia, non sarebbe conseguito a tale vizio, ma sarebbe «frutto di un'errata risultanza catastale, non superabile dall'Amministrazione con l'accertamento dell'effettiva proprietà di tutti i terreni facenti parte dell'Altopiano della Sila».

Considerato in diritto

1. — La Corte di appello di Catanzaro dubita della legittimità costituzionale del decreto del Presidente della Repubblica 4 novembre 1951, n. 1230 (Trasferimento in proprietà all'Opera per la valorizzazione della Sila di terreni di proprietà di Prever Ada fu Giovanni, in comune di Santa Severina - Catanzaro), in riferimento agli articoli 76 e 77 della Costituzione, ed in relazione gli artt. 2 e 5 della legge 12 maggio 1950, n. 230 (Provvedimenti per la colonizzazione dell'Altopiano della Sila e dei territori ionici contermini), nella parte in cui ha incluso nell'espropriazione dallo stesso disposta il terreno sito in agro di Santa Severina, riportato in catasto alle particelle 33 e 91 del foglio 23, non appartenente al soggetto espropriato, Prever Ada, ma di proprietà del dante causa delle attrici nel giudizio principale.

Questa Corte è chiamata a decidere se il d.P.R. n. 1230 del 1951, in tale parte, violi i criteri direttivi contenuti nella legge delega n. 230 del 1950, sotto un primo profilo, in quanto ha assoggettato ad espropriazione beni non appartenenti al destinatario del provvedimento espropriativo; sotto un secondo profilo, in quanto ha assoggettato ad espropriazione detto terreno, benché appartenente ad un soggetto proprietario di fondi di estensione inferiore a quella di trecento ettari.

2. — L'interveniente ha eccepito l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale, poiché non sarebbero comprensibili i «termini e i fatti oggetto del giudizio *a quo*» ed il rimettente non avrebbe chiarito se sussista la legittimazione passiva dell'Agenzia regionale sviluppo e servizi in agricoltura (ARSSA). A suo avviso, l'ordinanza di rimessione non avrebbe, poi, offerto le indicazioni necessarie allo scopo di accertare se il suindicato terreno sia stato alienato e sia stata garantita l'integrità del contraddittorio, nonché «al fine di verificare decadenze e usucapioni» e l'avvenuta trascrizione dei trasferimenti in favore delle attrici del processo principale.

2.1. — L'eccezione non è fondata.



In linea preliminare, occorre ribadire che i decreti di esproprio emanati in virtù della delega contenuta nelle leggi di attuazione della riforma fondiaria hanno «contenuto legislativo» e, quindi, sono soggetti al controllo di legittimità costituzionale (tra le molte, sentenze n. 10 del 1959 e n. 136 del 1976; in relazione agli omologhi decreti emanati ai sensi della legge 21 ottobre 1950, n. 841, in tal senso, per tutte, sentenze n. 60 del 1957 e n. 319 del 1995). Inoltre, va ricordato che questa Corte, chiamata frequentemente a sindacare la legittimità di detti decreti legislativi (riconducibili al *genus* della legge-provvedimento), sotto il profilo dell'eccesso di delega, ha costantemente ritenuto sussistente il carattere incidentale del giudizio (*ex plurimis*, dalla sentenza n. 59 del 1957 sino alla sentenza n. 319 del 1995) e già nelle più risalenti pronunce ha chiarito che una siffatta questione non riguarda «il titolo della domanda giudiziale principale», poiché ad essa è demandato l'accertamento degli eventuali vizi di legittimità costituzionale di detti decreti, restando riservata all'autorità giurisdizionale «ogni altra questione, e le attività di applicazione delle premesse poste dalla decisione» (sentenza n. 59 del 1957).

L'accertamento dei presupposti di fatto attiene, infatti, «a quel giudizio di rilevanza che è esclusiva competenza del giudice *a quo*» (sentenza n. 99 del 1969), da ritenersi compiutamente svolto quando questi abbia dato atto della loro sussistenza (da ultimo, sentenza n. 319 del 1995). La pronuncia resa da questa Corte sulla questione di legittimità costituzionale non preclude, quindi, la riesaminabilità di detti presupposti nei successivi gradi del processo principale (sentenza n. 78 del 1961; analogamente, sentenza n. 59 del 1957), restando escluso che, per la rilevanza della questione, debba formarsi la cosa giudicata sul punto controverso, pena la violazione dell'art. 23, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (sentenza n. 78 del 1961). Il «riscontro dell'interesse ad agire e la verifica della legittimazione delle parti» sono, dunque, «rimessi alla valutazione del giudice rimettente, attenendo entrambi alla rilevanza dell'incidente di costituzionalità e non sono suscettibili di riesame ove sorretti da una motivazione non implausibile» (sentenze n. 270 del 2010, n. 50 del 2007 e n. 173 del 1994), non rientrando tra i poteri di questa Corte «quello di sindacare, in sede di ammissibilità, la validità dei presupposti di esistenza del giudizio *a quo*, a meno che questi non risultino manifestamente e incontrovertibilmente carenti» (sentenze n. 270 del 2010 e n. 62 del 1992).

Nel quadro di detti principi, va osservato che l'ordinanza di rimessione dà atto che la domanda è stata proposta nei confronti dell'ARSSA (istituita con legge della Regione Calabria 14 dicembre 1993, n. 15, alla quale la legge della stessa Regione 7 marzo 2000, n. 10, ha attribuito le attività relative ai beni immobili di riforma fondiaria nella stessa precisate), che si è costituita nel processo principale, senza che risulti sollevata contestazione di sorta in ordine alla legittimazione passiva della medesima. Il rimettente ha poi esplicitato che il processo principale ha ad oggetto il diritto delle attrici conseguente all'accertamento della titolarità del diritto di proprietà su parte dei terreni espropriati e, come si precisa di seguito, ha diffusamente motivato in ordine alla sussistenza di siffatto presupposto, indispensabile ai fini della rilevanza della questione di costituzionalità. In particolare, il giudice *a quo* ha espressamente dato atto dell'esito positivo di tale accertamento, enunciando una conclusione che dimostra come egli abbia avuto cura di riscontrare la ricorrenza delle condizioni dell'azione proposta ed il difetto dei profili ostativi genericamente evocati dall'interveniente per contestare, non fondatamente, l'ammissibilità della questione di legittimità costituzionale.

La sopravvenuta abrogazione della legge delega n. 230 del 1950 (da parte dell'art. 58 del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 325, a far data dall'entrata in vigore del medesimo - art. 59 dello stesso decreto - e dell'art. 58 del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, con la decorrenza indicata nell'art. 59 del medesimo), non incide, infine, sull'applicabilità *ratione temporis* della medesima e, quindi, sulla rilevanza della questione.

3. — Nel merito, il primo profilo di censura è fondato.

Nel decidere questioni identiche a quella in esame, aventi ad oggetto decreti di espropriazione emanati in forza della delega attribuita al Governo dalla legge n. 230 del 1950, questa Corte ha affermato che, in base alle norme ed ai principi e criteri direttivi della delega, «i dati catastali» «non possono essere considerati vincolanti nel procedimento di espropriazione per la riforma fondiaria», non rilevando, in contrario, «la norma contenuta nell'art. 16 della legge 25 giugno 1865, n. 2359». L'espropriazione prevista dalle leggi di riforma fondiaria non mira, infatti, «a trasferire da un soggetto a un altro un determinato bene, ma invece, a sottrarre parte del patrimonio a un soggetto che si trovi nelle condizioni previste dalle leggi di riforma» e, quindi, non è indifferente, «com'è nel caso di espropriazione per pubblica utilità, che si proceda contro chi sia soltanto apparentemente proprietario di un bene» (sentenza n. 57 del 1959; analogamente, sentenze n. 10 del 1959 e n. 7 del 1961; identico principio è stato affermato in riferimento ai decreti espropriativi emanati in forza della delega contenuta nell'omologa legge n. 841 del 1950, *ex plurimis*, sentenze n. 319 del 1995, n. 3 del 1987 e n. 8 del 1959).

Questa Corte ha anche già deciso, giudicandola non fondata, un'eccezione identica a quella con la quale, nel presente giudizio, l'interveniente ha dedotto che il giudice *a quo* ha ommesso di indicare se il dante causa delle appellanti nel processo principale abbia richiesto la rettifica disciplinata dall'art. 4 della legge n. 230 del 1950, e ciò allo scopo di accertare la proponibilità della domanda. Al riguardo, è, quindi, sufficiente ribadire che «il ricorso che ai sensi dell'art. 4



della legge 12 maggio 1950, n. 230, può essere proposto nel termine di 25 giorni contro i piani di espropriazione non può sostituire ogni altro mezzo che l'ordinamento prevede per la tutela dei diritti soggettivi; e il non proporlo nei termini fissati non può importare se non la decadenza dal diritto di esperire quel mezzo di tutela, previsto per fini limitati e nell'ambito del procedimento di espropriazione» (sentenza n. 57 del 1959; analogamente, sentenza n. 10 del 1959). Infine, appare non implausibile la premessa interpretativa del rimettente, secondo la quale alla fattispecie oggetto del processo principale non è applicabile l'art. 14 della legge 22 ottobre 1971, n. 865 (in virtù del quale, pronunciata l'espropriazione, tutti i diritti relativi all'immobile espropriato possono essere fatti valere esclusivamente sull'indennità), in quanto essa deve ritenersi disciplinata esclusivamente dalla legge n. 230 del 1950, «entrata in vigore ben 21 anni prima», e - può aggiungersi - in considerazione del costante indirizzo della giurisprudenza di legittimità, orientata nel ritenere inapplicabili le norme concernenti l'espropriazione per pubblica utilità all'espropriazione disposta ai sensi delle leggi di attuazione della riforma fondiaria (tra le tante, Cass. 1° marzo 1986, n. 1308; Cass. 9 gennaio 2009, n. 323).

Alla luce di siffatti principi, va osservato che l'ordinanza di rimessione espone che «i documenti prodotti dagli appellanti nel primo grado di giudizio e le risultanze della CTU» hanno permesso di appurare che i terreni *de quibus* «furono acquistati per atto rogito a notaio Nicola Cizza in Crotona in data 15 aprile 1930 da Cirillo Fortunato [...]» e che le relative «particelle sono state incluse per errore in un quoziente del fondo "S. Antonio" ed intestate a Prever Ada». Il consulente tecnico d'ufficio ha, quindi, accertato che «tali terreni, erroneamente accatastati a nome di Prever Ada, furono espropriati dall'O.V.S. con d.P.R. n. 1230 del 4 novembre 1951», benché, «al momento dell'esproprio» fossero «in proprietà, in virtù di giusto titolo legittimamente trascritto, di Cirillo Fortunato». Il rimettente ha, inoltre, anche indicato che quest'ultimo «aveva in seguito trasmesso dette particelle, per successione testamentaria apertasi in data 28.5.1958, a Cirillo Luigi [...], che, a sua volta, le aveva trasmesse, per successione intestata apertasi in data 9.6.1975, agli attuali appellanti» ed ha concluso affermando espressamente che il d.P.R. n. 1230 del 1951 «ha erroneamente ricompreso nell'elenco di beni espropriati a Prever Ada, particelle che non erano nella proprietà di quest'ultima».

Ne deriva che l'aver il decreto delegato in esame identificato il soggetto nello stesso contemplato quale proprietario di tutti i terreni oggetto del medesimo, mentre il vero *dominus* di alcuni di essi è un soggetto diverso, configura eccesso di delega in relazione a quelli oggetto di contestazione. Nel contrasto tra intestazione catastale e prova giuridica dell'acquisto del diritto di proprietà, quest'ultima deve prevalere agli effetti di cui trattasi, con la conseguenza che l'espropriazione in esame poteva legittimamente essere effettuata solo riguardo alle porzioni di terreno che appartenevano al soggetto espropriato, quale indicato nel succitato decreto.

In conclusione, il d.P.R. n. 1230 del 1951, in quanto ha compreso nell'esproprio terreni intestati alla ditta Prever Ada, ma non appartenenti alla medesima (identificati nell'ordinanza di rimessione con le particelle 33 e 91 del foglio 23), ha esorbitato dai limiti della delega e, conseguentemente, va dichiarato, per questa parte, illegittimo per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, della Costituzione, restando assorbito l'ulteriore profilo di censura.

La dichiarazione di illegittimità costituzionale non travolge le restanti parti del decreto aventi autonoma efficacia.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale del decreto del Presidente della Repubblica 4 novembre 1951, n. 1230 (Trasferimento in proprietà all'Opera per la valorizzazione della Sila di terreni di proprietà di Prever Ada fu Giovanni, in comune di Santa Severina - Catanzaro), in quanto ha compreso nella espropriazione particelle di terreno non appartenenti al soggetto espropriato.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 marzo 2012.

Il Presidente: QUARANTA

Il Redattore: TESAURO

Il Cancelliere: MELATTI

Depositata in Cancelleria il 21 marzo 2012.

Il Direttore della Cancelleria: MELATTI



N. 62

Sentenza 7 - 21 marzo 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Servizio idrico integrato - Norme della Regione Puglia - Autorità idrica pugliese - Previsione che il Direttore generale predispone lo schema di convenzione diretto a regolare i rapporti tra l'Autorità e il gestore del servizio idrico integrato, da sottoporre all'approvazione del Consiglio direttivo - Funzione di ritenuta spettanza dell'ente statale "Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua" - Ricorso del Governo - Sopravvenuta abrogazione della norma impugnata - Mancata applicazione *medio tempore* - Cessazione della materia del contendere.

- Legge della Regione Puglia 30 maggio 2011, n. 9, art. 5, comma 6, lett. g).
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. s).

Servizio idrico integrato - Norme della Regione Puglia - Affidamento del servizio, direttamente e a tempo indeterminato, all'ente regionale "Acquedotto pugliese - AQP" - Ricorso del Governo - Eccezione inammissibilità per omesso tentativo di interpretazione conforme a Costituzione - Insussistenza dell'onere di interpretazione conforme nel giudizio di legittimità promosso in via principale - Reiezione dell'eccezione.

- Legge della Regione Puglia 20 giugno 2011, n. 11, art. 2, comma 1.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e) ed s).

Servizio idrico integrato - Norme della Regione Puglia - Affidamento del servizio, direttamente e a tempo indeterminato, all'ente regionale "Acquedotto pugliese - AQP" - Contrasto con la normativa statale per la quale le Regioni debbono limitarsi ad individuare con legge gli enti e gli organi ai quali devolvere le funzioni già esercitate dalle AATO, e ai quali spetta di determinare in via amministrativa le forme della gestione e le modalità di affidamento del SII - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza e di tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale - Assorbimento dell'ulteriore profilo.

- Legge della Regione Puglia 20 giugno 2011, n. 11, art. 2, comma 1.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e) ed s), (art. 117, primo comma).

Servizio idrico integrato - Norme della Regione Puglia - Costituzione dell'Agenzia pubblica regionale "Acquedotto pugliese - AQP" - Subentro nel patrimonio e nei rapporti della s.p.a. Acquedotto pugliese - Incidenza della legge regionale su una s.p.a. a suo tempo costituita con legge dello Stato - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza e di tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Puglia 20 giugno 2011, n. 11, art. 5.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e) ed s).

Impiego pubblico - Norme della Regione Puglia - Costituzione dell'Agenzia pubblica regionale "Acquedotto pugliese - AQP" - Trasferimento del personale della s.p.a. Acquedotto pugliese alla Agenzia di nuova costituzione - Generalizzato ed automatico inquadramento di tutti i dipendenti senza il previo espletamento di alcuna procedura selettiva - Contrasto con la regola di accesso agli impieghi pubblici tramite concorso pubblico - Illegittimità costituzionale - Assorbimento delle ulteriori censure.

- Legge della Regione Puglia 20 giugno 2011, n. 11, art. 9, comma 1.
- Costituzione, art. 97, terzo comma, (artt. 3, 51, 117, terzo comma).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

Giudici: Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI,



ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 6, lettera g), della legge della Regione Puglia 30 maggio 2011, n. 9 (Istituzione dell'Autorità idrica pugliese), nonché dell'art. 2, comma 1, dell'art. 5 e dell'art. 9, comma 1, della legge della Regione Puglia 20 giugno 2011, n. 11 (Gestione del servizio idrico integrato. Costituzione dell'Azienda pubblica regionale "Acquedotto pugliese – AQP"), promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi notificati il 1°- 4 agosto 2011 e l'8-12 agosto 2011, depositati in cancelleria il 10 ed il 17 agosto 2011 ed iscritti al n. 81 (concernente la legge reg. n. 9 del 2011) ed al n. 83 (concernente la legge reg. n. 11 del 2011) del registro ricorsi 2011, pubblicati, rispettivamente, nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, prima serie speciale, n. 42 del 5 ottobre 2011 e n. 43 del 12 ottobre 2011.

Visto l'atto di costituzione della Regione Puglia nel giudizio di cui al ricorso n. 83 del 2011;
udito nell'udienza pubblica del 22 febbraio 2011 il Giudice relatore Franco Gallo;
udito l'avvocato dello Stato Alessandro De Stefano per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

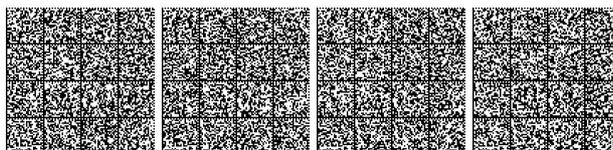
1. – Con ricorso notificato a mezzo del servizio postale, spedito il 1° agosto 2011, ricevuto il 4 agosto successivo e depositato il 10 agosto 2011 (registro ricorsi n. 81 del 2011), il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni principali di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 6, lettera g), e dell'art. 11, comma 1, della legge della Regione Puglia 30 maggio 2011, n. 9 (Istituzione dell'Autorità idrica pugliese), pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Puglia n. 87 del 3 giugno 2011 ed entrata in vigore lo stesso giorno della pubblicazione

1.1. – L'impugnato comma 6, lettera g), dell'art. 5 della legge della Regione Puglia n. 9 del 2011, nel testo vigente al momento della proposizione del ricorso, stabiliva che il Direttore generale dell'«Autorità idrica pugliese» (autorità istituita dall'art. 1 della stessa legge regionale «per il governo pubblico dell'acqua» e dotata di personalità giuridica di diritto pubblico) «predispone lo schema di convenzione diretto a regolare i rapporti tra l'Autorità e il gestore del servizio idrico integrato, da sottoporre all'approvazione del Consiglio direttivo».

Nel ricorso si denuncia il contrasto tra tale disposizione e la legislazione statale, perché la norma impugnata, nel riservare al Direttore generale del predetto ente pubblico regionale il compito di "predisporre" l'indicata convenzione, gli attribuisce una funzione che l'art. 10, comma 14, lettera b), del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo. Prime disposizioni urgenti per l'economia), convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106, assegna invece all'«Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua», ente statale istituito con il comma 11 del medesimo articolo 10. Infatti, prosegue il ricorso, il citato comma 14, lettera b), dell'art. 10 stabilisce che la menzionata Agenzia nazionale «predispone una o più convenzioni tipo di cui all'articolo 151 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152», cioè le convenzioni tipo dirette a disciplinare i rapporti tra Autorità d'ambito e gestori del servizio idrico integrato. Del resto, aggiunge la difesa dello Stato, il comma 15 dell'art. 10 del decreto-legge n. 70 del 2011 precisa che alla menzionata Agenzia nazionale «sono trasferite le funzioni già attribuite alla Commissione nazionale per la vigilanza sulle risorse idriche dall'articolo 161 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e dalle altre disposizioni vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto» e, quindi, anche la funzione di "predisporre" «con delibera una o più convenzioni tipo di cui all'articolo 151» dello stesso d.lgs. n. 152 del 2006; delibera da trasmettersi «al Ministro per l'ambiente e per la tutela del territorio e del mare, che la adotta con proprio decreto sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano» (art. 161, comma 4, lettera c).

Ad avviso del ricorrente, poiché la sopra citata vigente normativa statale costituisce esercizio della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e, pertanto, non è derogabile dal legislatore regionale, il rilevato contrasto tra la normativa regionale e quella statale si risolve nella violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

1.2. – Il parimenti impugnato comma 1 dell'art. 11 della stessa legge reg. Puglia n. 9 del 2011 stabiliva, nel testo vigente al momento della proposizione del ricorso, che: «Il personale assunto a tempo indeterminato alla data del



1° gennaio 2010 presso ATO Puglia è trasferito all'Autorità idrica pugliese, che provvede all'inquadramento nello stesso profilo professionale e relative attribuzioni economiche». Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, tale disposizione viola gli artt. 3, 51 e 97, terzo comma, Cost.

Il Presidente della Corte costituzionale ha disposto il rinvio della trattazione di tale questione, separandola dall'altra, in ragione dell'opportunità di esaminare in una stessa udienza, ancora da stabilirsi, le censure prospettate avverso il predetto comma 1 dell'art. 11 della legge reg. Puglia n. 9 del 2011 sia nel testo originario, impugnato con il ricorso n. 81 del 2011, sia nel testo sostituito ad opera del comma 1 dell'art. 3 della legge della Regione Puglia 13 ottobre 2011, n. 27 (Modifiche alla legge regionale 30 maggio 2011, n. 9 – Istituzione dell'Autorità idrica pugliese), anch'esso impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso n. 170 del 2011.

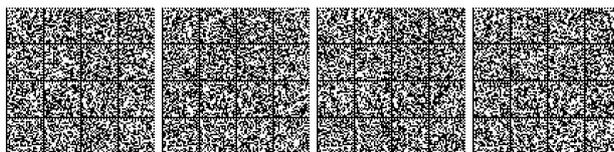
2.– Con ricorso notificato a mezzo del servizio postale, spedito l'8 agosto 2011, ricevuto il 12 agosto successivo e depositato il 17 agosto 2011 (registro ricorsi n. 83 del 2011), il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni principali di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, dell'art. 5 e dell'art. 9, comma 1, della legge della Regione Puglia 20 giugno 2011, n. 11 (Gestione del servizio idrico integrato. Costituzione dell'Azienda pubblica regionale «Acquedotto pugliese – AQP»), pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Puglia n. 96 del 20 giugno 2011 ed entrata in vigore il 5 luglio 2011.

2.1.– L'impugnato comma 1 dell'art. 2 della legge reg. Puglia n. 11 del 2011 stabilisce che «Il servizio idrico integrato della Puglia è affidato a un'azienda pubblica regionale che realizza la parte prevalente della propria attività con l'ente pubblico che la controlla, anche per beneficiare delle economie di scala e di scopo e favorire una maggiore efficienza ed efficacia nell'espletamento del servizio e con l'obbligo del reinvestimento nel servizio di almeno l'80 per cento degli avanzi netti di gestione. Ai fini della presente legge, per avanzo netto di gestione si intende il risultato economico di esercizio del soggetto di cui all'articolo 5 [cioè l'Azienda pubblica regionale denominata «Acquedotto pugliese (AQP)», istituita da tale articolo] al netto degli ammortamenti, accantonamenti, interessi, imposte e tasse».

Tale comma, secondo il ricorrente, nell'affidare direttamente, mediante una norma di legge, la gestione del «servizio idrico integrato» (SII) ad un ente pubblico regionale controllato dalla Regione Puglia (AQP), viola: a) l'art. 117, primo comma, Cost., perché si pone in contrasto con i principi del diritto dell'Unione europea vigenti in materia di «servizio di interesse economico generale» (SIEG), direttamente applicabili nell'ordinamento italiano, a séguito dell'abrogazione, con *referendum* popolare, dell'art. 23-bis del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, riguardante, in particolare, le forme di gestione dei servizi pubblici locali (SPL) di rilevanza economica; b) l'art. 117, secondo comma, lettere e) ed s), Cost., perché, pur avendo rango di fonte legislativa regionale, statuisce nelle materie tutela della concorrenza e tutela dell'ambiente, riservate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Con riguardo alla censura sub a), l'Avvocatura generale dello Stato premette che il SII costituisce un «servizio pubblico locale» (SPL) di rilevanza economica e, quindi, rientra nella nozione (caratteristica del diritto dell'Unione europea) di SIEG, che, in base all'art. 106 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), è soggetto alle regole di concorrenza fissate nei trattati dell'Unione e, in particolare, alla regola dell'affidamento della sua gestione a terzi mediante gara ad evidenza pubblica, salvo che lo Stato membro ritenga che l'applicazione di tali regole possa ostacolare la «speciale missione» attribuita al servizio dall'ordinamento giuridico (vengono citate le sentenze della Corte costituzionale n. 187 del 2011, n. 325 del 2010, n. 246 del 2009 e le sentenze della Corte di giustizia UE 10 settembre 2009, in causa C-573/07, Sea s.r.l., e 11 gennaio 2005, in causa C-26/03, Stadt Halle, punti 48 e 49). Da tale premessa e dalla conseguente «natura derogatoria ed eccezionale degli affidamenti» della gestione dei SIEG, mediante l'in house providing, «ad aziende pubbliche controllate», l'Avvocatura fa derivare la necessità che tali eccezionali affidamenti avvengano «mediante provvedimenti suscettibili di controllo giurisdizionale e sorretti da congrua e logica motivazione sulle ragioni che giustificano una tale scelta, secondo canoni di ragionevolezza, di proporzionalità e di adeguatezza». Ne segue, per il ricorrente, che la disposizione denunciata, individuando mediante non un atto amministrativo, ma un atto legislativo – cioè con un atto di volontà politica, per sua natura privo di una formale motivazione – il soggetto affidatario della gestione del SII, impedisce il sindacato giurisdizionale sulla correttezza delle ragioni che giustificano la deroga all'ordinaria regola pro concorrenziale, posta dal diritto dell'Unione, di affidamento mediante gara ad evidenza pubblica.

Con riguardo alla censura sub b), il ricorrente osserva che l'art. 1, comma 1-*quinquies*, del decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2 (Interventi urgenti concernenti enti locali e regioni), convertito, con modificazioni, dalla legge 26 marzo 2010, n. 42, ha inserito nell'art. 2 della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2010), il comma 186-*bis*, il quale: 1) da un lato, sopprime le Autorità d'ambito territoriale ottimale (AATO) di cui agli articoli 148 e 201 del d.lgs. n. 152 del 2006 (e successive modifi-



cazioni), enti originariamente competenti a provvedere sull'affidamento della gestione del SII; 2) dall'altro, stabilisce che «le regioni attribuiscono con legge le funzioni già esercitate» dalle AATO, «nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza». In forza di tale normativa, secondo l'interpretazione del ricorrente (il quale valorizza l'uso, da parte del legislatore statale, delle espressioni “attribuzione delle funzioni” e “principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza”), le Regioni debbono limitarsi ad individuare con legge gli enti e gli organi ai quali devolvere le funzioni già esercitate dalle AATO ed ai quali spetta il compito di determinare in via amministrativa le forme della gestione e le modalità di affidamento del SII, ferma restando – attenendo alle materie tutela della concorrenza e tutela dell'ambiente – la competenza legislativa esclusiva statale ad individuare le suddette funzioni ed a disciplinare l'esercizio. La difesa dello Stato conclude nel senso che la disposizione impugnata – affidando direttamente, mediante una norma di legge, ed a tempo indeterminato la gestione del SII ad un ente regionale e consentendo la revoca di tale gestione in ogni tempo mediante *uncontrarius actus* legislativo – si pone in contrasto con la predetta normativa statale e viola gli evocati parametri costituzionali.

2.2. – È impugnato anche l'art. 5 della stessa legge reg. Puglia n. 11 del 2011, il quale istituisce l'Azienda pubblica regionale «Acquedotto pugliese (AQP)» e stabilisce il subentro di tale azienda nel patrimonio e nei rapporti della s.p.a. Acquedotto pugliese, a suo tempo costituita, quale successore nei rapporti del disciolto «Ente autonomo per l'acquedotto pugliese», con d.lgs. 11 maggio 1999, n. 141 (Trasformazione dell'Ente autonomo acquedotto pugliese in società per azioni, a norma dell'articolo 11, comma 1, lettera b, della legge 15 marzo 1997, n. 59).

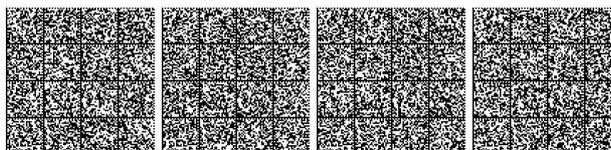
Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, tale disposizione, pur non incidendo formalmente sulla normativa statale e pur non provocando l'estinzione della s.p.a. Acquedotto pugliese (operante, in forza di detto decreto legislativo, fino al 31 dicembre 2018, per l'esercizio delle attività di captazione, adduzione, potabilizzazione, distribuzione di acqua ad usi civili, nonché di fognatura e depurazione delle acque reflue, cioè per l'esercizio delle attività in cui si articola il *SII*), viola ugualmente l'art. 117, secondo comma, lettere e) ed s), Cost., perché finisce «per privare di qualsiasi funzione la società» e, quindi, «per svuotare di qualsiasi efficacia» il predetto decreto legislativo, dettato in materie ascrivibili alla tutela della concorrenza ed alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, appartenenti alla sfera di competenza legislativa esclusiva dello Stato.

2.3. – In base al parimenti impugnato comma 1 dell'art. 9 della medesima legge reg. Puglia n. 11 del 2011, «Il personale in servizio presso l'Acquedotto pugliese S.p.A. alla data di costituzione dell'AQP transita nell'organico dell'AQP alla data della costituzione della medesima, conservando tutti i diritti giuridici ed economici acquisiti, senza ulteriori e maggiori oneri. Nell'attuazione di tale progetto sono assicurate le relazioni sindacali».

Ad avviso del ricorrente, la suddetta disposizione, nel prevedere il trasferimento del personale dalla s.p.a. Acquedotto pugliese all'Azienda pubblica regionale AQP, a prescindere dalla circostanza che il personale sia inquadrato nel comparto pubblico con procedura selettiva concorsuale, viola: a) l'art. 3 Cost., perché irragionevolmente consente al solo personale in servizio presso la s.p.a. Acquedotto pugliese di essere inquadrato nei ruoli dell'AQP, prescindendo dalla regola della selezione concorsuale che si impone invece per la generalità dei pubblici dipendenti; b) l'art. 51 Cost., perché, privilegiando il personale già in servizio presso la s.p.a. Acquedotto pugliese rispetto ad altri possibili aspiranti all'assunzione presso l'AQP, non permette a tutti i cittadini di accedere agli uffici pubblici in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge; c) l'art. 97, terzo comma, Cost., perché il generalizzato ed automatico inquadramento di tutti i dipendenti in servizio presso la s.p.a. Acquedotto pugliese nei ruoli dell'AQP contrasta con la regola di accesso agli impieghi pubblici tramite concorso pubblico, posta a tutela non solo dei potenziali aspiranti, ma anche dell'interesse pubblico alla scelta dei candidati migliori, nonché all'imparzialità ed al buon andamento della pubblica amministrazione (vengono citate le sentenze della Corte costituzionale n. 52 del 2011; n. 81 del 2006; n. 159 del 2005; n. 205 e n. 34 del 2004); d) l'art. 117, terzo comma, Cost., perché si pone in contrasto con l'art. 17, commi da 10 a 13, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, il quale, con norma integrante un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, preclude alle amministrazioni pubbliche, a decorrere dal gennaio 2010, ogni procedura di stabilizzazione del personale non di ruolo diversa dalla valorizzazione dell'esperienza professionale acquisita attraverso l'espletamento di concorsi pubblici con parziale riserva di posti.

3. – Nel giudizio di cui al ricorso n. 83 del 2011 si è costituita la Regione Puglia chiedendo la dichiarazione di inammissibilità e di infondatezza del ricorso.

3.1. – Con riferimento all'impugnato comma 1 dell'art. 2 della legge reg. Puglia n. 11 del 2011, la difesa della resistente eccepisce l'inammissibilità della censura prospettata, perché il ricorrente non ha esperito alcun tentativo di fornire una interpretazione *secundum Constitutionem* della disposizione denunciata (vengono richiamate le pronunce della Corte costituzionale n. 177 del 2006; n. 89 del 2005; n. 356 del 1996). La Regione osserva, al riguardo, che tale disposizione può essere interpretata – in coerenza con l'art. 2, comma 2, lettera f), della legge reg. Puglia n. 9 del 2011,



secondo cui all'Autorità idrica pugliese è attribuita, tra le altre, la funzione concernente «l'affidamento della gestione del servizio idrico integrato» – nel senso che il SII è affidato non necessariamente all'azienda pubblica regionale denominata AQP (istituita dall'art. 5 della stessa legge regionale), ma ad una qualunque «azienda pubblica regionale che realizza la parte prevalente della propria attività con l'ente pubblico che la controlla, [...] con l'obbligo del reinvestimento nel servizio di almeno l'80 per cento degli avanzi netti di gestione». Da ciò deriva, per la resistente, che: *a*) la disposizione impugnata non prevede l'affidamento diretto della gestione del SII all'AQP e, pertanto, non può essere qualificata come legge-provvedimento; *b*) per l'affidamento di tale servizio è necessaria, invece, l'adozione – all'esito «di una valutazione comparativa dell'offerta dell'azienda pubblica regionale e di eventuali imprese private concorrenti» – di un provvedimento amministrativo da parte dell'Autorità idrica pugliese, motivato e pienamente sindacabile in via giudiziale; *c*) la suddetta disposizione si limita ad orientare l'autorità idrica (con una norma di mero indirizzo, inidonea a vincolarne la discrezionalità), nel senso di indurla a valorizzare, nell'affidamento del SII, la «speciale missione» che, in base all'art. 106 del TFUE, consente l'eccezionale affidamento in house della gestione del servizio stesso, al fine di favorire il soddisfacimento – non sempre sufficientemente garantito dagli automatismi del mercato – dei bisogni vitali incomprimibili connessi all'uso del bene comune “acqua” (art. 1 della medesima legge reg. n. 11 del 2011). La difesa della Regione aggiunge che comunque, al fine di dissipare ogni equivoco interpretativo e far venir meno l'interesse dello Stato a ricorrere, è intenzione della Giunta regionale di modificare nel senso seguente la prima parte della disposizione impugnata, prima ancora che questa trovi applicazione: «Il servizio idrico integrato della Puglia è affidato dall'autorità idrica pugliese, nel rispetto della normativa comunitaria, a un'azienda pubblica regionale [...]».

3.2. – Con riferimento alle censure relative all'art. 5 della legge reg. Puglia n. 11 del 2011, istitutivo dell'Azienda pubblica regionale «Acquedotto pugliese (AQP)», la difesa della resistente osserva che la trasformazione in società per azioni dell'Ente autonomo per l'acquedotto pugliese era stata disposta dal d.lgs. n. 141 del 1999 ben prima della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione ed a fini non già di tutela della concorrenza e dell'ambiente, ma solo di riordino degli enti pubblici nazionali (ai sensi dell'art. 11, comma 1, lettera b, della legge 15 marzo 1997, n. 59, recante «Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa»), per favorire la privatizzazione, evitare aggravii per la finanza pubblica, favorire il riassetto funzionale ed organizzativo, migliorare l'efficienza della gestione (ai sensi dell'art. 1, comma 83, della legge 28 dicembre 1995, n. 549, recante «Misure di razionalizzazione della finanza pubblica»), così da incidere, se mai, nella materia, di competenza legislativa concorrente, armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost., nel testo vigente). Il rispetto, da parte della Regione, dei principi fondamentali posti dalla legislazione statale nelle suddette materie di competenza legislativa concorrente fa concludere la resistente per l'inammissibilità o la non fondatezza della questione in esame.

3.3. – Con riferimento, infine, all'art. 9 della legge reg. Puglia n. 11 del 2011, la difesa della resistente afferma che è intenzione della Giunta regionale di modificare tale disposizione «in senso aderente alla giurisprudenza costituzionale formatasi sull'art. 97, comma terzo, della Costituzione», al fine di far venir meno l'interesse dello Stato al ricorso.

Considerato in diritto

1. – Con il ricorso n. 81 del 2011, il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso due questioni principali di legittimità costituzionale aventi ad oggetto, la prima, l'art. 5, comma 6, lettera g), della legge della Regione Puglia 30 maggio 2011, n. 9 (Istituzione dell'Autorità idrica pugliese); la seconda, l'art. 11, comma 1, della stessa legge.

Con il ricorso n. 83 del 2011, il medesimo ricorrente ha promosso tre questioni principali di legittimità costituzionale della legge della Regione Puglia 20 giugno 2011, n. 11 (Gestione del servizio idrico integrato. Costituzione dell'Azienda pubblica regionale “Acquedotto pugliese – AQP”), aventi ad oggetto, rispettivamente, l'art. 2, comma 1, l'art. 5 e l'art. 9, comma 1, di tale legge.

Il Presidente della Corte costituzionale ha successivamente disposto il rinvio della trattazione della questione riguardante l'art. 11, comma 1, della legge reg. n. 9 del 2011, promossa con il ricorso n. 81 del 2011. Ne deriva che il *thema decidendum* è limitato alla questione riguardante l'art. 5, comma 6, lettera g), della legge reg. Puglia n. 9 del 2011, promossa con il ricorso n. 81 del 2011, ed a quelle promosse con il ricorso n. 83 del 2011.

Così precisato l'oggetto del decidere, va ulteriormente rilevato che le questioni da esaminare riguardano leggi della Regione Puglia in tema di servizio idrico integrato (SII). L'identità del tema e delle parti ricorrenti e resistenti (Stato e Regione Puglia) rende opportuna la riunione dei giudizi, affinché questi siano congiuntamente trattati e decisi.



2. – La questione promossa con il ricorso n. 81 del 2011 ha ad oggetto, come visto, l'art. 5, comma 6, lettera g), della legge reg. Puglia n. 9 del 2011, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Puglia n. 87 del 3 giugno 2011 ed entrata in vigore lo stesso giorno della pubblicazione. Tale lettera g) stabiliva – nel testo vigente al momento della proposizione del ricorso – che il Direttore generale dell'«Autorità idrica pugliese» (autorità dotata di personalità giuridica di diritto pubblico ed istituita dall'art. 1 della medesima legge regionale «per il governo pubblico dell'acqua») «predispose lo schema di convenzione diretto a regolare i rapporti tra l'Autorità e il gestore del servizio idrico integrato, da sottoporre all'approvazione del Consiglio direttivo». La disposizione impugnata, secondo il ricorrente, si pone in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, perché attribuisce al Direttore generale dell'Autorità idrica pugliese una funzione che la normativa emessa dallo Stato nell'esercizio della sua competenza legislativa esclusiva nella materia tutela dell'ambiente e dell'ecosistema – cioè l'art. 10, comma 14, lettera b), del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo. Prime disposizioni urgenti per l'economia), convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106 – assegna invece all'ente statale «Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua», prevedendo che tale Agenzia «predispose una o più convenzioni tipo di cui all'articolo 151 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152», ossia (sempre ad avviso del ricorrente) le convenzioni tipo dirette a disciplinare i rapporti tra Autorità d'ambito e gestori del servizio idrico integrato.

In ordine alla questione deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere. Dopo la proposizione del ricorso, il comma 1 dell'art. 2 della legge della Regione Puglia 13 ottobre 2011, n. 27 (Modifiche alla legge regionale 30 maggio 2011, n. 9 – Istituzione dell'Autorità idrica pugliese), pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Puglia n. 165 del 21 ottobre 2011 ed entrata in vigore il giorno stesso della pubblicazione, ha soppresso la disposizione impugnata, la quale è rimasta in vigore, pertanto, soltanto dal 3 giugno 2011 al 21 ottobre dello stesso anno. Durante tale periodo di vigenza non risulta predisposta, da parte del Direttore generale dell'Autorità idrica pugliese, alcuna convenzione tipo diretta a disciplinare i rapporti tra Autorità d'ambito e gestori del servizio idrico integrato. Ne deriva che l'abrogazione disposta dal citato *ius superveniens* è idonea a superare le censure prospettate dal ricorrente ed è intervenuta quando la norma abrogata non aveva ancora avuto applicazione. Di qui la cessazione della materia del contendere.

3. – Con la prima questione promossa con il ricorso n. 83 del 2011 viene impugnato l'art. 2, comma 1, della legge reg. Puglia n. 11 del 2011, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Puglia n. 96 del 20 giugno 2011 ed entrata in vigore il 5 luglio 2011, in forza del quale «Il servizio idrico integrato della Puglia è affidato a un'azienda pubblica regionale che realizza la parte prevalente della propria attività con l'ente pubblico che la controlla, anche per beneficiare delle economie di scala e di scopo e favorire una maggiore efficienza ed efficacia nell'espletamento del servizio e con l'obbligo del reinvestimento nel servizio di almeno l'80 per cento degli avanzi netti di gestione. Ai fini della presente legge, per avanzo netto di gestione si intende il risultato economico di esercizio del soggetto di cui all'articolo 5 [cioè l'Azienda pubblica regionale denominata «Acquedotto pugliese (AQP)», istituita da tale articolo] al netto degli ammortamenti, accantonamenti, interessi, imposte e tasse».

Per il ricorrente, tale comma viola, in primo luogo, l'art. 117, primo comma, Cost., perché si pone in contrasto con i principi del diritto dell'Unione europea vigenti in materia di «servizio di interesse economico generale» (SIEG), che sono direttamente applicabili nell'ordinamento italiano a seguito dell'abrogazione, con *referendum* popolare, dell'art. 23-*bis* del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, riguardante, in particolare, le forme di gestione dei SPL di rilevanza economica. Secondo la difesa dello Stato, detto parametro è violato in base alle seguenti considerazioni: a) il servizio idrico integrato (SII) costituisce un «servizio pubblico locale» (SPL) di rilevanza economica e, quindi, rientra nella nozione (caratteristica del diritto dell'Unione europea) di SIEG, che, in base all'art. 106 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), è soggetto alle regole di concorrenza fissate nei trattati dell'Unione e, quindi, alla regola dell'affidamento della sua gestione a terzi mediante gara ad evidenza pubblica, salvo che lo Stato membro ritenga che l'applicazione di tali regole possa ostacolare la «speciale missione» attribuita al servizio dall'ordinamento giuridico; b) la conseguente «natura derogatoria ed eccezionale degli affidamenti» della gestione dei SIEG, mediante *in house providing*, «ad aziende pubbliche controllate», esige che tali eccezionali affidamenti avvengano «mediante provvedimenti suscettibili di controllo giurisdizionale e sorretti da congrua e logica motivazione sulle ragioni che giustificano una tale scelta, secondo canoni di ragionevolezza, di proporzionalità e di adeguatezza»; c) la disposizione denunciata, individuando mediante non un atto amministrativo ma un atto legislativo – cioè mediante un atto di volontà politica, per sua natura privo di una formale motivazione – il soggetto affidatario della gestione del SII, impedisce il sindacato giurisdizionale sulla correttezza delle ragioni che giustificano la deroga all'ordinaria regola pro concorrenziale, posta



dal diritto dell'Unione, di affidamento mediante gara ad evidenza pubblica. In secondo luogo, viene dedotta la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere *e*) ed *s*), Cost., perché la disposizione impugnata, pur avendo rango di fonte legislativa regionale, statuisce nelle materie tutela della concorrenza e tutela dell'ambiente, riservate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, in quanto affida la gestione del SII, direttamente ed a tempo indeterminato, ad uno specifico ente regionale, tanto da porsi in contrasto con il vigente comma 186-*bis* dell'art. 2 della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2010), in base al quale le Regioni debbono limitarsi ad individuare con legge gli enti e gli organi ai quali devolvere le funzioni già esercitate dalle AATO (Autorità d'ambito territoriale ottimale) ed ai quali soltanto spetta il compito di determinare in via amministrativa le forme della gestione e le modalità di affidamento del SII, ferma restando – attenendo alle indicate materie tutela della concorrenza e tutela dell'ambiente – la competenza legislativa esclusiva statale ad individuare le suddette funzioni ed a disciplinarne l'esercizio.

La questione è fondata in riferimento all'evocato art. 117, secondo comma, lettere *e*) ed *s*), Cost., assorbito ogni altro profilo.

3.1. – Al riguardo, la Regione resistente eccepisce preliminarmente l'inammissibilità della censura, perché il ricorrente non avrebbe esperito alcun tentativo di fornire una interpretazione conforme a Costituzione della disposizione denunciata. Questa, secondo la Regione, sarebbe interpretabile nel senso che non sancisce l'affidamento diretto della gestione del SII all'AQP, ma si limita ad imporre all'Autorità idrica pugliese di provvedere all'affidamento ad un'azienda pubblica regionale (anche diversa dall'AQP), la quale possiede il duplice requisito di realizzare «la parte prevalente della propria attività con l'ente pubblico che la controlla» e di reinvestire «nel servizio [...] almeno l'80 per cento degli avanzi netti di gestione». Solo in tal modo, soggiunge la resistente, la normativa impugnata sarebbe coerente con l'art. 2, comma 2, lettera *f*), della precedente legge reg. Puglia n. 9 del 2011, il quale riserva all'Autorità idrica pugliese la funzione di provvedere con un proprio atto all'«affidamento della gestione del servizio idrico integrato».

L'eccezione non può essere accolta sia perché nel giudizio di legittimità costituzionale promosso in via principale il ricorrente – a differenza del giudice rimettente nell'incidente di costituzionalità – non ha l'onere di esperire, a pena di inammissibilità della questione, un tentativo di interpretazione conforme a Costituzione della disposizione impugnata, sia perché il denunciato art. 2, comma 1, della legge reg. n. 11 del 2011 non è interpretabile nel senso indicato dalla Regione.

Sotto il primo aspetto, è sufficiente ricordare che, per costante giurisprudenza di questa Corte, la questione di legittimità costituzionale promossa in via principale, pur non potendo avere per oggetto la definizione di un mero contrasto sulla interpretazione della norma (sentenza n. 19 del 1956), è ammissibile anche quando la richiesta di dichiarazione di illegittimità costituzionale di una norma di legge, accompagnata dall'indicazione del vizio denunciato, sia prospettata in base alla tesi interpretativa prescelta dal ricorrente (*ex multis*, sentenze n. 412 del 2001; n. 244 del 1997 e n. 482 del 1991), senza il previo esperimento del tentativo di giungere ad una interpretazione alternativa, idonea a superare i dubbi di costituzionalità. Questa conclusione si giustifica in ragione della radicale differenza delle questioni promosse in via principale rispetto a quelle sollevate in via incidentale: nelle prime è lo stesso ricorrente (Stato o Regione), parte nel giudizio di costituzionalità, ad avanzare una propria interpretazione della norma denunciata, con riferimento all'astratta possibilità di applicazione della norma stessa; nelle seconde, cioè in quelle sollevate in via incidentale, è il giudice rimettente a dover fornire la dimostrazione della rilevanza del dubbio di costituzionalità, cioè del fatto che, in concreto, il giudizio *a quo* «non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale» (art. 23, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, recante «Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale») e quindi, in particolare, che il dubbio di costituzionalità non possa essere risolto facendo uso degli strumenti interpretativi a disposizione dell'autorità giurisdizionale. Solo per l'incidente di costituzionalità dunque – e non per il giudizio di legittimità costituzionale promosso in via di azione – è richiesto al rimettente, a pena di inammissibilità della questione, un previo tentativo di interpretazione conforme a Costituzione, nel senso che «la risoluzione dell'eventuale dubbio interpretativo in ordine alla norma impugnata è lasciata alla preliminare valutazione del rimettente, vuoi ai fini della richiesta motivazione sulla rilevanza della questione di legittimità costituzionale nel giudizio *a quo* vuoi in ossequio all'obbligo, pure posto a carico dello stesso giudice, della interpretazione adeguatrice, ove possibile, alla Costituzione» (citata sentenza n. 412 del 2001).



Sotto il secondo aspetto, va rilevato che, contrariamente a quanto sostenuto dalla resistente, la legge regionale n. 11 del 2011 può essere interpretata solo nel senso che essa stessa provvede all'affidamento diretto della gestione del SII all'AQP. Infatti detta legge, nel disporre che la gestione del SII è affidata ad un'azienda pubblica regionale con particolari caratteristiche e nell'istituire contestualmente una specifica azienda con tali caratteristiche (a quanto consta, l'unica del genere) con il fine di gestire il SII, individua proprio in tale azienda (l'AQP) l'affidataria della gestione del servizio e – attraverso la determinazione delle caratteristiche generali degli affidatari – anche le forme di gestione utilizzabili, inibendo così all'Autorità idrica pugliese di procedere alla scelta, previa valutazione comparativa delle modalità di gestione e degli affidatari. In tal modo la legge reg. n. 11 del 2011 risulta incompatibile con il citato art. 2, comma 2, lettera *f*, della legge reg. Puglia n. 9 del 2011 – secondo il quale è, invece, l'Autorità idrica pugliese a provvedere all'affidamento della gestione del SII – e ne ha perciò determinato, in quanto *lex posterior* incompatibile, l'abrogazione tacita.

3.2. – Nel merito, occorre sottolineare che la disciplina dell'affidamento della gestione del SII attiene, come più volte affermato da questa Corte, alle materie tutela della concorrenza e tutela dell'ambiente, riservate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (*ex plurimis*, sentenze n. 187 del 2011; n. 128 del 2011; n. 325 del 2010; n. 142 del 2010; n. 307 del 2009; n. 246 del 2009). Nella specie, anche dopo l'abrogazione referendaria dell'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008 (con effetto dal 21 luglio 2011, ad opera dell'art. 1, commi 1 e 2, del d.P.R. 18 luglio 2011, n. 113, recante «Abrogazione, a seguito di referendum popolare, dell'articolo 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, e successive modificazioni, nel testo risultante a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 325 del 2010, in materia di modalità di affidamento e gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica»), resta vigente il disposto del terzo periodo del comma 186-*bis* dell'art. 2 della legge n. 191 del 2009 (inserito dall'art. 1, comma 1-*quinquies*, del decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2, convertito con modificazioni, dalla legge 26 marzo 2010, n. 42), in forza del quale alla legge regionale spetta soltanto disporre l'attribuzione delle funzioni delle soppresse Autorità d'ambito territoriale ottimale (AATO), «nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza», e non spetta, di conseguenza, provvedere direttamente all'esercizio di tali funzioni affidando la gestione ad un soggetto determinato. Da ciò deriva, in particolare, che, in base alla normativa statale, la legge regionale deve limitarsi ad individuare l'ente od il soggetto che eserciti le competenze già spettanti all'AATO e, quindi, anche la competenza di deliberare la forma di gestione del servizio idrico integrato e di aggiudicare la gestione di detto servizio. Queste funzioni, infatti, erano attribuite all'AATO dai commi 1 e 2 dell'art. 150 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), i quali aggiungevano, rispettivamente, che la forma di gestione era deliberata «fra quelle di cui all'articolo 113, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267», recante «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali» (comma 1) e che l'aggiudicazione avveniva «mediante gara [...] in conformità ai criteri di cui all'articolo 113, comma 7, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 [...]» (comma 2). Va precisato che la disciplina di cui ai richiamati commi 5 e 7 dell'art. 113 è stata delegificata ed abrogata dal combinato disposto dell'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008 (in quanto «incompatibile» con tale art. 23-*bis*) e dell'art. 12, comma 1, lettera *a*), del d.P.R. 7 settembre 2010, n. 168 (Regolamento in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica, a norma dell'articolo 23-*bis*, comma 10, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133) e che, prima ancora, questa Corte, con sentenza n. 272 del 2004, aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale del secondo e del terzo periodo del comma 7. Tuttavia tale abrogazione e l'indicata dichiarazione di illegittimità costituzionale hanno fatto venir meno soltanto il vincolo che i due commi abrogati imponevano alle AATO (e, pertanto, anche ai successori di queste, individuati con legge regionale) di adottare esclusivamente alcune specifiche forme di gestione e di rispettare particolari criteri e, perciò, non hanno soppresso la funzione propria delle AATO medesime di deliberare le forme di gestione del SII e di aggiudicare tale gestione, nel rispetto dei principi e delle disposizioni vigenti nel diritto dell'Unione europea. In proposito, è appena il caso di sottolineare che i più volte menzionati commi 5 e 7 dell'art. 113 del d.lgs. n. 267 del 2000 non hanno ripreso vigore a seguito della dichiarazione dell'avvenuta abrogazione dell'intero art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008 per effetto dell'esito del referendum indetto con d.P.R. 23 marzo 2011. Come questa Corte ha più volte affermato, infatti, dall'abrogazione referendaria dell'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008, non consegue la reviviscenza delle norme abrogate da tale articolo (sentenze n. 320 e n. 24 del 2011; sull'esclusione, di regola, dell'effetto retroattivo dell'abrogazione referendaria, ordinanza n. 48 del 2012).

Nella specie, la norma regionale impugnata si pone in contrasto con la suddetta normativa statale, perché – disponendo che la gestione del SII è affidata ad un'azienda pubblica regionale avente determinate caratteristiche – da un lato esclude che l'ente regionale successore delle competenze dell'AATO (ossia l'Autorità idrica pugliese) deliberi con un



proprio atto le forme di gestione del SII e provveda all'aggiudicazione della gestione del servizio al soggetto affidatario e dall'altro, con disposizione che tiene luogo di un provvedimento, stabilisce essa stessa che il SII sia affidato ad un'azienda pubblica regionale, da identificarsi necessariamente nell'unica (a quanto consta) azienda pubblica regionale istituita al fine di detta gestione, cioè nell'azienda denominata «Acquedotto pugliese – AQP», prevista dalla medesima legge reg. Puglia n. 11 del 2011 (artt. da 5 a 14). Poiché, come già rilevato, la normativa statale non consente che la legge regionale individui direttamente il soggetto affidatario della gestione del SII e che stabilisca i requisiti generali dei soggetti affidatari di tale gestione (così determinando, indirettamente, anche le forme di gestione), appare evidente la violazione dell'evocato art. 117, secondo comma, lettere *e*) ed *s*), Cost., con la conseguente illegittimità costituzionale dell'impugnata normativa regionale (sulla legittimità costituzionale delle leggi statali, emesse nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva dello Stato, che vietino l'esercizio in via legislativa della funzione amministrativa regionale, *ex plurimis*, sentenze n. 20 del 2012; n. 44 del 2010; n. 271 e n. 250 del 2008; ordinanza n. 405 del 2008).

4. – La seconda questione promossa con il ricorso n. 83 del 2011 ha ad oggetto l'art. 5 della suddetta legge reg. Puglia n. 11 del 2011, che istituisce – come sopra ricordato – l'Azienda pubblica regionale «Acquedotto pugliese (AQP)» e stabilisce il subentro di tale azienda nel patrimonio e nei rapporti della s.p.a. Acquedotto pugliese, a suo tempo costituita, mediante trasformazione del preesistente «Ente autonomo per l'acquedotto pugliese», con il d.lgs. 11 maggio 1999, n. 141 (Trasformazione dell'Ente autonomo acquedotto pugliese in società per azioni, a norma dell'articolo 11, comma 1, lettera b, della legge 15 marzo 1997, n. 59). L'articolo è impugnato per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere *e*) ed *s*), Cost., perché – pur non incidendo formalmente sulla normativa statale e pur non provocando l'estinzione della s.p.a. Acquedotto pugliese (la quale è destinata ad operare, in base al predetto decreto legislativo, fino al 31 dicembre 2018, per l'esercizio delle attività di captazione, adduzione, potabilizzazione, distribuzione di acqua ad usi civili, nonché di fognatura e depurazione delle acque reflue, cioè per l'esercizio delle attività in cui si articola il *SII*) – finisce «per privare di qualsiasi funzione» la s.p.a. Acquedotto pugliese e, quindi, finisce «per svuotare di qualsiasi efficacia» il predetto decreto legislativo n. 141 del 1999, riconducibile alle materie tutela della concorrenza e tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, appartenenti alla sfera di competenza legislativa esclusiva dello Stato.

La questione è fondata.

Va premesso, al riguardo, che la normativa regionale denunciata deve essere valutata in riferimento al quadro costituzionale vigente al momento della sua emanazione, cioè a quello successivo alla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, e non (come invece pare adombrare la resistente Regione Puglia) alle norme costituzionali esistenti al momento dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 141 del 1999, il quale ha direttamente costituito la s.p.a. Acquedotto pugliese, il cui patrimonio ed i cui rapporti sono oggetto del censurato “subentro” in favore dell'AQP. Di qui la pertinenza dei parametri costituzionali evocati dal ricorrente.

Ciò posto, non è dubbio che detta normativa regionale incide sul patrimonio e sui rapporti attivi e passivi di una società per azioni costituita con legge statale; società nel cui oggetto sociale rientra la «gestione del ciclo integrato dell'acqua» e che è destinata ad operare (in base al citato d.lgs. n. 141 del 1999) almeno fino al 31 dicembre 2018. In considerazione di tale contenuto e, in particolare, della sua attinenza (proprio perché trasferisce le risorse ed i rapporti dell'indicata società per azioni) alla gestione del servizio idrico integrato, la norma regionale impugnata è riconducibile – oltre che alla materia ordinamento civile – alle materie tutela della concorrenza e tutela dell'ambiente, entrambe riservate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in base agli evocati parametri costituzionali (come evidenziato dalle sopra citate sentenze n. 187 del 2011; n. 128 del 2011; n. 325 del 2010; n. 142 del 2010; n. 307 del 2009; n. 246 del 2009). La previsione del subentro dell'AQP nel patrimonio e nei rapporti della s.p.a. Acquedotto pugliese, ponendosi in palese contrasto con la suddetta disciplina statale (che non prevede tale subentro), integra, perciò, la denunciata illegittimità costituzionale.

5. – La terza questione promossa con il ricorso n. 83 del 2011 ha ad oggetto l'art. 9, comma 1, della medesima legge reg. Puglia n. 11 del 2011, in base al quale «Il personale in servizio presso l'Acquedotto pugliese S.p.A. alla data di costituzione dell'AQP transita nell'organico dell'AQP alla data della costituzione della medesima, conservando tutti i diritti giuridici ed economici acquisiti, senza ulteriori e maggiori oneri. Nell'attuazione di tale progetto sono assicurate le relazioni sindacali». Per il ricorrente, tale normativa, nel prevedere il trasferimento del personale dalla s.p.a. Acquedotto pugliese all'Azienda pubblica regionale AQP, a prescindere dalla circostanza che il personale sia inquadrato nel comparto pubblico con procedura selettiva concorsuale, viola: *a*) l'art. 3 Cost., perché irragionevolmente consente al solo personale in servizio presso la s.p.a. Acquedotto pugliese di essere inquadrato nei ruoli dell'AQP, prescindendo dalla regola della selezione concorsuale che si impone invece per la generalità dei pubblici dipendenti; *b*) l'art. 51 Cost., perché, privilegiando il personale già in servizio presso la s.p.a. Acquedotto pugliese rispetto ad altri possibili



aspiranti all'assunzione presso l'AQP, non permette a tutti i cittadini di accedere agli uffici pubblici in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge; c) l'art. 97, terzo comma, Cost., perché il generalizzato ed automatico inquadramento di tutti i dipendenti in servizio presso la s.p.a. Acquedotto pugliese nei ruoli dell'AQP contrasta con la regola di accesso agli impieghi pubblici tramite concorso pubblico, posta a tutela non solo dei potenziali aspiranti, ma anche dell'interesse pubblico alla scelta dei candidati migliori, nonché all'imparzialità ed al buon andamento della pubblica amministrazione; d) l'art. 117, terzo comma, Cost., perché si pone in contrasto con l'art. 17, commi da 10 a 13, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, il quale, con norma integrante un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, preclude alle amministrazioni pubbliche, a decorrere dal gennaio 2010, ogni procedura di stabilizzazione del personale non di ruolo diversa dalla valorizzazione dell'esperienza professionale acquisita attraverso l'espletamento di concorsi pubblici con parziale riserva di posti.

Anche tale questione è fondata.

La normativa impugnata dispone un generale ed automatico transito del personale di una persona giuridica di diritto privato, la s.p.a. Acquedotto pugliese, nell'organico di un soggetto pubblico regionale, l'Azienda pubblica regionale denominata AQP, senza il previo espletamento di alcuna procedura selettiva. Le modalità di tale transito costituiscono, pertanto, una palese deroga al principio del concorso pubblico, al quale debbono conformarsi – come più volte affermato da questa Corte – le procedure di assunzione del personale delle pubbliche amministrazioni (*ex plurimis*, sentenza n. 190 del 2005). Il mancato ricorso a tale forma generale e ordinaria di reclutamento del personale della pubblica amministrazione non trova, nella specie, alcuna peculiare e straordinaria ragione giustificatrice (che non risulta dal testo della legge regionale, non è indicata dalla Regione resistente e, allo stato degli atti, neppure appare ricavabile *aliunde*), tanto da risolversi in un privilegio indebito per i soggetti che possono beneficiare della norma impugnata (sulla necessità che le eccezioni alla regola di cui all'art. 97 Cost. rispondano a peculiari e straordinarie esigenze di servizio, *ex plurimis*, sentenze n. 363, n. 205 e n. 81 del 2006). Risulta, dunque, violato l'art. 97 Cost. Le ulteriori censure restano assorbite.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, dell'art. 5 e dell'art. 9, comma 1, della legge della Regione Puglia 20 giugno 2011, n. 11 (Gestione del servizio idrico integrato. Costituzione dell'Azienda pubblica regionale "Acquedotto pugliese – AQP"), oggetto delle questioni di legittimità costituzionale promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso n. 83 del 2011, indicato in epigrafe;

2) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 6, lettera g), della legge della Regione Puglia 30 maggio 2011, n. 9 (Istituzione dell'Autorità idrica pugliese), promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, con il ricorso n. 81 del 2011, indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 marzo 2012.

Il Presidente: QUARANTA

Il Redattore: GALLO

Il Cancelliere: MELATTI

Depositata in Cancelleria il 21 marzo 2012.

Il Direttore della Cancelleria: MELATTI



N. 63

Sentenza 7 - 21 marzo 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Statuto regionale - Norme del nuovo Statuto della Regione Molise - Consiglio regionale - Funzioni delle commissioni permanenti - Funzione di vigilanza sull'andamento dell'amministrazione regionale - Funzionari dell'amministrazione regionale e degli enti dipendenti convocati in seduta pubblica - Esonero dal segreto d'ufficio - Ricorso del Governo - Asserita violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento penale - Asserito contrasto con il limite generale dell'armonia con la Costituzione - Non fondatezza della questione.

- Statuto della Regione Molise, art. 30, comma 4, approvato, in prima lettura, con deliberazione del Consiglio regionale n. 184 del 19 luglio 2010, confermato, in seconda lettura, con deliberazione n. 35 del 22 febbraio 2011.
- Costituzione, artt. 117, secondo comma, lett. l), e 123.

Statuto regionale - Norme del nuovo Statuto della Regione Molise - Equiparazione del personale degli enti pubblici non economici al personale regionale - Ricorso del Governo - Asserita violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile per ingerenza nella materia della contrattazione collettiva - Asserita violazione dei limiti costituzionali alla potestà statutaria regionale - Non fondatezza della questione.

- Statuto della Regione Molise, art. 53, comma 4, approvato, in prima lettura, con deliberazione del Consiglio regionale n. 184 del 19 luglio 2010, confermato, in seconda lettura, con deliberazione n. 35 del 22 febbraio 2011.
- Costituzione, artt. 117, secondo comma, lett. l), e 123.

Statuto regionale - Norme del nuovo Statuto della Regione Molise - Rapporti della Regione con l'Unione europea - Attribuzioni della Giunta regionale - Partecipazione alla fase ascendente dell'attività normativa europea e alla fase discendente, con attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea - Ricorso del Governo - Asserita violazione dell'assetto delle competenze regionali stabilite nella Costituzione - Non fondatezza della questione.

- Statuto della Regione Molise, art. 67, comma 1, approvato, in prima lettura, con deliberazione del Consiglio regionale n. 184 del 19 luglio 2010, confermato, in seconda lettura, con deliberazione n. 35 del 22 febbraio 2011.
- Costituzione, artt. 117, quinto comma, e 121, secondo e terzo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

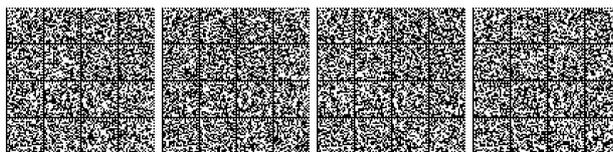
Giudici : Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 30, comma 4, 53, comma 4, e 67, comma 1, dello statuto della Regione Molise approvato, in prima lettura, con deliberazione del Consiglio regionale n. 184 del 19 luglio 2010, confermato, in seconda lettura, con deliberazione n. 35 del 22 febbraio 2011, promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 29 marzo/1° aprile 2011, depositato in cancelleria il 5 aprile 2011 ed iscritto al n. 30 del registro ricorsi 2011.

Udito nell'udienza pubblica del 24 gennaio 2012 il Giudice relatore Giuseppe Tesaurò;
udito l'avvocato dello Stato Giacomo Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri.



Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso spedito per la notifica in data 29 marzo/1° aprile 2011, depositato presso la cancelleria della Corte il successivo 5 aprile, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale degli articoli 30, comma 4, 53, comma 4, e 67, comma 1, dello statuto della Regione Molise, approvato, in prima lettura, con deliberazione del Consiglio regionale n. 184 del 19 luglio 2010, confermato, in seconda lettura, con deliberazione n. 35 del 22 febbraio 2011, pubblicato nel Bollettino Ufficiale della Regione n. 7, edizione straordinaria, del 2 marzo 2011, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera *l*), e quinto comma, della Costituzione, ed agli articoli 121, secondo comma, e 123 della Costituzione.

1.1. — Secondo il ricorrente, l'art. 30, comma 4, dello statuto della Regione Molise, nella parte in cui stabilisce che le commissioni consiliari permanenti, al fine di svolgere la funzione di "vigilanza" sull'andamento dell'amministrazione regionale, «possono altresì convocare funzionari dell'amministrazione regionale e degli enti dipendenti i quali, in seduta non pubblica, sono esonerati dal segreto d'ufficio» si porrebbe in contrasto con la disciplina statale in materia di segreto d'ufficio, violando l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., che riserva alla competenza legislativa statale esclusiva la materia dell'ordinamento civile e penale, nonché l'art. 123 Cost. che regola la potestà statutaria delle Regioni ad autonomia ordinaria. La norma impugnata, infatti, escludendo, peraltro genericamente, l'obbligo del segreto d'ufficio in relazione a qualsiasi atto dell'amministrazione, porrebbe eccezioni al principio contenuto nell'art. 326 del codice penale, che prevede il reato di rivelazione di segreti d'ufficio e che può essere derogato solo con normativa statale, in violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile e penale.

1.2. — Anche l'art. 53, comma 4, dello statuto, il quale stabilisce che, con riguardo agli enti, aziende ed agenzie regionali, «il personale degli enti pubblici non economici è equiparato al personale regionale», sarebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., che riserva alla competenza legislativa statale esclusiva la materia dell'ordinamento civile e con l'art. 123 Cost. che regola la potestà statutaria delle Regioni ad autonomia ordinaria. Detta norma, equiparando a quello regionale il personale degli enti pubblici non economici, peraltro genericamente, così da generare anche incertezza sul regime giuridico del medesimo, impedirebbe «il corretto evolversi della disciplina contrattuale collettiva dei vari comparti interessati, sottraendo per legge materia alla contrattazione, in violazione del principio generale dettato sin dalla legge 29 marzo 1983, n. 93 (Legge quadro sul pubblico impiego), che ha riservato alla contrattazione collettiva per comparti la competenza primaria di regolazione del rapporto di lavoro pubblico».

1.3. — Infine, il ricorrente impugna l'art. 67, comma 1, dello statuto, che regola i rapporti della Regione con l'Unione europea, nella parte in cui prevede che la Giunta regionale «realizza la partecipazione» alla cosiddetta fase ascendente dell'attività normativa europea e, nella fase discendente, «provvede all'attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea». Così disponendo, tale norma sarebbe costituzionalmente illegittima, in primo luogo, in quanto riserva la competenza in materia alla Giunta regionale, laddove l'art. 117, quinto comma, Cost. la attribuisce alla Regione e quindi a tutti i suoi organi, e poi, in particolare con riferimento alla fase cosiddetta discendente (di attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea), in quanto riserva la competenza a svolgere le connesse attività alla Giunta, che ha solo competenze di natura provvedimentale, laddove per le attività di natura legislativa e regolamentare, pure coinvolte, la competenza non può che essere del Consiglio regionale, ai sensi dell'art. 121, secondo e terzo comma, Cost.

2. — La Regione Molise non si è costituita in giudizio.

3. — Nell'imminenza dell'udienza pubblica il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato memoria, con la quale ha insistito nel chiedere l'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso. In particolare, il ricorrente ha ulteriormente precisato, quanto all'art. 30, comma 4, che detta norma invaderebbe la sfera di competenza statale esclusiva in materia di ordinamento penale, posto che la disciplina del segreto d'ufficio è assistita dalla sanzione penale (di cui all'art. 326 cod. pen.), in vista della salvaguardia degli interessi generali dello Stato, ed è garantita mediante la previsione dell'esclusione della rimovibilità del medesimo segreto in sede processuale (art. 201, comma 1, cod. proc. pen.). Essa, di conseguenza, sarebbe palesemente in violazione del precetto dell'armonia con la Costituzione (limite all'autonomia statutaria delle Regioni ad autonomia ordinaria), ed in contrasto con i principi generali in materia di pubblico impiego, posto che le norme sul segreto d'ufficio costituirebbero, appunto, principi generali della materia in questione, idonei, ad imporsi, ancorché come vincoli generali, alla potestà statutaria regionale.



Considerato in diritto

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale in via principale degli articoli 30, comma 4, 53, comma 4, e 67, comma 1, del nuovo statuto della Regione Molise, approvato, in prima lettura, con deliberazione del Consiglio regionale n. 184 del 19 luglio 2010, confermato, in seconda lettura, con deliberazione n. 35 del 22 febbraio 2011, per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera l), e quinto comma, dell'articolo 121, secondo comma, e dell'articolo 123 della Costituzione.

2. — L'art. 30, comma 4, è impugnato nella parte in cui, disciplinando le funzioni delle commissioni permanenti del Consiglio regionale, stabilisce che queste ultime, al fine di svolgere la funzione di "vigilanza" sull'andamento dell'amministrazione regionale, «possono altresì convocare funzionari dell'amministrazione regionale e degli enti dipendenti, i quali, in seduta non pubblica, sono esonerati dal segreto d'ufficio».

In tal modo, ad avviso del ricorrente, la predetta disposizione, escludendo, genericamente, l'obbligo del segreto d'ufficio in relazione a qualsiasi atto dell'amministrazione, porrebbe eccezioni al principio contenuto nell'art. 326 cod. pen., che prevede il reato di rivelazione di segreti d'ufficio, in violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile e penale, oltre che in violazione dei limiti che l'art. 123 Cost. pone all'autonomia statutaria delle Regioni. Detta norma, infatti, invaderebbe la sfera di competenza statale esclusiva in materia di ordinamento penale, posto che la disciplina del segreto d'ufficio è assistita dalla sanzione penale (di cui all'art. 326 cod. pen.), in vista della salvaguardia degli interessi generali dello Stato, ed è garantita mediante l'esclusione della rimovibilità del medesimo segreto in sede processuale (art. 201, comma 1, cod. proc. pen.). Essa sarebbe, di conseguenza, in contrasto anche con il limite generale dell'armonia con la Costituzione, posto dall'art. 123 Cost. all'autonomia statutaria delle Regioni ad autonomia ordinaria, oltre che con i principi generali in materia di pubblico impiego.

2.1. — La questione non è fondata.

2.1.1. — La disposizione impugnata è inserita in un articolo del nuovo statuto della Regione Molise, l'art. 30 (intitolato "funzioni delle commissioni"), volto a disciplinare le funzioni delle commissioni permanenti nelle quali si articola il Consiglio regionale. Fra tali funzioni vi è quella di "vigilanza sull'andamento dell'amministrazione regionale". Nel disciplinare tale competenza, il comma 4 del predetto articolo – analogamente a quanto stabilito in altri statuti regionali (come, ad esempio, all'art. 53, comma 5, dello statuto dell'Umbria, all'art. 38, comma 13, dello statuto dell'Emilia-Romagna, all'art. 45 dello statuto della Regione Campania) – dispone che le citate commissioni possono, fra l'altro, «richiedere al Presidente ed ai componenti della Giunta regionale chiarimenti su questioni relative alle materie di rispettiva competenza. Possono altresì convocare funzionari dell'amministrazione regionale e degli enti dipendenti i quali, in seduta non pubblica, sono esonerati dal segreto d'ufficio».

Questa Corte ha già avuto occasione di affermare che il potere di controllo sull'amministrazione regionale e, più in generale, sugli organi esecutivi della Regione, attribuito alle commissioni consiliari, in quanto articolazioni dei Consigli regionali, è un «potere connaturato ed implicito nelle varie funzioni spettanti ai Consigli medesimi» e rappresenta un «modo di estrinsecazione di dette funzioni» (sentenza n. 29 del 1966). A tale potere di controllo, inoltre, è strumentale il potere di acquisizione di tutti i dati, delle informazioni e dei documenti che siano riconducibili all'attività dei predetti organi. Esso è, pertanto, un «potere istituzionale» del Consiglio regionale, e quindi anche delle sue commissioni, il quale consiste nel «sindacato, strettamente inerente ai suoi compiti di controllo politico, sull'operato degli organi esecutivi della Regione» (sentenza n. 29 del 1966).

L'oggetto diretto ed esclusivo di un simile potere di controllo e vigilanza affidato alle commissioni consiliari nei confronti delle «attività dell'amministrazione regionale e degli enti sottoposti al suo controllo» va, pertanto, «individuato nel funzionamento della amministrazione regionale e degli enti sottoposti al suo controllo, caratterizzandosi, di conseguenza, come strumentale rispetto all'esercizio di competenze proprie della Regione» (sentenza n. 4 del 1991).

Sulla base di tali premesse, questa Corte ha riconosciuto, in primo luogo, che non contrasta con alcuna norma di rango costituzionale la previsione, da parte del legislatore regionale, della facoltà delle predette commissioni consiliari di audizione di pubblici amministratori, di dipendenti dell'amministrazione regionale e degli enti sottoposti a vigilanza della Regione, dal momento che tali commissioni possono «solo appellarsi agli ordinari vincoli di responsabilità politica e amministrativa che legano gli amministratori e i dipendenti regionali all'ente di appartenenza» (sentenza n. 4 del 1991). In secondo luogo, non lede la competenza esclusiva statale in materia penale la norma regionale che detti una disciplina del segreto d'ufficio, attribuendo alle medesime commissioni il potere di apporre il segreto d'ufficio su fatti, atti o documenti ritenuti non divulgabili di cui siano venute a conoscenza nell'esercizio dei predetti poteri di controllo. Una simile disciplina, infatti, «viene ad operare entro i limiti ordinari del segreto di ufficio, la cui determinazione, per quanto concerne l'attività svolta da un organo regionale quale è la Commissione, non può spettare altro che alla valutazione discrezionale della stessa regione» (sentenza n. 4 del 1991).



Considerato che l'oggetto tutelato dal segreto d'ufficio e dalla previsione del divieto di rivelazione dello stesso è costituito dal buon andamento, inteso anche come normale funzionamento della pubblica amministrazione (Cass., 14 novembre 2008, n. 42689; di recente v. Cass. 24 giugno 2011, n. 25366), non può che spettare al legislatore regionale, nell'ambito della propria sfera di competenza, individuare i casi nei quali la tutela del buon andamento e del normale funzionamento dell'amministrazione regionale e degli enti da essa dipendenti debba essere assicurata attraverso l'apposizione del segreto d'ufficio. E, con tutta evidenza, spetta egualmente al medesimo legislatore regionale prevederne le eventuali eccezioni.

Né può ritenersi che l'identificazione, da parte del legislatore regionale, nel quadro delle proprie competenze, di ipotesi di segreto d'ufficio inerenti all'attività svolta dall'amministrazione regionale e dagli enti da essa dipendenti, nonché delle correlative ipotesi di esonero dallo stesso, incidendo sull'applicazione della sanzione penale posta dal legislatore statale all'art. 326 cod. pen., determini una violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento penale.

Questa Corte, fin da epoca risalente, ha affermato che, ferma la competenza esclusiva statale in materia penale, «alle leggi regionali non è precluso concorrere a precisare, *secundum legem*, presupposti d'applicazione di norme penali statali (*cf.*, fra le altre, le sentenze di questa Corte n. 210 del 1972 e n. 142 del 1969) né concorrere ad attuare le stesse norme»; e che «la tutela penale dei beni rientranti nelle materie regionali, "esclusive" o "concorrenti", può ben esser autonomamente fornita, attraverso l'incriminazione di violazioni agli stessi beni, dalla legge penale statale», con il risultato di giungere a riconoscere una competenza regionale a «concorrere a definire elementi costitutivi (es. "dovere", "atto d'ufficio" ecc.) delle fattispecie tipiche incriminate», in relazione ad alcune ipotesi di delitti contro la pubblica amministrazione (sentenza n. 487 del 1989).

A seguito della riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione tali conclusioni non possono che essere confermate. Se, infatti, è oggi espressamente previsto dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che la materia dell'ordinamento penale è di esclusiva competenza dello Stato, con la conseguenza che «le Regioni non dispongono di alcuna competenza che le abiliti a introdurre, rimuovere o variare con proprie leggi le pene previste dalle leggi dello Stato in tale materia», è anche necessario tener conto che «la "materia penale", intesa come l'insieme dei beni e valori ai quali viene accordata la tutela più intensa, non è di regola determinabile a priori»: essa «nasce nel momento in cui il legislatore nazionale pone norme incriminative e ciò può avvenire in qualsiasi settore, a prescindere dal riparto di attribuzioni legislative tra lo Stato e le Regioni» (sentenza n. 185 del 2004). Pertanto, la relativa competenza legislativa statale esclusiva si rivela «potenzialmente incidente nei più diversi ambiti materiali ed anche in quelli compresi nelle potestà legislative esclusive, concorrenti o residuali delle Regioni, le cui scelte potranno risultarne talvolta rafforzate e munite di una garanzia ulteriore, talaltra semplicemente inibite». Sulla base di ciò, non può negarsi a queste ultime quanto in precedenza già ad esse riconosciuto e cioè il potere di concorrere a precisare, *secundum legem*, presupposti d'applicazione di norme penali statali, nonché a definire elementi costitutivi di talune fattispecie tipiche incriminate, nell'esercizio delle proprie competenze.

2.1.2. — In tale quadro, risultano prive di fondamento le censure di lesione della competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. e di conseguente violazione dei limiti posti dall'art. 123 della Costituzione all'autonomia statutaria regionale, promosse nei confronti dell'art. 30, comma 4, del nuovo statuto della Regione Molise, nella parte in cui attribuisce alle commissioni consiliari permanenti, la facoltà di esonerare dal segreto d'ufficio i funzionari dell'amministrazione regionale e degli enti dipendenti che siano convocati, con la precisazione che l'acquisizione delle notizie deve avvenire in seduta segreta, con conseguente estensione dell'obbligo di segretezza in capo ai membri della commissione.

3. — Ulteriore disposizione oggetto di censura è l'art. 53, comma 4, del nuovo statuto molisano.

La disposizione è censurata nella parte in cui, dopo aver stabilito che la Regione, «per lo svolgimento delle proprie attività, può istituire con legge enti, aziende e agenzie regionali» (comma 1), dispone che «il personale degli enti pubblici non economici è equiparato al personale regionale» (comma 4).

Tale equiparazione, ad avviso del ricorrente, oltre a generare «incertezza sul regime giuridico del personale genericamente equiparato a quello regionale», determinerebbe una violazione della competenza statale esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. «perché impedirebbe il corretto evolversi della disciplina contrattuale collettiva dei vari comparti interessati, sottraendo per legge materia alla contrattazione». In tal modo la disposizione in esame violerebbe anche i limiti posti dall'art. 123 Cost. alla potestà statutaria delle Regioni.

3.1. — La questione non è fondata.



Le richiamate censure muovono dall'erroneo presupposto secondo il quale la disciplina del personale dell'amministrazione regionale sarebbe attribuita per intero alla competenza del legislatore regionale e, quindi, l'equiparazione ad esso del personale degli enti pubblici regionali non economici sottrarrebbe illegittimamente tale categoria alla contrattazione collettiva, con conseguente violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile.

Tale assunto è contraddetto dalla giurisprudenza costituzionale, secondo la quale, in base alla nuova formulazione dell'art. 117 Cost., e tenuto conto che nel frattempo è intervenuta la privatizzazione del lavoro pubblico (art. 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante «Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche»), l'impiego pubblico regionale deve ricondursi, per i profili privatizzati del rapporto, all'ordinamento civile (e quindi alla competenza legislativa statale esclusiva) e solo per i profili "pubblicistico-organizzativi" all'ordinamento e organizzazione amministrativa regionale (e quindi alla competenza legislativa residuale regionale) (fra le altre, sentenze n. 233 del 2006 e n. 2 del 2004; più di recente sentenze n. 339 e n. 77 del 2011). In particolare, questa Corte ha più volte ribadito che il rapporto di impiego alle dipendenze di Regioni ed enti locali, essendo privatizzato, è retto dalla disciplina generale dei rapporti di lavoro di tale tipo ed è perciò soggetto alle regole che ne garantiscono l'uniformità. Di conseguenza, la legge statale, in tutti i casi in cui viene a conformare gli istituti del rapporto di impiego attraverso norme che si impongono all'autonomia privata con il carattere dell'inderogabilità, costituisce un limite alla competenza residuale regionale in tema di organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali, nonché dello stato giuridico ed economico del relativo personale e va quindi applicata anche ai rapporti di impiego dei dipendenti delle Regioni e degli enti locali (sentenza n. 95 del 2007).

Alla luce di tali indicazioni, risulta evidente che l'equiparazione del personale degli enti pubblici non economici regionali al personale regionale, operata dalla norma censurata, non comporta la temuta sottrazione per legge di una materia di per sé riservata alla contrattazione collettiva per comparti, posto che anche il rapporto di lavoro del personale regionale è – come, peraltro, espressamente previsto dall'art. 52, comma 2, del medesimo testo statutario – «regolato dalla legge e dai contratti». Tale espressa previsione comporta che la norma impugnata non può che essere interpretata nel senso di rinviare, quanto al trattamento del personale degli enti pubblici non economici e di quello del personale regionale, alla disciplina del rapporto di lavoro contenuta nei contratti collettivi stipulati in relazione ai comparti interessati, senza alcuna lesione della riserva di competenza attribuita alla contrattazione collettiva.

La censura di violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. – alla quale è connessa quella di violazione dei limiti posti all'autonomia statutaria delle Regioni dall'art. 123 Cost. – è, pertanto, priva di fondamento.

4. — È, infine, censurato l'art. 67, comma 1, del nuovo statuto della Regione Molise, nella parte in cui, regolando i rapporti della Regione con l'Unione europea, prevede che la Giunta regionale «realizza la partecipazione» alla cosiddetta fase ascendente dell'attività normativa europea e, nella fase discendente, «provvede all'attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea».

Tale disposizione, così statuendo, sarebbe, innanzitutto, in contrasto con l'art. 117, quinto comma, Cost. in quanto riserverebbe la competenza in materia alla Giunta regionale, laddove l'art. 117, quinto comma, Cost. la attribuisce, genericamente, alla Regione e quindi a tutti i suoi organi. Essa sarebbe, poi, anche in contrasto con l'art. 121 Cost., commi secondo e terzo, nella parte in cui, specie in riferimento alla fase cosiddetta discendente (di attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea), riserverebbe la competenza a svolgere le connesse attività alla Giunta, che ha solo competenze di natura provvedimentale, laddove per le attività di natura legislativa e regolamentare, pure coinvolte, la competenza non può che essere del Consiglio regionale.

4.1. — La questione non è fondata.

Le censure proposte muovono da un'interpretazione della disposizione impugnata che si rivela erronea già dall'esame della formulazione testuale della stessa.

Quest'ultima recita: «La Giunta regionale, nel rispetto delle norme di procedura stabilite dalla legge dello Stato, della legge comunitaria e degli indirizzi impartiti dal Consiglio regionale, realizza la partecipazione della Regione alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvede all'attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione Europea». Essa, quindi, richiama espressamente sia la legge statale recante norme di procedura, sia la legge comunitaria, statale e regionale, sia gli indirizzi impartiti dal Consiglio regionale, vincolando la Giunta al rispetto di quanto ivi prescritto, in conformità con quanto stabilito dall'art. 117, quinto comma, Cost., nonché dall'art. 5 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3) e dagli artt. 5 e 16 della legge 4 febbraio 2005, n. 11 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari), oltre che in linea con le indicazioni della giurisprudenza costituzionale (da ultimo, sentenza n. 151 del 2011; in specie, sentenza n. 239 del 2004).



La norma impugnata, inoltre, si inserisce in un contesto normativo, costituito dai commi seguenti del medesimo art. 67, che espressamente individuano le competenze in materia sia della Giunta che del Consiglio, al quale ultimo sono attribuite le competenze legislative e normative coinvolte, in conformità al riparto delineato dall'art. 121, secondo e terzo comma, della Costituzione. Tanto è confermato, ad esempio, dal fatto che al comma 4 del medesimo articolo è prescritto che «Con legge regionale sono stabiliti modalità e tempi per l'approvazione dell'annuale legge comunitaria regionale. La legge comunitaria, nei casi in cui deferisce al regolamento regionale l'attuazione degli atti dell'Unione europea, ne stabilisce i criteri e i principi direttivi».

Le censure proposte nei confronti dell'art. 67, comma 1, pertanto, sono prive di fondamento.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 30, comma 4, dello statuto della Regione Molise, approvato, in prima lettura, con deliberazione del Consiglio regionale n. 184 del 19 luglio 2010, confermato, in seconda lettura, con deliberazione n. 35 del 22 febbraio 2011, pubblicato nel Bollettino Ufficiale della Regione n. 7, edizione straordinaria, del 2 marzo 2011, in riferimento agli articoli 117, secondo comma, lettera l), e 123 della Costituzione, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 53, comma 4, del predetto statuto, in riferimento agli articoli 117, secondo comma, lettera l), e 123 della Costituzione, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 67, comma 1, del predetto statuto, in riferimento agli articoli 117, quinto comma, e 121, secondo e terzo comma, della Costituzione, promossa 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 7 marzo 2012.

Il Presidente: QUARANTA

Il Redattore: TESAURO

Il Cancelliere: MELATTI

Depositata in Cancelleria il 21 marzo 2012.

Il Direttore della Cancelleria: MELATTI

T_120063

N. 64

Sentenza 7 - 21 marzo 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Imposte e tasse - Federalismo fiscale municipale - Devoluzione ai Comuni, a decorrere dall'anno 2011, del gettito o delle quote del gettito di alcuni tributi erariali - Disposizioni applicative per le Regioni ad autonomia differenziata - Ricorso della Regione Siciliana - Impugnazione generica di "ulteriori disposizioni del medesimo decreto che possono pregiudicare l'autonomia finanziaria della Regione" - Mancata osservanza dell'obbligo di individuazione puntuale delle disposizioni sospettate di incostituzionalità - Inammissibilità delle questioni.

– D.lgs. 14 marzo 2011, n. 23.

– Costituzione, artt. 81 e 119, quarto comma; statuto della Regione Sicilia, artt. 36 e 37; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074.



Imposte e tasse - Federalismo fiscale municipale - Devoluzione ai Comuni, a decorrere dall'anno 2011, del gettito o delle quote del gettito di alcuni tributi erariali - Disposizioni applicative per le Regioni ad autonomia differenziata - Ricorso della Regione Siciliana - Eccepita inammissibilità per inapplicabilità alla Regione ricorrente delle disposizioni impugnate - Deduzione di argomento di merito - Reiezione dell'eccezione.

- D.lgs. 14 marzo 2011, n. 23, artt. 2, commi 1, 2, 3 e 4 e 14, comma 2.
- Costituzione, artt. 81, 119, quarto comma; statuto della Regione Sicilia, artt. 14, lett. o), 36 e 37; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, art. 2.

Imposte e tasse - Federalismo fiscale municipale - Devoluzione ai Comuni, a decorrere dall'anno 2011, del gettito o delle quote del gettito di alcuni tributi erariali - Disposizioni applicative per le Regioni ad autonomia differenziata - Ricorso della Regione Siciliana - Asserita attribuzione ai Comuni di tributi di spettanza della Regione con corrispondente sottrazione di risorse alla Regione e contrazione complessiva dei mezzi finanziari a disposizione di tutti gli enti - Asserita lesione della competenza legislativa esclusiva dell'Assemblea regionale in materia di regime degli enti locali e delle circoscrizioni relative - Erroneità del presupposto interpretativo - Non fondatezza della questione.

- D.lgs. 14 marzo 2011, n. 23, artt. 2, commi 1, 2, 3 e 4 e 14, comma 2.
- Costituzione, artt. 81, 119, quarto comma; statuto della Regione Sicilia, artt. 14, lett. o), 36 e 37; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, art. 2.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

Giudici : Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2, commi da 1 a 4, e 14, comma 2, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale) promosso dalla Regione siciliana con ricorso notificato il 23 maggio 2011, depositato in cancelleria il 30 maggio 2011 ed iscritto al n. 51 del registro ricorsi 2011.

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

udito nell'udienza pubblica del 21 febbraio 2012 il Giudice relatore Franco Gallo;

uditi gli avvocati Marina Valli e Beatrice Fiandaca per la Regione siciliana e l'avvocato dello Stato Antonio Palatiello per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. – Con ricorso notificato il 23 maggio 2011 e depositato il successivo 30 maggio, la Regione siciliana ha promosso questioni principali di legittimità costituzionale degli artt. 2 e 14, comma 2, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale), nonché «delle ulteriori disposizioni del medesimo decreto ad essi correlati che possono pregiudicare l'autonomia finanziaria della Regione». La ricorrente denuncia che dette disposizioni violano: a) tutte, gli artt. 36 e 37 dello statuto della Regione siciliana (r.d.lgs. 15 maggio 1946, n. 455, recante «Approvazione dello statuto della Regione siciliana», convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2) e le «relative» norme di attuazione di cui al d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria); b) il solo art. 2, anche l'art. 14, lettera o), dello statuto della

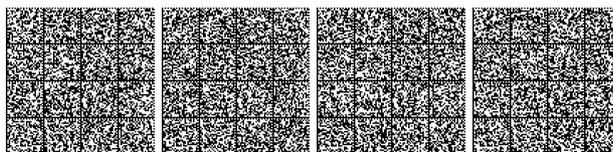


Regione siciliana; c) il solo art. 14, comma 2, e le «ulteriori disposizioni del medesimo decreto ad essi correlati che possono pregiudicare l'autonomia finanziaria della Regione», anche gli artt. 81 e 119, quarto comma, della Costituzione e «l'autonomia finanziaria dei Comuni».

1.2. – Quanto all'art. 2 del d.lgs. n. 23 del 2011, la ricorrente richiama, in particolare, i commi 1, 2, 3 e 4, ritenendo che l'attribuzione ai Comuni del gettito o delle quote del gettito dei tributi in essi elencati «sottrae alla Regione cespiti di spettanza regionale». Tali commi stabiliscono che: «In attuazione della citata legge n. 42 del 2009, e successive modificazioni, ed in anticipazione rispetto a quanto previsto in base al disposto del seguente articolo 7, a decorrere dall'anno 2011 sono attribuiti ai comuni, relativamente agli immobili ubicati nel loro territorio e con le modalità di cui al presente articolo, il gettito o quote del gettito derivante dai seguenti tributi: b) imposta di registro ed imposta di bollo sugli atti indicati all'articolo 1 della tariffa, parte prima, allegata al testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131; b) imposte ipotecaria e catastale, salvo quanto stabilito dal comma 5; c) imposta sul reddito delle persone fisiche, in relazione ai redditi fondiari, escluso il reddito agrario; d) imposta di registro ed imposta di bollo sui contratti di locazione relativi ad immobili; e) tributi speciali catastali; f) tasse ipotecarie; g) cedolare secca sugli affitti di cui all'articolo 3, con riferimento alla quota di gettito determinata ai sensi del comma 8 del presente articolo [comma 1]. Con riferimento ai tributi di cui alle lettere a), b), e) ed f), del comma 1, l'attribuzione del gettito ivi prevista ha per oggetto una quota pari al 30 per cento dello stesso [comma 2]. Per realizzare in forma progressiva e territorialmente equilibrata la devoluzione ai comuni della fiscalità immobiliare di cui ai commi 1 e 2, è istituito un Fondo sperimentale di riequilibrio. La durata del Fondo è stabilita in tre anni e, comunque, fino alla data di attivazione del fondo perequativo previsto dall'articolo 13 della citata legge n. 42 del 2009. Il Fondo è alimentato con il gettito di cui ai commi 1 e 2, nonché, per gli anni 2012, 2013 e 2014, dalla compartecipazione di cui al comma 4 secondo le modalità stabilite ai sensi del comma 7 [comma 3]. Ai comuni è attribuita una compartecipazione al gettito dell'imposta sul valore aggiunto; con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare d'intesa con la Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, è fissata la percentuale della predetta compartecipazione e sono stabilite le modalità di attuazione del presente comma, con particolare riferimento all'attribuzione ai singoli comuni del relativo gettito, assumendo a riferimento il territorio su cui si è determinato il consumo che ha dato luogo al prelievo. La percentuale della compartecipazione al gettito dell'imposta sul valore aggiunto prevista dal presente comma è fissata, nel rispetto dei saldi di finanza pubblica, in misura finanziariamente equivalente alla compartecipazione del 2 per cento al gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche. In sede di prima applicazione, e in attesa della determinazione del gettito dell'imposta sul valore aggiunto ripartito per ogni comune, l'assegnazione del gettito ai comuni avviene sulla base del gettito dell'imposta sul valore aggiunto per provincia, suddiviso per il numero degli abitanti di ciascun comune [comma 4]».

Il parimenti denunciato comma 2 dell'art. 14 del d.lgs. n. 23 del 2011, nel disciplinare l'ambito di applicazione del decreto legislativo, dispone che: «Al fine di assicurare la neutralità finanziaria del presente decreto, nei confronti delle regioni a statuto speciale il presente decreto si applica nel rispetto dei rispettivi statuti e in conformità con le procedure previste dall'articolo 27 della citata legge n. 42 del 2009, e in particolare: b) nei casi in cui, in base alla legislazione vigente, alle regioni a statuto speciale spetta una compartecipazione al gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche ovvero al gettito degli altri tributi erariali, questa si intende riferita anche al gettito della cedolare secca di cui all'articolo 3; b) sono stabilite la decorrenza e le modalità di applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 2 nei confronti dei comuni ubicati nelle regioni a statuto speciale, nonché le percentuali delle compartecipazioni di cui alla lettera a); con riferimento all'imposta municipale propria di cui all'articolo 8 si tiene conto anche dei tributi da essa sostituiti».

1.3. – La difesa regionale premette che il d.lgs. n. 23 del 2011 è stato adottato in attuazione della delega conferita al Governo dalla legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione) ed evidenzia che nel preambolo del decreto sono menzionati, in particolare, gli artt. 2, comma 2, 11, 12, 13, 21 e 26 di detta legge di delegazione. A proposito di quest'ultima, la ricorrente rammenta che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 201 del 2010, resa su un ricorso della stessa Regione siciliana, aveva chiarito che l'«art. 1, comma 2, della legge n. 42 del 2009 stabilisce univocamente che gli unici principi della delega sul federalismo fiscale applicabili alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome sono quelli contenuti negli artt. 15, 22 e 27» ed aveva conseguentemente ritenuto non applicabili alla Regione siciliana i principi e criteri di delega contenuti nelle disposizioni della legge n. 42 che essa aveva impugnato, fra le quali vi erano gli artt. 11 e 12 (*rectius*: artt. 11, comma 1, lettere b ed f, e 12, comma 1, lettere b e c). «Senonché» – prosegue la ricorrente – il d.lgs. n. 23 del 2011 ha dedicato agli enti ad autonomia speciale i commi 2 e 3 dell'art. 14. In particolare, l'impugnato comma 2 dell'art. 14, pur affermando di perseguire il «fine di assicurare la neutralità finanziaria» del d.lgs. n. 23 del 2011, stabilisce, tuttavia, che tale decreto «si applica» nei confronti delle Regioni a statuto speciale. Né la previsione, contenuta nell'alinea dello stesso comma 2, secondo la quale l'applicazione del decreto nei confronti degli enti ad autonomia speciale deve



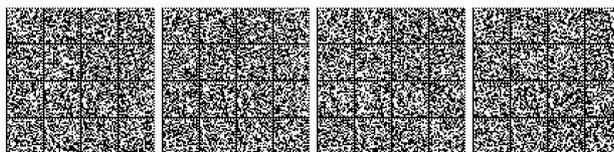
avvenire «nel rispetto dei rispettivi statuti e in conformità con le procedure previste dall'articolo 27 della [...] legge n. 42 del 2009», può essere interpretata nel senso che «il legislatore delegato abbia inteso solo ribadire la clausola della legge delega». Tale interpretazione è infatti smentita, ad avviso della ricorrente, sia dalle successive lettere *a)* e *b)* del comma 2 dell'art. 14, sia dal comma 3 dello stesso articolo (relativo agli enti ad autonomia speciale «che esercitano le funzioni in materia di finanza locale»). Al riguardo, la ricorrente sottolinea, in particolare, che la lettera *b)* dell'impugnato comma 2 opera un «rinvio alla sede pattizia» soltanto per stabilire la «decorrenza e le modalità di applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 2 nei confronti dei comuni ubicati nelle regioni a statuto speciale», nonché per stabilire le percentuali delle compartecipazioni delle medesime Regioni al gettito della cedolare secca sugli affitti di cui all'art. 3 dello stesso d.lgs. n. 23 del 2011, in tale modo «ribadendo [...] l'obbligo dell'osservanza dell'applicazione dei contenuti del provvedimento in parola». Risulterebbe dunque confermato – conclude, sul punto, la ricorrente – che, per effetto delle «suenunciate disposizioni [...] impugnate [...], in violazione dei principi recati dalla legge delega, viene in buona sostanza importato in ambito siciliano il nuovo sistema di finanziamento stabilito per gli enti locali situati nelle regioni a statuto ordinario».

Detta applicazione del d.lgs. n. 23 del 2011 nei confronti della Regione siciliana e, in particolare, la devoluzione ai Comuni del gettito o delle quote del gettito «derivante dai tributi elencati nell'articolo 2, ai commi 1, 2, 3 e 4» dello stesso decreto, lederebbero anzitutto l'autonomia finanziaria della Regione, garantita dagli artt. 36 e 37 del suo statuto di autonomia e dal d.P.R. n. 1074 del 1965, sottraendole «cespiti di spettanza regionale». In base a tali parametri, spettano alla Regione siciliana, «Ai sensi del primo comma dell'articolo 36 dello Statuto [...], tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate», ad eccezione soltanto delle «nuove entrate tributarie il cui gettito sia destinato con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime» (art. 2, primo comma, del d.P.R. n. 1074 del 1965), e delle entrate riservate allo Stato (cioè delle entrate derivanti dalle imposte di produzione, dal monopolio dei tabacchi e dal lotto e dalle lotterie a carattere nazionale; artt. 36, secondo comma, dello statuto e 2, secondo comma, del d.P.R. n. 1074 del 1965). Detta disciplina dell'autonomia finanziaria regionale, in base alla quale «la Regione risulta titolare dell'intero cespite tributario», che «non dovrebbe subire decurtazioni», verrebbe violata dalle norme impugnate che impongono alla Regione siciliana la devoluzione ai Comuni del gettito o di quote del gettito di tributi ad essa spettanti (la ricorrente menziona, in particolare, «IRPEF, IVA, tributi vari relativi ad atti aventi ad oggetto immobili, cedolare secca»); entrate regionali di cui il legislatore statale delegato avrebbe disposto per finanziare gli enti locali. La ricorrente sottolinea ancora che la «forte contrazione» delle entrate regionali derivante dalle norme impugnate contraddice il fine, dichiarato dallo stesso legislatore statale, «di assicurare la neutralità finanziaria» del d.lgs. n. 23 del 2011 nei confronti delle Regioni a statuto speciale; infatti, la compartecipazione delle Regioni a statuto speciale al gettito della cedolare secca e dell'imposta municipale propria, secondo quanto previsto dall'art. 14, comma 2, lettera *a)*, del d.lgs. n. 23 del 2011, «non è idonea ad assicurare la neutralità finanziaria nei confronti della Regione siciliana, né sotto il profilo quantitativo né sotto il profilo dell'autonomia finanziaria statutariamente garantita», tenuto conto che detta Regione, a differenza di altri enti ad autonomia speciale, è «titolare dell'intero cespite tributario» e che essa, «tuttavia, [...] non potrebbe sottrarsi alla devoluzione ai Comuni di una quota compartecipativa». La fondatezza delle doglianze avanzate dalla Regione troverebbe, infine, conferma, nella relazione della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF) del 30 giugno 2010 allegata alla relazione trasmessa dal Governo alle Camere ai sensi dell'art. 2, comma 6, della legge n. 42 del 2009.

Secondo la ricorrente, le disposizioni impugnate, comportando una contrazione delle entrate regionali che sarebbe quantificabile, «da prime e approssimative stime, elaborate utilizzando come fonte primaria la relazione della COPAFF del 30 giugno 2010», in circa settecento milioni di euro per ciascun anno, determinerebbero inoltre, in assenza di meccanismi compensativi, uno squilibrio nelle disponibilità finanziarie regionali tale da pregiudicare la possibilità, per la Regione, di esercitare le proprie funzioni, con conseguente violazione anche degli artt. 81 e 119, quarto comma, Cost. (sono citate, a proposito delle conseguenze, sul piano costituzionale, di un siffatto squilibrio, le sentenze della Corte costituzionale n. 307 del 1983, n. 123 del 1992, n. 370 del 1993, n. 138 del 1999, n. 376 del 2003, n. 260 del 2004 e n. 417 del 2005).

Quanto, in particolare, al primo di detti parametri costituzionali, la Regione ricorrente evidenzia che «le richiamate disposizioni del D.Lgs. 23/2011 sottraggono alla Regione siciliana un cospicuo gettito finanziario senza stabilire con quali risorse finanziarie esso possa essere sostituito».

Quanto al secondo di detti parametri, la ricorrente afferma di essere consapevole della sua applicabilità alle Regioni a statuto speciale, ai sensi dell'art. 10, comma 1, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 1 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), solo per le parti in cui prevede forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite. La Regione siciliana «tuttavia» ne deduce la violazione per lesione sia delle proprie attribuzioni che di quelle degli enti locali siciliani (in ordine alla legittimazione delle Regioni ad impugnare la legge statale anche per



la lesione delle attribuzioni degli enti locali, la ricorrente cita le sentenze della Corte costituzionale n. 196 del 2004, n. 417 del 2005, n. 95 e n. 169 del 2007 e n. 298 del 2009), perché «non solo la Regione ma pure i Comuni siciliani, in applicazione del decreto, verrebbero a disporre di mezzi finanziari insufficienti per l'adempimento dei propri compiti». Con riguardo, in particolare, alla lesione delle attribuzioni dei Comuni siciliani, la ricorrente afferma che «l'ammontare del gettito della devoluzione e/o compartecipazione ai tributi erariali, nella previsione del decreto legislativo in esame [...] non risulta idoneo a garantire un ammontare uguale agli attuali trasferimenti provenienti dallo Stato». Ciò anche considerando le nuove entrate previste dal d.lgs. n. 23 del 2011 costituite dall'imposta di soggiorno di cui all'art. 4, dall'imposta di scopo di cui all'art. 6, dal recupero dell'evasione fiscale e dalla cedolare secca di cui all'art. 3 (a proposito della quale ultima la ricorrente osserva, peraltro, che essa «comunque si ascrive integralmente alla spettanza regionale» e che «ammesso che, nella emananda normativa di attuazione, si scelga la compartecipazione agli enti locali», il suo gettito è assai aleatorio tenuto conto della facoltatività dell'opzione per il regime di detta cedolare). La ricorrente sottolinea infine la difficile applicabilità, per i Comuni siciliani, dei sistemi perequativi, tenuto conto che il sistema dell'autonomia finanziaria della Regione siciliana «ascrive alla integrale spettanza della medesima quei tributi che nella relativa previsione dovrebbero alimentare il fondo».

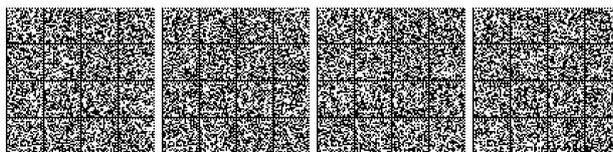
Secondo la ricorrente, infine, l'art. 2 del d.lgs. n. 23 del 2011, attribuendo ai Comuni il gettito o quote del gettito di tributi di spettanza della Regione siciliana, viola anche l'art. 14, lettera o), dello statuto speciale, «in quanto finisce col far carico alla Regione siciliana di ulteriori competenze che, come di recente ribadito da Codesta Corte con la sentenza n. 442 del 2008, non sono riconducibili alla previsione dell'art. 14, lett. o) dello Statuto siciliano e non possono comunque assegnarsi con legge ordinaria».

2. – Si è costituito nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che tutte le questioni siano dichiarate inammissibili o infondate.

2.1.– Secondo la difesa dello Stato, le questioni promosse sarebbero, anzitutto, inammissibili, perché, ai sensi dell'impugnato comma 2 dell'art. 14 del d.lgs. n. 23 del 2011 – sia del suo alinea che delle sue due lettere a) e b), le quali si limiterebbero ad elencare «oggetti e criteri [...] che costituiscono meri elementi di orientamento da tenere in particolare considerazione in vista dell'applicazione del richiamato art. 27» della legge n. 42 del 2009 – «l'ingresso delle disposizioni del decreto legislativo [...] nell'ordinamento delle Regioni speciali in tanto potrà avvenire in quanto le stesse siano recepite nelle fonti di attuazione dello statuto, ovvero si addivenga ad una revisione di quest'ultimo, secondo le forme previste ed ove effettivamente necessario».

Siffatta lettura dell'art. 14, comma 2, si imporrebbe anche alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 201 del 2010. Con tale pronuncia la Corte, da un canto, ha affermato che, in base all'art. 1, comma 2, della legge n. 42 del 2009, gli unici principi di tale legge di delegazione sul federalismo fiscale applicabili alle Regioni a statuto speciale sono quelli contenuti negli artt. 15, 22 e 27, con conseguente dichiarazione di inammissibilità del ricorso proposto dalla Regione siciliana avverso disposizioni della stessa legge n. 42 del 2009 contenenti principi e criteri di delega non applicabili alla Regione; d'altro canto, ha chiarito gli ambiti operativi e le funzioni del «tavolo di confronto» tra il Governo e ciascuna Regione a statuto speciale e Provincia autonoma istituito, presso la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, dall'art. 27, comma 7, della legge n. 42 del 2009, precisando che detto «tavolo» «rappresenta [...] il luogo in cui si realizza, attraverso una permanente interlocuzione, il confronto tra lo Stato e le autonomie speciali per quanto attiene ai profili perequativi e finanziari del federalismo fiscale delineati dalla citata legge di delegazione, secondo il principio di leale collaborazione espressamente richiamato dalla stessa disposizione censurata». Sarebbe quindi «chiaro» – secondo la parte resistente – che, «fino a quando non sarà ultimato l'iter procedurale previsto dall'art. 27 della legge n. 42/2009, [...] richiamato dall'art. 14, comma 2, del D.lgvo n. 23 del 2011, non potrà verificarsi alcuna concreta ed immediata violazione delle norme statutarie e delle relative disposizioni di attuazione»; in effetti, neppure «la decorrenza e le modalità di applicazione» delle disposizioni di cui alle lettere a) e b) del comma 2 dell'art. 14 «sono fissate dalla norma ma devono essere stabilite con le procedure di cui all'art. 27 della legge n. 42/2009 e, quindi, con specifiche norme di attuazione degli statuti di autonomia, la cui approvazione ha come presupposto l'intesa con la regione interessata». Risulterebbe «a questo punto [...] evidente» – sempre secondo la difesa dello Stato – «che la *ratio* della disposizione di cui all'art. 14, comma 2, del d.lgvo n. 23 del 2011 sia garantire, con il rinvio all'art. 27 della legge n. 42 del 2009, che l'attuazione della riforma sia rispettosa delle competenze e delle attribuzioni delle autonomie speciali preoccupandosi che venga effettivamente assicurata la neutralità finanziaria nei confronti degli enti di autonomia differenziata».

Tale interpretazione delle disposizioni denunciate troverebbe ulteriore conferma sia nella relazione illustrativa al d.lgs. n. 23 del 2011 – in particolare, nella parte di essa relativa all'art. 2 – sia nella circostanza che i provvedimenti di attuazione del d.lgs. n. 23 del 2011, il cui *iter* di adozione era ancora in corso, si riferivano soltanto alle Regioni a statuto ordinario.



La difesa dello Stato afferma, conclusivamente, che «nessuna concreta lesione si è verificata, né può verificarsi, in danno alla Regione siciliana, delle altre Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome, in considerazione degli spazi di autonomia che ad esse sono assicurati».

2.2. – Le questioni promosse sarebbero, poi, inammissibili o, comunque, infondate, con riguardo alle doglianze avanzate dalla ricorrente in ordine allo squilibrio finanziario che le disposizioni impugnate determinerebbero sul bilancio regionale e in ordine alla lesione che esse recherebbero alle attribuzioni dei Comuni siciliani. Secondo la parte resistente, infatti, tali doglianze sarebbero: *a)* «generiche e del tutto indimostrate»; *b)* «non supportate da indicazione di pertinenti parametri costituzionali». Quanto, in particolare, a questo secondo aspetto, la difesa dello Stato osserva che: *a)* l'art. 37 dello statuto della Regione siciliana «riguarda l'imposta sui redditi delle società, norma che non ha attinenza con l'argomento in esame»; *b)* l'art. 81 Cost. è «manifestamente fuori tema».

2.3. – Quanto, infine, alla questione avente ad oggetto l'art. 2 del d.lgs. n. 23 del 2011, promossa in riferimento all'art. 14, lettera *o)*, dello statuto regionale, la parte resistente deduce: *a)* l'inammissibilità della stessa per la non pertinenza del parametro evocato, atteso che «Ove fosse fondata la prospettazione della Regione siciliana di considerare la disposizione in esame come una sorta di “velata” norma di attuazione realizzata attraverso una legge ordinaria, la Regione avrebbe dovuto invocare la violazione dell'art. 43 dello Statuto»; *b)* comunque, la sua infondatezza, perché l'art. 2 del d.lgs. n. 23 del 2011 «non comporta alcuna attribuzione di competenza in materia di finanza locale alla Regione Sicilia».

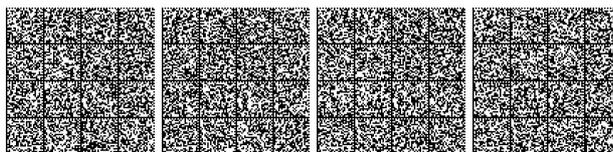
3. – In prossimità della pubblica udienza la Regione siciliana ha depositato una memoria nella quale ha dedotto l'infondatezza dell'eccezione di inammissibilità delle questioni avanzata dalla difesa dello Stato ed ha confermato le argomentazioni esposte nel ricorso in ordine all'illegittimità delle disposizioni impugnate.

In particolare, quanto all'ammissibilità delle questioni, la difesa regionale ribadisce che l'art. 14, comma 2, del d.lgs. n. 23 del 2011, «tenuto conto della divergenza del suo contenuto rispetto a quanto indicato nella legge delega, rende cogente anche per le regioni a statuto speciale le disposizioni del Decreto legislativo [...] rinviandosi alla sede pattizia solo la fissazione di decorrenze e modalità applicative».

Considerato in diritto

1. – La Regione siciliana ha promosso questioni principali di legittimità costituzionale degli artt. 2 [*recte*: i soli commi da 1 a 4 di tale articolo] e 14, comma 2, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale), nonché «delle ulteriori disposizioni del medesimo decreto ad essi correlati [*recte*: correlate] che possono pregiudicare l'autonomia finanziaria della Regione».

1.1. – L'art. 2 è impugnato solo nei commi da 1 a 4 (mancando ogni censura riferita agli altri commi), i quali prevedono, nel quadro del federalismo fiscale municipale introdotto dal decreto legislativo, la devoluzione ai Comuni, a decorrere dall'anno 2011, del gettito o delle quote del gettito di alcuni tributi erariali e stabiliscono, in particolare, che: 1) «In attuazione della [...] legge n. 42 del 2009, e successive modificazioni, ed in anticipazione rispetto a quanto previsto in base al disposto del seguente articolo 7, a decorrere dall'anno 2011 sono attribuiti ai comuni, relativamente agli immobili ubicati nel loro territorio e con le modalità di cui al presente articolo, il gettito o quote del gettito derivante dai seguenti tributi: *a)* imposta di registro ed imposta di bollo sugli atti indicati all'articolo 1 della tariffa, parte prima, allegata al testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131; *b)* imposte ipotecaria e catastale, salvo quanto stabilito dal comma 5; *c)* imposta sul reddito delle persone fisiche, in relazione ai redditi fondiari, escluso il reddito agrario; *d)* imposta di registro ed imposta di bollo sui contratti di locazione relativi ad immobili; *e)* tributi speciali catastali; *f)* tasse ipotecarie; *g)* cedolare secca sugli affitti di cui all'articolo 3, con riferimento alla quota di gettito determinata ai sensi del comma 8 del presente articolo» [comma 1]; 2) «Con riferimento ai tributi di cui alle lettere *a)*, *b)*, *e)* ed *f)*, del comma 1, l'attribuzione del gettito ivi prevista ha per oggetto una quota pari al 30 per cento dello stesso» [comma 2]; 3) «Per realizzare in forma progressiva e territorialmente equilibrata la devoluzione ai comuni della fiscalità immobiliare di cui ai commi 1 e 2, è istituito un Fondo sperimentale di riequilibrio. La durata del Fondo è stabilita in tre anni e, comunque, fino alla data di attivazione del fondo perequativo previsto dall'articolo 13 della citata legge n. 42 del 2009. Il Fondo è alimentato con il gettito di cui ai commi 1 e 2, nonché, per gli anni 2012, 2013 e 2014, dalla compartecipazione di cui al comma 4 secondo le modalità stabilite ai sensi del comma 7» [comma 3]; «Ai comuni è attribuita una compartecipazione al gettito dell'imposta sul valore aggiunto; con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare d'intesa con la Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 3 del decreto



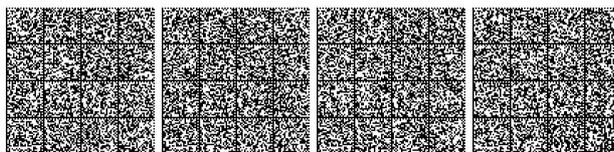
legislativo 28 agosto 1997, n. 281, è fissata la percentuale della predetta compartecipazione e sono stabilite le modalità di attuazione del presente comma, con particolare riferimento all'attribuzione ai singoli comuni del relativo gettito, assumendo a riferimento il territorio su cui si è determinato il consumo che ha dato luogo al prelievo. La percentuale della compartecipazione al gettito dell'imposta sul valore aggiunto prevista dal presente comma è fissata, nel rispetto dei saldi di finanza pubblica, in misura finanziariamente equivalente alla compartecipazione del 2 per cento al gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche. In sede di prima applicazione, e in attesa della determinazione del gettito dell'imposta sul valore aggiunto ripartito per ogni comune, l'assegnazione del gettito ai comuni avviene sulla base del gettito dell'imposta sul valore aggiunto per provincia, suddiviso per il numero degli abitanti di ciascun comune» [comma 4].

1.2. – Il parimenti censurato comma 2 dell'art. 14 del d.lgs. n. 23 del 2011, nel disciplinare l'ambito di applicazione dello stesso decreto legislativo rispetto alle Regioni ad autonomia differenziata, dispone che: «Al fine di assicurare la neutralità finanziaria del presente decreto, nei confronti delle regioni a statuto speciale il presente decreto si applica nel rispetto dei rispettivi statuti e in conformità con le procedure previste dall'articolo 27 della [...] legge n. 42 del 2009, e in particolare: *a*) nei casi in cui, in base alla legislazione vigente, alle regioni a statuto speciale spetta una compartecipazione al gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche ovvero al gettito degli altri tributi erariali, questa si intende riferita anche al gettito della cedolare secca di cui all'articolo 3; *b*) sono stabilite la decorrenza e le modalità di applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 2 nei confronti dei comuni ubicati nelle regioni a statuto speciale, nonché le percentuali delle compartecipazioni di cui alla lettera *a*); con riferimento all'imposta municipale propria di cui all'articolo 8 si tiene conto anche dei tributi da essa sostituiti».

1.3. – Ad avviso della Regione ricorrente, i commi da 1 a 4 dell'art. 2 ed il comma 2 dell'art. 14 del d.lgs. n. 23 del 2011 – in combinato disposto con le non meglio precisate «ulteriori disposizioni» del medesimo decreto «che possono pregiudicare l'autonomia finanziaria della Regione» – prescrivono, da un lato, che il decreto si applichi («il presente decreto si applica») alle Regioni a statuto speciale (comma 2 dell'art. 14) e, dall'altro, che siano devoluti ai Comuni siciliani («sono attribuiti ai comuni»), e non alla Regione siciliana, il gettito derivante da alcuni tributi specificamente elencati dal decreto stesso (commi da 1 a 4 dell'art. 2) e riscossi nell'ambito del territorio della Regione. Tale normativa, per la ricorrente, viola: *a*) gli art. 36 e 37 dello statuto speciale (r.d.lgs. 15 maggio 1946, n. 455, recante «Approvazione dello statuto della Regione siciliana», convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2) e le correlative norme di attuazione (in specie, l'art. 2 del d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, recante «Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria»), perché sottrae alla Regione siciliana entrate tributarie che, invece, le competono in base a detti parametri, in forza dei quali «spettano» alla Regione siciliana (salvo talune particolari eccezioni, nella specie non sussistenti) tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate; *b*) l'art. 81 Cost., perché sottrae alla Regione siciliana «un cospicuo gettito finanziario senza stabilire con quali risorse finanziarie esso possa essere sostituito»; *c*) l'art. 119, quarto comma, Cost., nonché «l'autonomia finanziaria dei Comuni», perché determina una contrazione delle entrate della Regione e dei Comuni siciliani per effetto della quale «non solo la Regione ma pure i Comuni siciliani, in applicazione del decreto, verrebbero a disporre di mezzi finanziari insufficienti per l'adempimento dei propri compiti».

1.4. – L'art. 2 (commi da 1 a 4) del d.lgs. n. 23 del 2011 viene altresì impugnato per violazione dell'art. 14, lettera *o*), dello statuto speciale, perché, prevedendo l'attribuzione ai Comuni siciliani di tributi o quote di tributi di spettanza della Regione, «finisce col far carico alla Regione siciliana di ulteriori competenze» che non sono riconducibili alla previsione del suddetto evocato parametro – il quale attribuisce all'Assemblea regionale la competenza legislativa esclusiva in materia di «regime degli enti locali e delle circoscrizioni relative» – e «non possono comunque assegnarsi con legge ordinaria».

2. – Preliminarmente, deve essere dichiarata l'inammissibilità delle questioni aventi ad oggetto le «ulteriori disposizioni del medesimo decreto [...] che possono pregiudicare l'autonomia finanziaria della Regione». Avendo fatto uso di tale generica formulazione, infatti, la ricorrente ha omissis di indicare puntualmente le disposizioni impugnate e, pertanto, ne ha indebitamente demandato l'individuazione a questa Corte. In tal modo non ha adempiuto quanto richiesto dal combinato disposto degli artt. 34, primo comma, e 23, primo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), secondo cui il ricorrente deve indicare nel ricorso – a pena di inammissibilità della questione – le «disposizioni della legge o dell'atto avente forza di legge dello Stato o di una Regione, viziata da illegittimità costituzionale».



3. – L'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'inammissibilità di tutte le questioni, perché «nessuna concreta lesione si è verificata, né può verificarsi, in danno alla Regione siciliana». Ad avviso della difesa dello Stato, la clausola di salvaguardia contenuta nell'impugnato comma 2 dell'art. 14 – in base alla quale il d.lgs. n. 23 del 2011 si applica nei confronti delle Regioni a statuto speciale «nel rispetto dei rispettivi statuti e in conformità con le procedure previste dall'articolo 27 della [...] legge n. 42 del 2009» – rende «evidente» che «l'ingresso delle disposizioni del decreto legislativo [...] nell'ordinamento delle Regioni speciali in tanto potrà avvenire in quanto le stesse siano recepite nelle fonti di attuazione dello statuto, ovvero si addivenga ad una revisione di quest'ultimo, secondo le forme previste» e garantisce, perciò, il rispetto delle attribuzioni delle autonomie speciali.

L'eccezione non può essere accolta, perché la predetta Avvocatura adduce un argomento di merito – quale è quello dell'inapplicabilità alla Regione ricorrente delle disposizioni impugnate – al fine di sostenere l'inammissibilità, in rito, delle questioni. Contrariamente a quanto ritenuto dalla difesa dello Stato, infatti, la valutazione delle questioni in punto di ammissibilità attiene alla prospettazione della ricorrente e deve essere tenuta distinta da quella in punto di fondatezza. Nella specie, la ricorrente sostiene che le norme impugnate si applicano alla Regione siciliana e da tale applicazione deduce la violazione della propria autonomia finanziaria e di quella dei Comuni siciliani. Appare perciò evidente che l'eventuale inapplicabilità alla Regione delle norme denunciate comporterebbe l'infondatezza delle prospettate questioni e non la loro inammissibilità.

4. – Nel merito, le questioni non sono fondate nei termini di séguito precisati.

4.1. – La ricorrente deduce che l'applicazione alla Regione siciliana del d.lgs. n. 23 del 2011, prevista – a suo avviso – dal denunciato comma 2 dell'art. 14 del d.lgs. n. 23 del 2011, si pone in contrasto con il richiamato disposto degli artt. 36 e 37 dello statuto d'autonomia e con le relative norme di attuazione, perché la compartecipazione dei Comuni al gettito di determinati tributi erariali (l'IVA ed i tributi concernenti la «fiscalità immobiliare»), stabilita dai pure censurati commi da 1 a 4 dell'art. 2 dello stesso decreto, comporta la devoluzione ai Comuni siciliani di un gettito tributario che, derivando da tributi riscossi nel territorio regionale, spetta, invece, alla Regione.

La questione non è fondata, perché, pur non potendosi negare la spettanza alla Regione siciliana del gettito degli indicati tributi riscossi nel suo territorio e, quindi, la potenziale sussistenza del denunciato contrasto, deve ritenersi che proprio questo contrasto rende operante la clausola di «salvaguardia» degli statuti speciali contenuta nel parimenti censurato comma 2 dell'art. 14 del d.lgs. n. 23 del 2011, secondo cui il decreto «si applica nei confronti delle regioni a statuto speciale» solo «nel rispetto dei rispettivi statuti». Ne consegue l'inapplicabilità alla Regione ricorrente dei censurati commi dell'art. 2, in quanto «non rispettosi» dello statuto d'autonomia.

Tale conclusione è coerente con i principi contenuti nella legge di delegazione 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione), la quale, essendo assunta a fondamento del d.lgs. n. 23 del 2011, ne definisce anche i limiti di applicazione. Detta legge, nel suo art. 1, comma 2, al fine di garantire la peculiare autonomia finanziaria riconosciuta alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome, limita la propria applicazione alle Regioni a statuto ordinario, precisando che agli enti ad autonomia differenziata «si applicano [...] esclusivamente le disposizioni di cui agli articoli 15, 22 e 27», purché «in conformità con gli statuti» (sentenza n. 201 del 2010). Una siffatta generale clausola di «salvaguardia» delle autonomie speciali è ribadita dal richiamato art. 27 della stessa legge di delegazione, il quale stabilisce che il concorso delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome al «conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché al patto di stabilità interno ed all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario», deve avvenire, appunto, nel «rispetto degli statuti speciali» e secondo «criteri e modalità» stabiliti da «norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire, con le procedure previste dagli statuti medesimi».

Così interpretata la suddetta clausola di salvaguardia, ne risulta, dunque, l'erroneità del presupposto interpretativo da cui muove la Regione ricorrente, secondo cui le norme censurate sancirebbero l'«obbligo» di applicare il d.lgs. n. 23 del 2011 nei confronti delle Regioni a statuto speciale. Da tale erroneità consegue l'insussistenza del dedotto *vulnus* degli evocati parametri.

4.2. – Dalla rilevata inapplicabilità alla Regione siciliana delle disposizioni denunciate discende l'infondatezza non solo della prima questione prospettata dalla ricorrente, ma anche di tutte le altre questioni promosse, le quali muovono dalla medesima erronea premessa interpretativa che alla Regione si applichino dette disposizioni anche in caso di contrasto con lo statuto speciale.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dei commi da 1 a 4 dell'art. 2 e del comma 2 dell'art. 14 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale), promosse, in riferimento agli artt. 14, lettera o), 36 e 37 dello statuto speciale della Regione siciliana (r.d.lgs. legislativo 15 maggio 1946, n. 455, recante «Approvazione dello statuto della Regione siciliana», convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2) ed alle «relative» norme di attuazione di cui al d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria), nonché agli artt. 81 e 119, quarto comma, della Costituzione e alla «autonomia finanziaria dei Comuni», dalla Regione siciliana con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale delle «ulteriori disposizioni del medesimo decreto ad essi correlati che possono pregiudicare l'autonomia finanziaria della Regione», promosse, in riferimento agli artt. 36 e 37 dello statuto speciale della Regione siciliana ed alle «relative» norme di attuazione di cui al d.P.R. n. 1074 del 1965, nonché agli artt. 81 e 119, quarto comma, Cost. e alla «autonomia finanziaria dei Comuni», dalla Regione siciliana con il medesimo ricorso.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 marzo 2012.

Il Presidente: QUARANTA

Il Redattore: GALLO

Il Cancelliere: MELATTI

Depositata in Cancelleria il 21 marzo 2012.

Il Direttore della Cancelleria: MELATTI

T_120064

N. 65

Ordinanza 7 - 21 marzo 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero - Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Configurazione della fattispecie come reato - Asserita violazione del principio di offensività e dei principi di eguaglianza e ragionevolezza - Omessa descrizione della fattispecie concreta - Omessa motivazione in ordine alla rilevanza - Motivazione per relationem - Manifesta inammissibilità della questione.

- D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, artt. 10-bis e 16, comma 1, rispettivamente aggiunto e modificato dall'art. 1, comma 16, della legge 15 luglio 2009, n. 94; e d. lgs. 28 agosto 2000, n. 274, art. 62-bis, aggiunto dall'art. 1, comma 17, lettera d), della legge 15 luglio 2009, n. 94.
- Costituzione, artt. 3, 13, 25 e 27.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

Giudici : Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI,



ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 10-*bis* e 16, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), rispettivamente aggiunto e modificato dall'art. 1, comma 16, della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), e dell'articolo 62-*bis* del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468), aggiunto dall'art. 1, comma 17, lettera *d*), della citata legge n. 94 del 2009, promosso dal Giudice di pace di Lentini nel procedimento penale a carico di G.O., con ordinanza del 28 ottobre 2010, iscritta al n. 189 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell'anno 2011.

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

udito nella camera di consiglio del 15 febbraio 2012 il Giudice relatore Giuseppe Frigo.

Ritenuto che, con ordinanza del 28 ottobre 2010, pervenuta alla Corte il 2 agosto 2011, il Giudice di pace di Lentini ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 13, 25 e 27 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli articoli 10-*bis* e 16, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), rispettivamente aggiunto e modificato dall'art. 1, comma 16, della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), e dell'articolo 62-*bis* del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468), aggiunto dall'art. 1, comma 17, lettera *d*), della citata legge n. 94 del 2009;

che il giudice *a quo* così testualmente motiva l'ordinanza di rimessione: «ritenuta la non manifesta infondatezza che il D.Lvo n. 286/1998 e 62 bis D.Lvo n. 274/2000 introdotti dall'art. 1 co. 16, 17 Legge n. 94/2009 essendo in contrasto con gli artt. 3-13-25-27 della Costituzione, ordina la sospensione del giudizio in corso e rimette gli atti alla Corte Costituzionale per il relativo giudizio di legittimità»;

che all'ordinanza di rimessione risulta, altresì, allegato un modulo prestampato, non compilato, della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Siracusa, nel quale sono evidenziati plurimi asseriti profili di illegittimità costituzionale – per violazione del principio di offensività (artt. 13, 25 e 27 Cost.) e dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza (art. 3 Cost.) – della disciplina concernente il reato di ingresso e soggiorno illegale nello Stato, previsto dall'art. 10-*bis* del d.lgs. n. 286 del 1998;

che nel giudizio di costituzionalità è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile per carente descrizione della fattispecie concreta e per difetto di motivazione sulla non manifesta infondatezza.

Considerato che l'ordinanza di rimessione presenta evidenti carenze, tali da precludere l'esame del merito della questione;

che il giudice *a quo* omette, infatti, totalmente di descrivere la fattispecie concreta e di motivare in ordine alla rilevanza della questione;

che il rimettente omette, altresì, totalmente di esporre le ragioni per le quali, a suo avviso, le norme denunciate violerebbero i parametri costituzionali evocati;

che tale ultima carenza non può ritenersi sanata dalla mera allegazione all'ordinanza di rimessione di un modulo prestampato della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Siracusa, recante argomentazioni a sostegno della illegittimità costituzionale delle norme censurate: modulo al quale l'ordinanza non fa, peraltro, neppure un esplicito rinvio;

che, infatti, anche qualora si volesse ritenere implicito tale rinvio, è giurisprudenza consolidata di questa Corte che la non manifesta infondatezza della questione non può essere motivata *per relationem*, tramite il mero riferimento ad atti estranei all'ordinanza di rimessione, dovendo il giudice rendere esplicite le ragioni che lo portano a dubitare della costituzionalità della norma con motivazione autosufficiente (*ex plurimis*, sentenze n. 234 del 2011 e n. 143 del 2010);

che la questione va dichiarata, pertanto, manifestamente inammissibile.



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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale degli articoli 10-bis e 16, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), rispettivamente aggiunto e modificato dall'art. 1, comma 16, della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), e dell'articolo 62-bis del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468), aggiunto dall'art. 1, comma 17, lettera d), della citata legge n. 94 del 2009, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 13, 25 e 27 della Costituzione, dal Giudice di pace di Lentini con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 marzo 2012.

Il Presidente: QUARANTA

Il Redattore: FRIGO

Il Cancelliere: MELATTI

Depositata in Cancelleria il 21 marzo 2012.

Il Direttore della Cancelleria: MELATTI

T_120065

N. 66

Sentenza 19 - 23 marzo 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Paesaggio - Norme della Regione Veneto - Regime vincolistico previsto dalla legislazione statale in materia di aree qualificate di interesse paesaggistico - Assimilazione fra le aree individuate dalla legislazione statale come sottratte al regime vincolistico e aree con caratteristiche simili da individuarsi da parte dell'autorità amministrativa regionale - Illegittimo ampliamento dell'ambito di applicazione della deroga nominativamente e tassativamente prevista dalla legislazione statale - Sostanziale delegificazione della materia - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dei beni culturali - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Veneto 26 maggio 2011, n. 10, art. 12.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. s).



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

Giudici : Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 12 della legge della Regione Veneto 26 maggio 2011, n. 10 (Modifiche alla legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 "Norme per il governo del territorio" in materia di paesaggio), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 20 luglio 2011, depositato in cancelleria il 20 luglio 2011, ed iscritto al n. 72 del registro ricorsi 2011.

Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;

udito nell'udienza pubblica del 22 febbraio 2012 il Giudice relatore Paolo Grossi;

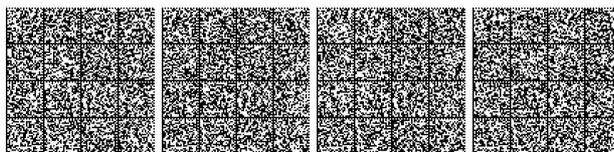
uditi l'avvocato dello Stato Angelo Venturini per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Bruno Barel e Luigi Manzi per la Regione Veneto.

Ritenuto in fatto

1. — Con atto depositato il 20 luglio 2011, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha proposto ricorso in via principale per la declaratoria di illegittimità costituzionale – in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione – dell'articolo 12 della legge della Regione Veneto 26 maggio 2011, n. 10, recante «Modifiche alla legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 "Norme per il governo del territorio" in materia di paesaggio», nella parte in cui aggiunge l'art. 45-*decies* alla legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 (Norme per il governo del territorio).

Il ricorrente sottolinea come, nella giurisprudenza di questa Corte, le nozioni di tutela dell'ambiente e di tutela del paesaggio hanno finito per subire una sostanziale assimilazione semantica, che avrebbe dato vita ad una sorta di «osmosi giuridica». La "materia" della tutela dell'"ambiente/paesaggio" investirebbe, così, beni di carattere primario, la cui cura sarebbe affidata in via esclusiva alla potestà legislativa dello Stato, senza che questa possa essere scalfita dal legislatore regionale nell'esercizio di proprie competenze in materie quali il governo del territorio. Detta disciplina risulterebbe prevista, anzitutto, nel decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della L. 6 luglio 2002, n. 137), del quale vengono rammentate le principali disposizioni in tema di beni paesaggistici.

In questo contesto si collocherebbe la norma oggetto di impugnativa, la quale – nell'introdurre, come descritto, l'art. 45-*decies* nella legge regionale n. 11 del 2004 – prevede, in sintesi, che nei Comuni della Regione Veneto che, alla data del 6 settembre 1985, risultano dotati di strumenti urbanistici generali contenenti denominazioni di zone territoriali omogenee non coincidenti con quelle indicate nel decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della L. 6 agosto 1967, n. 765), sono assimilate alle aree escluse dalla tutela ai sensi dell'art. 142, comma 2, del codice dei beni culturali quelle aree che, alla data suddetta, presentano determinate caratteristiche. Più in particolare, il punto di frizione tra le normative viene individuato nel fatto che, mentre la lettera *a*) del comma 2 dell'art. 142 del codice dei beni culturali escluderebbe, con eccezione «di stretta interpretazione», dal regime dei vincoli, di cui al comma 1, quelle aree «delimitate negli strumenti urbanistici, ai sensi del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, come zone territoriali omogenee



A e B», la disposizione regionale impugnata escluderebbe, invece, (al comma 1, lettera *a*), previa verifica, anche quelle aree «comprese in zone urbanizzate con le caratteristiche insediative e funzionali delle zone A e B».

Altrettanto sarebbe a dirsi anche della ipotesi di cui alla lettera *b*) del medesimo comma 1 della disposizione censurata, che, con riferimento alle «aree a destinazione pubblica, quali strade, piazze ed aree a verde», introdurrebbe ipotesi derogatorie non contemplate dall'art. 142 del codice dei beni culturali, solo tralaticciamente richiamato.

Ne deriverebbe, secondo il ricorrente, il contrasto dell'intero art. 12 denunciato – ivi compresi i commi 2 e 3, per intima connessione con le precedenti norme – con l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., perché invaderebbe la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela ambientale e del paesaggio, come puntualizzato dalla giurisprudenza costituzionale evocata.

La norma impugnata consentirebbe, infatti, che, «in aree sottoposte a tutela paesaggistica, siano indiscriminatamente realizzati o mantenuti interventi che prescindono dalla necessaria autorizzazione paesistica ex art. 142 del codice dei beni culturali, in tal modo incidendo su materia riservata alla competenza esclusiva statale ex art. 117 secondo comma lettera *s*)». Introducendo, in particolare, una deroga alla normativa statale, la disposizione censurata consentirebbe «una urbanizzazione non consona alla disciplina statale paesaggistica»: nel permettere, infatti, «la costruzione o il mantenimento di opere nelle aree interessate», non si osserverebbe la disciplina statale che richiede «in via obbligatoria, sussistendo il vincolo paesaggistico, la necessaria autorizzazione da rilasciarsi entro i limiti prefissati dal legislatore nazionale». Autorizzazione che – conclude il ricorrente – costituisce momento indefettibile per la effettiva tutela delle aree sottoposte a vincolo, con la conseguenza che «non può competere alla Regione adottare norme che, in buona sostanza, eliminando il vincolo paesaggistico, vanifichino lo strumento autorizzatorio e consentano una urbanizzazione in violazione degli uniformi standards di protezione validi su tutto il territorio nazionale».

2. — Costituendosi in giudizio, la Regione Veneto ha concluso per una declaratoria di infondatezza della questione sollevata.

Dopo aver sottolineato come la legislazione regionale sia stata sempre attenta a tutelare i valori dell'ambiente e del paesaggio, nello spirito delineato dall'art. 9 Cost., la Regione ha osservato come la legge regionale n. 10 del 2011 sia stata emanata proprio per dare attuazione all'art. 117, terzo comma, Cost. ed al codice dei beni culturali e del paesaggio; in tale cornice dovrebbe, dunque, essere interpretata la disposizione oggetto di censura.

La normativa statale avrebbe esteso, fin dal decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312 (Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale), convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1985, n. 431, il controllo dello Stato sui beni paesaggistici procedendo alla individuazione di quelli rientranti nelle categorie generali meritevoli di tutela; al tempo stesso, avrebbe escluso determinate aree, da sottrarre a quelle categorie astratte, secondo una linea chiara nei suoi intendimenti: «generalizzare la tutela a tutte le aree non ancora urbanizzate aventi le particolari localizzazioni indicate». Non vi sarebbe dunque – come lamentato dal Governo – una regola generale alla quale si giustappone una eccezione di stretta interpretazione, ma soltanto una regola generale che «individua il proprio oggetto in parte con una definizione in positivo (localizzazione delle aree), in parte con una definizione in negativo (purché non ancora urbanizzate)».

Per identificare le aree già urbanizzate, la normativa statale distinguerebbe a seconda che il Comune disponga o meno di uno strumento urbanistico: ove ne fosse privo, si farebbe «riferimento alla nozione di centro abitato perimetrato, che sostanzialmente circoscrive il tessuto edilizio esistente e continuo»; ove, invece, ne fosse dotato, si escluderebbero dal vincolo le zone A e B (rispettivamente corrispondenti, secondo la disciplina dettata dal ricordato decreto ministeriale n. 1444 del 1968, al “centro storico” ed al “tessuto edilizio consolidato”). Nella Regione Veneto, peraltro, nel 1985 molti Comuni dotati di PRG non identificavano centri storici e tessuto edilizio consolidato come zone formalmente denominate “A” e “B”, ma attraverso locuzioni variegata.

A differenza di quanto accaduto in passato (quando nessuno aveva espresso dubbi sulla identificazione delle aree soggette a vincolo paesaggistico), solo di recente organi statali avrebbero espresso l'orientamento secondo cui si potrebbe tenere conto delle indicazioni dei PRG solo se questi, alla data di riferimento (1985), abbiano utilizzato formalmente l'espressione “zona A” o “zona B”: in mancanza di tale indicazione, anche le aree urbanizzate del centro e della città consolidata dovrebbero ritenersi assoggettate a vincolo paesaggistico generalizzato. Cosicché, «paradossalmente, se il Comune fosse stato privo di PRG, l'intero centro abitato sarebbe stato escluso dal vincolo; col PRG, tutto il centro abitato sarebbe soggetto a vincolo, nel caso di omesso uso della terminologia formale “zona A” e “zona B”».

Ne deriverebbe un'«estensione amplissima del territorio vincolato, fino a comprendere qualunque tipo di intervento edilizio anche minore su edifici del tessuto urbano consolidato» e, «dal punto di vista del cittadino», un «trattamento diseguale di situazioni uguali (zone urbanizzate oggettivamente omogenee, non sottoposte a vincolo solo se descritte nel PRG con le parole “zona A” e “zona B”) e [un] trattamento uguale di situazioni diseguali (vincolo imposto sia su aree libere che su aree urbanizzate ed edificate totalmente solo perché non etichettate dai PRG come zona “A” o “B”)».



In presenza, dunque, di «una situazione lesiva dell'affidamento riposto dai cittadini su un assetto normativo consolidatosi per 25 anni», la Regione avrebbe introdotto la previsione censurata, che si limiterebbe a istituire un procedimento attraverso il quale verificare se le zone non formalmente denominate, nei PRG in essere nel 1985, come “zona A” e “zona B” «soddisfacessero comunque tutti i criteri indicati dal d.m. n. 1444 del 1968 come atti a caratterizzare le zone classificabili come A e B»: la disposizione avrebbe, dunque, «natura ricognitiva e tecnica», destinata soltanto «a supplire alla omessa indicazione delle lettere A e B da parte dei pianificatori del tempo» o a «colmare un gap meramente terminologico». L'assimilazione verrebbe «estesa alle aree pubbliche che costituiscono parte integrante delle zone meritevoli di essere anche formalmente definite A e B», giacché «se il vincolo paesaggistico generalizzato non ha ragion d'essere sulla città consolidata», «non l'ha neppure sulle strade e piazze e parcheggi che si trovano entro le ridette zone a formarne parte integrante e inscindibile», a prescindere dal simbolo letterale con cui tali zone sono state indicate nei PRG.

3. — In prossimità dell'udienza, il ricorrente ha depositato una memoria con la quale, nell'insistere nella propria richiesta, ha contrastato l'argomento secondo cui, con la disposizione impugnata, «la Regione si sarebbe limitata ad una interpretazione sostanziale e non formale dell'art. 142 del Codice dei beni culturali»: una «interpretazione autentica» di quest'ultima disposizione dovrebbe, infatti, essere «rimessa allo Stato», risultando eccedente «una norma regionale che interpreta una norma statale individuandone l'ambito di applicazione sulla base di un'auto-affermata ipotesi ermeneutica».

D'altra parte, la prevista «equiparazione tra aree omogenee» — con «ulteriore indebita estensione del giudizio di equiparazione anche agli spazi pubblici ricompresi» nel territorio urbanizzato, e «ciò malgrado le aree siano state denominate correttamente con riferimento al d.m. 2 aprile 1968 (aree F)» — escluderebbe «radicalmente a livello amministrativo la partecipazione delle amministrazioni statali competenti in materia», «relegando la tutela statale ad una tutela meramente giudiziaria» e mirando «sostanzialmente a restringere l'ambito applicativo delle misure di tutela introdotte dalla legge “Galasso”».

Considerato in diritto

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto ricorso in via principale, con il quale ha chiesto dichiararsi, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, l'illegittimità costituzionale dell'articolo 12 della legge della Regione Veneto 26 maggio 2011, n. 10 (Modifiche alla legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 “Norme per il governo del territorio” in materia di paesaggio), nella parte in cui aggiunge l'art. 45-*decies* alla legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 (Norme per il governo del territorio).

Osserva, al riguardo, il ricorrente che la norma oggetto di impugnativa, in violazione del parametro costituzionale che assegna alla legislazione esclusiva dello Stato la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, introduce deroghe al regime vincolistico previsto dalla legislazione dello Stato in materia di aree qualificate di interesse paesaggistico. In particolare, la disposizione censurata prevede che nei Comuni della Regione Veneto che, alla data del 6 settembre 1985, risultassero dotati di strumenti urbanistici generali contenenti denominazioni di zone territoriali omogenee non coincidenti con quelle indicate nel decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della L. 6 agosto 1967, n. 765), sono assimilate alle aree escluse dalla tutela, ai sensi dell'art. 142, comma 2, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della L. 6 luglio 2002, n. 137), quelle aree che, alla data suddetta del 6 settembre 1985, sono «a) comprese in zone urbanizzate con le caratteristiche insediative e funzionali delle zone A e B, previa verifica della loro corrispondenza ai parametri quantitativi di cui all'art. 2 del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444; b) a destinazione pubblica, quali strade, piazze, ed aree a verde, purché incluse nel territorio urbanizzato individuato ai sensi dell'art. 142, comma 2, del Codice [dei beni culturali e del paesaggio] e ai sensi della lettera a)». La disciplina statale, dettata dall'art. 142, comma 2, del citato d.lgs. n. 42 del 2004, stabilisce, invece — per quanto qui rileva —, che i vincoli di cui al comma 1 dello stesso articolo non si applicano alle aree che, alla data del 6 settembre 1985, «erano delimitate negli strumenti urbanistici, ai sensi del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, come zone territoriali omogenee A e B». Da ciò deriverebbe, secondo il ricorrente, un illegittimo ampliamento dell'ambito di applicazione della deroga al regime vincolistico, risultando escluse dal vincolo paesaggistico *ex lege* anche aree



identificabili con «denominazioni di zone territoriali omogenee non coincidenti con quelle indicate nel decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444», purché comprese, come già precisato, in zone urbanizzate con le caratteristiche insediative e funzionali delle zone A e B.

2. — La questione è fondata.

3. — Questa Corte ha avuto modo di affermare come la stessa qualificazione di «norma di grande riforma economico-sociale» — che già designava il sistema vincolistico in materia di paesaggio introdotto dalla cosiddetta “legge Galasso” — dovesse essere mantenuta in riferimento, proprio, all’art. 142 del d.lgs. n. 42 del 2004, la cui elencazione delle aree vincolate per legge rappresentava nella sostanza un *continuum* rispetto alla precedente disciplina (sentenza n. 164 del 2009). Per altro verso, a sottolineare l’assoluta centralità di tale disciplina — ed il risalto che, sul piano costituzionale, ad essa deve essere effettivamente riconosciuto —, sta anche l’osservazione per la quale, attraverso le disposizioni dettate dal codice dei beni culturali e del paesaggio, proprio laddove hanno reintrodotto la tipologia dei beni paesaggistici e ne hanno operato la relativa ricognizione, si è inteso dare «attuazione al disposto del (citato) articolo 9 della Costituzione, poiché la prima disciplina che esige il principio fondamentale della tutela del paesaggio è quella che concerne la conservazione della morfologia del territorio e dei suoi essenziali contenuti ambientali» (sentenza n. 367 del 2007). Ci si muove, dunque, nell’ambito di una rigorosa tipizzazione di tassative ipotesi vincolistiche, alla quale corrisponde una altrettanto dettagliata previsione di casi, ugualmente nominati e tassativi, di deroga.

Ebbene, nel caso di specie, la normativa regionale impugnata opera una modifica sostanziale del regime delle esclusioni dalla tutela prevista dal codice dei beni culturali e del paesaggio, attraverso una “assimilazione” fra aree individuate dalla legislazione statale come sottratte al regime vincolistico e aree che, pur con denominazioni diverse rispetto a quelle indicate nel decreto ministeriale n. 1444 del 1968, presenterebbero, rispetto alle prime, caratteristiche similari, sia pure *per relationem*. Si tratta, dunque, di una operazione normativa da ritenersi in sé non consentita, in quanto direttamente incidente su materia riservata alla legislazione statale, rispetto alla quale la legislazione regionale può solo fungere da strumento di ampliamento del livello della tutela del bene protetto e non — all’inverso, come nel caso qui in esame — quale espediente dichiaratamente volto ad introdurre una restrizione dell’ambito della tutela, attraverso l’incremento della tipologia delle aree cui il regime vincolistico non si applica.

Non è, infatti, senza significato rammentare, sul punto, come questa Corte, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale proprio dell’art. 40 della legge urbanistica della Regione Veneto (legge n. 11 del 2004) — ora, tra l’altro, modificato dalla disposizione oggetto di impugnativa — ne abbia escluso il contrasto con la normativa statale in tema di tutela dei beni culturali in quanto, appunto, funzionale alla tutela non già sostitutiva di quella statale, bensì aggiuntiva, nella disciplina del governo del territorio (sentenza n. 232 del 2005).

D’altra parte, anche ove si ritenesse di annettere, come la difesa della Regione sembra prospettare, una portata restrittiva al concetto di “assimilazione” utilizzato dalla disposizione denunciata, resterebbe il fatto che un simile procedimento, ancorché apparentemente ricognitivo, e tuttavia ampliativo, della deroga (trattandosi di identificare “ora per allora” le caratteristiche di omogeneità fra le aree), potrebbe essere previsto e disciplinato soltanto da una legge statale, avuto riguardo, fra l’altro, alla esigenza di attribuire ad una siffatta previsione una portata generale e uniforme, valida, cioè, per tutto il territorio nazionale.

Né può tacersi come, attraverso la previsione normativa oggetto di censura, la Regione Veneto sia giunta a prevedere una sostanziale “delegificazione” della materia, risultando in concreto demandata all’autorità amministrativa l’individuazione dei territori che presentavano, alla data del 6 settembre 1985, caratteristiche analoghe a quelle inserite nelle zone “A” e “B” degli strumenti urbanistici generali. Sicché, mentre in riferimento ad alcune aree la deroga al vincolo risulta “cristallizzata” dalla legislazione statale, con efficacia *erga omnes* e con un vincolo di intangibilità che scaturisce dalla legge, in riferimento ad altre aree, secondo la norma censurata, la deroga finirebbe per essere direttamente determinata dall’amministrazione locale, senza che — per di più — lo Stato risulti in alcun modo chiamato a partecipare al relativo procedimento.

La disposizione impugnata deve pertanto essere dichiarata costituzionalmente illegittima, in quanto contrastante con l’art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 12 della legge della Regione Veneto 26 maggio 2011, n. 10 (Modifiche alla legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 "Norme per il governo del territorio" in materia di paesaggio).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 marzo 2012.

Il Presidente: QUARANTA

Il Redattore: GROSSI

Il Cancelliere: MELATTI

Depositata in Cancelleria il 23 marzo 2012.

Il Direttore della Cancelleria: MELATTI

T_120066

N. 67

Sentenza 19 - 23 marzo 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Intervento volontario *ad adiuvandum* - Mancanza della qualità di parte nei giudizi *a quibus* - Carenza di un interesse qualificato inerente in modo diretto e immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio - Inammissibilità dell'intervento. Elezioni - Norme della Regione Siciliana - Elezione del sindaco - Incompatibilità tra la carica di sindaco o di assessore di comuni con popolazione superiore a ventimila abitanti con la carica di deputato dell'Assemblea regionale - Mancata previsione - Ricorso del Governo - Eccezione di inammissibilità della questione per omessa indicazione dei parametri statutarî sull'assetto delle competenze - Reiezione.

- Legge della Regione siciliana 24 giugno 1986, n. 31, in combinato disposto con la legge della Regione siciliana 26 agosto 1992, n. 7.
- Costituzione, artt. 3, 51 e 97.

Elezioni - Norme della Regione Siciliana - Elezione del sindaco - Incompatibilità tra la carica di sindaco o di assessore di comuni con popolazione superiore a ventimila abitanti con la carica di deputato dell'Assemblea regionale - Mancata previsione - Ricorso del Governo - Eccezione di inammissibilità della questione per carenza di descrizione della fattispecie - Reiezione.

- Legge della Regione siciliana 24 giugno 1986, n. 31, in combinato disposto con la legge della Regione siciliana 26 agosto 1992, n. 7.
- Costituzione, artt. 3, 51 e 97.

Elezioni - Norme della Regione Siciliana - Elezione del sindaco - Incompatibilità tra la carica di sindaco o di assessore di comuni con popolazione superiore a ventimila abitanti con la carica di deputato dell'Assemblea regionale - Mancata previsione - Ricorso del Governo - Eccezione di inammissibilità della questione per assenza di autonoma motivazione in ordine ai parametri evocati - Reiezione.

- Legge della Regione siciliana 24 giugno 1986, n. 31, in combinato disposto con la legge della Regione siciliana 26 agosto 1992, n. 7.
- Costituzione, artt. 3, 51 e 97.

Elezioni - Norme della Regione Siciliana - Elezione del sindaco - Incompatibilità tra la carica di sindaco o di assessore di comuni con popolazione superiore a ventimila abitanti con la carica di deputato dell'Assemblea regionale - Mancata previsione - Ricorso del Governo - Eccezione di inammissibilità della questione per mancata sperimentazione di una interpretazione costituzionalmente orientata - Reiezione.

- Legge della Regione siciliana 24 giugno 1986, n. 31, in combinato disposto con la legge della Regione siciliana 26 agosto 1992, n. 7.
- Costituzione, artt. 3, 51 e 97.



Elezioni - Norme della Regione Siciliana - Elezione del sindaco - Incompatibilità tra la carica di sindaco o di assessore di comuni con popolazione superiore a ventimila abitanti con la carica di deputato dell'Assemblea regionale - Mancata previsione - Irragionevolezza in relazione alla analoga fattispecie della sentenza n.143 del 2010 che ha dichiarato l'incostituzionalità della legge regionale in materia di elezione dei deputati dell'Assemblea regionale siciliana - Indefettibile esigenza di uniformità - Necessità di colmare una identica lacuna di cui la Corte ha già affermato la incostituzionalità rispetto ad altra legge - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Legge della Regione siciliana 24 giugno 1986, n. 31, in combinato disposto con la legge della Regione siciliana 26 agosto 1992, n. 7.
- Costituzione, artt. 3, 51 e 97.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

Giudici : Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale della legge della Regione siciliana 24 giugno 1986, n. 31 (Norme per l'applicazione nella Regione siciliana della legge 27 dicembre 1985, n. 816, concernente aspettative, permessi e indennità degli amministratori locali. Determinazione delle misure dei compensi per i componenti delle commissioni provinciali di controllo. Norme in materia di ineleggibilità e incompatibilità per i consiglieri comunali, provinciali e di quartiere), in combinato disposto con la legge della Regione siciliana 26 agosto 1992, n. 7 (Norme per l'elezione con suffragio popolare del Sindaco. Nuove norme per l'elezione dei consigli comunali, per la composizione degli organi collegiali dei comuni, per il funzionamento degli organi provinciali e comunali e per l'introduzione della preferenza unica), promossi dal Tribunale di Palermo con due ordinanze del 21 gennaio 2011, iscritte ai numeri 89 e 90 del registro ordinanze 2011, e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 22, prima serie speciale, dell'anno 2011.

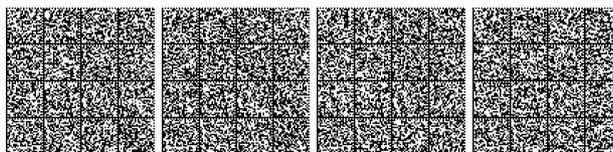
Visti l'atto di costituzione di Carlo Gambino, nonché gli atti di intervento della Regione siciliana e di Raffaele Giuseppe Nicotra;

udito nell'udienza pubblica del 14 febbraio 2012 il Giudice relatore Paolo Grossi;

uditi gli avvocati Beatrice Fiandaca e Carlo Aquilia per la Regione siciliana.

Ritenuto in fatto

1. — Chiamato a pronunciarsi in due giudizi, promossi da un cittadino elettore nei confronti (tra l'altro) di due deputati regionali, successivamente nominati assessori del Comune di Monreale, per accertare in capo ai convenuti la sussistenza della causa sopravvenuta di incompatibilità tra tali cariche, con conseguenziale decadenza da quella di assessore nel caso di mancato esercizio dell'opzione entro dieci giorni dalla notificazione del ricorso, il Tribunale di Palermo, prima sezione civile, con due ordinanze di contenuto identico emesse il 21 gennaio 2011, ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 51 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale della legge della Regione siciliana 24 giugno 1986, n. 31 (Norme per l'applicazione nella Regione siciliana della legge 27 dicembre 1985, n. 816, concernente aspettative, permessi e indennità degli amministratori locali. Determinazione delle misure dei compensi per i componenti delle commissioni provinciali di controllo. Norme in materia di ineleggibilità e incompatibilità per



i consiglieri comunali, provinciali e di quartiere), «così come successivamente modificata ed attualmente vigente, nel combinato disposto» con la legge della Regione siciliana 26 agosto 1992, n. 7 (Norme per l'elezione con suffragio popolare del Sindaco. Nuove norme per l'elezione dei consigli comunali, per la composizione degli organi collegiali dei comuni, per il funzionamento degli organi provinciali e comunali e per l'introduzione della preferenza unica), «nella parte in cui non prevede che la carica di sindaco o di assessore di comuni con popolazione superiore a ventimila abitanti sia incompatibile con la carica di deputato dell'Assemblea Regionale».

Il Tribunale esclude che (come viceversa sostenuto dal ricorrente a sostegno della domanda) possa nella specie trovare applicazione diretta la sentenza n. 143 del 2010 – con la quale la Corte ha dichiarato l'incostituzionalità della legge regionale 20 marzo 1951, n. 29 (Elezione dei Deputati all'Assemblea regionale siciliana), come modificata dalla legge regionale 5 dicembre 2007, n. 22 (Norme in materia di ineleggibilità e di incompatibilità dei deputati regionali), «nella parte in cui non prevede l'incompatibilità tra l'ufficio di deputato regionale e la sopravvenuta carica di sindaco e assessore di un Comune compreso nel territorio della Regione con popolazione superiore a ventimila abitanti» – giacché tale pronuncia è circoscritta alle situazioni di incompatibilità alla carica di deputato regionale ed il principio di stretta interpretazione che caratterizza la materia elettorale non consente di equiparare tale causa di incompatibilità alle cause di incompatibilità alla carica di assessore comunale, anche in presenza della medesima fattispecie sottostante.

Il rimettente afferma, dunque, la rilevanza della questione, in ragione del fatto che le situazioni di incompatibilità *de quibus* trovano in Sicilia la loro espressa regolamentazione negli artt. 10 e 11 della censurata legge regionale n. 31 del 1986, nonché nell'art. 12 della legge regionale n. 7 del 1992, e che, considerata la potestà esclusiva della Regione in materia di ordinamento degli enti locali (ex art. 14 dello statuto di autonomia, di cui al regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, recante «Approvazione delle statuto della Regione siciliana», convertito nella legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2), non sono neppure applicabili le specifiche previsioni di incompatibilità di cui agli artt. 65 e 68 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali).

Nel merito, «alla luce del quadro normativo risultante dalla sentenza n. 143 del 2010», il giudice *a quo* deduce, innanzitutto, la violazione dell'art. 3 Cost., «atteso che, a fronte di cause di incompatibilità che presentano la medesima *ratio*, sostanziando ipotesi di potenziale conflitto tra le funzioni di deputato regionale e l'espletamento di altre cariche elettive [...], mentre la sopravvenuta nomina alla carica di sindaco o di assessore dei comuni compresi nel territorio della Regione, con popolazione superiore a 20 mila abitanti sostanzia un'ipotesi di incompatibilità alla carica di deputato regionale, tale conseguenza non sussiste per la carica di sindaco o di assessore comunale che può essere ricoperta alla stregua della legislazione vigente da chi sia deputato regionale».

Inoltre, il Tribunale – sottolineato che il predetto decreto legislativo n. 267 del 2000 prevede (agli artt. 65, comma 1, e 68, comma 2) non solo la incompatibilità con l'ufficio di consigliere regionale dei presidenti ed assessori provinciali e dei sindaci ed assessori di un comune compreso nel territorio regionale, ma anche che «le cause di incompatibilità, sia che esistano al momento della elezione, sia che sopravvengano ad essa, importano la decadenza dalle predette cariche» – osserva che la Regione siciliana, pur nell'esercizio della propria potestà legislativa primaria, tuttavia non può sottrarsi, se non ove ricorrano «condizioni peculiari locali», all'applicazione dei principi enunciati dalla legge 2 luglio 2004, n. 165 (Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione), che siano espressivi dell'esigenza indefettibile di uniformità imposta dagli artt. 3 e 51 Cost., tra i quali appunto la previsione del parallelismo tra le cause di incompatibilità e le cause di ineleggibilità sopravvenute, con riguardo all'esigenza, indicata dalla legge, di preservare la libertà nell'esercizio della carica di consigliere o comunque i principi espressi dall'art. 97 Cost. con riguardo all'operato della pubblica amministrazione. Esisterebbero, infatti «ragioni che ostano all'unione nella stessa persona delle cariche di sindaco o assessore comunale e di consigliere regionale e nella necessità conseguente che la legge predisponga cause di incompatibilità idonee a evitare le ripercussioni che da tale unione possano derivare sulla distinzione degli ambiti politico-amministrativi delle istituzioni locali e, in ultima istanza, sull'efficienza e sull'imparzialità delle funzioni, secondo quella che è la *ratio* delle incompatibilità».

2. — Si è costituito il cittadino elettore, ricorrente nei giudizi principali, che ha concluso per la inammissibilità o per la infondatezza della sollevata questione, sostenendo che il Tribunale adito avrebbe potuto definire il giudizio medesimo senza proporre l'odierno incidente di costituzionalità. In particolare, la parte contesta l'erroneità della affermazione del rimettente che – pur dando atto di essere in presenza alla «medesima fattispecie» già regolata con la citata sentenza n. 143 del 2010 – ha ritenuto che l'incompatibilità tra le due cariche in questione possa rilevare solo in riferimento alla carica di deputato regionale, con ciò però ignorando il fondamentale principio di «bilateralità» nella materia *de qua*, che (secondo la Corte: sentenza n. 276 del 1997 e sentenza n. 277 del 2011, richiamata quest'ultima nella memoria di udienza) «finisce con il tutelare [...] non solo la carica per la quale l'elezione è disposta, ma anche la carica il cui esercizio è ritenuto incompatibile con la candidatura in questione». Osserva dunque la parte che il rimettente – nonostante la Corte abbia ritenuto che il cumulo degli uffici rileva come causa di incompatibilità anche nel caso in cui esso sia sopravvenuto



all'elezione, imponendo di esercitare l'opzione in favore di una delle due cariche ricoperte (sentenza n. 143 del 2010) – non ha chiarito come detto principio di bilateralità possa contrastare con quello di stretta interpretazione.

3. — È intervenuta la Regione siciliana concludendo, in primo luogo, per l'inaammissibilità della questione, in ragione dell'omessa indicazione dei parametri statuari che sarebbero stati violati, della carenza di descrizione della fattispecie, della mancata sperimentazione di una interpretazione costituzionalmente orientata e della assenza di autonoma motivazione, in ordine alla asserita violazione degli evocati parametri, apoditticamente richiamata *per relationem* agli scritti difensivi della parte. La Regione ne deduce, inoltre, la ininfluenza ai fini della decisione, poiché anche l'esistenza di condizioni di incompatibilità o ineleggibilità per la sopravvenuta nomina di un deputato regionale ad assessore di un comune siciliano, diverse da quelle delle Regioni a statuto ordinario, è pienamente giustificata dato il potere di legislazione primaria in materia riservato alla Regione dall'art. 14, lettera o), dello statuto di autonomia.

Nel merito, la Regione conclude per la non fondatezza della questione con riguardo a tutti i parametri e in particolare agli artt. 3 e 51 Cost., giacché (come affermato dalla Corte nella sentenza n. 20 del 1985) «il principio di uguaglianza tra tutti i cittadini della Repubblica nel godimento dei diritti politici non soffre lesioni quando la disciplina dell'esercizio di tali diritti venga adeguata ad un altro principio costituzionalmente rilevante, quale quello del riconoscimento di una potestà legislativa primaria in materia elettorale alle regioni a statuto speciale».

4. — Ha spiegato atto di intervento un deputato regionale, successivamente eletto Sindaco di altro comune, e che non è parte nei giudizi, deducendo la propria legittimazione ad intervenire *ad adiuvandum* nel presente giudizio incidentale.

Considerato in diritto

1. — Con due ordinanze di identico contenuto, il Tribunale di Palermo, prima sezione civile, censura la legge della Regione siciliana 24 giugno 1986, n. 31 (Norme per l'applicazione nella Regione siciliana della legge 27 dicembre 1985, n. 816, concernente aspettative, permessi e indennità degli amministratori locali. Determinazione delle misure dei compensi per i componenti delle commissioni provinciali di controllo. Norme in materia di ineleggibilità e incompatibilità per i consiglieri comunali, provinciali e di quartiere), «così come successivamente modificata ed attualmente vigente, nel combinato disposto» con la legge della Regione siciliana 26 agosto 1992, n. 7 (Norme per l'elezione con suffragio popolare del Sindaco. Nuove norme per l'elezione dei consigli comunali, per la composizione degli organi collegiali dei comuni, per il funzionamento degli organi provinciali e comunali e per l'introduzione della preferenza unica), «nella parte in cui non prevede che la carica di sindaco o di assessore di comuni con popolazione superiore a ventimila abitanti sia incompatibile con la carica di deputato dell'Assemblea Regionale».

Sul presupposto della esclusione della possibilità di applicazione alla fattispecie della sentenza n. 143 del 2010, con la quale questa Corte ha dichiarato l'incostituzionalità della legge regionale 20 marzo 1951, n. 29 (Elezione dei Deputati all'Assemblea regionale siciliana), come modificata dalla legge regionale 5 dicembre 2007, n. 22 (Norme in materia di ineleggibilità e di incompatibilità dei deputati regionali), «nella parte in cui non prevede l'incompatibilità tra l'ufficio di deputato regionale e la sopravvenuta carica di sindaco e assessore di un Comune compreso nel territorio della Regione con popolazione superiore a ventimila abitanti», il Tribunale denuncia la violazione degli articoli 3, 51 e 97 della Costituzione poiché, da un lato – a fronte di cause di incompatibilità che presentano la medesima *ratio*, sostanziano ipotesi di potenziale conflitto tra le funzioni di deputato regionale e l'espletamento di altre cariche elettive –, mentre la sopravvenuta nomina alla carica di sindaco o di assessore dei comuni compresi nel territorio della Regione, con popolazione superiore a 20 mila abitanti sostanzia un'ipotesi di incompatibilità alla carica di deputato regionale, tale conseguenza non sussiste per la carica di sindaco o di assessore comunale che può essere ricoperta alla stregua della legislazione vigente da chi sia deputato regionale. E perché, dall'altro lato, la Regione siciliana, pur nell'esercizio della propria potestà legislativa primaria, tuttavia non può sottrarsi, se non ove ricorrano «condizioni peculiari locali», all'applicazione dei principi enunciati dalla legge 2 luglio 2004, n. 165 (Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione), che sono espressivi dell'esigenza indefettibile di uniformità imposta dagli artt. 3 e 51 Cost., tra i quali appunto la previsione del parallelismo tra le cause di incompatibilità e le cause di ineleggibilità sopravvenute, con riguardo all'esigenza, indicata dalla legge, di preservare la libertà nell'esercizio della carica di consigliere o comunque i principi espressi dall'art. 97 Cost. con riguardo all'operato della pubblica amministrazione.

2. — In ragione dell'identità delle questioni sollevate, va disposta la riunione dei giudizi, ai fini di un'unica trattazione e di un'unica pronuncia.

3. — Preliminarmente – quanto all'intervento volontario in ausilio delle ragioni dei convenuti nei due giudizi principali (i quali, peraltro, non si sono costituiti negli odierni giudizi di costituzionalità), spiegato da altro deputato regionale,



la cui posizione non è coinvolta nei giudizi *a quibus* – si rileva che, per costante giurisprudenza di questa Corte, sono ammessi ad intervenire nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale oltre al Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale, al Presidente della Giunta regionale, le sole parti del giudizio principale, mentre l'intervento di soggetti estranei a questo è ammissibile unicamente per i terzi titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma o dalle norme oggetto di censura (da ultimo, ordinanza dibattimentale del 10 maggio 2011, allegata alla sentenza n. 199 del 2011, nonché ordinanza dibattimentale del 4 ottobre 2011 allegata alla sentenza n. 304 del 2011). A ciò si aggiunga che, dalla stessa prospettazione del terzo, si evince che l'asserita legittimazione dell'interveniente a partecipare al giudizio di costituzionalità deriverebbe, nella specie, esclusivamente dal fatto che egli deduce il proprio interesse ad ottenere un'unica pronuncia «inerente la medesima questione già sollevata dallo stesso Tribunale di Palermo in data 20 dicembre 2010 con specifico riferimento alla questione di diretto interesse previsto dall'art. 10 sexies, comma 1 bis, L. reg. n. 29 del 1951 introdotto dall'art. 1 L. reg. n. 8 del 2009, il cui atto di promovimento è in corso di adozione da parte» della Corte. Ma proprio il riferimento a tale questione dimostra, con tutta evidenza, l'errore in cui è incorso l'interveniente, che ha invocato un interesse relativo alla soluzione di uno scrutinio di costituzionalità riguardante tutt'altre norme di differenti leggi regionali (e che nel frattempo è stato definito da questa Corte con la sentenza n. 294 del 2011). Resta dunque asseverata, oltre alla mancanza della qualità di parte processuale nei giudizi *a quibus*, anche l'inesistenza di un qualche interesse dell'interveniente alla soluzione del presente incidente di costituzionalità.

4. — La difesa della Regione siciliana ha eccepito la inammissibilità della sollevata questione: *a)* per omessa indicazione dei parametri statutari che sarebbero stati violati; *b)* per carenza di descrizione della fattispecie; *c)* per mancata sperimentazione di una interpretazione costituzionalmente orientata; *d)* per assenza di autonoma motivazione, in ordine alla asserita violazione degli evocati parametri, apoditticamente richiamata *per relationem* agli scritti difensivi della parte.

Tali eccezioni sono tutte non fondate.

4.1. — Quanto a quella sub *a)*, va rilevato che il Tribunale (che, peraltro, richiama specificamente proprio l'art. 14, lettera o, dello statuto di autonomia, di cui al regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, recante «Approvazione dello statuto della Regione siciliana», convertito nella legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2) non contesta affatto che la Regione siciliana sia titolare in materia elettorale di potestà legislativa di tipo primario, la quale deve peraltro svolgersi in armonia con la Costituzione e con i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, nonché delle altre disposizioni dello statuto (così, da ultimo, sentenze n. 294 e n. 297 del 2011, n. 143 del 2010). L'assetto delle competenze è, pertanto, una problematica che non costituisce oggetto del richiesto scrutinio di legittimità costituzionale, giacché quello che il rimettente deduce è viceversa il fatto che, nel contesto dello svolgimento di tale potestà legislativa esclusiva, il legislatore regionale abbia violato i principi fondamentali sanciti dagli evocati parametri (artt. 3, 51 e 97 Cost.).

4.2. — Quanto alla asserita carenza di descrizione della fattispecie – ai fini della verifica da parte di questa Corte della rilevanza della questione rispetto alle due leggi regionali oggetto di censura – appare sufficiente l'indicazione (contenuta nella parte espositiva della ordinanza di rimessione) del fatto che le due identiche domande azionate nei giudizi *a quibus* riguardino l'accertamento in capo a due cittadini (già eletti nelle elezioni regionali del 13 e 14 aprile 2008, e successivamente nominati, con determinazione sindacale del 29 giugno 2009, assessori del Comune di Monreale, che ha una popolazione pacificamente superiore ai 20 mila abitanti) della sussistenza della causa sopravvenuta di incompatibilità tra tale carica e quella di deputato regionale e la conseguente dichiarazione di decadenza dei medesimi dalla carica di assessore, nel caso di mancato esercizio dell'opzione entro dieci giorni dalla notificazione del ricorso.

4.3. — Riguardo alla eccezione sub *c)*, va rilevato che le argomentazioni svolte dal rimettente (il quale, peraltro, lungi dal richiamarsi acriticamente alle considerazioni espresse dal ricorrente, ne contesta la fondatezza con riguardo alla richiesta espansione, in via meramente interpretativa, anche alle fattispecie oggetto dei giudizi *a quibus* degli effetti della declaratoria di illegittimità costituzionale della legge regionale n. 29 del 1951 operata con la sentenza n. 143 del 2010) risultano essere frutto di una valutazione propria del giudice stesso, il quale – richiamate (e trascritte) le motivazioni di tale pronuncia ritenute rilevanti per la soluzione nel merito della sollevata questione – ne condivide espressamente il contenuto, ponendole a base della richiesta di pronunciare l'illegittimità costituzionale *in parte qua* anche delle differenti leggi regionali oggi censurate, in quanto applicabili nei giudizi *a quibus*.

4.4. — Riguardo infine alla dedotta mancata sperimentazione di una interpretazione costituzionalmente orientata delle norme impugnate, si osserva che il rimettente (con motivazione sintetica ma formalmente non implausibile) dà conto della impossibilità di pervenire, in via ermeneutica, alla richiesta di dare diretta applicazione alla fattispecie del dictum della sentenza n. 143 del 2010, in ragione del fatto che – premesso che le situazioni di incompatibilità *de quibus* trovano appunto la loro espressa regolamentazione negli artt. 10 e 11 della legge regionale n. 31 del 1986 e nell'art. 12 della legge regionale n. 7 del 1992, laddove, considerata la potestà esclusiva della Regione in materia di ordinamento degli enti locali (ex art. 14 dello statuto di autonomia), non sono neppure applicabili le specifiche previsioni di incom-



patibilità di cui agli artt. 65 e 68 del decreto legislativo n. 267 del 2000 – «tale pronuncia è circoscritta alle situazioni di incompatibilità alla carica di deputato regionale» e che «il principio di stretta interpretazione che caratterizza la materia elettorale non consente di equiparare le cause di incompatibilità alla carica di deputato regionale alle cause di incompatibilità alla carica di assessore comunale, anche in presenza della medesima fattispecie sottostante».

5. — Il cittadino elettore costituito ha, da parte sua, dedotto l'erroneità della premessa da cui muove il rimettente, il quale – pur dando atto della sussistenza della “medesima fattispecie sottostante” già regolata dalla sentenza n. 143 del 2010 – ha ritenuto che l'incompatibilità tra le due cariche in questione affermata da tale decisione possa rilevare solo in riferimento alla carica di deputato regionale, a cagione del fatto che la normativa incisa da tale pronuncia (ossia la legge regionale n. 29 del 1951) disciplina le sole ipotesi di ineleggibilità ed incompatibilità a detta carica. La parte ritiene viceversa che, in ossequio al «principio costituzionale di “bilateralità”» in materia, desumibile dalla sentenza n. 276 del 1997 (che «finisce con il tutelare, attraverso il divieto a candidarsi in determinate condizioni, non solo la carica per la quale l'elezione è disposta, ma anche la carica il cui esercizio è ritenuto incompatibile con la candidatura in questione»), la causa di incompatibilità introdotta dalla sentenza n. 143 del 2010 varrebbe sicuramente a regolare la fattispecie dedotta nel giudizio *a quo*.

5.1. — Tale assunto non può essere condiviso. È ben vero che, nel giudizio *a quo*, la domanda di estensione alla normativa censurata del dictum di detta pronuncia si fonda sulla sussistenza di una identica causa di incompatibilità. Ma la tesi della parte privata finisce per enfatizzare oltre misura e contro il tenore della richiamata pronuncia – elevandolo a “principio costituzionale” di asserita generale diretta applicazione – quello che questa Corte (nella sentenza n. 276 del 1997) ha viceversa definito più semplicemente come il «naturale carattere bilaterale delle cause di ineleggibilità» (e di incompatibilità); “carattere”, dunque, e non “principio”, del quale è stato sottolineato il peculiare rilievo propriamente teleologico, tendente ad assicurare l'effettività della tutela degli artt. 3 e 51 Cost., allorché il cumulo tra gli uffici elettivi sia comunque ritenuto suscettibile di compromettere il libero ed efficiente espletamento della carica (sentenza n. 277 del 2011).

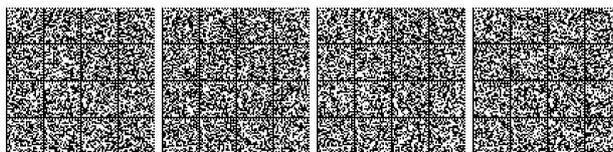
Nella specie, dunque, la sollevata questione trascende il dato meramente fattuale, risultando diretta ad accertare non già se debba essere (ri)afferzata l'incompatibilità tra l'ufficio di deputato regionale e la (sopravvenuta) carica di sindaco e assessore di un comune di grandi dimensioni, ma se (una volta riconosciuta tale nuova causa di incompatibilità attraverso la pronuncia di incostituzionalità diretta a colmare la lacuna presente nel plesso normativo delle leggi sulle elezioni regionali) la stessa previsione di incompatibilità – ove si presenti rispetto ad una fattispecie (seppure identica) che il rimettente (mediante motivazione non implausibile e non contestata) afferma essere regolata dal differente sistema di leggi regionali sulle elezioni degli enti locali – debba formalmente essere estesa anche a questo, stante la eadem *ratio* derivante (questa sì) dal menzionato naturale carattere bilaterale della causa di incompatibilità, attesa la medesima necessità di colmare una identica lacuna, di cui la Corte ha già affermato la incostituzionalità rispetto ad altra legge.

In ragione dunque del costantemente riconosciuto principio di tassatività delle cause di incompatibilità, le cui norme (al pari di quelle che disciplinano le cause di ineleggibilità) sono di stretta interpretazione introducendo limitazioni al diritto di elettorato passivo (da ultimo sentenze n. 283 del 2010 e n. 27 del 2009), appare corretta la scelta del rimettente di sollevare il presente incidente di costituzionalità, onde ottenere una pronuncia avente efficacia erga omnes.

6. — La questione è fondata.

6.1. — Nella sentenza n. 143 del 2010 – muovendo dalla premessa che, in materia elettorale, la potestà legislativa della Regione siciliana differisce da quella delle Regioni ordinarie, dal momento che essa, ai sensi dell'art. 3, primo comma, e dell'art. 9, terzo comma, dello statuto speciale (sostituiti ad opera dell'art. 1 della legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2, recante « Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei presidenti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano »), è titolare di potestà legislativa di tipo primario (che non incontra limiti eguali a quelli che, ai sensi dell'art. 122 Cost., si impongono alle Regioni a statuto ordinario), la quale però deve svolgersi in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, nonché delle altre disposizioni dello statuto (da ultimo, anche sentenze n. 294 e n. 277 del 2011) – questa Corte ha ribadito che l'esercizio del potere legislativo anche da parte delle Regioni a statuto speciale in ambiti, pur ad esse affidati in via primaria, che concernano la ineleggibilità e la incompatibilità alle cariche elettive, incontra necessariamente il limite del rispetto del principio di eguaglianza specificamente sancito in materia dall'art. 51 Cost., che svolge il ruolo di garanzia generale di un diritto politico fondamentale, riconosciuto ad ogni cittadino con i caratteri dell'invulnerabilità ex art. 2 Cost. (anche sentenze n. 25 del 2008, n. 288 del 2007 e n. 539 del 1990); ed ha confermato che, pertanto, la Regione non può sottrarsi, se non laddove ricorrano «condizioni peculiari locali», all'applicazione dei principi enunciati dalla legge n. 165 del 2004, che sono espressivi dell'esigenza indefettibile di uniformità imposta dagli artt. 3 e 51 Cost.

In applicazione di siffatti principi – nel dichiarare l'illegittimità costituzionale della legge regionale n. 29 del 1951, in materia di elezione dei deputati alla Assemblea regionale siciliana, «nella parte in cui non prevede l'incompatibilità tra l'ufficio di deputato regionale e la sopravvenuta carica di sindaco e assessore di un Comune, compreso nel



territorio della Regione, con popolazione superiore a ventimila abitanti» – la lacuna normativa di cui soffriva la legge allora censurata (in assenza di «condizioni peculiari locali») è stata ritenuta conseguentemente non conforme al vincolo di configurare, a certe condizioni, le ineleggibilità sopravvenute come cause di incompatibilità; vincolo che l'art. 2, comma 1, lettera c), della legge n. 165 del 2004 stabilisce debba applicarsi «qualora ricorrano» casi di conflitto fra le funzioni dei consiglieri regionali «e altre situazioni o cariche, comprese quelle elettive, suscettibili, anche in relazione a peculiari condizioni delle Regioni, di compromettere il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione ovvero il libero espletamento della carica elettiva» (art. 3, comma 1, lettera a, di detta legge). Da ciò la necessità che il medesimo vincolo (che si sostanzia in un parallelismo tra cause di ineleggibilità e cause di incompatibilità verificatesi dopo l'elezione) sia assicurato allorquando (appunto in assenza di specifiche e comprovabili peculiarità) si assuma che il cumulo tra gli uffici elettivi sia suscettibile di compromettere il libero espletamento della carica o comunque i principi tutelati dall'art. 97 Cost., dovendosi infatti ritenere che il congiunto esercizio delle cariche in questione sia in linea di massima da escludere (anche sentenza n. 201 del 2003).

6.2. — La sussistenza di un'identica situazione di incompatibilità derivante dal cumulo tra la carica di deputato regionale e quella di (sindaco o) assessore di un comune, compreso nel territorio della Regione, con popolazione superiore a ventimila abitanti – in assenza di una peculiare ragione (enucleabile all'interno delle disposizioni impugnate ovvero nel più ampio sistema in cui esse operano) idonea ad attribuirne ragionevole giustificazione – porta (stante l'assoluta identità di *ratio*) alla declaratoria di illegittimità costituzionale della mancata specifica previsione di tale incompatibilità nelle leggi regionali oggi censurate (relative alle elezioni degli enti locali). D'altro canto, in considerazione della naturale corrispondenza biunivoca delle cause di incompatibilità, che vengono ad incidere necessariamente su entrambe le cariche coinvolte dalla relativa previsione, anche a prescindere dal dato temporale dello svolgimento dell'elezione (sentenza n. 277 del 2011), risulterebbe ancor più marcato il profilo di irragionevolezza di una residua asimmetria regolatoria (rispetto ad un insieme normativo non coinvolto dalla declaratoria di incostituzionalità, perché estraneo a quel *thema decidendum*).

6.3. — Ne discende che la legge regionale siciliana n. 31 del 1986, in combinato disposto con la legge regionale siciliana n. 7 del 1992, nella parte in cui non prevedono che la carica di sindaco o di assessore di comuni con popolazione superiore a ventimila abitanti sia incompatibile con la carica di deputato dell'Assemblea regionale, vanno dichiarate costituzionalmente illegittime per violazione degli artt. 3, 51 e 97 Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione siciliana 24 giugno 1986, n. 31 (Norme per l'applicazione nella Regione siciliana della legge 27 dicembre 1985, n. 816, concernente aspettative, permessi e indennità degli amministratori locali. Determinazione delle misure dei compensi per i componenti delle commissioni provinciali di controllo. Norme in materia di ineleggibilità e incompatibilità per i consiglieri comunali, provinciali e di quartiere), in combinato disposto con la legge della Regione siciliana 26 agosto 1992, n. 7 (Norme per l'elezione con suffragio popolare del Sindaco. Nuove norme per l'elezione dei consigli comunali, per la composizione degli organi collegiali dei comuni, per il funzionamento degli organi provinciali e comunali e per l'introduzione della preferenza unica), nella parte in cui non prevedono che la carica di sindaco o di assessore di comuni con popolazione superiore a ventimila abitanti sia incompatibile con la carica di deputato dell'Assemblea Regionale.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 marzo 2012.

Il Presidente: QUARANTA

Il Redattore: GROSSI

Il Cancelliere: MELATTI

Depositata in Cancelleria il 23 marzo 2012.

Il Direttore della Cancelleria: MELATTI



N. 68

Sentenza 19 - 23 marzo 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Delitto di sequestro di persona a scopo di estorsione - Misura della pena - Circostanza attenuante comune per i fatti di "lieve entità" - Inapplicabilità - Disparità di trattamento rispetto al delitto di sequestro di persona a scopo di terrorismo o di eversione - Irragionevolezza - Violazione del principio di proporzionalità della pena al fatto concretamente commesso e della finalità rieducativa della pena - Illegittimità costituzionale in parte qua - Assorbimento delle ulteriori censure.

– Costituzione, art. 3, primo comma (art. 27, commi primo e terzo).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Franco GALLO;

Giudici : Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 630 del codice penale, promosso dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Venezia, nel procedimento penale a carico di C.P. ed altri, con ordinanza del 3 maggio 2011, iscritta al n. 186 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 39, prima serie speciale, dell'anno 2011.

Visti gli atti di costituzione di C.P. ed altro e di H.J., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 6 marzo 2012 il Giudice relatore Giuseppe Frigo;

uditi gli avvocati Riccardo Benvegnù per H.J., Emanuele Fragasso Jr. per C.P. ed altro e l'avvocato dello Stato Ettore Figliolia per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. – Con ordinanza del 3 maggio 2011, il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Venezia ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 27, primo e terzo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 630 del codice penale, nella parte in cui non prevede, in relazione al delitto di sequestro di persona a scopo di estorsione, una circostanza attenuante speciale per i fatti di «lieve entità», analoga, «nella struttura e negli effetti», a quella applicabile, in forza dell'art. 311 cod. pen., al delitto di sequestro di persona a scopo di terrorismo o di eversione, previsto dall'art. 289-*bis* del medesimo codice.

Il giudice *a quo* premette di essere chiamato a trattare un processo penale – nelle forme del giudizio abbreviato richiesto a seguito dell'emissione di decreto di giudizio immediato – nei confronti di tre persone imputate del delitto di sequestro di persona a scopo di estorsione, per avere privato della libertà personale l'offeso, trattenendolo con la forza presso l'abitazione di una di esse – ove era stato indotto a recarsi con un pretesto – dalle ore 15,30 del 17 giugno 2010 alle ore 19,50 del medesimo giorno, allorché il sequestrato era stato liberato grazie all'intervento delle forze dell'ordine.



L'iniziativa sarebbe stata presa al fine di ottenere la restituzione della somma di denaro corrisposta a uno spacciatore di sostanze stupefacenti, delegatosi senza aver consegnato la partita di hashish convenuta, nell'ambito di una transazione illecita che aveva visto la persona offesa svolgere il ruolo di mediatore per l'acquisto. In particolare, costui, dopo essere stato percosso, era stato costretto a contattare – mediante una linea telefonica che risultava, peraltro, sottoposta a intercettazione – alcuni suoi parenti, chiedendo loro di reperire la somma pretesa dagli imputati, con la minaccia di essere ulteriormente segregato e percosso ove la pretesa creditoria non fosse stata soddisfatta.

Osserva il rimettente che il fatto configurerebbe il contestato delitto di sequestro di persona a scopo di estorsione. In base all'interpretazione accolta dalle Sezioni unite della Corte di cassazione (sentenza 17 dicembre 2003-20 gennaio 2004, n. 962) – qualificabile come «diritto vivente», in quanto unanimemente recepita dalla giurisprudenza di legittimità successiva – l'ipotesi criminosa descritta dall'art. 630 cod. pen. è integrata anche dalla privazione della libertà di una persona volta a conseguire, quale prezzo per la liberazione – come nel caso di specie – il pagamento di un debito derivante da un pregresso rapporto illecito. Il requisito di fattispecie costituito dalla «ingiustizia» del profitto – oggetto di dolo specifico – andrebbe, infatti, apprezzato sulla base di canoni legali e non già nella particolare prospettiva dell'agente. Di conseguenza, esso sarebbe ravvisabile anche nella situazione considerata, nella quale la pretesa dell'agente risulta sfornita di tutela legale, avendo titolo in un negozio con causa illecita.

Alla luce di tale interpretazione, la norma censurata si presterebbe, peraltro, a colpire anche fenomeni criminosi radicalmente dissimili da quelli avuti di mira dal legislatore, all'epoca in cui ha drasticamente innalzato – fino a portarla a venticinque anni di reclusione – la pena edittale minima del delitto in questione (originariamente pari a otto anni). Tale eccezionale inasprimento della risposta punitiva – attuato con una serie di novelle legislative e, da ultimo, con la legge 30 dicembre 1980, n. 894 (Modifiche all'articolo 630 del codice penale) – costituiva, infatti, la risposta, in termini di prevenzione generale, allo straordinario incremento, registratosi negli anni 1970-1980, dei sequestri estorsivi perpetrati da pericolose organizzazioni criminali, caratterizzati da privazioni della libertà protratte talora per anni, con episodi di efferata crudeltà ai danni delle vittime e richieste di ingenti riscatti.

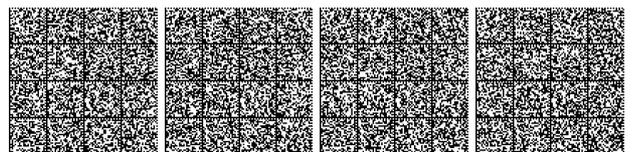
La vicenda oggetto nel giudizio *a quo* sarebbe ben lontana da tale paradigma. Si sarebbe, infatti, al cospetto di una iniziativa «estemporanea», attuata senza una particolare predisposizione di mezzi e senza uso di armi, quale reazione a una patita «frode [...] *in re illecita*», che ha determinato la privazione della libertà personale dell'offeso per un tempo limitatissimo (poco più di quattro ore).

Su tali premesse, il rimettente dubita, quindi, della legittimità costituzionale dell'art. 630 cod. pen., rilevando come la norma censurata punisca con una pena di inusitata severità – «tutta compressa verso l'alto», essendo il minimo edittale di venticinque anni di reclusione prossimo al massimo di trenta («quasi una pena “fissa”») – condotte delittuose che possono risultare assai meno gravi di altre per durata, modalità dell'azione e entità dell'offesa recata alla vittima, e rispetto alle quali detto minimo edittale si rivelerebbe manifestamente sproporzionato per eccesso. Risulterebbero conseguentemente violati i principi di ragionevolezza, di personalità della responsabilità penale e della funzione rieducativa della pena (artt. 3, primo comma, e 27, primo e terzo comma, Cost.), i quali esigono che venga assicurata, nella concreta applicazione giudiziale, la possibilità di adeguare il trattamento sanzionatorio al reale grado di colpevolezza dell'agente e al suo personale bisogno di rieducazione.

Consapevole che alla Corte costituzionale è inibito un sindacato di merito sulle scelte sanzionatorie del legislatore, il rimettente non chiede, tuttavia, un intervento «diretto» sul (sopra ricordato) minimo edittale. Censura, invece, la norma denunciata nella parte in cui non prevede una circostanza attenuante speciale analoga, per struttura ed effetti, a quella applicabile, in forza dell'art. 311 cod. pen., ai delitti contro la personalità dello Stato e, dunque, anche al delitto di sequestro di persona a scopo di terrorismo o di eversione, di cui all'art. 289-*bis* cod. pen.: attenuante che viene in rilievo segnatamente «quando per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità».

Per questo verso, sarebbe riscontrabile una irragionevole disparità di trattamento di situazioni analoghe, essendo la figura criminosa ora indicata pienamente assimilabile al sequestro estorsivo per struttura, requisiti di fattispecie, risposta sanzionatoria e rango degli interessi tutelati. La condotta costitutiva del delitto previsto dall'art. 289-*bis* cod. pen. è, infatti, identica a quella descritta dall'art. 630 cod. pen., essendo diverso solo il fine che la sorregge (di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico, nel primo caso, di estorsione, nel secondo). Identico è anche il trattamento sanzionatorio stabilito tanto per l'ipotesi semplice che per le ipotesi aggravate dalla morte dell'ostaggio; mentre analoghe, per *ratio* e struttura, risultano le attenuanti relative ai casi di dissociazione.

La censurata difformità di disciplina, riguardo ai fatti di «lieve entità», non potrebbe essere, d'altra parte, giustificata neppure sulla base di valutazioni concernenti la diversa pregnanza del bene giuridico protetto. L'art. 630 cod. pen. mirerebbe, infatti, a evitare «forme di iniqua mercificazione della persona», unitamente al «pericolo di trasferimento di risorse verso plessi criminali»; l'art. 289-*bis* cod. pen. avrebbe, a sua volta, riguardo «a forme di prevaricazione della



persona altrettanto inique e alla rottura delle condizioni di sicurezza indispensabili alla primaria esplicitazione della convivenza civile e dell'ordine democratico».

L'auspicato intervento di questa Corte, nel garantire una migliore capacità di adeguamento della risposta sanzionatoria all'intera gamma dei comportamenti conformi al tipo, sarebbe, altresì, pienamente ammissibile, non scontrandosi con la riserva di legge in materia penale (art. 25, secondo comma, Cost.), la quale non è di ostacolo alle sentenze manipolative «*in bonam partem*».

2. – È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata non fondata.

Ad avviso della difesa dello Stato, le censure svolte dal giudice rimettente non atterrebbero, in realtà, alla legittimità costituzionale della norma, ma porrebbero in discussione scelte di politica criminale volte a far fronte a precise esigenze di difesa sociale. Segue l'asserzione secondo la quale particolarmente significativa, al riguardo, sarebbe la circostanza che l'inasprimento della pena del delitto di sequestro di persona a scopo di estorsione abbia prodotto, in breve tempo, apprezzabili effetti in termini di riduzione di un fenomeno criminale allarmante e odioso.

A fronte di ciò, la possibile sproporzione tra gravità del fatto e sanzione andrebbe superata precipuamente sul piano della valutazione della effettiva corrispondenza della fattispecie concreta al paradigma punitivo astratto. Se il fatto presenta tutti i requisiti richiesti dal legislatore ai fini dell'integrazione del delitto di sequestro di persona a scopo di estorsione, la pena applicabile non sarebbe affatto irragionevole; se, diversamente, è il fatto a non presentare tutti gli elementi del gravissimo delitto, esso dovrà essere diversamente qualificato (come esercizio arbitrario delle proprie ragioni, violenza privata, sequestro di persona semplice e via dicendo), con applicazione del conseguente regime sanzionatorio.

Il giudice *a quo* avrebbe omesso, inoltre, di verificare se l'adeguamento al fatto concreto della pena comminata dall'art. 630 cod. pen. possa essere comunque assicurato dall'applicazione delle circostanze attenuanti comuni, e segnatamente di quelle previste dagli artt. 62, numeri 4, 5 e 6, e 114, primo comma, cod. pen.: profilo sotto il quale la motivazione dell'ordinanza di remissione si presenterebbe oggettivamente inadeguata.

3. – Si sono costituiti C.P. e I.A.S.M.A., imputati nel giudizio *a quo*, chiedendo, sulla base di identiche considerazioni, che la questione sia accolta.

Le parti private assumono che l'art. 630 cod. pen. – comminando per il sequestro di persona a scopo estorsivo una pena minima di venticinque anni di reclusione, senza prevedere una circostanza attenuante che consenta l'applicazione di una pena minore di fronte a fattispecie concrete di ridotta offensività – violerebbe il principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.), che impone al legislatore di differenziare il trattamento punitivo a seconda della gravità dei diversi fatti criminosi, non solo tramite la previsione di plurimi tipi di reato, caratterizzati da differenti risposte sanzionatorie, ma anche all'interno della singola figura criminosa, permettendo al giudice di graduare opportunamente la pena in rapporto alla specificità del singolo fatto.

L'irragionevolezza dell'assetto normativo censurato risulterebbe tanto più evidente nel raffronto con la fattispecie simmetrica di sequestro di persona prevista dall'art. 289-*bis* cod. pen.

In aggiunta agli elementi già posti in evidenza dall'ordinanza di remissione – identità del «fatto base», equiparabilità degli interessi protetti, identità della risposta sanzionatoria per l'ipotesi semplice e per quelle aggravate dalla morte del sequestrato – anche la genesi storica delle due previsioni punitive confermerebbe che si tratta di figure criminose rispondenti a un medesimo schema. Il sequestro di persona a scopo di terrorismo o di eversione fu, infatti, introdotto nell'ordinamento, come reazione ai sequestri di tipo politico, dal decreto-legge 21 marzo 1978, n. 59 (Norme penali e processuali per la prevenzione e la repressione di gravi reati), inserendolo nell'ambito dello stesso art. 630 cod. pen. In sede di conversione del decreto, la legge 18 maggio 1978, n. 191 incorporò, peraltro, la figura del sequestro «politico» dall'art. 630 cod. pen., introducendo l'autonomo delitto di cui all'art. 289-*bis* cod. pen., punito con identica pena. L'art. 9-*ter* del citato decreto-legge n. 59 del 1978, aggiunto dalla legge di conversione, prevede, d'altra parte, che «le disposizioni del codice penale che richiamano l'art. 630 dello stesso codice si applicano anche in relazione al delitto di sequestro di persona a scopo di terrorismo o di eversione»: ciò, a conferma dell'intento legislativo di stabilire un pieno parallelismo tra le due figure delittuose.

A fronte delle analogie evidenziate, del tutto stridente risulterebbe la differenza di trattamento censurata dal giudice rimettente: vale a dire, l'applicabilità al solo sequestro a carattere terroristico o eversivo dell'attenuante prevista dall'art. 311 cod. pen. Si tratta, infatti, di una circostanza di tipo oggettivo, la cui applicazione è sostanzialmente legata a due ordini di valutazioni: le caratteristiche dell'azione e l'entità del danno o del pericolo da essa cagionato.



Proprio la natura esclusivamente oggettiva dell'attenuante in discorso – la quale prescinde da qualsiasi considerazione concernente l'elemento soggettivo del reato – renderebbe palese l'irragionevolezza della mancata previsione di una attenuante analoga per la fattispecie, oggettivamente identica, del sequestro a scopo estorsivo.

Alla conseguente lesione dei principi di ragionevolezza e di eguaglianza si aggiungerebbe quella dei principi di personalità della responsabilità penale e della finalità rieducativa della pena (art. 27, primo e terzo comma, Cost.): principi funzionalmente connessi, giacché l'applicazione della pena può risultare finalizzata alla rieducazione solo ove essa si adegui al caso concreto e al grado di responsabilità del condannato. Nel caso in esame, per contro, la rigidità «verso l'alto» della risposta sanzionatoria – in termini non dissimili dalle pene fisse, tendenzialmente contrarie al «volto costituzionale» dell'illecito penale, secondo quanto chiarito da questa Corte – priverebbe il giudice della possibilità di «individualizzare» il trattamento punitivo.

4. – Si è costituito anche H.J., altro imputato nel giudizio *a quo*, chiedendo, del pari, l'accoglimento della questione.

La parte privata rileva come, nell'inasprire progressivamente il trattamento sanzionatorio del sequestro di persona a scopo di estorsione, tramite un insieme di novelle legislative risalenti agli anni 1974-1980, il legislatore sia stato ispirato da finalità di prevenzione generale, in un periodo di recrudescenza della criminalità e di conseguente allarme sociale, durante il quale il sequestro di persona costituiva una modalità operativa tipica della criminalità organizzata.

Il delitto in questione potrebbe configurarsi, tuttavia, in una serie di situazioni concrete caratterizzate da livelli di offensività sensibilmente più tenui rispetto a quelle considerate dal legislatore dell'epoca. È quanto avverrebbe nel caso oggetto del giudizio *a quo*: il delitto sarebbe stato, infatti, commesso, secondo l'ipotesi accusatoria, per soddisfare una pretesa inerente a un pregresso rapporto con il sequestrato, sia pure non giuridicamente tutelabile; il sequestro è stato operato in ore diurne; la vittima non è stata trattenuta in una località isolata e angusta, ma in un luogo di privata dimora sito nel centro di un comune; la limitazione della libertà personale del sequestrato si è protratta per poche ore; gli imputati hanno agito a volto scoperto; al sequestrato è stato, inoltre, permesso di contattare telefonicamente i propri parenti, seppure allo scopo di risolvere la questione economica che aveva dato origine al suo rapimento.

La fattispecie criminosa dell'art. 630 cod. pen. risulterebbe, per altro verso, strettamente affine a quella del sequestro di persona a scopo terroristico o eversivo – evocata come *tertium comparationis* – per origine storica, identità dell'elemento materiale, identità del trattamento sanzionatorio per la fattispecie semplice e per le ipotesi aggravate dalla morte dell'ostaggio, analogia delle attenuanti previste a favore del concorrente che si dissocia e della disciplina speciale relativa al concorso di circostanze.

A fronte di tale complesso di elementi di convergenza, le due fattispecie si diversificherebbero, in punto di regime sanzionatorio, sotto due profili.

In primo luogo, la pena riservata al concorrente che si dissocia risulta più mite in rapporto al delitto di cui all'art. 630 cod. pen., che non a quello di cui all'art. 289-*bis* cod. pen. Tale tratto differenziale, se da un lato non sarebbe così significativo da impedire un confronto tra le due fattispecie, dall'altro lato rivelerebbe come il legislatore abbia preso atto della minore offensività che il sequestro di persona a scopo estorsivo può talora presentare rispetto ad analoghe condotte realizzate per finalità terroristiche o eversive.

Ciò renderebbe palese l'irragionevolezza della seconda e più rilevante differenza, consistente nel fatto che solo in rapporto al delitto previsto dall'art. 289-*bis* cod. pen. è configurata una circostanza attenuante che consente di modulare il trattamento sanzionatorio in presenza di elementi oggettivi che – come nel caso di specie – risultino indicativi di una ridotta valenza offensiva del fatto contestato.

Sotto tale profilo, la norma sottoposta a scrutinio sarebbe, quindi, costituzionalmente illegittima per contrasto, anzitutto, con l'art. 3, primo comma, Cost. Dal confronto con l'art. 289-*bis* cod. pen. emergerebbe, infatti, come condotte illecite del tutto simili ricevano un trattamento differenziato e che, anzi, sono quelle più gravi a venire sanzionate in modo meno rigoroso, considerata la preminenza della lotta contro il terrorismo e l'eversione rispetto alla tutela del patrimonio.

Risulterebbe, altresì, violato l'art. 27, terzo comma, Cost., in quanto – come in più occasioni affermato dalla giurisprudenza costituzionale – la palese sproporzione del sacrificio della libertà personale provocata da una sanzione manifestamente eccessiva rispetto al disvalore dell'illecito produce una vanificazione del fine rieducativo della pena.

Sussisterebbe, infine, anche la violazione dell'art. 27, primo comma, Cost., che sancisce il principio di personalità della responsabilità penale, in quanto la norma censurata non consentirebbe di modellare adeguatamente la risposta punitiva alle caratteristiche del caso concreto e, pertanto, di irrogare una pena «equamente personalizzata».



Considerato in diritto

1. – Il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Venezia dubita della legittimità costituzionale dell'articolo 630 del codice penale, nella parte in cui non prevede, in relazione al delitto di sequestro di persona a scopo di estorsione, una circostanza attenuante speciale per i fatti di «lieve entità», analoga a quella applicabile, in forza dell'art. 311 cod. pen., al delitto di sequestro di persona a scopo di terrorismo o di eversione, di cui all'art. 289-*bis* del medesimo codice.

Ad avviso del giudice *a quo*, la norma censurata violerebbe i principi di ragionevolezza, di personalità della responsabilità penale e della funzione rieducativa della pena (art. 3, primo comma, e 27, primo e terzo comma, della Costituzione), prevedendo, per il sequestro a scopo estorsivo, una risposta sanzionatoria di eccezionale asprezza e tutta compresa «verso l'alto» – la reclusione da venticinque a trenta anni – non ragionevolmente proporzionata all'intera gamma dei fatti riconducibili al modello legale.

Censurabile, per questo verso, sarebbe segnatamente la mancata previsione di una circostanza attenuante che consenta al giudice di mitigare la risposta punitiva, in presenza di elementi oggettivi rivelatori di una limitata gravità del fatto, sulla falsariga di quanto è consentito dall'art. 311 cod. pen. in rapporto al sequestro di persona a scopo terroristico o eversivo. Al riguardo, emergerebbe, in effetti, una irrazionale disparità di trattamento di situazioni omologhe, per la piena assimilabilità della figura criminosa ora indicata al sequestro estorsivo, quanto a struttura, requisiti di fattispecie, risposta sanzionatoria e rango degli interessi tutelati.

2. – La questione è fondata, nei termini di seguito specificati.

3. – L'attuale assetto sanzionatorio del sequestro di persona a scopo di estorsione, delineato dall'art. 630 cod. pen., è l'epilogo di una serie di interventi normativi, ormai alquanto risalenti nel tempo e con i tratti tipici della legislazione «emergenziale» (artt. 5 e 6 della legge 14 ottobre 1974, n. 497, recante «Nuove norme contro la criminalità»; art. 2 del decreto-legge 21 marzo 1978, n. 59, recante «Norme penali e processuali per la prevenzione e la repressione di gravi reati», convertito, con modificazioni, dalla legge 18 maggio 1978, n. 191; art. 1 della legge 30 dicembre 1980, n. 894, recante «Modifiche all'articolo 630 del codice penale»). Furono interventi sollecitati dallo straordinario, inquietante incremento, in quel periodo, dei sequestri di persona a scopo estorsivo, operati da pericolose organizzazioni criminali, con efferate modalità esecutive (privazione pressoché totale della libertà di movimento della vittima, sequestri protratti per lunghissimi tempi, invio di parti anatomiche del sequestrato ai familiari come mezzo di pressione) e richieste di riscatti elevatissimi, al cui pagamento spesso non seguiva la liberazione del sequestrato, che trovava invece la morte in conseguenza del fatto.

All'acuto allarme sociale generato da tali episodi il legislatore intese dare risposta tramite una «strategia differenziata». Da un lato, si procedette a un progressivo, cospicuo innalzamento della misura della pena edittale comminata dalla norma censurata: pena che, originariamente stabilita nella reclusione da otto a quindici anni (oltre la multa), venne fissata, da ultimo – quanto all'ipotesi semplice del reato – nella reclusione da venticinque a trenta anni. Si tratta di una risposta sanzionatoria di eccezionale asprezza, ove riguardata in una cornice di sistema: basti considerare che il minimo edittale è superiore sia al massimo della pena comminata per l'omicidio volontario (art. 575 cod. pen.), sia al limite massimo di durata della reclusione stabilito in via generale dall'art. 23, primo comma, cod. pen. (ventiquattro anni). Dall'altro lato, e parallelamente, furono introdotte circostanze attenuanti volte a stimolare forme di ravvedimento dell'agente – qualificate in termini di «dissociazione» – in funzione della liberazione del sequestrato, dell'impedimento delle conseguenze ulteriori del reato o della collaborazione del reo con la giustizia.

Come attesta l'esperienza giudiziaria, la descrizione del fatto incriminato dall'art. 630 cod. pen. – rimasta invariata rispetto alle origini («chiunque sequestra una persona allo scopo di conseguire, per sé o per altri, un ingiusto profitto come prezzo della liberazione») – si presta, peraltro, a qualificare penalmente anche episodi marcatamente dissimili, sul piano criminologico e del tasso di disvalore, rispetto a quelli avuti di mira dal legislatore dell'emergenza. Si tratta di fattispecie che – a fronte della marcata flessione dei sequestri di persona a scopo estorsivo perpetrati «professionalmente» dalla criminalità organizzata, registratasi a partire dalla seconda metà degli anni '80 dello scorso secolo – hanno finito, di fatto, per assumere un peso di tutto rilievo, se non pure preponderante, nella più recente casistica dei sequestri estorsivi.

Rientrano in tale ambito, tra le altre, le fattispecie del genere che viene in discussione nel giudizio *a quo*: ossia i sequestri di persona attuati al fine di ottenere una prestazione patrimoniale, pretesa sulla base di un pregresso rapporto di natura illecita con la vittima. Come ricorda il giudice rimettente, la giurisprudenza di legittimità appare ormai unanime, dopo un intervento chiarificatore delle Sezioni unite della Corte di cassazione (sentenza 17 dicembre 2003-20 gennaio 2004, n. 962), nel ritenere che simili fattispecie integrino il delitto in questione, ricorrendo il requisito



dell'«ingiustizia» del profitto perseguito all'agente, dato che la pretesa che egli mira a soddisfare è sfornita di tutela legale, in quanto avente titolo in un negozio con causa illecita.

In queste e consimili evenienze, il fatto criminoso può assumere, tuttavia – e non di rado assume – connotati ben diversi da quelli delle manifestazioni criminoso che il legislatore degli anni dal 1974 al 1980 intendeva contrastare: ciò, sia per la più o meno marcata “occasionalità” dell'iniziativa delittuosa (la quale spesso prescinde da una significativa organizzazione di uomini e di mezzi); sia per l'entità dell'offesa recata alla vittima, quanto a tempi, luoghi e modalità della privazione della libertà personale; sia, infine, per l'ammontare delle somme pretese quale prezzo della liberazione.

4. – Ciò premesso, questa Corte deve ribadire la propria costante giurisprudenza in ordine al sindacato di legittimità costituzionale sulla misura delle pene.

Al pari della configurazione delle fattispecie astratte di reato, anche la commisurazione delle sanzioni per ciascuna di esse è materia affidata alla discrezionalità del legislatore, in quanto involge apprezzamenti tipicamente politici. La scelte legislative sono, pertanto, sindacabili soltanto ove trasmodino nella manifesta irragionevolezza o nell'arbitrio, come avviene a fronte di sperequazioni sanzionatorie tra fattispecie omogenee non sorrette da alcuna ragionevole giustificazione (*ex plurimis*, sentenze n. 161 del 2009, n. 324 del 2008, n. 22 del 2007 e n. 394 del 2006).

In questa prospettiva, la Corte ha dichiarato manifestamente infondata una precedente questione di legittimità costituzionale, intesa del pari ad estendere al sequestro a scopo estorsivo una attenuante speciale per i fatti di «lieve entità» (ordinanza n. 240 del 2011). Nell'occasione, si discuteva, peraltro, dell'attenuante delineata dall'art. 3, terzo comma, della legge 26 novembre 1985, n. 718 (Ratifica ed esecuzione della convenzione internazionale contro la cattura degli ostaggi, aperta alla firma a New York il 18 dicembre 1979), in rapporto al delitto – previsto dal medesimo art. 3 – di cosiddetto sequestro di ostaggi: attenuante in forza della quale «se il fatto è di lieve entità si applicano le pene previste dall'articolo 605 del codice penale aumentate dalla metà a due terzi».

Al riguardo, questa Corte ha rilevato come la figura del sequestro di ostaggi risultasse inidonea a fungere da *tertium comparationis* ai fini considerati. Al di là di talune affinità strutturali, detta ipotesi criminosa è, infatti, più ampia e generica del sequestro estorsivo in relazione all'obiettivo della condotta, normativamente identificato nel fine di costringere un terzo a compiere o ad omettere un qualsiasi atto: circostanza dimostrata anche dall'espressa clausola di salvezza delle ipotesi previste dall'art. 630 cod. pen. (oltre che dall'art. 289-bis cod. pen.), con cui il citato art. 3 della legge n. 718 del 1985 esordisce e che imprime al delitto in parola un carattere “residuale”.

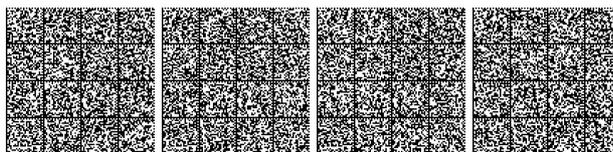
Il reato previsto dalla legge speciale si presta, pertanto, a ricomprendere anche fatti assai meno negativamente connotati di quelli sorretti da una finalità estorsiva. Il che può spiegare la previsione di una attenuante a effetto speciale, grazie alla cui applicazione la pena minima per il delitto in questione – parificata, quanto all'ipotesi semplice, a quella del sequestro estorsivo – può scendere a soli nove mesi di reclusione (ordinanza n. 240 del 2011).

A tale ultimo proposito, la Corte ha anche rilevato come l'accoglimento del *petitum* allora formulato dal giudice rimettente avrebbe provocato una sperequazione di segno contrario a quella denunciata. Ove la questione fosse stata accolta, infatti, la pena minima applicabile per il sequestro di persona a scopo di estorsione sarebbe risultata sensibilmente inferiore a quella irrogabile, ai sensi degli artt. 56, terzo comma, e 629 cod. pen., per l'estorsione, anche solo tentata, attuata con modalità diverse e meno espressive di disvalore rispetto alla privazione dell'altrui libertà personale.

5. – È di tutta evidenza, peraltro, come le considerazioni ora ricordate non valgano in rapporto alla questione oggi in esame, concernente l'attenuante ad effetto comune applicabile, in virtù dell'art. 311 cod. pen., al delitto di sequestro di persona a scopo terroristico o eversivo: questione che la citata ordinanza n. 240 del 2011 ha, del resto, precisato essere rimasta impregiudicata (nell'occasione, essa era stata prospettata dalla sola parte privata costituita, risultando perciò non scrutinabile). L'art. 311 cod. pen. stabilisce, in specie, che le pene comminate per i delitti previsti dal Titolo I del Libro II – vale a dire, i delitti contro la personalità dello Stato, tra i quali rientra il sequestro terroristico o eversivo – «sono diminuite quando per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità».

Diversamente dal sequestro di ostaggi, il sequestro a scopo di terrorismo o di eversione si rivela, in effetti, pienamente idoneo a fungere da *tertium comparationis*, ai fini che qui interessano. Si tratta, infatti, di una figura non già “residuale”, ma strettamente affine e sostanzialmente omogenea rispetto a quella del sequestro estorsivo, sotto tutta una serie di profili.

Sequestro terroristico o eversivo e sequestro estorsivo (nella sua attuale configurazione) hanno, anzitutto, una comune matrice storica. La figura delittuosa del sequestro di persona a scopo terroristico o eversivo è stata, infatti, introdotta nell'ordinamento – in risposta all'allarmante ingravescenza del fenomeno dei sequestri con finalità politiche, registratasi in quel torno d'anni e sfociata in tragici episodi – dal decreto-legge n. 59 del 1978, accorpandola originariamente al sequestro estorsivo all'interno dello stesso art. 630 cod. pen. Fu la legge di conversione del decreto (legge n. 191 del 1978) a scindere le due figure, estrapolando il sequestro terroristico o eversivo dall'ambito dei delitti contro



il patrimonio (Titolo XIII del Libro II) – collocazione palesemente incongrua sul piano sistematico – per trasferirlo nel nuovo art. 289-*bis* cod. pen., nella più corretta sede dei delitti contro la personalità interna dello Stato. Anche dopo tale separazione, peraltro, l'opzione iniziale ha avuto comunque un peso determinante nella riformulazione della figura del sequestro estorsivo, che è rimasta condizionata dall'intento di mantenere il parallelismo di disciplina con il sequestro terroristico o eversivo, secondo i ricordati canoni della "strategia differenziata" (al riguardo, sentenza n. 143 del 1984).

Sul piano, poi, della struttura della fattispecie, la condotta integrativa dei due delitti è identica, consistendo nel privare taluno della libertà personale. Le figure criminose si distinguono solo in rapporto alla finalità che sorregge la condotta (dolo specifico): di estorsione, in un caso, di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico, nell'altro.

Con riguardo al trattamento sanzionatorio, identica è anche la pena prevista per la fattispecie-base: la reclusione da venticinque a trenta anni.

Le due norme incriminatrici stabiliscono, poi, identici aggravamenti di pena collegati alla morte del sequestrato, di intensità crescente a seconda che si tratti di conseguenza non voluta dal reo (reclusione per anni trenta) o di evento volontariamente causato (ergastolo: artt. 289-*bis*, secondo e terzo comma, e 630, secondo e terzo comma, cod. pen.).

In rapporto ad entrambe le fattispecie sono previste, inoltre, analoghe circostanze attenuanti correlate alla «dissociazione» dell'agente dagli altri concorrenti nel reato, funzionali a favorire il recupero della libertà personale da parte del sequestrato (artt. 289-*bis*, quarto comma, e 630, quarto comma, cod. pen.); a evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori, o a stimolare il reo a prestare aiuto alla giustizia nella raccolta di prove decisive per l'individuazione o la cattura dei concorrenti (art. 630, quinto comma, cod. pen., che trova riscontro, quanto al sequestro terroristico o eversivo, nell'art. 4, primo comma, del decreto-legge 15 dicembre 1979, n. 625, recante «Misure urgenti per la tutela dell'ordine democratico e della sicurezza pubblica», convertito, con modificazioni, dalla legge 6 febbraio 1980, n. 15). Ancora: una ulteriore diminuzione di pena – per entrambi i delitti – è prevista a favore del «dissociato» che fornisca un contributo di eccezionale rilevanza, «anche con riguardo alla durata del sequestro e alla incolumità della persona sequestrata» (art. 6 del decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, recante «Nuove norme in materia di sequestri di persona a scopo di estorsione e per la protezione dei testimoni di giustizia, nonché per la protezione e il trattamento sanzionatorio di coloro che collaborano con la giustizia», convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n. 82). Riguardo a tale insieme di attenuanti si registrano soltanto delle marginali differenze nelle diminuzioni di pena, peraltro tutte a sfavore del sequestro terroristico o eversivo.

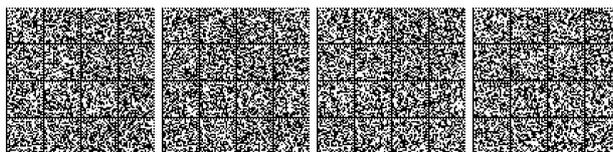
Identica è pure la speciale disciplina del concorso eterogeneo di circostanze, dettata dall'art. 289-*bis*, quinto comma, cod. pen. e dall'art. 630, sesto comma, cod. pen. in rapporto alle fattispecie aggravate dalla morte del sequestrato.

A ulteriore dimostrazione del parallelismo, il legislatore ha, infine, introdotto due clausole generali di equiparazione, stabilendo che le norme del codice penale che richiamano l'art. 630 e tutte le norme processuali valevoli in rapporto al sequestro estorsivo si applichino anche al sequestro terroristico o eversivo (artt. 9-*ter* e 10 del decreto-legge n. 59 del 1978).

A fronte di quanto precede, il fondamentale elemento di differenziazione tra le due figure criminose – vale a dire la diversità del bene giuridico protetto, riflessa nei contenuti del dolo specifico – non solo non impedisce la comparazione, ma rafforza, anzi, il giudizio di violazione dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza.

A fianco della comune lesione della libertà personale del sequestrato, il sequestro terroristico o eversivo offende, infatti, secondo una corrente lettura, l'ordine costituzionale (usualmente identificato nell'insieme dei principi fondamentali che nella Carta costituzionale servono a definire la struttura e la natura dello Stato); il sequestro estorsivo attenta, invece, al patrimonio. Anche a voler considerare le proiezioni sovraindividuali che, secondo un diffuso indirizzo interpretativo, detta offesa patrimoniale presenterebbe, sul piano dello spostamento di ricchezze verso organizzazioni criminali e del loro conseguente potenziamento (proiezioni, peraltro, non indefettibili, quante volte il sequestro estorsivo risulti concretamente avulso da un contesto di criminalità organizzata), non può esservi comunque alcun dubbio in ordine alla preminenza del primo dei beni sopra indicati rispetto al secondo, nella gerarchia costituzionale dei valori.

Tale rilievo, se giustifica la sottoposizione del sequestro terroristico o eversivo a uno "statuto" in generale più severo di quello proprio del sequestro estorsivo, quale quello delineato dalle restanti disposizioni comuni ai delitti contro la personalità dello Stato, di cui agli artt. 301 e seguenti del codice penale (punibilità dell'istigazione non accolta, del semplice accordo per commettere il reato, della formazione di bande armate per realizzarlo eccetera), rende, di contro, manifestamente irrazionale – e dunque lesiva dell'art. 3 Cost. – la mancata previsione, in rapporto al sequestro di persona a scopo di estorsione, di una attenuante per i fatti di lieve entità, analoga a quella applicabile alla fattispecie "gemella" che, *coeteris paribus*, agredisce l'interesse di rango più elevato.



Ciò, tanto più ove si consideri la particolare funzione assoluta da detta attenuante, rientrante nel novero delle circostanze cosiddette indefinite o discrezionali (non avendo il legislatore meglio precisato il concetto di «lievità» del fatto): funzione che consiste propriamente nel mitigare – in rapporto ai soli profili oggettivi del fatto (caratteristiche dell'azione criminosa, entità del danno o del pericolo) – una risposta punitiva improntata a eccezionale asprezza e che, proprio per questo, rischia di rivelarsi incapace di adattamento alla varietà delle situazioni concrete riconducibili al modello legale.

Di qui anche una concorrente violazione dell'art. 27, terzo comma, Cost., nel suo valore fondante, in combinazione con l'art. 3 Cost., del principio di proporzionalità della pena al fatto concretamente commesso, sul rilievo che una pena palesemente sproporzionata – e, dunque, inevitabilmente avvertita come ingiusta dal condannato – vanifica, già a livello di comminatoria legislativa astratta, la finalità rieducativa (sentenze n. 341 del 1994 e n. 343 del 1993).

Al riguardo, non giova obiettare – come fa l'Avvocatura dello Stato – che la pena del sequestro estorsivo potrebbe essere comunque mitigata tramite l'applicazione delle circostanze attenuanti comuni e, in particolare, di quelle previste dagli artt. 62, numeri 4, 5 e 6, e 114, primo comma, cod. pen. Ai fini del rispetto del principio di eguaglianza, il rilievo è inconferente, giacché la disciplina generale relativa alle attenuanti comuni si applica anche al sequestro di persona a scopo di terrorismo o di eversione: con la conseguenza che la censurata disparità di trattamento, connessa all'inapplicabilità al sequestro estorsivo dell'attenuante speciale, resta inalterata. Per altro verso, poi, l'attenuante del fatto di lieve entità, prevista dall'art. 311 cod. pen., non “assorbe”, in linea di principio, le attenuanti comuni evocate dalla difesa dello Stato, che hanno propri e distinti presupposti di applicabilità. Considerazioni, queste, estensibili, *mutatis mutandis*, anche alle attenuanti speciali connesse alla dissociazione, applicabili a entrambe le figure criminose, e alle attenuanti generiche (art. 62-*bis* cod. pen.).

6. – Al tempo stesso, l'accoglimento dell'odierno *petitum* non determina le incongruenze di segno opposto, evincenti da questa Corte con riguardo alla questione concernente l'attenuante speciale per i fatti di lieve entità prevista in rapporto al sequestro di ostaggi (ordinanza n. 240 del 2011).

Discutendosi di una attenuante ad effetto comune – che determina, cioè, una riduzione della pena edittale nella misura ordinaria stabilita dall'art. 65, numero 3, cod. pen. (non eccedente un terzo) – la pena minima irrogabile per il sequestro di persona a scopo di estorsione, anche nel caso di riconoscimento dell'attenuante in questione, resta comunque largamente superiore a quella della tentata estorsione.

7. – Va dichiarata, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 630 cod. pen., nella parte in cui non prevede che la pena da esso comminata è diminuita quando per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità.

Le censure formulate dal rimettente in relazione al principio di personalità della responsabilità penale (art. 27, primo comma, Cost.) restano assorbite.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 630 del codice penale, nella parte in cui non prevede che la pena da esso comminata è diminuita quando per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 marzo 2012.

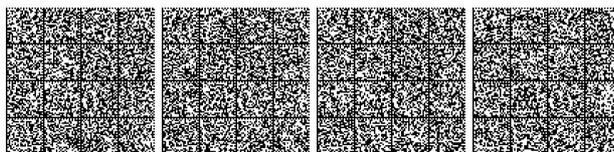
Il Presidente: GALLO

Il Redattore: FRIGO

Il Cancelliere: MELATTI

Depositata in Cancelleria il 23 marzo 2012.

Il Direttore della Cancelleria: MELATTI



n. 69

Ordinanza 19 - 23 marzo 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Spese di giustizia - Procedimenti di opposizione a sanzioni amministrative - Pagamento del contributo unificato - Difetto di motivazione sulla rilevanza - Evocazione di parametro non avente rango costituzionale - Assoluta carenza di riferimento all'oggetto del giudizio a quo - Manifesta inammissibilità delle questioni.

- Legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 212, lett. b), n. 2).
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111; legge 24 novembre 1981, n. 689, art. 23, decimo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

Giudici : Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 212, lettera b), numero 2), della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2010), che aggiunge il comma 6-bis all'articolo 10 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia – Testo A), promossi dal Giudice di pace di Fasano con ordinanza del 4 giugno 2010 e dal Giudice di pace di Nola con ordinanza del 6 settembre 2010, iscritte ai nn. 143 e 211 del registro ordinanze 2011 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 28 e 44, prima serie speciale, dell'anno 2011.

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

udito nella camera di consiglio del 15 febbraio 2012 il Giudice relatore Luigi Mazzella.

Ritenuto che, nel corso di un giudizio di opposizione a sanzione amministrativa, il Giudice di pace di Fasano, con ordinanza iscritta al n. 143 del registro ordinanze dell'anno 2011, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 212, lettera b), numero 2), della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2010), che ha introdotto il comma 6-bis nell'art. 10 del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia – Testo A), disponendo che «nei procedimenti di cui all'articolo 23 della legge 24 novembre 1981, n. 689, e successive modificazioni, gli atti del processo sono soggetti soltanto al pagamento del contributo unificato, nonché delle spese forfetizzate secondo l'importo fissato all'articolo 30 del presente testo unico»;

che il rimettente deduce che il giudizio a quo è stato promosso da O.O. che ha impugnato il verbale con il quale i Carabinieri della Compagnia di Fasano gli avevano contestato la violazione dell'art. 172, commi 1 e 10, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada);

che, ad avviso del Giudice di pace di Fasano, la norma denunciata violerebbe l'art. 111 Cost., che stabilisce il principio secondo cui la giurisdizione si attua mediante il giusto processo, il quale non potrebbe svolgersi se l'esercizio del diritto di difesa non sia scevro da ogni limitazione anche di ordine economico;



che, al riguardo, il giudice *a quo* ricorda che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, in ordine agli incombenenti posti a carico di coloro che richiedono la tutela giurisdizionale dei propri diritti, occorre distinguere tra gli oneri razionalmente collegati alla pretesa dedotta in giudizio, allo scopo di assicurare al processo uno svolgimento meglio conforme alla sua funzione, e quelli che tendono, invece, alla soddisfazione di interessi estranei alle finalità predette, precludendo od ostacolando gravemente l'esperienza della tutela giurisdizionale, e che pertanto incorrono nella sanzione della incostituzionalità; nella fattispecie, ad avviso del rimettente, l'obbligo del versamento del contributo unificato non assolve allo scopo di assicurare al procedimento uno svolgimento conforme alla sua funzione, apparendo introdotto, invece, al fine di restringere il campo dei possibili ricorrenti avverso provvedimenti amministrativi che irrogano sanzioni amministrative;

che il Giudice di pace di Fasano sostiene altresì che sarebbero violati l'art. 3 Cost., perché l'esborso del contributo unificato lede il principio di eguaglianza tra i cittadini, ponendo un limite economico all'esercizio dell'azione per i cittadini meno abbienti, e l'art. 24 Cost., «che garantisce l'invulnerabilità ed il pieno diritto di difesa e di azione»;

che, quanto alla rilevanza della questione di legittimità costituzionale, il giudice *a quo* afferma che essa sussisterebbe, «atteso che l'applicazione della norma assoggettata ad eccezione, comporterebbe il pronunciamento nel merito con ogni determinazione anche in ordine alle spese e competenze del giudizio»;

che nel giudizio di legittimità costituzionale è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale chiede che la questione sia dichiarata manifestamente inammissibile e comunque manifestamente non fondata;

che, ad avviso dell'interveniente, la questione sarebbe inammissibile per difetto di rilevanza, poiché la pronuncia sulle spese processuali non presuppone, come dedotto dal rimettente, l'applicazione della norma censurata, ma solamente l'accertamento dell'avvenuto esborso delle somme e la loro qualificazione come spese processuali e, nella fattispecie, poiché il pagamento del contributo unificato è imposto dalla legge, il giudice non potrebbe comunque escludere la ripetizione a favore della parte vittoriosa nel merito;

che l'Avvocatura generale dello Stato sostiene, poi, che la questione sarebbe anche manifestamente infondata, poiché il contributo unificato consiste in una prestazione economica richiesta per la fruizione concreta del servizio assicurato dall'amministrazione della giustizia ed è specificamente finalizzato al finanziamento dei costi sostenuti per l'espletamento di tale servizio e perciò ad assicurare al processo uno svolgimento meglio conforme alla sua funzione; inoltre il suo mancato pagamento non si traduce in una preclusione o un ostacolo all'esperienza della tutela giurisdizionale, non derivando da esso né l'inammissibilità, né l'improcedibilità dell'azione giudiziaria;

che, nel corso di un giudizio promosso da A.S. contro il Comune di Nola, il Giudice di pace di Nola, con ordinanza iscritta al n. 211 del registro ordinanze dell'anno 2011, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost. e dell'art. 23, decimo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 212, della legge n. 191 del 2009, nella parte in cui introduce il comma 6-bis nell'art. 10 del d.P.R. n. 115 del 2002;

che il rimettente sostiene che la norma censurata, imponendo il pagamento del contributo unico unificato nei procedimenti di opposizione a sanzioni amministrative, si pone in contrasto con l'art. 23, decimo comma, della legge n. 689 del 1981, il quale prevede l'esenzione da tasse e imposte per gli atti di tali giudizi;

che, inoltre, sussisterebbe violazione degli artt. 3 e 24 Cost., poiché l'ammontare del contributo unificato corrisponde nella maggior parte dei casi all'importo della sanzione prevista dal verbale oggetto di contestazione e quindi costituirebbe un deterrente per il cittadino, soprattutto se economicamente debole, a ricorrere al giudice ordinario, inducendolo così a rinunciare a far valere il proprio diritto;

che il giudice *a quo* richiama la sentenza n. 114 del 2004 con la quale questa Corte ha dichiarato illegittimo, per contrasto con gli artt. 3 e 24 Cost., l'art. 204-bis, comma 3, del decreto legislativo n. 285 del 1992, introdotto dall'art. 4, comma 1-septies, del decreto-legge 27 giugno 2003, n. 151 (Modifiche ed integrazioni al codice della strada), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge del 1° agosto 2003, n. 214, che prevedeva – a carico di chi proponeva ricorso avverso il verbale di contestazione d'infrazione alle regole del codice della strada – l'onere di versare presso la cancelleria del Giudice di pace, a pena di inammissibilità del ricorso, una somma pari alla metà del massimo edittale della sanzione inflitta dall'organo accertatore;

che il rimettente afferma che, in tale pronuncia, questa Corte ha stabilito in via definitiva il principio di esenzione da ogni imposizione fiscale e giuridica del giudizio di opposizione a sanzione amministrativa;



che nel giudizio di legittimità costituzionale è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale chiede che le questioni siano dichiarate inammissibili e comunque infondate;

che, ad avviso della difesa dello Stato, le questioni sarebbero inammissibili perché il Giudice di pace di Nola non ha indicato quali sarebbero le conseguenze pregiudizievoli che deriverebbero alla parte privata dal mancato pagamento del contributo unificato;

che il richiamo alla sentenza di questa Corte n. 114 del 2004 sarebbe, poi, inconferente, considerata la radicale diversità della fattispecie oggetto di quella pronuncia rispetto a quella oggetto del presente giudizio;

che, inoltre, il rimettente avrebbe omissso di verificare la possibilità di pervenire in via interpretativa ad una soluzione conforme a Costituzione;

che, riguardo al merito, il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene che la norma censurata non prevede l'inammissibilità del ricorso in caso di mancato pagamento del contributo unificato, onde non possono profilarsi conseguenze sul piano della tutela giurisdizionale;

che, infine, le questioni – a parere dell'Avvocatura generale – sono prospettate in termini puramente astratti, poiché il giudice *a quo* non chiarisce come le asserite conseguenze discriminatorie e lesive del diritto di difesa si atteggierebbero rispetto al caso specifico oggetto del suo esame.

Considerato che i Giudici di pace di Fasano e di Nola dubitano, in riferimento, nel complesso, agli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione, e all'art. 23, decimo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), della legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 212, lettera *b*), numero 2), della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2010), che ha introdotto il comma *6-bis* nell'art. 10 del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia – Testo *A*), nella parte in cui dispone che «nei procedimenti di cui all'articolo 23 della legge 24 novembre 1981, n. 689, e successive modificazioni, gli atti del processo sono soggetti soltanto al pagamento del contributo unificato, nonché delle spese forfettizzate secondo l'importo fissato all'articolo 30 del presente testo unico»;

che i due giudizi vanno riuniti per essere decisi con un'unica pronuncia;

che la questione sollevata dal Giudice di pace di Fasano è manifestamente inammissibile per difetto di motivazione sulla rilevanza, perché il rimettente non ha precisato nella propria ordinanza se il contributo unificato sia stato o meno pagato dalla parte ricorrente e, conseguentemente, la Corte non è in condizione di verificare se effettivamente il giudice *a quo* debba fare applicazione della norma censurata;

che, infatti, come già affermato da questa Corte (ordinanza n. 248 del 2011), se il contributo sia già stato pagato spontaneamente dalla parte, l'asserito *vulnus* ai principi costituzionali invocati sarebbe, in ipotesi, determinato da una disposizione che il rimettente non deve applicare nel giudizio principale (ordinanze n. 195 e n. 143 del 2011); se, invece, il contributo non sia stato versato, la questione potrebbe essere rilevante solamente se il pagamento del contributo unificato costituisca condizione di ammissibilità o di procedibilità della domanda (ordinanza n. 143 del 2011), ma il rimettente non ha indicato le norme che possano giustificare una simile conclusione;

che la questione sollevata dal Giudice di pace di Nola in riferimento all'art. 23 della legge n. 689 del 1981 è manifestamente inammissibile, poiché il parametro evocato non è una norma di rango costituzionale;

che la questione sollevata dallo stesso rimettente in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost. è parimenti manifestamente inammissibile, poiché l'ordinanza di rimessione non contiene alcun riferimento all'oggetto del giudizio *a quo* e, in particolare, in essa non è specificato neppure se si tratti di un procedimento di opposizione ad ordinanza-ingiunzione, con conseguente difetto di motivazione sulla rilevanza della questione, non potendo la Corte esser certa della necessità per il rimettente di fare applicazione della norma censurata.

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



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 212, lettera b), numero 2), della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2010), sollevate, nel complesso, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione e all'art. 23, decimo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), dai Giudici di pace di Fasano e di Nola con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 marzo 2012.

Il Presidente: QUARANTA

Il Redattore: MAZZELLA

Il Cancelliere: MELATTI

Depositata in Cancelleria il 23 marzo 2012.

Il Direttore della Cancelleria: MELATTI

T_120069





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 30

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 23 febbraio 2012
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Assistenza e solidarietà sociale - Norme della Regione Trentino-Alto Adige - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 - Modifiche della legge regionale n. 1/2005 - Assegno regionale al nucleo familiare per figli ed equiparati - Attribuzione ai cittadini stranieri extracomunitari in possesso della residenza in regione da almeno cinque anni - Ricorso del Governo - Denunciata disparità di trattamento rispetto ai cittadini italiani per i quali è richiesta la sola residenza nella regione - Contrasto con la disciplina statale (art. 41 d.lgs. n. 286/1998, e art. 80, comma 19, legge n. 388/2001) secondo cui, ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale, gli stranieri titolari della carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno sono equiparati ai cittadini italiani - Lesione del diritto alla formazione e/o al mantenimento della famiglia - Violazione della competenza esclusiva statale nella materia dell'immigrazione.

- Legge della Regione Trentino-Alto Adige 14 dicembre 2011, n. 8, art. 3, comma 3.
- Costituzione, artt. 3 e 117, comma secondo, lett. b).

Impiego pubblico - Norme della Regione Trentino-Alto Adige - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 - Norme in materia di personale - Corresponsione, a decorrere dal 1° luglio 2012, dei trattamenti economici conseguenti ai passaggi all'interno dell'area nei limiti delle risorse del Fondo per il finanziamento del sistema di classificazione del personale - Applicabilità anche al personale delle Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Trento e Bolzano - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con la disciplina statale (art. 9, comma 21, del decreto-legge n. 78/2010) - Esorbitanza dai limiti della competenza legislativa regionale in materia di coordinamento della finanza pubblica - Violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile.

- Legge della Regione Trentino-Alto Adige 14 dicembre 2011, n. 8, art. 7, commi 1 e 2.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. l), e terzo.

Ricorso del Presidente *pro tempore* del Consiglio dei Ministri (c.f. 80188230587) rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato (c.f. 80224030587) presso la quale ha il proprio domicilio in Roma alla via dei Portoghesi n. 12;

Nei confronti della Regione Autonoma Trentino-Alto Adige/Autonome Region Trentino-Südtirol (c.f.80003690221) in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta Regionale, con sede in Trento – Via Gazzoletti n. 2 - CAP 38122;

Per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 3 e dell'articolo 7, commi 1 e 2, della legge regionale Trentino-Alto Adige n. 8 del 14 dicembre 2011, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Autonoma Trentino-Alto Adige (Legge finanziaria)», pubblicata sul B.U.R. n. 51 del 20 dicembre 2011, giusta delibera del Consiglio dei Ministri in data 3 febbraio 2012.

Con la Legge Regionale n. 8 del 14 dicembre 2011 la Regione Autonoma del Trentino Alto Adige / Autonome Region Trentino-Südtirol ha emanato le disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione.

È avviso del Governo che, con le norme denunciate in epigrafe, la Regione Autonoma del Trentino-Alto Adige abbia violato la normativa costituzionale, come si confida di dimostrare in appresso con l'illustrazione dei seguenti



MOTIVI

1) *L'art. 3, comma 3 della Leale Regione Autonoma Trentino-Alto Adige viola l'articolo 3 e l'art. 117 secondo comma lettera b) della Costituzione.*

L'articolo predetto, che introduce modifiche alla legge regionale 18 febbraio 2005 n.1 (Pacchetto famiglia e previdenza sociale) e successive modifiche, al comma 3, modifica l'art. 3, comma 1 della legge regionale n. 1/2005, ai fini dell'erogazione dell'assegno regionale al nucleo familiare per i figli ed equiparati, operando una distinzione tra cittadini italiani per i quali è richiesta la sola residenza nella regione Trentino-Alto Adige e cittadini stranieri extracomunitari per i quali è richiesto, invece, il possesso della residenza in regione da almeno cinque anni.

Tale previsione non appare in linea con l'art. 41 del d.lgs. n. 286/98 (T.U. immigrazione) e con l'art. 80, comma 19, della legge n. 388/2000 (legge finanziaria 2001), che, ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale, equiparano ai cittadini italiani gli stranieri titolari della carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno. Inoltre l'art. 9 del citato d.lgs. prevede, tra i requisiti per il rilascio del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, il possesso di un permesso di soggiorno di almeno cinque anni. I cinque anni necessari per il rilascio del permesso CE non dipendono dalla residenza ma solo dalla regolare presenza sul territorio nazionale.

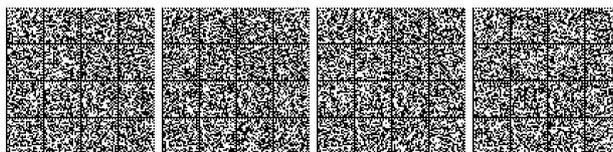
Pertanto la previsione regionale in esame, nella misura in cui subordina l'attribuzione delle prestazioni assistenziali *de quibus* al possesso, da parte dei cittadini stranieri extracomunitari legalmente soggiornanti sul territorio statale dell'ulteriore requisito della residenza in regione per un periodo minimo ininterrotto di cinque anni, comporta l'ingiustificata e assoluta esclusione dalle provvidenze in esame di intere categorie di persone fondata, oltre che sulla discriminazione tra cittadini italiani e cittadini extracomunitari, sulla mancanza per questi ultimi di una residenza temporaneamente protratta. Tale previsione viola il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost.

Già la Corte costituzionale con sentenza n. 40 del 9 febbraio 2011 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, commi 51, 52 e 53 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 24 del 2009, modificativi dell'art. 4 della legge della regione Friuli-Venezia Giulia n. 6 del 2006 (Sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale), laddove prevedeva il diritto ad accedere agli interventi e ai servizi del sistema integrato di interventi e servizi sociali a tutti i cittadini comunitari residenti in Regione da almeno 36 mesi.

La Consulta ha inoltre affermato che tale norma è illegittima perché contraria ai principi costituzionali di uguaglianza e ragionevolezza, in quanto l'esclusione dei cittadini extracomunitari fondata sull'esclusivo criterio della nazionalità, così come dei cittadini comunitari e italiani fondata sul criterio dell'anzianità di residenza, crea delle distinzioni arbitrarie in relazione alla natura e agli scopi dei benefici sociali previsti, volti ad affrontare situazioni di bisogno e di disagio riferibili alla persona in quanto tale. Proprio dunque, la natura e le funzioni dei benefici sociali interessati dalla normativa discriminatoria, fa sì che non possono essere tollerate distinzioni fondate sulla cittadinanza o su particolari tipologie di residenza, nel momento in cui l'applicazione di tali requisiti finirebbe proprio per escludere i soggetti più esposti alle condizioni di bisogno e di disagio dal sistema di prestazioni e di servizi che deve, invece, perseguire finalità eminentemente sociali e di integrazione.

Con particolare riferimento all'attribuzione delle prestazioni assistenziali alle persone straniere regolarmente soggiornanti sul territorio nazionale la Corte costituzionale ha inoltre precisato, con la sentenza n. 61 del 2011, che «una volta che il diritto a soggiornare alle condizioni predette non sia in discussione, non si possono discriminare gli stranieri, stabilendo, nei loro confronti, particolari limitazioni per il godimento dei diritti fondamentali della persona, riconosciuti invece ai cittadini» ed ha inoltre aggiunto, circa l'individuazione delle condizioni per la fruizione delle prestazioni, che «la asserita necessità di uno specifico titolo di soggiorno per fruire dei servizi sociali rappresenta una condizione restrittiva che, in tutta evidenza, si porrebbe (dal punto di vista applicativo) in senso diametralmente opposto a quello indicato da questa Corte, i cui ripetuti interventi (n.d.r. sentenze n. 187 del 2010 e n. 306 del 2008) sono venuti ad assumere incidenza generale ed immanente nel sistema di attribuzione delle relative provvidenze».

Giova ricordare come la Corte costituzionale nelle ultime sentenze richiamate (sentenze n. 61 del 2011, n. 187 del 2010 e n. 306 del 2008) abbia affermato che al legislatore italiano certamente consentito dettare norme, non palesemente irragionevoli e non contrastanti con obblighi internazionali, che regolino l'ingresso e la permanenza di stranieri extracomunitari in Italia. Tali norme, però, devono costituire pur sempre il risultato di un ragionevole e proporzionato bilanciamento tra i diversi interessi, di rango costituzionale, implicati dalle scelte legislative in materia di disciplina dell'immigrazione, specialmente quando esse siano suscettibili di incidere sul godimento di diritti fondamentali. A ciò deve aggiungersi che la riscontrata disparità di trattamento riguarda l'ambito di materia dell'immigrazione, di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art.117 secondo comma lettera b) della Costituzione, perché attiene allo status economico - sociale dell'immigrato e del suo nucleo familiare, pregiudicandone l'uniformità sul territorio nazionale.



In via di sintesi, voglia l'ecc.ma Corte costituzionale dare risposta affermativa sulle seguenti questioni: - se l'art. 3, comma 3 della legge della Regione Autonoma Trentino-Alto Adige n. 8 del 14 dicembre 2011, il quale prevede che «All'art. 3, comma 1 della legge regionale n. 1/2005 e successive modifiche, le parole "residenti da almeno cinque anni nella regione Trentino-Alto Adige o coniugati/e con persona in possesso del medesimo requisito, è corrisposto un assegno regionale al nucleo familiare per i figli ed equiparati, qualora residenti in regione" sono sostituite dalle seguenti "cittadini/e italiani/e residenti nella regione Trentino-Alto Adige o coniugati/e con persona in possesso dei medesimi requisiti, è corrisposto un assegno regionale al nucleo familiare per i figli ed equiparati, qualora residenti in regione. Per i/le cittadini/e stranieri/e extracomunitari/e è richiesto il possesso della residenza in regione da almeno cinque anni. L'assegno spetta inoltre ai/alle cittadini/e comunitari/e entro i limiti e secondo i criteri previsti dalla normativa europea in materia di coordinamento dei sistemi nazionali di sicurezza sociale. Con il regolamento di cui al comma 4 la Giunta regionale può prevedere ulteriori requisiti per beneficiare dell'assegno di cui al presente articolo", violi l'art. 3 della Costituzione perché crea una ingiustificata disparità di trattamento tra le provvidenze destinate alle famiglie italiane e comunitarie ed a quelle extracomunitarie, sottoponendo solo gli stranieri extracomunitari alla condizione della residenza nella regione predetta da almeno cinque anni, e dunque ledendo il diritto alla formazione e/o al mantenimento della famiglia da parte di questi ultimi soggetti; - se l'art. 3 comma 3 della legge regionale n. 8/2011 violi l'art. 117 secondo comma lettera b) della Costituzione, avendo dettato disposizioni concernenti la materia dell'immigrazione, di competenza esclusiva statale ai sensi del citato art. 117 secondo comma lettera b) della Costituzione medesima, perché attinenti allo status economico - sociale dell'immigrato e del suo nucleo familiare, pregiudicandone l'uniformità sul territorio nazionale.

2) *L'articolo 7, commi 1 e 2, della Legge Regione Autonoma Trentino-Alto Adige viola l'articolo 117, comma 3, della Costituzione e l'art. 117, secondo comma, lettera l) Costituzione.*

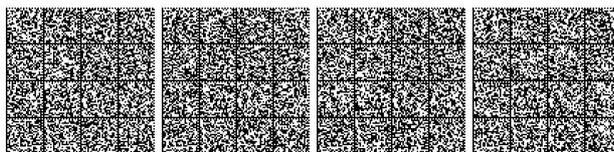
L'art. 7 predetto, recante norme in materia di personale, al comma 1 stabilisce che «a decorrere dal 1° luglio 2012, ai fini del concorso agli obiettivi di finanza pubblica, ai sensi dell'articolo 79 dello Statuto di autonomia, i trattamenti economici conseguenti ai passaggi all'interno dell'area sono corrisposti nei limiti delle risorse del Fondo per il finanziamento del sistema di classificazione del personale.» A sua volta, il comma 2 del ricordato art. 7 statuisce che «Il comma 1 si applica anche al personale delle Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Trento e di Bolzano.» (Tale secondo comma, la cui esistenza appare inscindibilmente legata a quella del comma 1, non appare avere vita autonoma ed è destinato alla declaratoria di illegittimità incostituzionale insieme al comma 1 di cui costituisce mera estensione al personale delle Camere di Commercio; la sua impugnazione appare rientrando nell'oggetto dell'impugnazione decisa dal Consiglio dei Ministri con la deliberazione datata 3 febbraio 2012, che si depositerà insieme al presente ricorso, in quanto contemplata evidentemente nell'espressione «compreso quello delle Camere di Commercio» di cui alle righe 40-41 della relazione del Ministro per gli affari regionali allegata alla delibera medesima e che ne costituisce parte integrante).

Le disposizioni regionali di cui al ricordato art. 7 commi 1 e 2 contrastano con l'art. 9, comma 21 d.l. n. 78/2010 in base al quale «Per il personale contrattualizzato le progressioni di carriera comunque denominate ed i passaggi tra le aree eventualmente disposte per gli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per i predetti anni, ai fini esclusivamente giuridici.» L'art. 7, commi 1 e 2 predetti, si pongano, pertanto, in contrasto con l'art. 117, comma 3, della Costituzione in materia di coordinamento della finanza pubblica, al quale è conforme il disposto dell'art. 79, comma 4 del d.P.R. 31 agosto 1972 n. 670.

I denunciati commi dell'art. 7 si pongono anche in contrasto con l'art. 117 secondo comma lettera) della costituzione, il quale riserva allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento civile. È infatti evidente che il profilo degli inquadramenti del lavoratori contrattualizzati e delle conseguenze economiche degli stessi attiene alla disciplina del rapporto di impiego contrattualizzato alle dipendenze di enti pubblici perché fissa un limite generale ed uniforme all'autonomia contrattuale delle parti riguardo ad un elemento essenziale del rapporto di lavoro quale, appunto, l'effetto economico dell'inquadramento dei dipendenti nell'ambito dell'area di appartenenza. In altri termini tale inquadramento in tutti i suoi aspetti, compresi gli effetti economici, connota in modo essenziale il rapporto di lavoro.

La *ratio* dell'art. 9 del d.l. n. 78/2010 è infatti quella di incidere sull'autonomia negoziale collettiva dell'intero settore del pubblico impiego contrattualizzato, per l'esigenza di garantire l'uniformità sull'intero territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti tra privati; regole che, come tali, si impongono anche alle regioni a statuto speciale (Corte cost. sentenze 82/1998, 352/2001, 282/2004, 50/2005, 106/2005, 234/2005, 95/2007).

In via di sintesi, voglia l'ecc.ma Corte costituzionale dare risposta affermativa sulle seguenti questioni: - se l'articolo 7, commi 1 e 2 della Legge Regione Autonoma Trentino-Alto Adige n. 8 del 14 dicembre 2011 sia in contrasto con l'art. 117, comma 3 della Costituzione poiché espressione del potere legislativo della Regione esorbitante i limiti



previsti dalla norma costituzionale; - se i denunciati commi dell'art. 7 si pongono anche in contrasto con l'art. 117, secondo comma lettera l) della costituzione, il quale riserva allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento civile.

P.Q.M.

Si conclude perché l'articolo 3, comma 3 e l'art. 7, commi 1 e 2, della Legge Regione Autonoma Trentino-Alto Adige n. 8 del 14 dicembre 2011 siano dichiarati costituzionalmente illegittimi.

Si producono:

1) l'estratto della deliberazione del Consiglio dei Ministri del 3 febbraio 2012 con l'allegata relazione del Ministro per gli affari regionali, il turismo e lo sport;

2) la copia della legge della Regione Autonoma Trentino-Alto Adige / Autonome Region Trentino-Südtirol n.8 del 14 dicembre 2011.

Roma, addì 17 febbraio 2012

L'Avvocato dello Stato: ANDRONIO

12C0073

N. 31

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 23 febbraio 2012

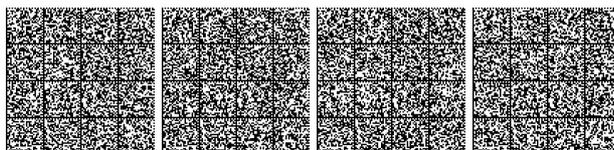
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Ambiente - Caccia - Norme della Provincia di Bolzano - Modifiche della legge provinciale n. 14/1987, recante norme per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio della caccia - Definizione della fauna selvatica - Esclusione dei piccioni domestici inselvatichiti - Periodi di caccia per le specie volpe, cinghiale, lepre bianca e pernice bianca - Periodo di caccia in determinate zone fruttivicole per le specie lepre comune, merlo, cesena e tordo bottaccio - Previsione che l'esercizio dell'attività venatoria sia consentita sia in forma vagante sia mediante appostamento fisso - Predisposizione da parte dell'assessore provinciale competente di un piano di controllo della specie nutria - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dei vincoli statutari posti al legislatore provinciale in materia di caccia e di parchi per la protezione della flora e della fauna - Violazione della competenza legislativa esclusiva in materia di tutela dell'ambiente - Mancato rispetto della disciplina statale di cui alla legge n. 157/1992, costituente standard minimo e uniforme di tutela - Mancato rispetto della normativa comunitaria di riferimento.

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 12 dicembre 2011, n. 14, art. 2, commi 1, 2, 3, 5 e 11.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. s); statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8, primo comma; direttiva 92/43/CEE del 21 maggio 1992; legge 11 febbraio 1992, n. 157, artt. 2, comma 1, 12, comma 5, 18, commi 1, 2, 5 e 6, e 19, comma 2.

Ambiente - Norme della Provincia di Bolzano - Modifiche della legge provinciale n. 6/2010, "Legge di tutela della natura" - Previsione che i provvedimenti di approvazione relativi a opere o progetti che abbiano avuto una valutazione di incidenza negativa dispongano delle misure compensative necessarie per garantire la coerenza globale della rete ecologica europea Natura 2000 - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con la normativa statale e con i vincoli comunitari, a fronte dell'eliminazione dell'obbligo di dare comunicazione alla Commissione europea delle misure di compensazione adottate per i progetti per i quali la valutazione d'incidenza abbia dato esito negativo - Violazione della competenza legislativa esclusiva in materia di tutela dell'ambiente.

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 12 dicembre 2011, n. 14, art. 7, comma 5.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. s); statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8, primo comma; direttiva 92/43/CEE del 21 maggio 1992, art. 6, comma 4; d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357, art. 5, commi 9 e 10.



Ambiente - Caccia - Norme della Provincia di Bolzano - Modifiche della legge provinciale n. 14/1987, recante norme per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio della caccia - Istituzione da parte dell'Associazione dei cacciatori di un fondo di garanzia da utilizzare per indennizzare ogni danno arrecato alle colture agricole e forestali dalla fauna selvatica cacciabile - Previsione che il fondo sia alimentato da un contributo finanziario annuale dovuto da ogni titolare di un permesso annuale o d'ospite nella misura compresa fra il cinque e il dieci per cento della tassa di concessione annuale per la licenza di porto di fucile per uso di caccia - Ricorso del Governo - Denunciata configurazione del contributo quale tributo - Contrasto con la norma statale (art. 1, comma 123, della legge n. 220/2010) che sospende, sino all'attuazione del federalismo fiscale, il potere delle regioni e degli enti locali di deliberare aumenti dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote di tributi ad essi attribuiti con legge dello Stato - Eccedenza dalle competenze statutarie - Violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia del sistema tributario.

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 12 dicembre 2011, n. 14, art. 2, comma 15.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e), in relazione all'art. 1, comma 123, della legge 13 dicembre 2010, n. 220; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, art. 8, primo comma.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato (C.F. 80224030587, n. fax 06/96514000 e P.E.C. per il ricevimento degli atti ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it) nei cui uffici è domiciliato in Roma alla Via dei Portoghesi n. 12;

Contro la Provincia Autonoma di Bolzano - Alto Adige, in persona del Presidente della Giunta Provinciale in carica;

Per l'impugnazione della legge della Provincia autonoma di Bolzano 12 dicembre 2011, n. 14, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Autonoma Trentino-Alto Adige n. 51 del 20 dicembre 2011, supplemento n. 1, recante «norme in materia di caccia, pesca, foreste, ambiente, usi civici, agricoltura, patrimonio ed urbanistica», in relazione ai suoi articoli 2, commi 1, 2, 3, 5, 11, 15 nonché 7, comma 5, in virtù della deliberazione adottata dal Consiglio dei ministri nella seduta del 3 febbraio 2012.

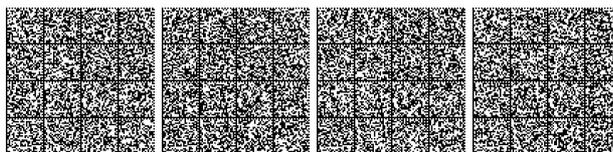
La legge provinciale della Provincia Autonoma di Bolzano n. 14 del 12 dicembre 2011 reca disposizioni varie, tra le quali, per quanto rileva ai fini del presente ricorso, norme di modifica della legge provinciale 17 luglio 1987, n. 14, recante «Norme per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio della caccia», e norme di modifica della legge provinciale 12 maggio 2010, n. 6 «Legge di tutela della natura e altre disposizioni».

In particolare, l'art. 2 della citata legge provinciale n. 14/2011 introduce modificazioni alla legge provinciale n. 14/87 del seguente tenore:

1. Il comma n. 1 modifica il comma 1 dell'art. 2 della legge provinciale n. 14/1987, escludendo dal campo di applicazione della norma, che definisce la fauna selvatica, i piccioni domestici inselvaticiti. («1. Per fauna selvatica ai sensi della presente legge si intendono i mammiferi e gli uccelli viventi in stato di naturale libertà, stabilmente o temporaneamente presenti nel territorio provinciale, esclusi le talpe, i ratti, i topi propriamente detti, le arvicole e i piccioni domestici inselvaticiti.»);

2. Il comma n. 2 modifica le lettere b) ed e) del comma 1 dell'art. 4 della legge provinciale n. 14/1987, prevedendo particolari periodi di caccia per le specie volpe, cinghiale, lepre bianca, e pernice bianca, differenziati rispetto alla normativa statale (« b) specie cacciabili dal 1° luglio al 31 gennaio: 1) volpe; 2) cinghiale; e) specie cacciabili dal 1° ottobre al 15 dicembre: 1) lepre bianca; 2) pernice bianca; 3) fagiano; 4) colombaccio; 5) germano reale; 6) folaga; 7) beccaccia; 8) merlo; 9) cesena; 10) cornacchia; 11) ghiandaia; 12) gazza; 13) muflone; 14) daino; 15) coniglio selvatico; 16) quaglia; 17) marzaiola; 18) alzavola; 19) tordo bottaccio;»);

3. Il comma n. 3 inserisce il comma 1-bis all'art. 4 della legge provinciale n. 14/1987, prevedendo che, in zone frutti-viticole determinate, l'esercizio della caccia alla lepre comune, al merlo, alla cesena ed al tordo bottaccio sia consentito fino al 10 gennaio. La medesima norma, inoltre, consente, nel periodo a partire dal 16 dicembre, la caccia a queste tre specie di turdidi tutti i giorni della settimana. («1-bis. Nelle zone frutti-viticole determinate annualmente dall'ufficio provinciale competente in materia di caccia, sentita la Ripartizione provinciale Agricoltura, l'esercizio della caccia alla lepre comune, al merlo, alla cesena ed al tordo bottaccio è consentito fino al 10 gennaio. Nel periodo a partire dal 16 dicembre la caccia a queste tre specie di turdidi può essere praticata tutti i giorni della settimana in deroga a quanto previsto al comma 3-bis.»);



4. Il comma n. 5 sostituisce l'art. 13 della legge provinciale n. 14/1987, prevedendo che l'esercizio dell'attività venatoria sia consentita sia in forma vagante sia mediante appostamento fisso («Art. 13 (Tesserino di caccia). — 1. Nella provincia di Bolzano il tesserino di caccia previsto dalla normativa statale è sostituito dai permessi di caccia di cui all'articolo 25, che consentono l'esercizio della caccia sia in forma vagante che mediante appostamento fisso»);

5. Il comma n. 11 aggiunge il comma 3 all'art. 29 della legge provinciale n. 14/1987, prevedendo che l'assessore competente in materia di caccia predisponga un piano di controllo della nutria da attuarsi dal Corpo forestale e dagli agenti venatori. («3. Al fine di controllare la propagazione della specie nutria (*Myocastor coypus*) l'assessore provinciale competente in materia di caccia predisponga un piano di controllo. Gli appartenenti al Corpo forestale provinciale con licenza di porto di fucile ad uso caccia valido e gli agenti venatori provvedono all'attuazione di detto piano.»);

6. Il comma n. 15 inserisce l'art. 36-*bis* nella legge provinciale 17 luglio 1987, n. 14, prevedendo che l'associazione dei cacciatori istituisca un fondo di garanzia da utilizzare per indennizzare ogni danno arrecato alle colture agricole e forestali dalla fauna selvatica cacciabile. In particolare, in detta norma è previsto che il fondo venga alimentato da un «contributo finanziario annuale dovuto da ogni titolare di un permesso annuale o d'ospite nella misura compresa fra il cinque e il dieci per cento della tassa di concessione annuale per la licenza di porto di fucile per uso di caccia». («Art. 36-*bis* (Fondo di garanzia). — 1. Al fine di garantire che ogni danno arrecato alle colture agricole e forestali dalla fauna selvatica cacciabile, in special modo dagli ungulati, venga indennizzato nella misura ed entro il termine di cui all'articolo 36, l'Associazione istituisce un fondo di garanzia. Detto fondo non può essere utilizzato per fini diversi da quelli diretti al risarcimento ed alla prevenzione dei danni arrecati dalla fauna selvatica cacciabile, per il miglioramento dello spazio vitale della fauna selvatica e per quelli destinati ad accertare l'entità dei danni da fauna selvatica, comprese eventuali spese giudiziali e il pagamento degli onorari dovuti agli esperti. 2. Il fondo di cui al comma 1 viene alimentato da un contributo finanziario annuale dovuto da ogni titolare di un permesso annuale o d'ospite nella misura compresa fra il cinque e il dieci per cento della tassa di concessione annuale per la licenza di porto di fucile per uso di caccia. L'ammontare del contributo annuale dovuto viene determinato con le direttive per l'esercizio della caccia di cui all'articolo 24).

Inoltre l'art. 7 della citata legge provinciale n. 14/2011 (intitolato «Modifica della legge provinciale 12 maggio 2010, n. 6 “Legge di tutela della natura e altre disposizioni”) al comma 5 sostituisce il comma 6 dell'art. 22 della citata legge provinciale n. 6 del 2010, stabilendo che i provvedimenti di approvazione relativi a opere o progetti che abbiano avuto una valutazione di incidenza negativa dispongono le misure compensative necessarie per garantire la coerenza globale della rete ecologica europea Natura 2000. («6. I provvedimenti di approvazione, per i casi di cui ai commi 4 e 5, dispongono, eventualmente anche a carico del o della proponente, le misure compensative necessarie per garantire la coerenza globale della rete ecologica europea Natura 2000.»).

Tali norme sono illegittime per i seguenti

M O T I V I

1) Violazione dei vincoli statutari posti al legislatore provinciale dall'art. 8 comma 1, che richiama l'art. 4, dello Statuto speciale per il Trentino Alto-Adige (d.P.R. n. 670/1972), violazione della competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, comma 2, lettera *s*) della Costituzione, violazione dell'art. 117, comma 1 e delle norme comunitarie, di cui alla Direttiva 92/43/CEE (art. 6 comma 4), in relazione alla legge statale 11 febbraio 1992, n. 157 («Norme per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio») e ai suoi articoli 2 comma 1; art. 18, commi 1 e 2; art. 12, comma 5; art. 19, comma 2; nonché in relazione all'art. 5 commi 9 e 10 del d.P.R. n. 357/1997 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche).

Si premette, in via generale, che, nonostante la Provincia di Bolzano, ai sensi dell'art. 8 comma 1, punti nn. 15 e 16, del d.P.R. n. 670/1972 recante lo Statuto speciale per il Trentino Alto Adige, abbia una potestà legislativa primaria in materia di caccia e di parchi per la protezione della flora e della fauna, secondo una consolidata giurisprudenza costituzionale, (*cf.* Corte cost. sent. n. 378/2007) la potestà di disciplinare l'ambiente nella sua interezza è stata affidata in via esclusiva allo Stato, dall'art. 117, comma secondo, lettera *s*) della Costituzione, il quale, come è noto, parla di «ambiente» (ponendovi accanto la parola «ecosistema») in termini generali e onnicomprensivi.



Da ciò discende che spetta allo Stato disciplinare l'ambiente come una entità organica, dettare cioè delle norme di tutela che hanno ad oggetto il tutto e le singole componenti considerate come parti del tutto. Ed è da notare che la disciplina unitaria e complessiva del bene «ambiente», inerisce ad un interesse pubblico di valore costituzionale primario (Corte cost. sent. n. 151/1986) ed assoluto (Corte Cost. sent. n. 210/ 1987) e deve garantire, come prescrive il diritto comunitario, un elevato livello di tutela, come tale inderogabile da altre discipline di settore.

Inoltre, la disciplina unitaria del bene complessivo ambiente, rimessa in via esclusiva allo Stato, viene a prevalere su quella dettata dalle Regioni o dalle Province autonome, in materie di competenza propria, ed in riferimento ad altri interessi. Ciò comporta che la disciplina ambientale, che scaturisce dall'esercizio di una competenza esclusiva dello Stato, investendo l'ambiente nel suo complesso, e quindi anche in ciascuna sua parte, viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza (*cf.* Corte cost. sent. n. 380/2007).

È indubbio, in particolare, che l'esercizio dell'attività venatoria sia da ricomprendersi nella nozione di ambiente ed ecosistema, così come codesta Ecc.ma Corte ha ricostruito nelle sentenze citate, dal momento che tale attività incide sulla tutela della fauna e di conseguenza sull'equilibrio dell'ecosistema.

Pertanto, nelle materie oggetto di disciplina della legge in esame il legislatore provinciale, nell'esercizio della propria competenza legislativa piena, è sottoposto al rispetto degli standards minimi ed uniformi di tutela posti in essere dalla legislazione nazionale, ex art. 117, comma 2, lettera s) Cost., oltre che al rispetto della normativa comunitaria di riferimento (direttive 79/409/CEE, 92/43/CEE, 88/22/CEE) secondo quanto disposto dall'articolo 4, comma 1 dello Statuto speciale di autonomia e dall'articolo 117, primo comma, della Costituzione.

Sulla base di queste premesse sono censurabili, come sopra detto, le norme provinciali già indicate, poiché si pongono in contrasto con le disposizioni statali specificate della legge n. 157/1992, norma che costituisce un limite alla potestà legislativa regionale e provinciale, contenendo disposizioni non derogabili perché diretta espressione dell'esigenza di tutela ambientale per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio che stabiliscono standard minimi e uniformi di tutela della fauna in tutto il territorio nazionale.

La giurisprudenza costituzionale ha già ampiamente riconosciuto il carattere di norma fondamentale di riforma economico sociale alla legge quadro 11 febbraio 1992, n. 157, le cui disposizioni le norme provinciali impugnate appaiono contrastare.

In particolare, l'art. 2 della citata legge provinciale n. 14/2011:

al comma 1 si pone in contrasto con quanto disposto dal comma 1 dell'art. 2 della legge 11 febbraio 1992, n. 157, secondo cui «Fanno parte della fauna selvatica oggetto della tutela della presente legge le specie di mammiferi e di uccelli dei quali esistono popolazioni viventi stabilmente o temporaneamente in stato di naturale libertà nel territorio nazionale», poiché esclude dal campo di applicazione della norma, che definisce la fauna selvatica, i piccioni domestici inselvatichiti;

al comma n. 2 si pone in contrasto con quanto disposto dalla normativa statale, prevedendo per le specie volpe, cinghiale, lepre bianca, e pernice bianca, periodi di caccia diversi, nonché maggiori rispetto all'arco temporale massimo consentito, da quelli stabiliti dall'art. 18 commi 1 e 2 della citata legge n. 157/1992. In particolare, per il cinghiale e la volpe, l'impugnata norma provinciale consente la caccia dal 1° luglio al 31 gennaio, quindi per sette mesi, mentre la norma statale la consente dalla terza domenica di settembre al 31 gennaio per la volpe e dal 1° ottobre al 31 dicembre o dal 1° novembre al 31 gennaio per il cinghiale, quindi per un periodo di tempo minore. Per quanto riguarda la lepre bianca e la pernice bianca, la norma provinciale ne legittima la caccia dal 1° ottobre al 15 dicembre, mentre la norma statale indica, per tali specie, il periodo compreso tra il primo ottobre al 30 novembre, anche in questo caso dunque per un arco temporale minore;

al comma n. 3 si pone in contrasto con il citato art. 18, comma 1 della legge n. 157/1992, per quanto riguarda i periodi di caccia, e con i commi 5 e 6 del medesimo articolo 18, che affermano il principio del silenzio venatorio nei giorni di martedì e venerdì, non potendo essere superiori a tre le giornate di caccia settimanale, poiché in zone fruttivicole determinate estende l'esercizio della caccia alla lepre comune, al merlo, alla cesena ed al tordo bottaccio fino al 10 gennaio e consente, nel periodo a partire dal 16 dicembre, la caccia a queste tre specie di turdidi tutti i giorni della settimana;

il comma n. 5, prevedendo che l'esercizio dell'attività venatoria sia consentita sia in forma vagante sia mediante appostamento fisso, si pone in contrasto con l'art. 12, comma n. 5 della legge n. 157/1992, secondo il quale



l'esercizio venatorio può essere praticato in via esclusiva in una delle seguenti forme: a) vagante in zona Alpi; b) da appostamento fisso; c) nell'insieme delle altre forme di attività venatoria consentite dalla presente legge e praticate nel rimanente territorio destinato all'attività venatoria programmata;

il comma n. 11, prevedendo che l'assessore competente in materia di caccia predisponga un piano di controllo della nutria (*Myocastor coypus*) «al fine di controllare la propagazione della specie», da attuarsi dal Corpo forestale e dagli agenti venatori, viola il disposto di cui all'art. 2 comma 1 della legge n. 157/1992 in quanto la specie «*Myocastor coypus*» è considerata fauna selvatica italiana e come tale speciale oggetto di tutela: le azioni volte al controllo delle specie di fauna selvatica sono disciplinate dall'art. 19, comma 2 della medesima legge statale, che prevede la possibilità di autorizzare l'abbattimento degli esemplari di tali specie, per i fini specificatamente ivi previsti, unicamente dopo che l'ISPRA (ex INFS) abbia verificato l'inefficacia dell'utilizzo di metodi ecologici di controllo adottati («Tale controllo, esercitato selettivamente, viene praticato di norma mediante l'utilizzo di metodi ecologici su parere dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica, Qualora l'Istituto verifichi l'inefficacia dei predetti metodi, le regioni possono autorizzare piani di abbattimento»).

Appare perciò evidente che la disposizione provinciale, delineando una procedura di abbattimento delle nutrie senza subordinare tale attività alla valutazione tecnica dell'ISPRA, risulti illegittima.

Inoltre l'art. 7 comma 5 della legge provinciale («Modifica della legge provinciale 12 maggio 2010, n. 6, "Legge di tutela della natura e altre disposizioni"») si pone in contrasto con la normativa statale e con i vincoli comunitari, in quanto, stabilendo che i provvedimenti di approvazione relativi a opere o progetti che abbiano avuto una valutazione di incidenza negativa dispongono le misure compensative necessarie per garantire la coerenza globale della rete ecologica europea Natura 2000, di fatto elimina l'obbligo di dare comunicazione alla Commissione europea delle misure di compensazione adottate per i progetti per i quali la Valutazione d'incidenza abbia dato esito negativo.

Infatti, l'adozione di eventuali misure di compensazione deve essere obbligatoriamente comunicata, per opinione o parere (a seconda dei casi), alla Commissione europea per il tramite del Ministero dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare, ai sensi dell'articolo 5 commi 9 e 10 del d.P.R. n. 357/1997 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche) nonché dell'art. 6 comma 4 della Direttiva 92/43/CEE.

Non è dubbio che la Provincia Autonoma non ha la potestà di introdurre norme di legge in contrasto con quelle della normativa statale nella materia in esame. Codesta Ecc.ma Corte Costituzionale ha infatti stabilito che «la competenza a tutelare l'ambiente e l'ecosistema nella sua interezza è affidata in via esclusiva allo Stato dall'articolo 117, comma secondo, lettera s)» e che «la disciplina unitaria di tutela del bene complessivo ambiente, rimessa in via esclusiva allo Stato, viene a prevalere su quella dettata dalle Regioni o dalle Province autonome in materia di competenza propria, che riguardano l'utilizzazione dell'ambiente e, quindi, altri interessi».

È pacifico altresì che la selezione, sia delle specie cacciabili, sia dei periodi aperti all'attività venatoria, implichi l'incisione di profili propri della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, che fanno capo alla competenza esclusiva dello Stato (*ex plurimis*, Corte cost. n. 2 del 2012; 191 del 2011, n. 226 del 2003 e n. 536 del 2002).

2) Violazione dei vincoli statutari posti al legislatore provinciale dall'art. 8 comma 1 dello Statuto speciale per il Trentino Alto-Adige (d.P.R. n. 670/1972), violazione della competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, comma 2, lettera e) della Costituzione, in relazione all'art. 1, comma 123 della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (Legge di stabilità 2011).

Il comma n. 15 dell'art. 2 della legge provinciale n.14/2011, nell'aggiungere alla legge provinciale 17 luglio 1987, n. 14, l'art. 36-*bis*, prevede che l'associazione dei cacciatori istituisca un fondo di garanzia (da utilizzare per indennizzare ogni danno arrecato alle colture agricole e forestali dalla fauna selvatica cacciabile) alimentato da un contributo finanziario annuale dovuto da ogni titolare di un permesso annuale o d'ospite nella misura compresa fra il cinque e il dieci per cento della tassa di concessione annuale per la licenza di porto di fucile per uso di caccia.

Tale contributo rappresenta, in sostanza, un tributo a carico di quei soggetti titolari di permessi annuali o d'ospite che esercitano l'attività venatoria, e che sono tenuti a risarcire il danno causato alle colture agricole e forestali dalla fauna selvatica cacciabile.

La norma provinciale appare violativa delle vigenti disposizioni, che sospendono il potere delle regioni e degli enti locali di deliberare aumenti dei tributi delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote di tributi ad essi attribuiti con legge dello Stato, contenute inizialmente nell'art. 1 comma 7 del d.l. 27 maggio 2008, n. 9, conver-



tito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 126, abrogato dall'art. 13 comma 14 lettera *a*) del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, disposizioni riproposte nella norma di cui all'art. 77-*bis*, comma 30 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, che così dispone: «Resta confermata per il triennio 2009-2011, ovvero sino all'attuazione del federalismo fiscale, se precedente all'anno 2011, la sospensione del potere degli enti locali di deliberare aumenti dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote di tributi ad essi attribuiti con legge dello Stato», successivamente reiterata con l'articolo 1 comma 123 della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (c.d. Legge di stabilità 2011) in base alla quale «Resta confermata, sino all'attuazione del federalismo fiscale, la sospensione del potere delle regioni e degli enti locali di deliberare aumenti dei tributi, delle addizionali delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote di tributi ad essi attribuiti con legge dello Stato, di cui al comma 7 dell'articolo 1 del decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 126, fatta eccezione per gli aumenti relativi alla tassa sui rifiuti solidi urbani (TaRSU) e per quelli previsti dai commi da 14 a 18 dell'articolo 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.».

Quest'ultima disposizione, quindi, supera la originaria previsione del triennio, e collega il definitivo «sblocco» del potere di aumentare i tributi da parte degli enti locali «sino all'attuazione del federalismo fiscale».

Il potere di introdurre un nuovo tributo contrasta pertanto con le norme statali innanzi citate, finalizzate ad un riequilibrio finanziario complessivo, che si inseriscono in un complesso percorso di risanamento della finanza pubblica a cui tutti gli enti territoriali, anche ad autonomia speciale, sono chiamati a partecipare. Conseguentemente, la norma provinciale si pone in contrasto con l'art. 1 comma 123 della citata legge n. 220/2010, ed eccede dalle competenze statutarie della Provincia, violando l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione, che riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia del sistema tributario (*cf.*, *ex pluribus*, Corte cost. 21 dicembre 2007, n. 451; Corte cost. 14 dicembre 2006, nn. 412 e 413; Corte cost. 23 dicembre 2005, n. 455).

P. Q. M.

Voglia l'Ecc.ma Corte costituzionale dichiarare l'illegittimità:

dell'art. 2 comma 1 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 12 dicembre 2011, n. 14, nella parte in cui modifica il comma 1 dell'art. 2 della legge provinciale n. 14/1987;

dell'art. 2 comma n. 2 della legge provinciale n. 14/2011, nella parte in cui modifica le lettere b) ed e) del comma 1 dell'art. 4 della legge provinciale n. 14/1987;

dell'art. 2 comma 3 della legge provinciale n. 14/2011, nella parte in cui inserisce il comma 1-bis all'art. 4 della legge provinciale n. 14/1987;

dell'art. 2 comma 5 della legge provinciale n. 14/2011, nella parte in cui sostituisce l'art. 13 della legge provinciale n. 14/1987;

dell'art. 2 comma 11 della legge provinciale n. 14/2011, nella parte in cui aggiunge il comma 3 all'art. 29 della legge provinciale n. 14/1987;

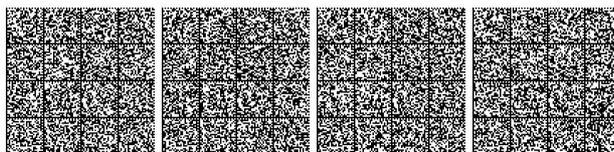
dell'art. 2 comma 15 della legge provinciale n. 14/2011, nella parte in cui inserisce l'art. 36-bis nella legge provinciale 17 luglio 1987, n. 14;

dell'art. 7, comma 5 della legge provinciale n. 14/2011, nella parte in cui sostituisce il comma 6 dell'art. 22 della citata legge provinciale n. 6 del 2010.

Si produrrà estratto della deliberazione del Consiglio dei ministri adottata nella riunione del 3 febbraio 2012.

Roma, addì 16 febbraio 2012

L'Avvocato dello Stato: CAMASSA



N. 32

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 27 febbraio 2012
(della Regione Molise)*

Enti locali - Riduzione dei costi di funzionamento delle Province - Modificazione, a tal fine, dell'assetto delle funzioni e degli organi di governo dell'ente Provincia - Attribuzione alle Province di sole funzioni di indirizzo e coordinamento delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale - Individuazione del Presidente e del Consiglio Provinciale come unici organi della Provincia - Trasformazione del Consiglio provinciale in organo composto da dieci membri eletti dagli organi elettivi dei comuni - Elezione del Presidente da parte dello stesso Consiglio provinciale secondo modalità stabilite con successiva legge statale - Obbligo per lo Stato e per le Regioni di trasferire ai Comuni entro il 31 dicembre 2012 le funzioni (già) provinciali, salva l'acquisizione delle stesse da parte delle Regioni sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza - Attribuzione allo Stato di poteri sostitutivi in caso di inadempimento regionale - Obbligo dello Stato e delle Regioni di trasferire le risorse umane, finanziarie e strumentali per l'esercizio delle funzioni trasferite - Riserva al legislatore statale del potere di fissare la decorrenza del nuovo assetto istituzionale dell'ente locale - Assegnazione di un termine di sei mesi alle Regioni a statuto speciale per l'adeguamento alla nuova disciplina - Possibilità per i Comuni di istituire unioni o organi di raccordo per l'esercizio di specifici compiti o funzioni amministrative, garantendo l'invarianza della spesa - Ricorso della Regione Molise - Denunciato declassamento della Provincia da ente costituzionalmente autonomo esponenziale della collettività locale, ad ente di secondo livello con mere funzioni di coordinamento dei Comuni - Violazione dei principi a tutela delle autonomie locali e del decentramento amministrativo - Modificazione da parte del legislatore ordinario dell'assetto costituzionale delle autonomie territoriali - Esorbitanza dai limiti della competenza statale in materia di legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali dei Comuni, Province e Città metropolitane - Incidenza su materie di competenza legislativa residuale e concorrente delle Regioni, nonché sulla potestà regolamentare e sull'esercizio delle funzioni amministrative nelle medesime materie - Compressione dell'autonomia amministrativa, organizzativa e finanziaria delle Regioni nei rapporti con gli enti locali - Assenza dei presupposti e della concertazione necessari per l'esercizio del potere statale sostitutivo - Violazione del principio di leale collaborazione - Violazione del principio di ragionevolezza - Difetto di proporzionalità rispetto all'obiettivo di riduzione della spesa - Mancanza dei presupposti della decretazione d'urgenza - Istanza di sospensione dell'esecuzione delle norme impugnate.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 23, commi 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, (20-bis) e 21.
- Costituzione, artt. 3, 5, 77, 97, 114, 117, commi secondo, lett. p), quarto e sesto, 118, 119 e 120; legge 5 giugno 2003, n. 131, art. 8; legge 23 agosto 1988, n. 400, art. 14; d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 35, come sostituito dall'art. 9 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

Ricorso della Regione Molise (P. IVA 00169440708) in persona del Legale Rappresentante, il Presidente pt, On.le Angelo Michele Iorio, rappresentato e difeso, giusta mandato a margine del presente atto ed in virtù di delibera giuntale di incarico n. 116 del 20 febbraio 2012, dall'avv.to Vincenzo Colalillo (CLLVCN46M03A930U) presso il quale elettivamente domicilia in Roma alla via Albalonga n. 7 (studio Avv. Clementino Palmiero) (fax 0865/411980 — Pec: v.colalillo@pec.giuffre.it);

Contro:

- 1) Presidente del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri in carica *pro tempore*;
- 2) Governo della Repubblica italiana, in persona del Presidente del Consiglio dei Ministri *pro tempore*;

Per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 23, commi da 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20 e 21, del decreto legge n. 201/2011, così come convertito, con modificazioni, dalla Legge di conversione, 22 dicembre 2011, n. 214, pubblicata sulla *G.U.* n. 300, G.O. del 27 dicembre 2011, per violazione degli articoli 5, 114, 117, commi 2 lett. p, 4 e 6, 118 e 119 della Costituzione, anche sotto il profilo di violazione del principio della leale collaborazione.



FATTO E DIRITTO

La Regione Molise, è stata istituita originariamente dalla legge costituzionale n. 1 del 27 dicembre 1963, originariamente con la sola Provincia di Campobasso, e successivamente, con legge costituzionale n. del , anche dalla Provincia di Isernia.

Inoltre dette Province sono elevate a livello istituzionale dallo statuto regionale del Molise, approvato, ai sensi dell'art. 123, 2° comma, Costituzione, giusta legge n. 347 del 22 maggio 1971, previa deliberazione di Consiglio Regionale del Molise del 26 gennaio e 12 e 23 marzo 1971.

D'altro canto, l'intero assetto organizzativo e legislativo della gestione del territorio molisano si articola secondo i principi di collaborazione verticale ed orizzontale delle due Province con la Regione, anche nella gestione del territorio.

Da ciò, l'interesse sostanziale a che la Regione Molise permanga nel suo assetto istituzionale e territoriale, (con la presenza delle due Province nell'attuale posizione istituzionale, con i relativi compiti gestionali/organizzativi) con la necessità di intervenire a far dichiarare l'illegittimità delle disposizioni legislative che, di recente, incidono su tale assetto territoriale/istituzionale.

L'art. 23 del D.L. n. 201/2011 (disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito con modificazioni dalla L. n. 214 del 22 dicembre 2011, dal comma 14 al comma 21, contiene norme di sostanziale abolizione delle Province, che la Regione Molise ritiene lesive delle competenze degli Enti Locali) inerenti il suo territorio = previsti direttamente dalla Costituzione e, di conseguenza, ma anche direttamente, lesive delle attribuzioni legislative regionali, delle stesse prerogative regionali costituzionalmente garantite e, in generale, dell'autonomia regionale.

I Consigli Provinciali di Campobasso ed Isernia hanno avanzato al Presidente della Giunta Regionale del Molise la richiesta propositiva di impugnare alla Corte Costituzionale l'art. 23, commi 14, 15, 16, 17, 18 19, 20, 20-bis e 21 del D.L. 211/2011, convertito dalla L. n. 214/2011.

La Regione è legittimata a proporre la presente impugnativa per la lesione diretta subita dalle norme contestate, ma anche per la lesione delle prerogative costituzionali delle Province di Isernia e Campobasso, che si riflette sulla posizione istituzionale della Regione stessa.

Più volte si è pronunciata codesta Ecc.ma Corte nel senso di ammettere censure relative a compressione di sfere di attribuzione provinciale o degli altri enti locali disciplinati dall'art. 114 della Cost. (nel testo di cui all'art. 1 legge Cost. del 18 ottobre 2001, n. 3), da cui deriva una compressione dei poteri delle Regioni (Corte Cost., nn. 417/2005, 196/2004, 95/2007, 169/2007, 289/2009). È di tutta evidenza, come si spiegherà in prosieguo, l'esistenza di tale profilo di illegittimità costituzionale nella presente fattispecie, laddove la "compressione" coincide con la "sostanziale abolizione" stessa delle Province.

D'altro canto, nel vigente assetto costituzionale, proprio il riconosciuto rilievo delle autonomie locali contenuto nei principi fondamentali della Carta Costituzionale (art. 5) e radicalizzati nell'assetto istituzionale della Repubblica (art. 114, 1° comma Costituzione), impone una garanzia a tutela dell'unitarietà della Repubblica e della decentrata sovranità del popolo nel territorio localizzato.

Infatti, con la impugnata disposizione legislativa, l'Ente Provincia non si presenta più come esponenziale della collettività locale e attuatore dei principi garantivi alla Regione ed in ciò in palese contrasto con i precetti costituzionali. La stessa Corte Costituzionale ha già rilevato che nell'assetto costituzionale non devono essere violate le sfere di attribuzione garantite alla Regione, quale organo legislativo e di indirizzo, ma anche, a livello di principio, alle Province (a rilevanza costituzionale, ex art. 114 Cost.) e necessitate nel riparto attuativo dei rapporti Stato — Regione — Enti Locali, cui è devoluta anche l'attuazione delle esercitate competenze legislative dello Stato (Corte Cost. n. 261/2011).

In tale ottica, non sembra utilizzabile l'istituto della legge ordinaria per il "declassamento istituzionale" delle Province.

La stessa legge n. 400/1988, art. 14, aveva già garantito e chiarito che non possono essere oggetto di decretazione d'urgenza del Governo (anche se convertito), le materie di cui all'art. 72, comma 4 della Costituzione, tra le quali sono incluse le norme di carattere costituzionale.

A ciò aggiungasi che le funzioni, l'assetto e i compiti delle Province rientrano nelle statuizioni legislative del D.Lg.vo 267/2000 che, all'art. 1, comma 4, espressamente dispone che "trattasi di legge rinforzata, ai sensi dell'art. 128 Cost."

E, perverso, la stessa adita Corte Costituzionale precisa che i principi di valorizzazione e promozione delle autonomie locali, di cui al TUEL, in attuazione dell'art. 5 Cost., fa ritenere che la normativa sull'Ente Locale opera a un livello superiore della stessa formazione statale (Corte Cost. n. 30/1959; id. 13/1974).



Ad un attento esame dell'art. 23 impugnato, si deduce, e da ciò la violazione dei principi costituzionali in esame, che la Provincia viene interamente trasformata, e da Ente costituzionalmente autonomo, degrada a Ente di secondo livello con mere funzioni di coordinamento degli Enti Comunali.

L'incidenza costituzionale del declassamento della Provincia emerge, in modo lapalissiano, se si considera che, per effetto della statuizione legislativa impugnata, l'Ente Provincia perde, sostanzialmente, la propria posizione istituzionale, la propria autonomia ed attività di gestione amministrativa e la maggior parte delle originarie funzioni istituzionali.

E valga, a tal fine, significare proprio l'analisi dei singoli commi dell'art. 23 in questione.

Il comma 14 attribuisce alla Province funzioni esclusivamente di indirizzo e di coordinamento delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale e regionale, secondo le rispettive competenze.

E certamente, non può ritenersi che la sola funzione di indirizzo e coordinamento possa rappresentare quel nucleo di funzioni amministrative intimamente connesso al riconoscimento del principio di autonomia della Provincia, richiesto e previsto dalla Costituzione nell'art. 117 Cost., nonché della garanzia di cui all'art. 118, comma 1, in forza del quale le Province non solo sono titolari di funzioni conferite da leggi regionali e statali, ma anche di funzioni proprie.

Il comma 15 definisce organi della Provincia, il Presidente ed il Consiglio Provinciale.

Detto comma, nell'alterare l'assetto storico — istituzionale dell'Ente Locale Provincia, incide profondamente sulle disposizioni del T.U.E.L. (d.lg.vo 267/2000), modificando proprio la funzione istituzionale e la struttura organizzativa gestionale della Provincia.

Il comma 16 trasforma il Consiglio Provinciale da organo di elezione diretta ad organo ad elezione indiretta composto da 10 componenti eletti dagli organi elettivi dei Comuni.

Sembra palese che, in tal modo, viene meno l'autonomia istituzionale della Provincia (in contrasto con gli artt. 5 e 114 della Costituzione) tanto che la disposizione, eliminandone il potere di autodeterminazione del Consiglio, di fatto le abolisce (subordinandole ai Comuni, di cui ne diventano diretta emanazione) e ne diminuisce, non solo l'autonomia politica — rappresentativa della collettività locale, ma anche il potere di incidenza sul territorio globalmente inteso.

È indubbio, come già da acquisita esperienza, che un organo eletto di secondo grado costituisce una rappresentanza frazionata del territorio, per cui la gestione globale e totale di questo, astrattamente generalizzata, viene meno. Inoltre, si viene a palesare un contrasto e una violazione dell'art. 14 della legge n. 400 del 1988, poiché interviene sulla materia costituzionale ed elettorale che, per legge, è sottratta alla decretazione d'urgenza.

Il comma 17 stabilisce l'elezione del Presidente da parte del Consiglio rinviando, per le modalità, a successiva legge statale.

Il comma viola gli stessi principi evidenziati per il comma 16.

A ciò aggiungasi che, l'assetto istituzionale — ordinamentale della Provincia deve garantire la rappresentanza del vertice come espressione della democrazia rappresentativa e della sovranità popolare che si estrinseca attraverso il sistema elettorale diretto o quanto meno del proprio consiglio (eletto direttamente dal corpo elettorale).

In sostanza, con tale comma si viene ad incidere, in modo determinativamente negativo, sul principio della democrazia locale, espressione del principio costituzionale dell'art. 5, sottraendo, alla libera scelta del corpo elettorale, la individuazione e scelta dell'organo rappresentativo della Provincia.

In effetti, la scelta del Presidente della Provincia concretezza, al massimo livello, la garanzia di espressione del pluralismo politico e, quindi, della governabilità in rappresentanza diretta del corpo elettorale.

La modifica, di cui al presente comma, svincola il Presidente, anche nelle sue scelte concrete, dal corpo elettorale per subordinarlo ad altro organo, cioè il Consiglio, espressione di secondo grado, in quanto rappresentante dei singoli Comuni.

Il comma 18 attribuisce allo Stato ed alle Regioni, secondo le rispettive competenze, il trasferimento ai Comuni, entro il 31 dicembre 2012, delle funzioni provinciali salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, le stesse siano acquisite dalle Regioni sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. È previsto l'intervento sostitutivo da parte dello Stato.

Pervero, proprio il potere sostitutivo dello Stato determina una violazione sostanziale del principio di sussidiarietà ed adeguatezza, alterando lo stesso indirizzo di decentramento amministrativo.

Il combinato disposto dell'art. 5, 114 e 118 Cost., garantiscono, alla Provincia, un autonomo livello di esercizio di funzioni, in attuazione del principio di sussidiarietà.

Il comma 19 prevede, da parte dello Stato e delle Regioni, il trasferimento delle relative risorse umane, finanziarie e strumentali per l'esercizio delle funzioni trasferite.



A ben vedere, in tal modo, il nuovo assetto della Provincia viola o degrada depauperandolo il principio dell'autonomia organizzativa di un Ente a rilevanza costituzionale = quale è la Provincia =, sopprimendone, di fatto, gli stessi poteri statutari (da tempo riconosciuti e garantiti) e poteri regolamentari per lo svolgimento di funzioni autonome.

Nell'ottica previsionale del comma 19, viene ad alterarsi anche l'autonomia finanziaria di cui all'art. 119 Cost., ivi compresi i meccanismi del Federalismo Fiscale; e ciò anche come fonte di finanziamenti per lo espletamento delle proprie funzioni.

Il comma 20 stabilisce la decorrenza dei nuovi organi, rimettendo, invero, al potere legislativo il termine di incidenza sull'assetto istituzionale delle Province, sull'attualità della sua autonomia e, da ultimo, sugli stessi diritti dei cittadini nel potere sovrano di elezione degli organi provinciali.

Non sembra costituzionalmente corretto riservare, al legislatore statale, il potere di individuare la decorrenza del nuovo assetto degli organi istituzionali dell'Ente Locale.

Il comma 20-*bis* esclude dall'applicazione le Province Autonome di Trento e Bolzano ed assegna alle Regioni a Statuto Speciale 6 mesi per adeguare i propri ordinamenti alle disposizioni dei precedenti commi.

Il comma 21 consente ai Comuni l'istituzione di unioni o organi di raccordo per l'esercizio di specifici compiti o funzioni amministrative, garantendo l'invarianza della spesa.

I richiamati commi, di cui all'art. 23 Legge citata = tutti in stretta connessione tra loro =, violano gli articoli 5, 114, 117 commi 2 lett. *p*) 4 e 6, 118 e 119 della Costituzione, nonché il principio di leale collaborazione in relazione all'art. 8 della legge 5 giugno 2003 n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3.

Quanto all'art. 5 della Costituzione,

Ivi si riconosce un rilievo costituzionale alle autonomie locali, ed al principio del più ampio decentramento amministrativo ed all'adeguamento della legislazione statale alle esigenze dell'autonomia e del decentramento. L'articolo, nel suo complesso è una garanzia fondamentale delle autonomie locali e quindi anche delle province come decentramento della operatività degli organi statali nel territorio locale.

La statuizione dell'art. 5 non concretizza una enunciazione di mero tipo programmatico ma assume valore vincolante non solo come garanzia delle autonomie locali, ma anche come obbligo dello Stato (e della legislazione nazionale e regionale) di adeguarsi a tale parametro costituzionale come esigenza dello stesso decentramento amministrativo/burocratico.

È evidente l'inversione del parametro costituzionale (garantito dal richiamato art. 5 Cost.) nella norma impugnata, con conseguente grave compromissione, anche dell'autonomia regionale e dell'assetto ordinamentale ed istituzionale della stessa.

In effetti il disposto costituzionale impone una garanzia di bilanciamento tra la forma unitaria della Repubblica ed il principio del decentramento a tutela proprio delle collettività locali in cui l'Ente Provincia, come momento di convergenza anche di Enti minori, assurge a momento di coagulo territoriale.

E certamente il depauperamento di detto Ente, cioè la Provincia, non solo viola detto principio di garanzia, ma si pone in palese contrasto anche con lo statuito criterio secondo il quale la Repubblica non solo riconosce, ma anche promuove le autonomie locali.

E si appalesa consequenziale che snaturalizzando la funzione e i compiti della provincia si altera anche la forma, storicamente garantita, del decentramento amministrativo come articolazione sul territorio.

Quanto all'art. 114 della Costituzione (nella statuizione di cui alla L. cost. 3/2001).

La Costituzione statuisce, in modo chiaro ed espresso che la Repubblica è costituita dalle Province, insieme ai Comuni, alle Città metropolitane, alle Regioni ed allo Stato, ribadendo che sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo principi fissati dalla Costituzione.

Ed invero sia durante i lavori preparatori della Carta, sia in Assemblea, emerse in modo chiaro, che la Provincia, proprio in quanto parte dalla Repubblica, gode di garanzia e poteri di autonomia.

Posizione – questa - che con la disposizione impugnata viene meno in quanto si viene ad alterare la organizzazione costituzionale, nell'assetto di garanzia territoriale (e di rappresentanza diretta della popolazione localizzata su detto territorio).

E ciò a differenza di altri Enti intermedi.

Sul punto la stessa Corte Costituzionale, risolvendo la questione di legittimità costituzionale relativa alle Comunità Montane, proposta proprio dalla Regione Molise, ha statuito che le stesse non possono considerarsi come Enti dotati di



propria autonomia strutturale e funzionale, dipendendo direttamente dalla Regione, in quanto non sono ricomprese nel tassativo elenco previsto dall'art. 114 della Costituzione. (Corte costituzionale, 24 giugno 2005, n. 244).

A contrariis, dunque, nel caso di specie, trova riconoscimento il principio in base al quale le Province, essendo espressamente ricomprese nell'elenco di cui all'art. 114 (ove si afferma che la Repubblica si riparte in ...) deve ritenersi che la Provincia è ente dotato di una propria sfera di attribuzioni compiuta e totalmente autonoma, con prerogative riconosciute direttamente dalla Carta Costituzionale.

La modifica di tale assetto necessita di un procedimento aggravato, in quanto inerente l'eliminazione della Provincia nel suo organo amministrativo fondamentale, quale la riduzione del Consiglio Provinciale non più a organo di governo (nonostante la definizione del comma 15), ma solo ad organo di indirizzo e coordinamento delle attività dei Comuni (con l'attribuzione delle relative funzioni ai Comuni e alle Regioni, unitamente alle risorse umane, finanziarie e strumentali).

Proprio in ciò si viola, in modo sostanziale l'art. 114, in quanto il proposto riordino dell'Ente provincia come Istituzione territoriale locale deve essere mantenuto nella sua autonomia sostanziale (garantita dalla costituzione) e non può essere oggetto di "declassamento istituzionale" neppure (e soprattutto) per esigenze volte a risanare le finanze pubbliche. In tal modo, la statuizione legislativa ordinaria assurge a momento modificativo della Carta Costituzionale.

Né, peraltro viene lasciata (neppure in via residuale) una autonomia opzionale alle Province (o alla stessa regione come attuazione dei poteri di cui agli artt. 117/118/119) in violazione del secondo comma dell'art. 114.

Quanto all'art. 117, commi 2, lett. p), 4 e 6.118 e 119 Cost.

L'art. 117, secondo comma, lett. p) = nel testo vigente = della Cost., attribuisce, e residua, allo Stato legislazione esclusiva in materia elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali della Province e Città metropolitane.

E ciò proprio in contrapposizione alla attribuzione della materia alla Regione (per quanto di propria competenza) con gli artt. 122 e 123 Cost.

L'intervento "demolitorio" attuato con la norma impugnata, travalica la competenza statale il cui limite è dato dal parametro costituzionale appena citato in stretta correlazione con gli artt. 5 e 114 della Costituzione istitutivi, appunto, delle autonomie locali e, per quello che qui ci riguarda, delle Province.

La potestà legislativa esclusiva dello Stato in merito alle funzioni fondamentali della Province e Città metropolitane, può, e deve, essere esercitata solo ed esclusivamente nel rispetto e garanzia della "esistenza" dell'Ente provincia quale "enti autonomi con poteri e funzioni secondo principi fissati dalla Costituzione".

In ciò la garanzia dell'intero impianto costituzionale come attuazione del principio della autonomia sancito (in modo vincolante) dall'art. 5 Cost.

Le norme impuginate, invece, sostanzialmente aboliscono le funzioni (e i relativi organi di Governo) fondamentali limitandosi ad attribuire alle Province "mere funzioni di indirizzo e coordinamento delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale secondo le rispettive competenze".

Posto che la Provincia = proprio in quanto ente autonomo = è dotata di funzioni statutarie, regolamentari ed amministrative, appare evidente che con la attribuzione del mero "indirizzo e coordinamento" si svuotano del tutto le garanzie di autonomia di detti enti, ledendo la stessa autonomia della Regione cui sono attribuiti poteri legislativi e regolamentari incidenti sulle Province.

Con lo impugnato disposto legislativo, sostanzialmente si viene a ledere la stessa autonomia dell'Ente Regione nelle sue competenze residuali e concorrenti; nonché nella stessa potestà regolamentare delle regioni laddove impone alle medesime di trasferire ai Comuni le funzioni delle Province e di tenere per sé quelle volte ad assicurare l'esercizio unitario.

Le Regioni, infatti, nell'ambito della propria potestà legislativa e regolamentare detengono il potere di conferire o meno funzioni amministrative alle Province, anche attraverso l'istituto della delega.

Con la disposizione impugnata tale potere - diritto viene sostanzialmente soppresso.

A ciò aggiungasi che la stessa Provincia è, a sua volta, titolare anche di funzioni amministrative proprie e di potestà regolamentare sull'organizzazione e lo svolgimento delle funzioni loro attribuite (artt. 118 e 117 Cost).

Eliminare tout-court dette funzioni attribuendole alle Regioni che, a loro volta, (per quanto di loro competenza), le attribuiscono ai Comuni o le tengono per sé, mentre lo Stato tiene per sé quelle che ritiene non di competenza delle Regioni per attribuirle a sua volta ai Comuni, determina un totale sovvertimento dell'assetto costituzionale del sistema delle autonomie locali.

La norma statale infatti, incide nelle stesse materie di competenza regionale (sia esclusiva che concorrente), con un effetto dirompente sulle conseguenti funzioni amministrative e sul loro esercizio in via diretta, attribuita o delegata.



L'esercizio del potere regionale innanzi richiamato viene determinativamente inciso se si considera che la Regione Molise ha già delegato o attribuito alle Province funzioni sue proprie.

Con la impugnata disposizione legislativa la Regione, è obbligata a trasferire tali funzioni ai Comuni e tenere per sé quelle necessitate dall'unitarietà dell'esercizio.

Non solo viene dunque lesa l'autonoma potestà regolamentare delle Province di cui all'art. 117, comma sesto, Cost, ma viene altresì imposto un paradigma di conferimento = indifferenziato e generale = con legge regionale agli enti locali (e quindi alla stessa Provincia).

In ciò una evidente compressione delle prerogative regionali in relazione all'art. 118 Cost.

E tale compressione si riverbera anche come violazione dei poteri attribuiti alla regione con l'art. 119 quanto alla correlata autonomia finanziaria.

In affetti la norma impugnata non solo non razionalizza l'esercizio delle funzioni amministrative, ma non determina nessun risparmio di spesa (obiettivo cui era finalizzato la statuizione impugnata).

Tali norme incidono dunque anche sull'autonomia amministrativa e organizzativa della Regione nei suoi rapporti con gli enti locali.

Peraltro, nell'ambito regionale, l'Ente Provincia garantisce la concreta esigenza ed attuazione di funzioni amministrative sul territorio ultracomunale, in modo coordinato ed omogeneo, in ampia fascia di laterie che si ricollegano direttamente al territorio nella sua omogeneità ultracomunale e ambiti di programmazione di settore.

Violazione del principio di leale collaborazione in relazione all'art. 8 della legge 5 giugno 2003 n. 131 recante disposizioni per l'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3.

Il comma 18, che prevede l'intervento sostitutivo dello Stato, viola il principio di leale collaborazione non riempiendo, le fattispecie ivi nominate, nell'art. 120 della Costituzione così come applicato nell'art. 8 della L. n. 131/2003.

A ciò aggiungasi che la mancanza di concertazione tra Stato e Regioni ed Enti locali (appunto la stessa Provincia) di per sé viola il principio di leale "collaborazione".

In particolare, valga sottolineare che detto principio rappresenta un cardine dell'ingegneria istituzionale dei rapporti Stato — Regioni — Enti Locali.

E, perverso, la stessa giurisprudenza costituzionale ha evidenziato che si tratta di uno di quei "valori fondamentali cui la Costituzione informa i predetti rapporti". (Corte Cost. sent. n. 177 del 1988).

Posto che obiettivo della "manovra" (in cui si concretizzano le disposizioni legislative in esame) è la riduzione delle spese, (perverso principio all'intervento gravemente incidente sull'autonomia della Provincia), ma considerato che nessun - o quanto meno insignificante - risparmio di spesa deriva dalle norme impuginate appare sproporzionatamente lesivo delle garanzie costituzionali (in un bilanciamento di posizioni e obiettivi) il disciplinato riordino complessivo delle istituzioni territoriali.

È indirizzo consolidato della giurisprudenza costituzionale che le Regioni sono legittimate a censurare, in via di impugnazione principale, leggi dello Stato esclusivamente per questioni attinenti al riparto delle rispettive competenze, e che è ammessa la deducibilità di altri parametri costituzionali ove la loro violazione comporti (come nel caso di specie) una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite.

La norma impugnata viola quel principio di ragionevolezza che potrebbe fare ravvisare un interesse pubblico prevalente tale da giustificare una così grave limitazione e invasione della sfera di competenza regionale e degli altri enti locali territoriali.

Principio riconosciuto anche dalla Corte Costituzionale, nel momento in cui ha affermato che l'esistenza dei requisiti della straordinarietà del caso di necessità e d'urgenza necessari affinché il Governo possa legittimamente emanare decreti-legge può essere oggetto di scrutinio di costituzionalità, il quale deve svolgersi su un piano diverso dalle valutazioni iniziali del Governo e successiva del Parlamento in sede di conversione e non è precluso dall'eventuale legge di conversione.

A questa, infatti, non può riconoscersi efficacia sanante, poiché il difetto dei requisiti del "caso straordinario di necessità e d'urgenza" costituisce un vizio in procedendo della relativa legge, con cui è alterato il riparto costituzionale delle competenze del Parlamento e del Governo quanto alla produzione delle fonti primarie. (Corte costituzionale, 23 maggio 2007, n. 171).

La decisione in esame, peraltro, è un decisivo parametro di riferimento se si considera il fatto che prende posizione sulla questione se alla legge di conversione di decreto-legge deve essere riconosciuta efficacia sanante della nullità del medesimo decreto emanato dal Governo in mancanza dei casi straordinari di necessità e d'urgenza.

Istanza di sospensione



L'art. 35 della L. n. 87/53, come sostituito dall'art. 9 della L. n. 131/2003, consente che la Corte sospenda l'esecuzione delle norme impugnate se c'è un rischio di pregiudizio grave e irreparabile all'interesse pubblico o per i diritti dei cittadini.

La norma impugnata impone alle regioni a trasferire ai Comuni, entro il 31 dicembre 2012, le funzioni conferite dalla normativa vigente alle Province salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, le stesse siano acquisite dalle Regioni. L'art. 19 impone il trasferimento delle risorse umane, finanziarie e strumentali, con intervento sostitutivo dello Stato.

È di tutta evidenza l'esistenza dei presupposti per la concessione dell'invocata misura di sospensione.

P.Q.M.

Chiede che codesta Ecc.ma Corte Costituzionale, in accoglimento del presente ricorso, voglia dichiarare - previa sospensiva all'esecuzione - l'illegittimità costituzionale dell'art. 23, commi da 14 a 21, del d.l. n. 201/2011 così come convertito dalla legge n. 214/2011 per violazione degli artt. 5, 114, 117 commi 2 lett. p), 4 e 6, 118, 119 e 120 della Costituzione anche sotto il profilo di violazione del principio di leale collaborazione e in relazione agli artt. 3, 77 e 97 della Costituzione.

Si deposita: delibera della Giunta Regionale Molise n. 116 del 20 febbraio 2012.

Isernia-Roma, 21 febbraio 2012

L'Avvocato: COLALILLO

12C0075

n. 33

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 28 febbraio 2012
(della Regione Trentino-Alto Adige/Autonomie Region Trentino-Südtirol)*

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici - Previsione che le Regioni, le Province autonome di Trento e Bolzano e gli Enti locali, negli ambiti di rispettiva competenza, adeguano i propri ordinamenti a quanto previsto dall'art. 6, comma 5, del D.L. 21 maggio 2010, n. 78, convertito in legge n. 122/2010 (previsione di un minimo fisso e ridotto di componenti degli organi di amministrazione e controllo), con riferimento alle Agenzie, agli Enti e agli organismi strumentali, comunque denominati, sottoposti alla loro vigilanza, entro un anno dalla data di entrata in vigore del decreto impugnato - Ricorso della Regione Trentino-Alto Adige - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria regionale disciplinata con norme statutarie, mediante imposizione di un limite non transitorio non alla spesa complessiva, ma ad una minima voce di spesa senza alcun margine di scelta per le Regioni sul modo per conseguire il risparmio.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 22, comma 3.
- Costituzione, artt. 117, 118 e 119, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4, n. 1), 16, Titolo VI e, in particolare, artt. 69, 79, 103, 104 e 107 e relative norme di attuazione, tra le quali il d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266 (in particolare, artt. 2 e 4) e il d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268 (in particolare, artt. 9, 10 e 10-bis).



Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici - Concorso alla normativa degli Enti territoriali ed ulteriori riduzioni di spesa - Previsione che, con le procedure previste dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano, assicurano, a decorrere dall'anno 2012, un concorso alla finanza pubblica di 860 milioni di euro annui - Previsione, altresì, che con le medesime procedure le Regioni Valle d'Aosta e Friuli-Venezia Giulia e le Province autonome di Trento e Bolzano, assicurano alla finanza pubblica un concorso di 60 milioni di euro annui, da parte di comuni ricadenti nel proprio territorio - Previsione, che fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui al predetto art. 27, l'importo complessivo di 920 milioni di euro è accantonato, proporzionalmente alla media degli impegni finali registrata per ciascuna autonomia nel triennio 2007-2009 a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali e che per la Regione Siciliana si tiene conto della rideterminazione del fondo sanitario nazionale per effetto del comma 2 - Ricorso della Regione Trentino-Alto Adige - Denunciata ulteriore rilevante sottrazione di risorse alle Regioni speciali, in contrasto con il regime finanziario disciplinato dallo Statuto - Violazione del principio di leale collaborazione - Violazione del principio di uguaglianza relativamente alla previsione che addossa irragionevolmente alle altre autonomie speciali una quota parte del finanziamento della spesa sanitaria della Regione Siciliana.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 28, comma 3.
- Costituzione, artt. 3, 117, 118 e 119, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4, n. 1), 16, Titolo VI e, in particolare, artt. 69, 79, 103, 104 e 107 e relative norme di attuazione, tra le quali il d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266 (in particolare, artt. 2 e 4) e il d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268 (in particolare, artt. 9, 10 e 10-bis).

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici - Previsione che le maggiori entrate erariali, derivanti dal decreto-legge impugnato, siano riservate all'Erario, per un periodo di cinque anni, per essere destinate alle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea - Previsione che con apposito decreto del Ministero dell'economia e delle finanze sono stabilite le modalità di individuazione del maggior gettito, attraverso separata contabilizzazione - Previsione, altresì, che, ferme restando le disposizioni degli artt. 13, 14 e 28, nonché quelle recate dall'articolo impugnato, con le norme statutarie, sono definiti le modalità di applicazione e gli effetti finanziari del D.L. impugnato per le regioni a statuto speciale e per le Province di Trento e Bolzano - Ricorso della Regione Trentino-Alto Adige - Denunciata lesione dell'autonomia finanziaria regionale disciplinata dallo Statuto e delle relative norme di attuazione - Denunciata deroga alle norme statutarie con una fonte primaria ordinaria - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione per la mancanza della preventiva intesa con la Regione.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 48.
- Costituzione, artt. 117, 118 e 119; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4, n. 1), 16, Titolo VI e, in particolare, artt. 69, 79, 103, 104 e 107.

Ricorso della Regione Trentino-Alto Adige/Autonome Region Trentino-Südtirol (cod. fiscale 80003690221), in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore* Lorenzo Dellai, autorizzato con deliberazione della Giunta regionale n. 30 del 14 febbraio 2012 (doc. 1), rappresentata e difesa, come da procura speciale n. rep. 5555 del 15 febbraio 2012 (doc. 2), rogata dall'avv. Edith Engl, Ufficiale rogante della Regione, dal prof. avv. Giandomenico Falcon di Padova (cod. fisc. FLCGDM45C06L736E) e dall'avv. Luigi Manzi di Roma (cod. fisc. MNZLGU34E15H501Y), con domicilio eletto presso quest'ultimo in Roma, via Confalonieri, 5,

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri per la dichiarazione di illegittimità costituzionale

dell'articolo 22, comma 3;

dell'articolo 28, comma 3;

dell'articolo 48,

del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici, come convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, pubblicata nella *G.U.* n. 300 del 27 dicembre 2011, per violazione:

degli articoli 4, n. 1), e 16 dello Statuto speciale;

del Titolo VI dello Statuto speciale, e in particolare degli articoli 69 e 79;

degli articoli 103, 104 e 107 del medesimo Statuto speciale;



delle relative norme di attuazione, tra le quali il decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (in particolare, artt. 2 e 4), il decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (in particolare articoli 9, 10 e 10-bis); degli artt. 117, 118 e 119 Cost., in combinato disposto con l'art. 10 1. cost. 3/2001; dell'art. 2, co. 108, l. 191/2009; del principio di leale collaborazione, nei modi e per i profili di seguito illustrati.

FATTO

Il decreto-legge n. 201 del 2011, come risultante dalla legge di conversione n. 214 del 2011, contiene disposizioni di vario tipo, distribuite in quattro titoli: Sviluppo ed equità, Rafforzamento del sistema finanziario nazionale e internazionale, Consolidamento dei conti pubblici, Disposizioni per la promozione e la tutela della concorrenza.

Tutte sono rivolte - come rivela il soprannome di decreto "salva Italia" che il Governo ha attribuito ad esso - a produrre un risultato utile per l'economia del Paese: e la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Autonomie Region Trentino-Südtirol, come parte del Paese, non può che augurarsi che le misure producano i risultati sperati. Allo sforzo collettivo necessario al conseguimento di tali risultati essa non intende certo sottrarsi.

Al tempo stesso, tuttavia, essa non può rinunciare a chiedere che ogni contributo ad essa richiesto sia richiesto legittimamente, nel quadro e nel rispetto delle regole che disciplinano sotto il profilo finanziario — come sotto ogni altro profilo — i rapporti con lo Stato.

Ed essa ritiene che nei punti che formano oggetto della presente impugnazione le regole costituzionali e statutarie di tali rapporti non siano rispettate.

In questa prospettiva, vengono qui in considerazione due disposizioni del Titolo III ("Consolidamento dei conti pubblici") ed una del Titolo IV ("Disposizioni per la promozione e la tutela della concorrenza").

Quanto al Titolo III, si tratta dell'art. 22, recante Altre disposizioni in materia di enti e organismi pubblici, facente parte del Capo terzo (Riduzioni di spesa. Costi degli apparati), nonché dell'art. 28, recante Concorso alla manovra degli Enti territoriali e ulteriori riduzioni di spese, che forma ed esaurisce il capo VI (Concorso alla manovra degli Enti territoriali).

Quanto al Titolo IV si tratta dell'art. 48, recante Clausola di finalizzazione, facente parte del Capo IV, Misure per lo sviluppo infrastrutturale.

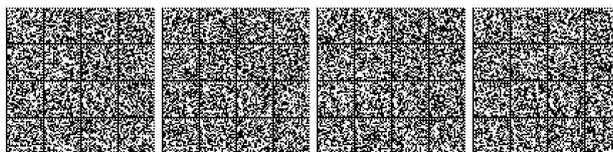
Ad avviso della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Autonomie Region Trentino-Südtirol, le disposizioni succitate risultano lesive delle proprie prerogative costituzionali e statutarie per le seguenti ragioni di

DIRITTO

1) Illegittimità costituzionale dell'art. 22, comma 3.

L'art. 22 è inserito nel capo III (Riduzioni di spesa. Costi degli apparati) del titolo III. Il comma 3 di esso, qui impugnato, stabilisce che "le Regioni, le Province autonome di Trento e Bolzano e gli Enti locali, negli ambiti di rispettiva competenza, adeguano i propri ordinamenti a quanto previsto dall'articolo 6, comma 5, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, con riferimento alle Agenzie, agli enti e agli organismi strumentali, comunque denominati, sottoposti alla loro vigilanza entro un anno dall'entrata in vigore del presente decreto".

L'art. 6, co. 5, d.l. 78/2010, così richiamato, dispone che "tutti gli enti pubblici, anche economici, e gli organismi pubblici, anche con personalità giuridica di diritto privato, provvedono all'adeguamento dei rispettivi statuti al fine di assicurare che, a decorrere dal primo rinnovo successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto, gli organi di amministrazione e quelli di controllo, ove non già costituiti in forma monocratica, nonché il collegio dei revisori, siano costituiti da un numero non superiore, rispettivamente, a cinque e a tre componenti". Dispone ancora che in ogni caso, "le Amministrazioni vigilanti provvedono all'adeguamento della relativa disciplina di organizzazione, mediante i regolamenti di cui all'articolo 2, comma 634, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, con riferimento a tutti gli enti ed organismi pubblici rispettivamente vigilati, al fine di apportare gli adeguamenti previsti ai sensi del presente comma". Dispone infine che "la mancata adozione dei provvedimenti di adeguamento statutario o di organizzazione previsti dal



presente comma nei termini indicati determina responsabilità erariale e tutti gli atti adottati dagli organi degli enti e degli organismi pubblici interessati sono nulli”.

In sostanza, l'art. 22, co. 3, impone alle Regioni e agli enti locali situati nel loro territorio di adeguare i propri ordinamenti in modo che gli enti pubblici (o comunque gli organismi strumentali) sottoposti alla loro vigilanza abbiano organi di amministrazione e controllo costituiti da un numero fisso e ridotto di componenti.

Tale vincolo appare di per sé illegittimo già in quanto riferito alle autonomie regionali in generale.

Le ragioni di tale illegittimità risultano chiaramente sent. 182/2011 di codesta ecc.ma Corte costituzionale, riferita a fattispecie corrispondente a quella oggetto della disposizione. In tale sentenza codesta ecc. Corte ha rilevato “interventi analoghi per i contenuti a quelli operati dalle diverse disposizioni dell'art. 6 del decreto-legge n. 78 del 2010, disposti negli anni trascorsi dal legislatore statale, non sono stati in grado di superare il vaglio di legittimità costituzionale, data l'indebita compressione dell'autonomia finanziaria delle Regioni che con essi veniva realizzata”, e che in particolare, “sono state ritenute illegittime, nella parte in cui pretendevano di imporsi al sistema regionale, rigide misure concernenti il numero massimo degli amministratori di società partecipate dalla Regione (sentenza n. 159 del 2008)”.

Secondo la Corte, l'art. 6 “può rispettare il riparto concorrente della potestà legislativa in tema di coordinamento della finanza pubblica, solo a condizione di permettere l'estrapolazione, dalle singole disposizioni statali, di principi rispettosi di uno spazio aperto all'esercizio dell'autonomia regionale”.

Ne risulta che l'art. 6 del decreto-legge n. 78 del 2010 “non intende imporre alle Regioni l'osservanza puntuale ed incondizionata dei singoli precetti di cui si compone e può considerarsi espressione di un principio fondamentale della finanza pubblica in quanto stabilisce, rispetto a specifiche voci di spesa, limiti puntuali che si applicano integralmente allo Stato, mentre vincolano le Regioni, le Province autonome e gli enti del Servizio sanitario nazionale solo come limite complessivo di spesa”. In sostanza, il comma 20 dell'art. 6 “autorizza le Regioni, le Province autonome e gli enti del Servizio sanitario nazionale. a determinare, sulla base di una valutazione globale dei limiti di spesa puntuali dettati dall'art. 6, l'ammontare complessivo dei risparmi da conseguire e, quindi, a modulare in modo discrezionale, tenendo fermo quel vincolo, le percentuali di riduzione delle singole voci di spesa contemplate nell'art. 6”.

Da tali considerazioni ed argomentazioni risulta chiaramente l'illegittimità di una norma che pretende di vincolare le Regioni specificamente al rispetto di uno dei vincoli posti dall'art. 6, cioè a quello risultante dal comma 5 di esso: infatti, si tratta di un limite ad una voce minuta di spesa, non transitorio e che non lascia margine di scelta alle Regioni, indicando già il modo per conseguire il risparmio.

È dunque evidente che l'art. 6, co. 5, non può essere considerato principio di coordinamento della finanza pubblica e, dunque, non può far scattare un dovere di adeguamento anche a prescindere da quanto disposto dall'art. 79 dello Statuto speciale.

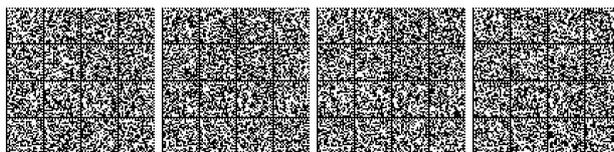
L'illegittimità della norma è altrettanto palese se considerata in relazione allo Statuto speciale.

L'art. 79 dello Statuto, introdotto dalla legge n. 191 del 2009 con la procedura prevista dall'art. 104 dello Statuto, disciplina esaustivamente il concorso della Regione “al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà e all'esercizio dei diritti e dei doveri dagli stessi derivanti nonché all'assolvimento degli obblighi di carattere finanziario posti dall'ordinamento comunitario, dal patto di stabilità interno e dalle altre misure di coordinamento della finanza pubblica stabilite dalla normativa statale” (comma 1), stabilendo che “le misure di cui al comma 1 possono essere modificate esclusivamente con la procedura prevista dall'articolo 104 e fino alla loro eventuale modificazione costituiscono il concorso agli obiettivi di finanza pubblica di cui al comma 1” (comma 2).

Il comma 3 aggiunge che, “al fine di assicurare il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, la regione e le province concordano con il Ministro dell'economia e delle finanze gli obblighi relativi al patto di stabilità interno con riferimento ai saldi di bilancio da conseguire in ciascun periodo”. Si ribadisce inoltre che “non si applicano le misure adottate per le regioni e per gli altri enti nel restante territorio nazionale”.

Anche dal comma 4 risulta che “le disposizioni statali relative all'attuazione degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, nonché al rispetto degli obblighi derivanti dal patto di stabilità interno, non trovano applicazione con riferimento alla regione e alle province e sono in ogni caso sostituite da quanto previsto dal presente articolo”. Infine, lo stesso comma 4 precisa, per i rapporti con le norme statali che non siano direttamente misure di finanza pubblica, che “la regione e le province provvedono alle finalità di coordinamento della finanza pubblica contenute in specifiche disposizioni legislative dello Stato, adeguando la propria legislazione ai principi costituenti limiti ai sensi degli articoli 4 e 5”.

Dunque, poiché l'art. 22, co. 3, contiene una norma che è chiaramente volta al coordinamento finanziario, l'applicazione di essa alla Regione si pone in contrasto con l'art. 79 St.: in particolare, con il comma 1, con il comma 2 e con il comma 3, terzo periodo, perché si introduce per la Regione un'ulteriore modalità di concorso agli obiettivi di finanza



pubblica, diversa ed aggiuntiva rispetto a quelle previste dal predetto articolo 79, e si parifica la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Autonome Region Trentino-Südtirol alle Regioni ordinarie, mentre l'art. 79 in più punti esclude l'applicazione alla Regione delle misure valevoli per le altre Regioni. Il contrasto tra l'art. 22, co. 3, dell'impugnato decreto-legge e l'art. 79 St. comporta anche la violazione degli artt. 103, 104 e 107 dello Statuto e del principio di leale collaborazione, perché una fonte primaria ordinaria, adottata unilateralmente, non è abilitata a derogare ad una norma statutaria, adottata con la speciale procedura di cui all'art. 104 St.

Né le conclusioni muterebbero qualora si considerasse prevalente la materia "organizzazione amministrativa". È da ricordare, infatti, che la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Autonome Region Trentino-Südtirol è titolare di competenza legislativa primaria in materia di organizzazione amministrativa, compresa quella degli enti collegati (art. 4, n. 1, St.). L'art. 22, co. 3, viola questa norma, perché pretende di vincolare la Regione, in materia regionale, ad una norma di dettaglio, che — come visto nella prima parte di questo motivo — non può essere qualificata come principio fondamentale e, dunque, non può condizionare la potestà concorrente e tanto meno quella primaria.

2) Illegittimità costituzionale dell'art. 28, comma 3.

L'art. 28 ha ad oggetto il Concorso alla manovra degli Enti territoriali e ulteriori riduzioni di spese. Il comma 3 stabilisce quanto segue: "Con le procedure previste dall'articolo 27, della legge 5 maggio 2009, n. 42, le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano assicurano, a decorrere dall'anno 2012, un concorso alla finanza pubblica di euro 860 milioni annui. Con le medesime procedure le Regioni Valle d'Aosta e Friuli-Venezia Giulia e le Province autonome di Trento e Bolzano assicurano, a decorrere dall'anno 2012, un concorso alla finanza pubblica di 60 milioni di euro annui, da parte dei Comuni ricadenti nel proprio territorio. Fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui al predetto articolo 27, l'importo complessivo di 920 milioni è accantonato, proporzionalmente alla media degli impegni finali registrata per ciascuna autonomia nel triennio 2007-2009, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali".

Siamo, dunque, di fronte ad una ulteriore rilevante sottrazione di risorse alle Regioni speciali, che si aggiunge a quelle previsti dall'art. 14 d.l. 78/2010, dall'art. 20, co. 5, di. 98/2011 e dall'art. 1, co. 8, di. 138/2011, come sintetizzati e ripartiti dal comma 10 dell'art. 32 della legge n. 183 del 2011 (quest'ultimo oggetto di impugnazione da parte della Regione).

La sottrazione di risorse qui contestata non ha in effetti alcuna base statutaria.

Al contrario, le disposizioni dello Statuto, a partire dal fondamentale art. 69, sono rivolte ad assicurare alla Regione le finanze necessarie all'esercizio delle funzioni: ed è chiaro che la devoluzione statutaria di percentuali dei tributi riscossi nella regione non avrebbe alcun senso, se poi fosse consentito alla legge ordinaria dello Stato di riportare all'erario tali risorse, per di più con determinazione unilaterale e meramente potestativa.

Per di più, come già più volte ricordato, l'art. 79 dello Statuto di autonomia disciplina ormai in modo preciso, esauritivo ed esclusivo le regole secondo le quali la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Autonome Region Trentino-Südtirol assolve gli "obblighi di carattere finanziario posti dall'ordinamento comunitario, dal patto di stabilità interno e dalle altre misure di coordinamento della finanza pubblica stabilite dalla normativa statale" (comma 1): e — come lo stesso art. 79 esplicitamente precisa — tali regole "possono essere modificate esclusivamente con la procedura prevista dall'articolo 104", mentre "fino alla loro eventuale modificazione costituiscono il concorso agli obiettivi di finanza pubblica di cui al comma 1" (comma 2). Ed il comma 4 ribadisce che "le disposizioni statali relative all'attuazione degli obiettivi di perequazione e di solidarietà... non trovano applicazione con riferimento alla regione e alle province e sono in ogni caso sostituite da quanto previsto dal presente articolo". Con le disposizioni statutarie sopra ricordate l'impugnato art. 28, comma 3, si pone in insanabile conflitto.

Le risorse spettanti alla Regione non possono essere semplicemente "acquisite" dallo Stato, mentre la Regione stessa concorre al risanamento della finanza pubblica nei modi direttamente previsti dall'art. 79 o comunque in quelli regolati dall'art. 79 (v. il comma 3). Si tratta di un regime speciale, che non può essere alterato unilateralmente dal legislatore ordinario.

Del resto, tutto il regime dei rapporti finanziari fra Stato e Regioni speciali è dominato dal principio dell'accordo, pienamente riconosciuto nella giurisprudenza costituzionale: v. le sentt. 82/2007, 353/2004, 39/1984, 98/2000, 133/2010.

Non può ingannare, in questo come negli altri casi, il rinvio alle norme di attuazione dello Statuto.

In primo luogo, l'accantonamento previsto in attesa delle norme di attuazione è già autonomamente lesivo, traducendosi in una sottrazione delle risorse disponibili per la Regione, al di fuori delle regole di coordinamento finanziario stabilite dall'art. 79 (v. anche argomenti esposti sopra).



In secondo luogo, quanto alle stesse norme di attuazione, l'art. 79 è modificabile solo con la procedura di cui all'art. 104 St. e non in sede di attuazione. In terzo luogo, l'art. 28, co. 3, determina (illegittimamente) un vincolo di contenuto per le norme di attuazione, per cui il rinvio alla fonte "concertata" appare fittizio. Inoltre, "fino all'emanazione delle norme di attuazione. l'importo complessivo di 920 milioni è accantonato. a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali". Dunque, la riduzione delle risorse è operata direttamente e unilateralmente dal legislatore statale, in contrasto con lo Statuto e con il principio consensuale che domina i rapporti tra Stato e Regioni speciali in materia finanziaria (v. le sentt. sopra citate).

In definitiva, come detto, l'art. 28, co. 3, viola l'art. 79 St., co. 1, 2, e 4, primo periodo, perché i modi in cui la Regione concorre al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica o sono fissati direttamente dallo stesso art. 79 o vanno concordati tra Stato e Regione, sempre in base all'art. 79.

Corrispondentemente, è violato l'art. 104, che richiede il consenso della Regione per la modifica delle norme del Titolo VI dello Statuto.

Inoltre, è violato l'art. 107 St., perché una fonte primaria pretende di vincolare il contenuto delle norme di attuazione.

Ancora, il terzo periodo dell'art. 28, co. 3, viola l'art. 69 St., perché diminuisce l'importo spettante alla Regione a titolo di compartecipazioni, in base alla suddetta norma statutaria.

È, poi, ulteriormente e specificamente illegittimo e lesivo il terzo periodo dell'art. 28, co. 3, là dove prevede il criterio del riparto dell'accantonamento ("proporzionalmente alla media degli impegni finali registrata per ciascuna autonomia nel triennio 2007-2009"). Infatti, tale criterio non risulta in alcun modo pariteticamente concordato tra Stato e Regioni speciali, in contrasto con il principio consensuale di cui sopra, oggi stabilito espressamente nello Statuto speciale per la determinazione del patto di stabilità (e comunque sempre seguito nelle precedenti leggi finanziarie dello Stato).

Infine, risulta illegittimo il quarto periodo dell'art. 28, co. 3, secondo il quale, in relazione al riparto della sottrazione complessiva di risorse tra le diverse autonomie speciali, "per la Regione Siciliana si tiene conto della rideterminazione del fondo sanitario nazionale per effetto del comma 2".

Posto che il richiamato comma 2 stabilisce che "l'aliquota di cui al comma 1" (cioè l'aumento dell'aliquota di base dell'addizionale regionale all'IRPEF, regolata dall'art. 6 d. lgs. 68/2011, da 0,9 % a 1,23 %) "si applica anche alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano", la disposizione appare particolarmente oscura.

Tuttavia, essa sembra interpretabile nel senso che la quota del taglio previsto nell'art. 28, co. 3 (€ 860 milioni), che dovrebbe essere addossata alla Regione Siciliana, deve essere ridotta in corrispondenza alle minori risorse del Fondo sanitario destinate alla Regione stessa.

Posto che di ciò si tratti, è chiaro che, in questo modo, si altererebbe addirittura in peggio per la ricorrente Regione il criterio proporzionale fissato dal terzo periodo del comma 3 e si addosserebbe irragionevolmente alle altre autonomie speciali una quota parte del finanziamento della spesa sanitaria della Regione Siciliana.

Ne risulterebbe la violazione dell'art. 3 cost. e la lesione dell'autonomia finanziaria e amministrativa della Regione, perché essa verrebbe chiamata a contribuire al finanziamento parziale della sanità siciliana (v., per l'ammissibilità di una censura ex art. 3 Cost., ad es., la sent. 16/2010, punto 5.1), con inevitabili ripercussioni sulle proprie funzioni amministrative e sulla propria autonomia di spesa.

3) Illegittimità costituzionale dell'art. 48.

L'art. 48 contiene una generale "clausola di finalizzazione".

In base al comma 1, "le maggiori entrate erariali derivanti dal presente decreto sono riservate all'Erario, per un periodo di cinque anni, per essere destinate alle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea, anche alla luce della eccezionalità della situazione economica internazionale". Si prevede poi che "con apposito decreto del Ministero dell'economia e delle finanze. sono stabilite le modalità di individuazione del maggior gettito, attraverso separata contabilizzazione".

Il comma 1-bis aggiunge che, "ferme restando le disposizioni previste dagli articoli 13, 14 e 28, nonché quelle recate dal presente articolo, con le norme di attuazione statutaria. sono definiti le modalità di applicazione e gli effetti finanziari del presente decreto per le regioni a statuto speciale e per le province autonome di Trento e di Bolzano".

Tale comma 1-bis, con il suo "rinvio" alle norme di attuazione dello statuto, ha l'apparenza di una clausola di salvaguardia delle autonomie speciali e delle loro regole statutarie: ma al tempo stesso la disposizione ribadisce la diretta applicazione non solo degli articoli 13, 14 e 28, ma anche delle disposizioni "recate dal presente articolo": dunque, il regime di cui all'art. 48, co. 1, si riferisce anche alle entrate percepite nella regione Trentino-Alto Adige.



Maggiori entrate erariali deriveranno, ad esempio, dall'art. 10 (a seguito dell'emersione della base imponibile) e dall'art. 18 (che aumenta le aliquote *Iva*).

Ad avviso della ricorrente Regione la riserva di tali maggiori entrate all'erario è illegittima per le ragioni di seguito esposte.

L'art. 69 dello Statuto stabilisce che “sono devoluti alla regione i proventi delle imposte ipotecarie percepite nel suo territorio, relative ai beni situati nello stesso” (co. 1). In base al comma 2, “sono altresì devolute alla regione le seguenti quote del gettito delle sottoindicate entrate tributarie dello Stato, percepite nel territorio regionale: *a*) i nove decimi delle imposte sulle successioni e donazioni e sul valore netto globale delle successioni; *b*) i due decimi dell'imposta sul valore aggiunto, esclusa quella relativa all'importazione.; *c*) i nove decimi del provento del lotto, al netto delle vincite”.

L'art. 2, co. 108, legge 191/2009 (approvato ai sensi dell'art. 104 St.) regola la corresponsione alla Regione delle quote dei tributi erariali ad essa spettanti.

L'art. 48, co. 1, dunque, riservando all'Erario le “maggiori entrate erariali derivanti dal presente decreto”, risulta contrastante con l'art. 69, co. 2, lett. *b*) dello Statuto, che garantisce alla Regione una precisa compartecipazione all'*Iva*.

Né si potrebbe affermare che la riserva all'erario di cui all'art. 48 sia giustificata in virtù del d.lgs. 268/1992. Essa, infatti, non rispetta affatto i requisiti posti dall'art. 9 d.lgs. 268/1992 per la riserva all'erario del “gettito derivante da maggiorazioni di aliquote o dall'istituzione di nuovi tributi”.

Tali requisiti sono stati sintetizzati dalla sentenza di codesta Corte n. 182/2010, secondo la quale “tale articolo richiede, per la legittimità della riserva statale, che: *a*) detta riserva sia giustificata da «finalità diverse da quelle di cui al comma 6 dell'art. 10 e al comma 1, lettera *b*), dell'art. 10-*bis*» dello stesso d.lgs. n. 268 del 1992, e cioè da finalità diverse tanto dal «raggiungimento degli obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica» (art. 10, comma 6) quanto dalla copertura di «spese derivanti dall'esercizio delle funzioni statali delegate alla regione» (art. 10-*bis*, comma 1, lettera *b*); *b*) il gettito sia destinato per legge «alla copertura, ai sensi dell'art. 81 della Costituzione, di nuove specifiche spese di carattere non continuativo che non rientrano nelle materie di competenza della regione o delle province, ivi comprese quelle relative a calamità naturali»; *c*) il gettito sia «temporalmente delimitato, nonché contabilizzato distintamente nel bilancio statale e quindi quantificabile»”.

Ora, l'assenza dei requisiti sub *a*) e *b*) è evidente. Infatti, l'art. 48 riserva all'Erario “le maggiori entrate erariali derivanti dal presente decreto” (per un periodo di cinque anni, attraverso separata contabilizzazione) per destinarle “alle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea, anche alla luce della eccezionalità della situazione economica internazionale”. In questi termini, la norma censurata ha la medesima finalità di cui all'art. 10, co. 6, d. lgs. 268/1992 («raggiungimento degli obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica»), il che già da sé esclude la sussistenza del requisito indicato sub *a*) nella sent. 182/2010 (che la riserva sia giustificata da finalità diverse da quelle di cui al comma 6 dell'art. 10 e al comma 1, lettera *b*), dell'art. 10-*bis*» dello stesso d.lgs. n. 268 del 1992).

Ugualmente la disposizione impugnata non soddisfa il requisito sub *b*), in quanto essa non destina le maggiori entrate a “nuove specifiche spese”: non si tratta di “spese”, né la destinazione allude a qualcosa di “nuovo” e di “specifico”. E' da ricordare che la sent. 182/2010 fece salva la norma impugnata in quell'occasione (l'art. 13-*bis*, comma 8, del decreto-legge 1º luglio 2009, n. 78) proprio in quanto essa destinava il gettito dell'imposta “al finanziamento della ripresa economica, quali: il sostegno alle imprese, anche attraverso il finanziamento del timido di garanzia e l'alleggerimento del carico fiscale...; gli interventi sul mercato del lavoro, anche attraverso il finanziamento del fondo per l'occupazione...; il finanziamento degli investimenti pubblici, con particolare riguardo alle infrastrutture e alle attività di ricerca e sviluppo...; il supporto alle famiglie, con misure di salvaguardia del potere d'acquisto, di tutela dei piccoli risparmiatori, di risposta all'emergenza abitativa...; il finanziamento della cooperazione internazionale allo sviluppo...; il finanziamento delle opere di ricostruzione dell'Abruzzo”. Si tratta, come si può vedere, di spese e finalità nuove e specifiche, ben diverse dal mero e generale “raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea”.

Escluso che l'art. 48 possa trovare fondamento nell'art. 9 d. lgs. 268/1992, è anche da escludere che esso possa ricondursi all'art. 10 e all'art. 10-*bis* del medesimo decreto.

In primo luogo, l'art. 10, co. 6, ha ad oggetto “una quota del previsto incremento del gettito tributario. spettante alle province autonome”, per cui esso non è applicabile alla Regione.

Inoltre, abrogato l'art. 78 dello Statuto e soppressa la somma spettante in base ad esso (v. anche l'art. 79, co. 1, St.), sono da ritenere inapplicabili le norme attuative dell'art. 78, quale l'art. 10 d. lgs. 268/1992. Questo vale anche per l'art. 10, co. 6, strettamente connesso alla disciplina dell'accordo (menzionato in due punti del comma 6) relativo alla determinazione della quota variabile, ora soppressa.



Ancora, l'art. 10, co. 6, prevedeva un meccanismo consensuale per far partecipare le Province "al raggiungimento degli obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica", che è stato ora sostituito da quelli, sempre consensuali, regolati dall'art. 79: anche sotto questo profilo, dunque, il meccanismo precedente non risulta più operativo. Conferma espressa di ciò si ricava dal testo attuale dell'art. 79, co. 4, secondo cui "le disposizioni statali relative all'attuazione degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, nonché al rispetto degli obblighi derivanti dal patto di stabilità interno, non trovano applicazione con riferimento alla regione e alle province e sono in ogni caso sostituite da quanto previsto dal presente articolo".

Qualora, in denegata ipotesi, non si ritenesse superato l'art. 10, co. 6, si dovrebbe perlomeno riconoscere che la determinazione della quota in questione dovrebbe pur sempre rispettare il principio di leale collaborazione e, in particolare, il principio consensuale che domina le relazioni finanziarie fra lo Stato e le Regioni speciali. In altre parole, anche venuto meno l'accordo per la determinazione della quota variabile, lo Stato avrebbe pur sempre dovuto cercare l'accordo con la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Autonomie Region Trentino-Südtirol, non potendo unilateralmente alterare le regole sulle partecipazioni e gli strumenti con cui la Regione partecipa al risanamento finanziario, disciplinati dall'art. 79 dello Statuto.

Del resto, tutto il regime dei rapporti finanziari fra Stato e Regioni speciali è dominato dal principio dell'accordo, pienamente riconosciuto nella giurisprudenza costituzionale (v. le sentenze citate nel motivo 1 del ricorso).

In effetti, è assolutamente incongruo ed ad avviso della Regione illegittimo che lo Stato, con una fonte primaria unilateralmente adottata, alteri in modo così rilevante l'assetto dei rapporti finanziari tra Stato e Regione, laddove il principio consensuale è da tempo riconosciuto in questa materia ed è stato ribadito proprio con la recente riforma statutaria.

Inoltre, la norma impugnata non rispetta l'art. 10, co. 6 (sempre nella denegata ipotesi che esso sia ritenuto applicabile), anche perché riserva all'erario tutte "le maggiori entrate", mentre la norma di attuazione limita ad "una quota del previsto incremento del gettito tributario" la possibilità di destinazione "al raggiungimento degli obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica".

Ancora, l'art. 48, co. 1, del d.l. 201/2011 si pone in contrasto con l'art. 79 dello Statuto, che — come visto — stabilisce che "la regione e le province concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà e all'esercizio dei diritti e dei doveri dagli stessi derivanti nonché all'assolvimento degli obblighi di carattere finanziario posti dall'ordinamento comunitario, dal patto di stabilità interno e dalle altre misure di coordinamento della finanza pubblica stabilite dalla normativa statale" nei modi di seguito indicati e "con le modalità di coordinamento della finanza pubblica definite al comma 3" (co. 1), aggiungendo che "le misure di cui al comma 1 possono essere modificate esclusivamente con la procedura prevista dall'articolo 104 e fino alla loro eventuale modificazione costituiscono il concorso agli obiettivi di finanza pubblica di cui al comma 1" (co. 2).

Sia il comma 3 ("Non si applicano le misure adottate per le regioni e per gli altri enti nel restante territorio nazionale") che il comma 4, poi, stabiliscono la non applicazione alla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Autonomie Region Trentino-Südtirol delle norme statali che, in questa materia, valgono per altre Regioni.

Poiché l'art. 48 riserva le maggiori entrate "alle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea", ne deriva la violazione delle norme — sopra citate — contenute nell'art. 79 St., che configurano un sistema completo di concorso della Regione agli obiettivi di finanza pubblica, non derogabile se non con le modalità previste dallo Statuto.

Infine, proprio perché agli artt. 69 e 79 St. e al d. lgs. 268/1992 si è derogato con una fonte primaria "ordinaria" (in realtà, un d.l. convertito), l'art. 48 viola anche gli artt. 103 (che prevede il procedimento di revisione costituzionale per le modifiche dello Statuto), 104 (che prevede la possibilità di modificare "le norme del titolo VI. con legge ordinaria dello Stato su concorde richiesta del Governo e, per quanto di rispettiva competenza, della regione o delle due province") e l'art. 107 (che disciplina la speciale procedura per l'adozione delle norme di attuazione dello Statuto) dello Statuto speciale.

Il secondo periodo dell'art. 48, co. 1, dispone che "con apposito decreto del Ministero dell'economia e delle finanze... sono stabilite le modalità di individuazione del maggior gettito, attraverso separata contabilizzazione". Si tratta dunque di una norma volta a regolare l'attuazione del primo periodo: la quale, pertanto, è affetta dai medesimi vizi sopra illustrati.

In subordine, essa è poi censurabile specificamente ed autonomamente sotto un ulteriore aspetto, cioè per la mancata previsione dell'intesa con la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Autonomie Region Trentino-Südtirol in relazione al decreto che stabilisce le modalità di individuazione del maggior gettito. Infatti, poiché si tratta di intervenire in relazione a risorse che spetterebbero alla Regione, in una materia dominata dal principio consensuale, risulta



specificamente illegittima, per violazione del principio di leale collaborazione, la previsione di un decreto ministeriale senza intesa con la Regione.

Come già ricordato, il comma 1-*bis* dello stesso art. 48 statuisce che “ferme restando le disposizioni previste dagli articoli 13, 14 e 28, nonché quelle recate dal presente articolo, con le norme di attuazione statutaria di cui all’articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive modificazioni, sono definiti le modalità di applicazione e gli effetti finanziari del presente decreto per le regioni a statuto speciale e per le province autonome di Trento e di Bolzano”.

Premesso che gli artt. 13 e 14 non riguardano la Regione, si sono già contestate singolarmente la disposizione dell’art. 28, nonché quella dello stesso art. 48, comma 1. Né si vede — a parte quanto disposto già da tali articoli — che cosa d’altro rimarrebbe da disciplinare quanto alle “modalità di applicazione” ed agli “effetti finanziari” del decreto n. 201.

In ogni modo, anche tale ultima disposizione appare illegittima, in quanto non spetta alla legge ordinaria di disciplinare il contenuto delle norme di attuazione dello Statuto. Il solo senso legittimo che ad essa si può attribuire è la conferma della non applicazione del decreto 201 alla Regione, per ogni aspetto per il quale l’applicazione non sia espressamente prevista: ferme restando, ovviamente, le contestazioni e le censure sopra esposte in relazione alle disposizioni di cui è prevista l’applicazione.

P.Q.M.

Chiede, voglia codesta Corte costituzionale dichiarare l’illegittimità costituzionale dell’articolo 22, comma 3; dell’articolo 28, comma 3; dell’articolo 48 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, Disposizioni urgenti per la crescita, l’equità e il consolidamento dei conti pubblici, nelle parti, nei termini, e sotto i profili esposti nel presente ricorso.

Padova-Roma, 23 febbraio 2012

Prof. Avv. FALCON - Avv. MANZI

12C0076

N. 34

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 28 febbraio 2012
(della Provincia autonoma di Trento)*

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la crescita, l’equità ed il consolidamento dei conti pubblici - Previsione della riserva allo Stato sull’IMUP della quota di imposta pari alla metà dell’importo calcolato sulla base imponibile di tutti gli immobili, ad eccezione dell’abitazione principale e delle relative pertinenze, nonché dei fabbricati rurali ad uso strumentale, dell’aliquota di base di cui al comma 6, primo periodo - Previsione che le detrazioni e riduzioni di aliquota deliberate dai comuni non si applicano alla quota di imposta riservata allo Stato - Previsione che le attività di accertamento e riscossione dell’imposta erariale sono svolte dal comune al quale spettano le maggiori somme derivanti dallo svolgimento delle attività medesime a titolo di imposta, interessi e sanzioni - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata violazione dell’autonomia finanziaria provinciale disciplinata dallo Statuto e dalle relative norme di attuazione, nella parte in cui non assegna alla Provincia i nove decimi dell’imposta erariale e nella parte in cui riserva ai comuni le attività di accertamento e di riscossione ed assegna ai comuni le maggiori entrate connesse a tali attività - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione, per la mancata utilizzazione dello strumento dell’accordo con la Provincia.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 13, comma 11.
- Costituzione, artt. 117, 118 e 119, in combinato disposto con l’art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, nn. 1), 13) e 24), 9, nn. 9) e 10), 14 e 16; Titolo VI e, in particolare, artt. 75, 78, 80, 81 e 82; artt. 103, 104 e 107 e relative norme di attuazione, tra le quali il d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266 (in particolare, artt. 2 e 4), il d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268 (in particolare, artt. 9, 10 e 10-*bis*, 13, 17, 18 e 19) e il d.P.R. 26 marzo 1997, n. 235 (in particolare, art. 1-*bis*).



Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici - Previsione che il fondo sperimentale di riequilibrio ed il fondo perequativo ed i trasferimenti erariali dovuti ai comuni della Regione Siciliana e della Regione Sardegna variano in ragione delle differenze di gettito stimato ad aliquota di base derivanti dalle disposizioni dell'articolo censurato e che in caso di incapienza ciascun comune versa all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue - Previsione che, con le procedure stabilite dall'art. 5 della legge n. 42 del 2009, le Regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta, nonché le Province autonome di Trento e Bolzano, assicurano il recupero al bilancio statale del predetto maggior gettito dei comuni ricadenti nel proprio territorio e che fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui allo stesso art. 27, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi, è accantonato un importo pari al maggior gettito di cui al precedente periodo - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria provinciale disciplinata dallo Statuto e dalle relative norme di attuazione, nella parte in cui sottrae alla Provincia i nove decimi dell'imposta erariale e l'importo delle addizionali provinciale e comunale - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione, per la mancata utilizzazione dello strumento dell'accordo con la Provincia.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 13, comma 17.
- Costituzione, artt. 117, 118 e 119, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, nn. 1), 13) e 24), 9, nn. 9) e 10), 14, 16; Titolo VI e, in particolare artt. 75, 78, 80, 81 e 82; artt. 103, 104 e 107 e relative norme di attuazione, tra le quali il d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266 (in particolare, artt. 2 e 4), il d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268 (in particolare, artt. 9, 10 e 10-bis, 13, 17, 18 e 19) e il d.P.R. 26 marzo 1997, n. 235 (in particolare, art. 1-bis).

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici - Istituzione del tributo comunale sui rifiuti e sui servizi - Previsione che, a decorrere dall'anno 2013, il fondo sperimentale di riequilibrio ed il fondo perequativo ed i trasferimenti erariali dovuti ai comuni della Regione Siciliana e della Regione Sardegna sono ridotti in misura corrispondente al gettito derivante dalla maggiorazione standard di cui al comma 13 dell'articolo censurato - Previsione che in caso di incapienza ciascun comune versa all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue - Previsione che, con le procedure stabilite dall'art. 5 della legge n. 42 del 2009, le Regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta, nonché le Province autonome di Trento e Bolzano, assicurano il recupero al bilancio statale del predetto maggior gettito dei comuni ricadenti nel proprio territorio e che fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui allo stesso art. 27, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi, è accantonato un importo pari al maggior gettito di cui al precedente periodo - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria provinciale disciplinata dallo Statuto e dalle relative norme di attuazione, per la sottrazione alla Provincia dei nove decimi dell'imposta erariale e dell'importo delle addizionali provinciale e comunale - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione, per la mancata utilizzazione dello strumento dell'accordo con la Provincia.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 14, comma 13-bis.
- Costituzione, artt. 117, 118 e 119, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, nn. 1), 13) e 24), 9, nn. 9) e 10), 14 e 16; Titolo VI e, in particolare, artt. 75, 78, 80, 81 e 82; artt. 103, 104 e 107 e relative norme di attuazione, tra le quali il d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266 (in particolare, artt. 2 e 4), il d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268 (in particolare, artt. 9, 10 e 10-bis, 13, 17, 18 e 19) e il d.P.R. 26 marzo 1997, n. 235 (in particolare, art. 1-bis).

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici - Disposizioni in materia di enti e organismi pubblici - Previsione che le Regioni, le Province autonome di Trento e Bolzano e gli enti locali, negli ambiti di rispettiva competenza, adeguano i propri ordinamenti a quanto previsto dall'art. 6, comma 5, del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122/2010, con riferimento alle Agenzie, agli enti ed agli organismi strumentali, comunque denominati, sottoposti alla loro vigilanza entro un anno dall'entrata in vigore del decreto censurato - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria regionale disciplinata con norme statutarie - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 22, comma 3.
- Costituzione, artt. 117, 118 e 119, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4, n. 1), 16, Titolo VI e, in particolare, artt. 69, 79, 103, 104 e 107 e relative norme di attuazione, tra le quali il d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266 (in particolare, artt. 2 e 4) e il d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268 (in particolare, artt. 9, 10 e 10-bis).



Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici - Concorso alla manovra degli Enti territoriali ed ulteriori riduzioni di spesa - Previsione che, con le procedure previste dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano, assicurano, a decorrere dall'anno 2012, un concorso alla finanza pubblica di 860 milioni di euro annui - Previsione, altresì, che con le medesime procedure le Regioni Valle d'Aosta e Friuli-Venezia Giulia e le Province autonome di Trento e Bolzano, assicurano alla finanza pubblica un concorso di 60 milioni di euro annui, da parte di comuni ricadenti nel proprio territorio - Previsione che fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui al predetto art. 27, l'importo complessivo di 920 milioni di euro è accantonato, proporzionalmente alla media degli impegni finali registrata per ciascuna autonomia nel triennio 2007-2009 a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali e che per la Regione Siciliana si tiene conto della rideterminazione del fondo sanitario nazionale per effetto del comma 2 - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata ulteriore rilevante sottrazione di risorse alle Regioni speciali, in contrasto con il regime finanziario disciplinato dallo Statuto - Violazione del principio di leale collaborazione - Violazione del principio di uguaglianza relativamente alla previsione che addossa irragionevolmente alle altre autonomie speciali una quota parte del finanziamento della spesa sanitaria della Regione Siciliana.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 28, comma 3.
- Costituzione, artt. 3, 117, 118 e 119, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4, n. 1), 16, Titolo VI e, in particolare, artt. 69, 79, 103, 104 e 107 e relative norme di attuazione, tra le quali il d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266 (in particolare, artt. 2 e 4) e il d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268 (in particolare, artt. 9, 10 e 10-bis).

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici - Misure per lo sviluppo infrastrutturale - Previsione che ai fini del mantenimento della sicurezza il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare e d'intesa con le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, individua, entro il 30 giugno, in ordine di priorità e sulla base anche dei progetti di gestione degli invasi, le grandi dighe per le quali siano necessarie ed urgenti l'adozione di interventi nonché la rimozione dei sedimenti accumulatisi nei serbatoi - Previsione che le Regioni e le Province autonome nei cui territori sia stato rilevato il rischio di ostruzione degli organi di scarico individuano i siti per lo stoccaggio definitivo di tutto il materiale e sedimenti asportati in attuazione degli interventi eseguiti - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata interferenza di organi statali su beni e funzioni attribuiti dallo Statuto alla competenza provinciale primaria in materia di opere di prevenzione e di pronto soccorso per calamità pubbliche e di opere idrauliche della terza, quarta e quinta categoria e concorrente in materia di opere idrauliche di prima e seconda categoria e di utilizzazione delle acque pubbliche - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione per la mancanza della preventiva intesa con la Regione.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 43, comma 8.
- Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, nn. 13 e 24), 9, n. 9), e 16; d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381, artt. 1, 5, comma 1, 19 e da 33 a 37; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, artt. 2 e 4.

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici - Previsione che le maggiori entrate erariali, derivanti dal decreto-legge impugnato, siano riservate all'Erario, per un periodo di cinque anni, per essere destinate alle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea - Previsione che con apposito decreto del Ministero dell'economia e delle finanze sono stabilite le modalità di individuazione del maggior gettito, attraverso separata contabilizzazione - Previsione, altresì, che, ferme restando le disposizioni degli artt. 13, 14 e 28, nonché quelle recate dall'articolo impugnato, con le norme statutarie, sono definiti le modalità di applicazione e gli effetti finanziari del D.L. impugnato per le regioni a statuto speciale e per le Province di Trento e Bolzano - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata lesione dell'autonomia finanziaria regionale disciplinata dallo Statuto e delle relative norme di attuazione - Denunciata deroga alle norme statutarie con una fonte primaria ordinaria - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione per la mancanza della preventiva intesa con la Regione.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 48.
- Costituzione, artt. 117, 118 e 119, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4, n. 1), 16, Titolo VI e, in particolare, artt. 69, 79, 103, 104 e 107 e relative norme di attuazione, tra le quali il d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266 (in particolare, artt. 2 e 4) e il d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268 (in particolare, artt. 9, 10 e 10-bis).



Ricorso della Provincia autonoma di Trento (cod. fisc. 00337460224), in persona del Presidente della Giunta provinciale *pro tempore* Lorenzo Dellai, autorizzato con deliberazione della Giunta provinciale 27 gennaio 2012, n. 112 (doc. 1), rappresentata e difesa, come da procura speciale n. rep. 27681 del 31 gennaio 2012 (doc. 2), rogata dal dott. Tommaso Sussarellu, Ufficiale rogante della Provincia, dall'avv. prof. Giandomenico Falcon (cod. fisc. FLCGDM-45C06L736E) di Padova, dall'avv. Nicolò Pedrazzoli (cod. fisc. PDRNCL56R01G428C) dell'Avvocatura della Provincia di Trento e dall'avv. Luigi Manzi (cod. fisc. MNZLGU34E15H501Y) di Roma, con domicilio eletto in Roma nello studio di questi in via Confalonieri n. 5;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri per la dichiarazione di illegittimità costituzionale:

dell'articolo 13, commi 11 e 17, terzo e quarto periodo;

dell'articolo 14, comma 13-*bis*, terzo e quarto periodo;

dell'articolo 22, comma 3;

dell'articolo 28, comma 3;

dell'articolo 43, comma 8;

dell'articolo 48

del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici, come convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, pubblicata nella *G.U.* n. 300 del 27 dicembre 2011

Per violazione:

degli articoli 8, nn. 1), 13) e 24); 9, nn. 9) e 10); 14 e 16 dello Statuto speciale;

del Titolo VI dello Statuto speciale, e in particolare degli articoli 75, 79, 80, 81 e 82;

degli articoli 103, 104 e 107 del medesimo Statuto speciale;

delle relative norme di attuazione, tra le quali il decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (in particolare, artt. 2 e 4), il decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (in particolare articoli 9, 10, 10-*bis*, 13, 17, 18 e 19), il d.P.R. n. 115/1973 (in particolare art. 8), il d.P.R. n. 381/1974 (in particolare artt. 5, 7, 18 e da 33 a 37), il d.P.R. n. 235/1977 (in particolare art. 1-*bis*);

degli artt. 117, 118 e 119 Cost., in combinato disposto con l'art. 10 legge costituzionale n. 3/2001;

dell'art. 2, comma 108, legge n. 191/2009;

del principio di leale collaborazione, nei modi e per i profili di seguito illustrati.

FATTO

Il decreto-legge n. 201 del 2011, come risultante dalla legge di conversione n. 214 del 2011, contiene disposizioni di vario tipo, distribuite in quattro titoli: Sviluppo ed equità, Rafforzamento del sistema finanziario nazionale e internazionale, Consolidamento dei conti pubblici, Disposizioni per la promozione e la tutela della concorrenza.

Tutte sono rivolte — come rivela il soprannome di decreto “salva Italia” che il Governo ha attribuito ad esso — a produrre un risultato utile per l'economia del Paese: e la Provincia autonoma di Trento, come parte del Paese, non può che augurarsi che le misure producano i risultati sperati. Allo sforzo collettivo necessario al conseguimento di tali risultati essa non intende certo sottrarsi.

Al tempo stesso, tuttavia, essa non può rinunciare a chiedere che ogni contributo ad essa richiesto sia richiesto legittimamente, nel quadro e nel rispetto delle regole che disciplinano sotto il profilo finanziario — come sotto ogni altro profilo — i rapporti con lo Stato.

Ed essa ritiene che nei punti che formano oggetto della presente impugnazione le regole costituzionali e statutarie di tali rapporti non siano rispettate.

In questa prospettiva, vengono qui in considerazione alcune disposizioni del Titolo III (“Consolidamento dei conti pubblici”) ed alcune disposizioni del Titolo IV (“Disposizioni per la promozione e la tutela della concorrenza”).

Quanto al Titolo III, si tratta dell'art. 13, recante Anticipazione sperimentale dell'imposta municipale propria, e dell'art. 14, recante Istituzione del tributo comunale sui rifiuti e sui servizi (entrambe facenti parte del Capo secondo Disposizioni in materia di maggiori entrate).



Si tratta poi dell'art. 22, recante Altre disposizioni in materia di enti e organismi pubblici, facente parte del Capo terzo (Riduzioni di spesa. Costi degli apparati), nonché dell'art. 28, recante Concorso alla manovra degli Enti territoriali e ulteriori riduzioni di spese, che forma ed esaurisce il capo VI (Concorso alla manovra degli Enti territoriali).

Quanto al Titolo IV si tratta dell'art. 43, recante Alleggerimento e semplificazione delle procedure, riduzione dei costi e altre misure, e dell'art. 48, recante Clausola di finalizzazione, entrambi facenti parte del Capo IV, Misure per lo sviluppo infrastrutturale e rilevanti per il presente ricorso.

Ad avviso della Provincia autonoma di Trento, le disposizioni succitate risultano lesive delle proprie prerogative costituzionali e statutarie per le seguenti ragioni di

Diritto

1) Illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 11, nonché dell'art. 13, comma 17, terzo e quarto periodo.

A) Premessa. Il passaggio alla nuova imposta e la sottrazione delle risorse al sistema locale.

L'art. 13 regola l'Anticipazione sperimentale dell'imposta municipale propria, stabilendo (comma 1) che l'istituzione di tale imposta "è anticipata, in via sperimentale, a decorrere dall'anno 2012, ed è applicata in tutti i comuni del territorio nazionale fino al 2014 in base agli articoli 8 e 9 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, in quanto compatibili, ed alle disposizioni che seguono", e che conseguentemente, "l'applicazione a regime dell'imposta municipale propria è fissata al 2015".

Il riferimento a "tutti i comuni del territorio nazionale" induce a ritenere che l'art. 13 intenda applicarsi anche nella regione Trentino-Alto Adige.

L'art. 8, comma 1, d.lgs. n. 23/2011, richiamato dall'art. 13, comma 1, ora citato, stabilisce che l'imposta municipale propria istituita dallo stesso articolo "sostituisce, per la componente immobiliare, l'imposta sul reddito delle persone fisiche e le relative addizionali dovute in relazione ai redditi fondiari relativi ai beni non locati, e l'imposta comunale sugli immobili".

Dunque, l'Imup sostituisce — oltre all'ICI, già destinata ai Comuni — imposte destinate alla Provincia: o per nove decimi, come l'Irpef relativa ai redditi fondiari degli immobili non bacati (art. 75 Statuto) o interamente, come le addizionali provinciale e comunale relative ai redditi fondiari degli immobili non locati: va infatti ricordato che, in base all'art. 80, comma 1-ter, St., le addizionali altrimenti comunali spettano alla Provincia, nel quadro della sua complessiva competenza e responsabilità in materia di finanza locale prevista dall'art. 80, comma 1. St.

Peraltro, la Provincia di Trento non avrebbe titolo per contestare la trasformazione di determinati tributi erariali in tributi locali: lo Statuto assicura determinate quote di compartecipazione su tutti tributi erariali, ma non prescrive l'esistenza in particolare di determinati tributi erariali: e se lo Stato vi rinuncia, in favore della finanza comunale, tale rinuncia vale anche per la quota spettante alla Provincia di Trento.

Senonché, tale conclusione opera sino a che le risorse siano realmente attribuite ai comuni, come avviene nel disegno normativo originario dell'IMUP ai sensi degli artt. 8 e 9, d.lgs. n. 23/2011. Ove invece il reddito dell'imposta "municipale" sia assegnato allo Stato, ne risulta un complessivo impoverimento del sistema locale: dietro la "municipalizzazione", infatti, vi è sempre l'imposta erariale, soltanto che il suo gettito viene sottratto alla Provincia autonoma, con evidente sostanziale violazione dell'art. 75 dello Statuto.

E proprio questo accade con le nuove disposizioni dell'art. 13, comma 11.

Esse, infatti, prevedono la riserva allo Stato di una quota dell'Imup.

Ecco il testo della disposizione:

"È riservata allo Stato la quota di imposta pari alla metà dell'importo calcolato applicando alla base imponibile di tutti gli immobili, ad eccezione dell'abitazione principale e delle relative pertinenze di cui al comma 7, nonché dei fabbricati rurali ad uso strumentale di cui al comma 8, l'aliquota di base di cui al comma 6, primo periodo. La quota di imposta risultante è versata allo Stato contestualmente all'imposta municipale propria. Le detrazioni previste dal presente articolo, nonché le detrazioni e le riduzioni di aliquota deliberate dai comuni non si applicano alla quota di imposta riservata allo Stato di cui al periodo precedente. Per l'accertamento, la riscossione, i rimborsi, le sanzioni, gli interessi ed il contenzioso si applicano le disposizioni vigenti in materia di imposta municipale propria. Le attività di accertamento e riscossione dell'imposta erariale sono svolte dal comune al quale spettano le maggiori somme derivanti dallo svolgimento delle suddette attività a titolo di imposta, interessi e sanzioni" (enfasi aggiunta).



Dal comma 11 risulta, dunque, che l'Imup ha in realtà natura mista, cioè è un'imposta per metà municipale e per metà erariale, in quanto i contribuenti versano direttamente allo Stato metà dell'importo. L'indipendenza dell'imposta erariale da quella comunale risulta anche dalla circostanza che ad essa non si applichino le detrazioni e riduzioni di aliquota deliberate dai comuni, e la natura "erariale" della quota di Imup riservata allo Stato è confermata espressamente dall'ultimo periodo del comma 11, appena citato, secondo il quale "le attività di accertamento e riscossione dell'imposta erariale sono svolte dal comune".

Si è appena visto che la metà dell'Imup ha in realtà natura di imposta erariale.

In realtà, però, dal comma 17 dell'art. 13 risulta che lo Stato non solo si trattiene la metà "riservata" dell'importo, ma intende appropriarsi di tutto il maggior gettito, cioè ogni importo eccedente le entrate che affluivano ai comuni della Provincia di Trento in base alle norme previgenti: ed intende farlo acquisendo tali fondi dalla Provincia.

Infatti, il comma 17, terzo periodo, dispone — in relazione alle autonomie speciali competenti in materia di finanza locale — che "con le procedure previste dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, le regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta, nonché le Province autonome di Trento e di Bolzano, assicurano il recupero al bilancio statale del predetto maggior gettito stimato dei comuni ricadenti nel proprio territorio". Ed il quarto periodo precisa che, "fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui allo stesso articolo 27, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, è accantonato un importo pari al maggior gettito stimato di cui al precedente periodo". Il quinto periodo, infine, prevede che "l'importo complessivo della riduzione del recupero di cui al presente comma è pari per l'anno 2012 a 1.627 milioni di euro, per l'anno 2013 a 1.762,4 milioni di euro e per l'anno 2014 a 2.162 milioni di euro".

Ora, benché il riferimento alla "riduzione del recupero" appaia privo di senso, sembra da ritenere che i numeri indicati rappresentino la quantificazione del "recupero" a carico della autonomie speciali.

Dunque, lo Stato ha provveduto a ristrutturare le imposte "immobiliari" e a rideterminare le basi imponibili, ma — nel periodo 2012-2014 — i maggiori incassi derivanti da questa operazione sono interamente destinati allo Stato, il quale in parte li riceve direttamente dai contribuenti in base alla riserva di cui al comma 11, in parte li riceve dalla Provincia con i meccanismi di "recupero" o "accantonamento" di cui al comma 17.

Si noti che il comma 17 è formulato in modo tale da poter essere inteso nel senso che l'importo Imup 2012 non debba essere confrontato con l'importo 2011 dei tributi sostituiti ma solo con l'importo dei tributi comunali sostituiti (cioè, l'Ici 2011). Se così fosse, il taglio delle risorse assumerebbe un carattere del tutto particolare rispetto alla Provincia di Trento (ed ovviamente a quella di Bolzano). Infatti, delle tre componenti sostituite dall'Imup (cioè l'Irpef fondiaria, le addizionali provinciali e comunali e l'ICI), soltanto l'ICI era precedentemente destinata direttamente ai comuni, mentre sia le risorse derivanti dall'Irpef fondiaria che quelle derivanti dalle addizionali pervenivano poi ai comuni per il tramite del finanziamento provinciale. Ne risulta che — concentrata la fiscalità nell'Imup — il "maggior gettito stimato dei comuni" della Provincia sarà particolarmente elevato, comprendendo anche il gettito dei tributi che prima costituivano entrate della Provincia.

In entrambi i casi, tributi spettanti al sistema provinciale in base allo Statuto e alle norme di attuazione sono illegittimamente avocati allo Stato, come di seguito si illustra.

B) Illegittimità costituzionale del comma 11, nella parte in cui non assegna alla Provincia i nove decimi dell'imposta erariale.

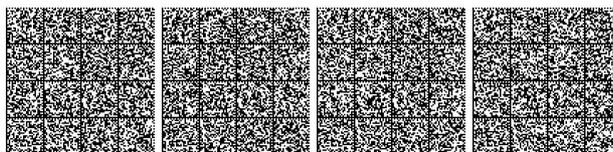
Poste le premesse appena illustrate, viene in considerazione in primo luogo l'illegittimità costituzionale del comma 11, nella parte in cui considera tributo erariale la quota del 50% dell'Imup.

L'art. 75 dello Statuto speciale dispone che "sono attribuite alle province le seguenti quote del gettito delle sottoindicate entrate tributarie dello Stato, percepite nei rispettivi territori provinciali: ... g) i nove decimi di tutte le altre entrate tributarie erariali, dirette o indirette, comunque denominate, inclusa l'imposta locale sui redditi, ad eccezione di quelle di spettanza regionale o di altri enti pubblici".

La natura "erariale" della quota di Imup riservata allo Stato risulta da quanto esposto sopra ed è confermata testualmente — come già visto — dall'ultimo periodo del comma 11, secondo il quale "le attività di accertamento e riscossione dell'imposta erariale sono svolte dal comune".

Dunque, la quota di Imup riservata allo Stato dall'art. 13, comma 11, rientra evidentemente tra le "entrate tributarie erariali, dirette o indirette, comunque denominate", di cui all'art. 75, comma 1, lettera g), St.

In questi termini, i nove decimi di essa sono destinati alla Provincia, ai sensi dell'art. 75 Statuto: ma il comma 11 sembra contraddire tale destinazione, e l'assenza di clausole di salvaguardia rende difficoltosa un'interpretazione conforme a Statuto. Del resto, si può qui ricordare che la sentenza di codesta Corte n. 152 del 2011 ha ritenuto l'applicabilità anche nella Regione siciliana di norme che riservavano all'erario il gettito di tributi compartecipati dalla Regione



Sicilia, “posto che il decreto-legge in esame non contiene alcuna formula che possa configurarsi quale clausola di salvaguardia delle attribuzioni delle Regioni ad autonomia speciale”.

Perciò il comma 11, primo periodo, si pone in contrasto con l'art. 75, comma 1, lettera g) dello Statuto, ed è dunque costituzionalmente illegittimo.

La fondatezza della censura sopra esposta non potrebbe essere contestata facendo valere la clausola di possibile riserva all'erario statale prevista dalle norme di attuazione di cui al d.lgs. n. 268/1992.

Per quanto qui rileva, infatti, l'art. 9 di tale decreto dispone che gettito derivante da maggiorazioni di aliquote o dall'istituzione di nuovi tributi, se destinato per legge, per finalità diverse da quelle di cui al comma 6 dell'art. 10 e al comma 1, lettera b), dell'art. 10-bis, alla copertura, ai sensi dell'art. 81 della Costituzione, di nuove specifiche spese di carattere non continuativo che non rientrano nelle materie di competenza della regione o delle province, ivi comprese quelle relative a calamità naturali, è riservato allo Stato, purché risulti temporalmente delimitato, nonché contabilizzato distintamente nel bilancio statale e quindi quantificabile”; si aggiunge poi che “fuori dei casi contemplati nel presente articolo si applica quanto disposto dagli articoli 10 e 10-bis”.

Per una più completa comprensione di questa clausola conviene ricordare che l'art. 10 regolava la “quota variabile” di cui all'art. 78 dello Statuto, quota che è stata soppressa dall'art. 1, comma 107, della legge n. 191 del 2009 (comma emanato ai sensi dell'art. 104 dello Statuto di autonomia), come parte del contributo delle Province autonome al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di stabilità. In relazione ad essa il comma 6 dell'art. 10 stabiliva che “una quota del previsto incremento del gettito tributario, escludendo comunque gli incrementi derivanti dall'evoluzione tendenziale, spettante alle province autonome e derivante dalle manovre correttive di finanza pubblica previste dalla legge finanziaria e dai relativi provvedimenti collegati, nonché dagli altri provvedimenti legislativi aventi le medesime finalità e non considerati ai fini della determinazione dell'accordo relativo all'esercizio finanziario precedente, da valutarsi al netto delle eventuali previsioni di riduzione di gettito conseguenti all'applicazione di norme connesse, può essere destinata, limitatamente agli esercizi previsti dall'accordo, al raggiungimento degli obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica previsti dai precedenti provvedimenti”.

A sua volta, l'art. 10-bis dispone che “entro la data di cui al comma 2 dell'art. 10 è altresì definito l'accordo tra il Governo e il presidente della giunta regionale che individua:

a) la quota da destinare al bilancio dello Stato del gettito tributario derivante da maggiorazioni di aliquote di tributi o dall'istituzione di nuovi tributi, se destinato per legge alla copertura, ai sensi dell'art. 81 della Costituzione, delle spese di cui all'art. 9, qualora il predetto gettito non risulti distintamente contabilizzato nel bilancio dello Stato, ovvero temporalmente delimitato;

b) l'eventuale quota delle spese derivanti dall'esercizio delle funzioni statali delegate alla regione, che rimane a carico del bilancio della regione medesima, in relazione alle disposizioni di cui al comma 6 dell'art. 10, da determinarsi nei limiti del previsto incremento del gettito tributario derivante dalle manovre correttive di finanza pubblica, nonché tenuto conto della quota di cui alla lettera a)”.

In altre parole, sin da prima della modifica dello Statuto concordata nel 2009 tra lo Stato e la Regione e le Province autonome (e tradotta — a termini dell'art. 104 dello Statuto — nelle pertinenti disposizioni della legge n. 191 del 2009) solo attraverso lo strumento dell'accordo possono essere riservate risorse allo Stato, secondo le disposizioni degli artt. 10 e 10-bis dello stesso d.lgs. n. 268/1992, al di fuori dei rigorosi presupposti per la riserva all'erario di cui all'art. 9 del d.lgs. n. 268/1992.

Ad avviso della ricorrente Provincia risulta evidente che in relazione alla quota erariale dell'Imup non sussistono i requisiti posti dall'art. 9, d.lgs. n. 268/1992 per la riserva all'erario del “gettito derivante da maggiorazioni di aliquote o dall'istituzione di nuovi tributi”.

Tali requisiti sono stati sintetizzati dalla sentenza di codesta Corte n. 182/2010, secondo la quale “tale articolo richiede, per la legittimità della riserva statale, che:

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

b) il gettito sia destinato per legge «alla copertura, ai sensi dell'art. 81 della Costituzione, di nuove specifiche spese di carattere non continuativo che non rientrano nelle materie di competenza della regione o delle province, ivi comprese quelle relative a calamità naturali»; e) il gettito sia «temporalmente delimitato, nonché contabilizzato distintamente nel bilancio statale e quindi quantificabile»”.



Ora, l'art. 13 non contiene alcuna specifica destinazione, né alcuna ulteriore particolare disposizione che possa riferirsi all'applicazione dell'art. 9 del d.lgs. n. 268 del 1992: sicché da questo punto di vista è chiara l'illegittimità della riserva.

Non varrebbe neppure replicare che la "finalizzazione" delle maggiori entrate derivanti dalla applicazione del decreto-legge n. 201 del 2011 è stabilita dall'art. 48, comma 1, secondo il quale "le maggiori entrate erariali derivanti dal presente decreto sono riservate all'Erario, per un periodo di cinque anni, per essere destinate alle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea, anche alla luce della eccezionalità della situazione economica internazionale", e che lo stesso comma precisa che "con apposito decreto del Ministero dell'economia e delle finanze ... sono stabilite le modalità di individuazione del maggior gettito, attraverso separata contabilizzazione".

Risulta infatti evidente che la destinazione alle "esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea" non coincide affatto con la destinazione a "nuove specifiche spese di carattere non continuativo", e che la riserva non ha affatto «finalità diverse da quelle di cui al comma 6 dell'art. 10 e al comma 1, lettera b), 10-bis» dello stesso d.lgs. n. 268 del 1992.

Ci si limita qui a questa sintetica evidenziazione, in quanto l'art. 48, comma 1, si riferisce anche ad altre maggiori entrate, ulteriori rispetto alla speciale disciplina dell'art. 13, comma 11, ed è perciò oggetto di specifica impugnazione: sia perciò consentito di rinviare a quella sede la più ampia argomentazione.

C) In particolare, ancora illegittimità costituzionale del comma 11, nella parte in cui riserva ai comuni le attività di accertamento e riscossione e assegna ai Comuni le maggiori entrate connesse a tali attività.

Oltre che per la riserva allo Stato, l'art. 13, comma 11, risulta lesivo anche per quel che dispone l'ultimo periodo di esso, secondo cui "le attività di accertamento e riscossione dell'imposta erariale sono svolte dal comune al quale spettano le maggiori somme derivanti dallo svolgimento delle suddette attività a titolo di imposta, interessi e sanzioni".

L'art. 82 St. stabilisce che "le attività di accertamento dei tributi nel territorio delle province sono svolte sulla base di indirizzi e obiettivi strategici definiti attraverso intese tra ciascuna provincia e il Ministro dell'economia e delle finanze e conseguenti accordi operativi con le agenzie fiscali"; una disciplina integrativa è contenuta nell'art. 13 d.lgs. n. 268/1992.

Dunque, l'ultimo periodo del comma 11 viola l'art. 82 St., regolando direttamente un'attività di accertamento di tributi (la quota di IMUP avente natura erariale) nel territorio provinciale.

Inoltre, la norma in questione viola l'art. 75, comma 1, lettera g) St. là dove attribuisce ai comuni "le maggiori somme derivanti dallo svolgimento delle suddette attività a titolo di imposta, interessi e sanzioni". Infatti, si tratta di somme comunque rientranti tra le entrate erariali di cui all'art. 75, comma 1, lettera g), per cui i 9/10 di esse spettano alla Provincia.

Non si tratta, cioè, di maggiori entrate che derivano dall'aumento delle aliquote o dall'introduzione di nuovi tributi, ma semplicemente di entrate che derivano da un più rigoroso accertamento degli obblighi tributari preesistenti, il cui gettito deve seguire la destinazione impressa dallo Statuto e non può essere discrezionalmente attribuito dallo Stato.

La fondatezza di tale censura è confermata anche dalla sentenza di codesta Corte costituzionale n. 152/2011, che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 1, comma 6, del decreto-legge n. 40 del 2010, "nella parte in cui stabilisce che le entrate derivanti dal recupero dei crediti d'imposta «sono riversate all'entrata del bilancio dello Stato e restano acquisite all'erario», anche con riferimento a crediti d'imposta inerenti a tributi che avrebbero dovuto essere riscossi nel territorio della Regione siciliana". La sentenza precisa che "è alla Regione siciliana ... che spetta, non solo provvedere al detto recupero, ma anche acquisire il gettito da esso derivante, posto che tale gettito, lungi dal costituire frutto di una nuova entrata tributaria erariale, non è altro che l'equivalente del gettito del tributo previsto (al di fuori dei casi nei quali è concesso il credito d'imposta), che compete alla Regione sulla base e nei limiti dell'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965".

La medesima sent. 152/2011 ha poi annullato l'art. 3, comma 2-bis, decreto-legge 40/2010, in quanto "la previsione della esclusiva destinazione a fondi erariali del gettito derivante dalla definizione agevolata di tali controversie inerenti alla contestazione di tributi erariali che avrebbero dovuto essere riscossi nel territorio regionale si pone in contrasto con il principio di cui all'art. 2 delle norme di attuazione, non potendo peraltro neppure ritenersi che le entrate derivanti dalla richiamata definizione agevolata delle controversie tributarie siano "entrate nuove".

D) Illegittimità costituzionale del comma 17, terzo e quarto periodo,

L'art. 13, comma 17, decreto-legge 201/2011 dispone che "il fondo sperimentale di riequilibrio, come determinato ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, e il fondo perequativo, come determinato ai sensi dell'articolo 13 del medesimo decreto legislativo n. 23 del 2011, ed i trasferimenti erariali dovuti ai comuni della



Regione Siciliana e della Regione Sardegna variano in ragione delle differenze del gettito stimato ad aliquota di base derivanti dalle disposizioni di cui al presente articolo”; si aggiunge che “in caso di incapienza ciascun comune versa all’entrata del bilancio dello Stato le somme residue”.

Tale disposizione è scritta in modo oscuro (i fondi ed i trasferimenti “variano”, i comuni versano “le somme residue”): ma in definitiva sembra significare che o attraverso la riduzione dei trasferimenti dallo Stato o (se la riduzione non basta) attraverso trasferimenti dagli stessi Comuni, lo Stato incamererà tutto ciò che per effetto delle nuove regole ai Comuni affluisca in misura maggiore di prima. Ma essa non è qui impugnata, in quanto non riguarda la Provincia di Trento.

Per la Provincia — come per le altre autonomie speciali aventi competenza in materia di finanza locale — vale invece, come sopra visto, l’art. 13, comma 17, terzo periodo: il quale dispone direttamente che “con le procedure previste dall’articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, le regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d’Aosta, nonché le Province autonome di Trento e di Bolzano, assicurano il recupero al bilancio statale del predetto maggior gettito stimato dei comuni ricadenti nel proprio territorio”. Il quarto periodo aggiunge che, “fino all’emanazione delle norme di attuazione di cui allo stesso articolo 27, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, è accantonato un importo pari al maggior gettito stimato di cui al precedente periodo”.

Dunque, lo Stato non solo trattiene la parte erariale dell’Imup (in base al comma 11), ma vorrebbe incamerare dalla Provincia anche l’imposta comunale, per tutto l’importo eccedente le entrate che affluivano ai comuni in base alle norme previgenti. Come si è già notato, il comma 17 è formulato in modo tale da poter essere inteso nel senso che l’importo Imup 2012 non debba essere confrontato con l’importo 2011 dei tributi sostituiti ma solo con l’importo dei tributi comunali sostituiti (cioè, l’Ici 2011). Se così fosse, la Provincia e i suoi enti locali risulterebbero depauperati:

dei nove decimi dell’Irpef sui redditi immobiliari, soppressi;

delle addizionali provinciale e comunale precedentemente previste (la seconda era incassata dalla Provincia in luogo dei comuni).

Inoltre, il comma 17 potrebbe essere interpretato anche nel senso che dal gettito precedente sia esclusa la somma che perveniva ai comuni (tramite le Province autonome) ai sensi dell’art. 1, comma 4, decreto-legge n. 98/2008, che aveva previsto un fondo sostitutivo delle entrate comunali relative all’ICI sull’abitazione principale (norma ora abrogata dall’art. 13, comma 14, lettera a, del decreto-legge n. 201 del 2011). Se così fosse, ne risulterebbe un ulteriore rilevante depauperamento del sistema provinciale.

In questi termini, la fittizia comunalizzazione dei tributi immobiliari si traduce nel transito delle corrispondenti risorse dal bilancio provinciale al bilancio statale. La Provincia, che prima “integrava” la finanza locale avvalendosi delle predette risorse, ora ne è priva ma dovrà comunque far fronte alle necessità finanziarie dei comuni (art. 81, comma 2, St.), e dovrebbe contestualmente versare allo Stato proprie risorse in misura corrispondente alle maggiori entrate dei Comuni, o comunque in misura corrispondente a quella a priori determinata dalla impugnata disposizione.

In un sistema nel quale la Provincia ha la responsabilità complessiva della finanza locale, la sottrazione ai comuni delle risorse derivanti dalle imposte ad essi destinate costituisce contemporaneamente una lesione dell’autonomia finanziaria provinciale.

In ogni modo, il terzo e quarto periodo del comma 17, dunque, violano l’art. 75 St. e gli artt. 9 e 10 d.lgs. n. 268/1992 perché pretendono di avocare allo Stato risorse di spettanza provinciale, al di fuori dei casi previsti.

Ciò è vero sia nel caso in cui si ritenga che il comma 17 produca l’effetto di avocare allo Stato le risorse che prima spettavano alla Provincia a titolo di compartecipazione all’Irpef fondiaria (art. 75 St.) e di addizionali provinciale e comunale (art. 80, comma 1-ter), sia nel caso in cui si ritenga che la Provincia dovrebbe assicurare il recupero allo Stato del maggior gettito con le proprie risorse ordinarie, per cui il comma 17 produce l’effetto di “far tornare” nelle casse statali risorse spettanti alla Provincia e ad essa affluite in attuazione delle regole finanziarie poste dallo Statuto e dalle norme di attuazione (comma 17, terzo periodo).

Inoltre, essi violano l’art. 79 St. perché l’avocazione è disposta con il fine del concorso al risanamento della finanza pubblica, mentre la norma statutaria configura un sistema completo di concorso delle Province agli obiettivi di finanza pubblica, non derogabile se non con le modalità previste dallo Statuto.

Ancora, essi violano gli artt. 103, 104 e 107 St., proprio perché pretendono di derogare agli artt. 75 e 79 St. e al d.lgs. n. 268/1992 con una fonte primaria “ordinaria”.

L’art. 107 St. è violato anche perché il comma 17, terzo periodo, pretende di vincolare unilateralmente il contenuto delle norme di attuazione.

Una menzione separata e specifica richiede l’illegittimità del quarto periodo del comma 17 che prevede lo “accantonamento” delle quote di compartecipazione previste dall’art. 75 Statuto.



Va rilevato, infatti, che tale “accantonamento” contrasta anch’esso frontalmente con l’art. 75 dello Statuto e con l’intero sistema finanziario della Provincia da esso istituito.

È evidente, infatti, che le risorse che lo Statuto prevede come entrate provinciali sono così stabilite perché esse vengano utilizzate dalla Provincia per lo svolgimento delle sue funzioni costituzionali, e non perché esse vengano “accantonate”. L’istituto dell’accantonamento non ha nel sistema statutario cittadinanza alcuna.

Inoltre, l’illegittimità del trasferimento previsto determina anche l’illegittimità dell’accantonamento disposto nella prospettiva del trasferimento.

2) Illegittimità costituzionale dell’art. 14, comma 13-*bis*, terzo e quarto periodo.

L’art. 14, comma 1, decreto-legge 201/2011 stabilisce che “a decorrere dal 1° gennaio 2013 è istituito in tutti i comuni del territorio nazionale il tributo comunale sui rifiuti e sui servizi, a copertura dei costi relativi al servizio di gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati avviati allo smaltimento, svolto in regime di privativa dai comuni, e dei costi relativi ai servizi indivisibili dei comuni”. Il comma 8 dispone che “il tributo è corrisposto in base a tariffa” ed i commi successivi regolano la determinazione della tariffa (il comma 12 rinvia, a tal fine, ad un regolamento).

Il comma 13 statuisce che “alla tariffa determinata in base alle disposizioni di cui ai commi da 8 a 12, si applica una maggiorazione pari a 0,30 euro per metro quadrato, a copertura dei costi relativi ai servizi indivisibili dei comuni, i quali possono, con deliberazione del consiglio comunale, modificare in aumento la misura della maggiorazione fino a 0,40 euro, anche graduandola in ragione della tipologia dell’immobile e della zona ove è ubicato”.

Tali commi riguardano il regime generale del tributo, e non sono oggetto di impugnazione. Oggetto di impugnazione è invece — per la parte che interessa la Provincia autonoma di Trento — il comma 13-*bis*, il quale dispone quanto segue:

“a decorrere dall’anno 2013 il fondo sperimentale di riequilibrio, come determinato ai sensi dell’articolo 2 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, e il fondo perequativo, come determinato ai sensi dell’articolo 13 del medesimo decreto legislativo n. 23 del 2011, ed i trasferimenti erariali dovuti ai comuni della Regione Siciliana e della Regione Sardegna sono ridotti in misura corrispondente al gettito derivante dalla maggiorazione standard di cui al comma 13 del presente articolo. In caso di incapienza ciascun comune versa all’entrata del bilancio dello Stato le somme residue. Con le procedure previste dall’articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, le regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d’Aosta, nonché le Province autonome di Trento e di Bolzano, assicurano il recupero al bilancio statale del predetto maggior gettito dei comuni ricadenti nel proprio territorio. Fino all’emanazione delle norme di attuazione di cui allo stesso articolo 27, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, è accantonato un importo pari al maggior gettito di cui al precedente periodo”. Dunque, in base al terzo e quarto periodo dell’art. 13-*bis* la Provincia di Trento dovrebbe versare al bilancio dello Stato — a “compenso” di maggiori entrate dei Comuni — risorse dal proprio bilancio.

Come si vede, si tratta di disposizioni simili a quelle di cui all’art. 13, comma 17, terzo e quarto periodo, sopra censurate, con la differenza che, nel caso del tributo comunale sui rifiuti e sui servizi, il recupero al bilancio statale della maggiorazione è previsto in modo stabile.

Vanno richiamati, dunque, i motivi già svolti con riferimento all’art. 13, comma 17, terzo e quarto periodo.

Per tali trasferimenti al bilancio dello Stato di entrate che spettano alla Provincia a termini di Statuto non vi è alcun fondamento statutario, ma vi è invece violazione dello Statuto: il quale assegna determinate entrate alla Provincia affinché essa ne disponga per l’esercizio delle proprie funzioni, e non per versarle al bilancio dello Stato.

Per il concorso ai bisogni della finanza pubblica sono previsti appositi meccanismi dall’art. 79 Statuto, mentre l’art. 14, comma 13-*bis*, terzo e quarto periodo, stravolge unilateralmente l’assetto dei rapporti tra Stato e Provincia in materia finanziaria disegnato dallo Statuto.

Il terzo e quarto periodo del comma 13-*bis*, dunque, violano l’art. 75 St. e gli artt. 9 e 10 d.lgs. n. 268/1992 perché pretendono di avocare allo Stato risorse di spettanza provinciale, al di fuori dei casi previsti. Infatti, la Provincia dovrebbe assicurare il recupero allo Stato della maggiorazione standard con le proprie risorse ordinarie, per cui il comma 17 produce l’effetto di “far tornare” nelle casse statali risorse affluite alla Provincia in attuazione delle regole finanziarie poste dallo Statuto e dalle norme di attuazione (comma 13-*bis*, terzo periodo).

Inoltre, essi violano l’art. 79 St. perché l’avocazione è disposta con l’implicito fine di concorrere al risanamento della finanza pubblica, mentre la norma statutaria configura un sistema completo di concorso delle Province agli obiettivi di finanza pubblica, non derogabile se non con le modalità previste dallo Statuto.

Ancora, essi violano gli artt. 103, 104 e 107 St., proprio perché pretendono di derogare agli artt. 75 e 79 St. e al d.lgs. n. 268/1992 con una fonte primaria “ordinaria”. L’art. 107 St. è violato anche perché il comma 13-*bis*, terzo periodo, pretende di vincolare unilateralmente il contenuto delle norme di attuazione.



Come già osservato per l'art. 13, comma 17, è poi palese l'illegittimità del quarto periodo del comma 13-bis dell'art. 14 che, prevedendo l'accantonamento sulle entrate provinciali e sulle quote di compartecipazione previste dall'art. 75 St., contrasta frontalmente con tale norma costituzionale e con il sistema finanziario previsto dallo Statuto, per le stesse ragioni sopra enunciate.

3) Illegittimità costituzionale dell'art. 22, comma 3.

L'art. 22 è inserito nel capo III (Riduzioni di spesa. Costi degli apparati) del titolo III.

Il comma 3 di esso, qui impugnato, stabilisce che “le Regioni, le Province autonome di Trento e Bolzano e gli Enti locali, negli ambiti di rispettiva competenza, adeguano i propri ordinamenti a quanto previsto dall'articolo 6, comma 5, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, ... con riferimento alle Agenzie, agli enti e agli organismi strumentali, comunemente denominati, sottoposti alla loro vigilanza entro un anno dall'entrata in vigore del presente decreto”.

L'art. 6, comma 5, decreto-legge 78/2010, così richiamato, dispone che “tutti gli enti pubblici, anche economici, e gli organismi pubblici, anche con personalità giuridica di diritto privato, provvedono all'adeguamento dei rispettivi statuti al fine di assicurare che, a decorrere dal primo rinnovo successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto, gli organi di amministrazione e quelli di controllo, ove non già costituiti in forma monocratica, nonché il collegio dei revisori, siano costituiti da un numero non superiore, rispettivamente, a cinque e a tre componenti”. Dispone ancora che in ogni caso, “le Amministrazioni vigilanti provvedono all'adeguamento della relativa disciplina di organizzazione, mediante i regolamenti di cui all'articolo 2, comma 634, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, con riferimento a tutti gli enti ed organismi pubblici rispettivamente vigilati, al fine di apportare gli adeguamenti previsti ai sensi del presente comma”. Dispone infine che “la mancata adozione dei provvedimenti di adeguamento statutario o di organizzazione previsti dal presente comma nei termini indicati determina responsabilità erariale e tutti gli atti adottati dagli organi degli enti e degli organismi pubblici interessati sono nulli”.

In sostanza, l'art. 22, comma 3, impone alle Province autonome e agli enti locali situati nel loro territorio di adeguare i propri ordinamenti in modo che gli enti pubblici (o comunque gli organismi strumentali) sottoposti alla loro vigilanza abbiano organi di amministrazione e controllo costituiti da un numero fisso e ridotto di componenti.

Tale vincolo appare di per sé illegittimo già in quanto riferito alle autonomie regionali in generale, ivi comprese le Regioni ordinarie.

Le ragioni di tale illegittimità risultano chiaramente sent. 182/2011 di codesta ecc.ma Corte costituzionale, riferita a fattispecie corrispondente a quella oggetto della disposizione. In tale sentenza codesta ecc. Corte ha rilevato “interventi analoghi per i contenuti a quelli operati dalle diverse disposizioni dell'art. 6 del decreto-legge n. 78 del 2010, disposti negli anni trascorsi dal legislatore statale, non sono stati in grado di superare il vaglio di legittimità costituzionale, data l'indebita compressione dell'autonomia finanziaria delle Regioni che con essi veniva realizzata”, e che in particolare, “sono state ritenute illegittime, nella parte in cui pretendevano di imporsi al sistema regionale, rigide misure concernenti ... il numero massimo degli amministratori di società partecipate dalla Regione (sentenza n. 159 del 2008)”.

Secondo la Corte, l'art. 6 “può rispettare il riparto concorrente della potestà legislativa in tema di coordinamento della finanza pubblica, solo a condizione di permettere l'estrapolazione, dalle singole disposizioni statali, di principi rispettosi di uno spazio aperto all'esercizio dell'autonomia regionale”.

Ne risulta che l'art. 6 del decreto-legge n. 78 del 2010 “non intende imporre alle Regioni l'Osservanza puntuale ed incondizionata dei singoli precetti di cui si compone e può considerarsi espressione di un principio fondamentale della finanza pubblica in quanto stabilisce, rispetto a specifiche voci di spesa, limiti puntuali che si applicano integralmente allo Stato, mentre vincolano le Regioni, le Province autonome e gli enti del Servizio sanitario nazionale solo con un limite complessivo di spesa”. In sostanza, il comma 20 dell'art. 6 “autorizza le Regioni, le Province autonome e gli enti del Servizio sanitario nazionale ... a determinare, sulla base di una valutazione globale dei limiti di spesa puntuali dettati dall'art. 6, l'ammontare complessivo dei risparmi da conseguire e, quindi, a modulare in modo discrezionale, tenendo fermo quel vincolo, le percentuali di riduzione delle singole voci di spesa contemplate nell'art. 6”.

Da tali considerazioni ed argomentazioni risulta chiaramente l'illegittimità di una norma che pretende di vincolare le Regioni specificamente al rispetto di uno dei vincoli posti dall'art. 6, cioè a quello risultante dal comma 5 di esso: infatti, si tratta di un limite ad una voce minuta di spesa, non transitorio e che non lascia margine di scelta alle Regioni, indicando già il modo per conseguire il risparmio.

È dunque evidente che l'art. 6, comma 5, non può essere considerato principio di coordinamento della finanza pubblica e, dunque, non può far scattare un dovere di adeguamento anche a prescindere da quanto disposto dall'art. 79 dello Statuto speciale.

L'illegittimità della norma è altrettanto palese se considerata in relazione allo Statuto speciale.



L'art. 79 dello Statuto, introdotto dalla legge n. 191 del 2009 con la procedura prevista dall'art. 104 dello Statuto, disciplina esaustivamente il concorso della Provincia "al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà e all'esercizio dei diritti e dei doveri dagli stessi derivanti nonché all'assolvimento degli obblighi di carattere finanziario posti dall'ordinamento comunitario, dal patto di stabilità interno e dalle altre misure di coordinamento della finanza pubblica stabilite dalla normativa statale" (comma 1), stabilendo che "le misure di cui al comma 1 possono essere modificate esclusivamente con la procedura prevista dall'articolo 104 e fino alla loro eventuale modificazione costituiscono il concorso agli obiettivi di finanza pubblica di cui al comma 1" (comma 2).

Il comma 3 aggiunge che, "al fine di assicurare il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, la regione e le province concordano con il Ministro dell'economia e delle finanze gli obblighi relativi al patto di stabilità interno con riferimento ai saldi di bilancio da conseguire in ciascun periodo", e che, "fermi restando gli obiettivi complessivi di finanza pubblica, spetta alle province stabilire gli obblighi relativi al patto di stabilità interno e provvedere alle funzioni di coordinamento con riferimento agli enti locali, ai propri enti e organismi strumentali, alle aziende sanitarie, alle università non statali ..., alle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e agli altri enti od organismi a ordinamento regionale o provinciale finanziati dalle stesse in via ordinaria". Si ribadisce inoltre che "non si applicano le misure adottate per le regioni e per gli altri enti nel restante territorio nazionale" e si precisa che "le province vigilano sul raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica da parte degli enti di cui al presente comma ed esercitano sugli stessi il controllo successivo sulla gestione".

Anche dal comma 4 risulta che le disposizioni statali relative all'attuazione degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, nonché al rispetto degli obblighi derivanti dal patto di stabilità interno, non trovano applicazione con riferimento alla regione e alle province e sono in ogni caso sostituite da quanto previsto dal presente articolo".

Infine, lo stesso comma 4 precisa, per i rapporti con le norme statali che non siano direttamente misure di finanza pubblica, che "la regione e le province provvedono alle finalità di coordinamento della finanza pubblica contenute in specifiche disposizioni legislative dello Stato, adeguando la propria legislazione ai principi costituenti limiti ai sensi degli articoli 4 e 5".

Dunque, poiché l'art. 22, comma 3, contiene una norma che è chiaramente volta al coordinamento finanziario, l'applicazione di essa alla Provincia si pone in contrasto con l'art. 79 St.: in particolare — per quel che riguarda gli enti ed organismi sottoposti alla vigilanza della Provincia — con il comma 1, con il comma 2 e con il comma 3, secondo e terzo periodo, perché si introduce per la Provincia un'ulteriore modalità di concorso agli obiettivi di finanza pubblica, diversa ed aggiuntiva rispetto a quelle previste dal predetto articolo 79, e si parificano le Province autonome alle Regioni ordinarie, mentre l'art. 79 in più punti esclude l'applicazione alle Province delle misure vevoli per le altre Regioni.

In relazione agli enti ed organismi sottoposti alla vigilanza degli enti locali situati nella provincia, l'art. 22, comma 3, viola l'art. 79, comma 3, secondo e terzo periodo, in quanto nel potere di coordinamento finanziario degli enti locali è chiaramente ricompreso quello di coordinamento finanziario degli enti strumentali degli enti locali. Non si possono estendere, dunque, al territorio provinciale le misure riguardanti in generale gli enti locali.

Il contrasto tra l'art. 22, comma 3, dell'impugnato decreto-legge e l'art. 79 St. comporta anche la violazione degli artt. 103, 104 e 107 dello Statuto e del principio di leale collaborazione, perché una fonte primaria ordinaria, adottata unilateralmente, non è abilitata a derogare ad una norma statutaria, adottata con la speciale procedura di cui all'art. 104 St.

È anche da ricordare che la Provincia di Trento è titolare di competenza legislativa primaria in materia di organizzazione amministrativa, compresa quella degli enti collegati (art. 8, n. 1, St.) e di potestà legislativa concorrente in materia di finanza locale (art. 80, St., integrato dall'art. 17, comma 3, d.lgs. n. 268/1992, secondo il quale "le province disciplinano con legge i criteri per assicurare un equilibrato sviluppo della finanza comunale"), esercitata con la l.p. 36/1993 (v. in particolare l'art. 3). L'art. 22, comma 3, viola queste norme, perché pretende di vincolare la Provincia, in materie provinciali, ad una norma di dettaglio, che — come visto nella prima parte di questo motivo — non può essere qualificata come principio fondamentale e, dunque, non può condizionare la potestà concorrente e tanto meno quella primaria.

4) Illegittimità costituzionale dell'art. 28, comma 3.

L'art. 28 ha ad oggetto il Concorso alla manovra degli Enti territoriali e ulteriori riduzioni di spese. Il comma 3 stabilisce quanto segue: "Con le procedure previste dall'articolo 27, della legge 5 maggio 2009, n. 42, le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano assicurano, a decorrere dall'anno 2012, un concorso alla finanza pubblica di euro 860 milioni annui. Con le medesime procedure le Regioni Valle d'Aosta e Friuli-Venezia Giulia e le Province autonome di Trento e Bolzano assicurano, a decorrere dall'anno 2012, un concorso alla finanza pubblica di 60 milioni di euro annui, da parte dei Comuni ricadenti nel proprio territorio. Fino all'emanazione delle



norme di attuazione di cui al predetto articolo 27, l'importo complessivo di 920 milioni è accantonato, proporzionalmente alla media degli impegni finali registrata per ciascuna autonomia nel triennio 2007-2009, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali".

Siamo, dunque, di fronte ad una ulteriore rilevante sottrazione di risorse alle Regioni speciali, che si aggiunge a quelle previsti dall'art. 14, decreto-legge 78/2010, dall'art. 20, comma 5, decreto-legge 98/2011 e dall'art. 1, comma 8, decreto-legge 138/2011, come sintetizzati e ripartiti dal comma 10 dell'art. 32 della legge n. 183 del 2011 (quest'ultimo oggetto di impugnazione da parte della Provincia).

In più, viene disposto un taglio di risorse anche a carico degli enti locali situati nei territori delle autonomie speciali dotate di competenza in materia di finanza locale. Quest'ultimo taglio, in realtà, incide in sostanza sempre sulla Provincia, come risulta dal terzo periodo del comma 3 e dall'art. 81, comma 2, St., che vincola la Provincia a finanziare adeguatamente i comuni (esso dispone infatti che "allo scopo di adeguare le finanze dei comuni al raggiungimento delle finalità e all'esercizio delle funzioni stabilite dalle leggi, le province di Trento e di Bolzano corrispondono ai comuni stessi idonei mezzi finanziari, da concordare fra il Presidente della relativa Provincia ed una rappresentanza unitaria dei rispettivi comuni"). Comunque, in base alla giurisprudenza costituzionale le Regioni sono legittimate a difendere davanti alla Corte anche l'autonomia finanziaria dei comuni (v. sentt. 298/2009, 278/10, punto 14.1, 169/2007, punto 3, 95/2007, 417/2005, 196/2004, 533/2002).

La sottrazione di risorse qui contestata non ha in effetti alcuna base statutaria.

Al contrario, le disposizioni dello Statuto, a partire dal fondamentale art. 75, sono rivolte ad assicurare alla Provincia le finanze necessarie all'esercizio delle funzioni: ed è chiaro che la devoluzione statutaria di importanti percentuali dei tributi riscossi nella provincia non avrebbe alcun senso, se poi fosse consentito alla legge ordinaria dello Stato di riportare all'erario tali risorse, per di più con determinazione unilaterale e meramente potestativa.

Per di più, come già più volte ricordato, l'art. 79 dello Statuto di autonomia disciplina ormai in modo preciso, esautivo ed esclusivo le regole secondo le quali le Province assolvono gli "obblighi di carattere finanziario posti dall'ordinamento comunitario, dal patto di stabilità interno e dalle altre misure di coordinamento della finanza pubblica stabilite dalla normativa statale" (comma 1): e — come lo stesso art. 79 esplicitamente precisa — tali regole "possono essere modificate esclusivamente con la procedura prevista dall'articolo 104", mentre "fino alla loro eventuale modificazione costituiscono il concorso agli obiettivi di finanza pubblica di cui al comma 1" (comma 2). Ed il comma 4 ribadisce che "le disposizioni statali relative all'attuazione degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, non trovano applicazione con riferimento alla regione e alle province e sono in ogni caso sostituite da quanto previsto dal presente articolo".

Il comma 3 dell'art. 79 attribuisce alle Province autonome poteri di coordinamento finanziario con riferimento agli enti locali, nel quadro della generale competenza legislativa provinciale in materia di finanza locale prevista dall'art. 80 St. Nell'esercizio di tale competenza è stata adottata la l.p. 36/1993, il cui art. 3 dispone tra l'altro che "in sede di definizione dell'accordo previsto dall'articolo 81 dello Statuto speciale sono stabilite, oltre alla quantità delle risorse finanziarie da trasferire ai comuni e agli altri enti locali, le misure necessarie a garantire il coordinamento della finanza comunale e quella provinciale, con particolare riferimento alle misure previste dalla legge finanziaria per il perseguimento degli obiettivi della finanza provinciale correlati al patto di stabilità interno".

Con le disposizioni statutarie sopra ricordate l'impugnato art. 28, comma 3, si pone in insanabile conflitto.

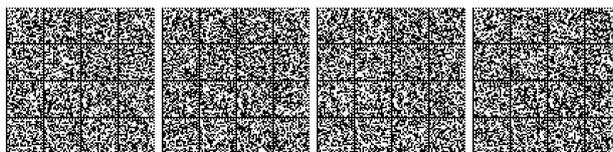
Le risorse spettanti alla Provincia non possono essere semplicemente "acquisite" dallo Stato, mentre la Provincia stessa e gli enti locali concorrono al risanamento della finanza pubblica nei modi direttamente previsti dall'art. 79 o comunque in quelli regolati dall'art. 79 (v. il comma 3). Si tratta di un regime speciale, che non può essere alterato unilateralmente dal legislatore ordinario.

Del resto, tutto il regime dei rapporti finanziari fra Stato e Regioni speciali è dominato dal principio dell'accordo, pienamente riconosciuto nella giurisprudenza costituzionale: v. le sentt. 82/2007, 353/2004, 39/1984, 98/2000, 133/2010.

Non può ingannare, in questo come negli altri casi, il rinvio alle norme di attuazione dello Statuto.

In primo luogo, l'accantonamento previsto in attesa delle norme di attuazione è già autonomamente lesivo, traducendosi in una sottrazione delle risorse disponibili per la Provincia, al di fuori delle regole di coordinamento finanziario stabilite dall'art. 79 (v. anche argomenti esposti sopra).

In secondo luogo, quanto alle stesse norme di attuazione, l'art. 79 è modificabile solo con la procedura di cui all'art. 104 St. e non in sede di attuazione. In terzo luogo, l'art. 28, comma 3, determina (illegittimamente) un vincolo di contenuto per le norme di attuazione, per cui il rinvio alla fonte "concertata" appare fittizio. Inoltre, "fino all'emanazione delle norme di attuazione ... l'importo complessivo di 920 milioni è accantonato, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali". Dunque, la riduzione delle risorse è operata direttamente e unilateralmente dal legislatore



statale, in contrasto con lo Statuto e con il principio consensuale che domina i rapporti tra Stato e Regioni speciali in materia finanziaria (v. le sentt. sopra citate).

In definitiva, come detto, l'art. 28, comma 3, viola l'art. 79 St., commi 1, 2, e 4, primo periodo, perché i modi in cui la Provincia concorre al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica o sono fissati direttamente dallo stesso art. 79 o vanno concordati tra Stato e Provincia, sempre in base all'art. 79.

Corrispondentemente, è violato l'art. 104, che richiede il consenso della Provincia per la modifica delle norme del Titolo VI dello Statuto.

Inoltre, è violato l'art. 107 St., perché una fonte primaria pretende di vincolare il contenuto delle norme di attuazione.

Ancora, il terzo periodo dell'art. 28, comma 3, viola l'art. 75 St., perché diminuisce l'importo spettante alla Provincia a titolo di partecipazioni, in base alla suddetta norma statutaria.

Si noti che le censure sopra svolte valgono ugualmente alla quota di 60 milioni di euro che lo Stato esige dalla Provincia di Trento come "da parte dei Comuni ricadenti nel proprio territorio".

Se la Provincia di Trento, come esposto, ha il dovere di contribuire con le proprie risorse alla finanza dei propri comuni, non fa certo invece parte dei suoi compiti di fungere in relazione ad essi da esattore per conto dello Stato. Né lo Stato ha alcun titolo per esigere dalla Provincia di Trento somme che esso ritenga a qualunque titolo dovute dai comuni. Si tratta di risorse che spettano alla Provincia per Statuto, e che non possono essere destinate se non secondo le previsioni statutarie, che non sono suscettibili di essere alterate dalla legge ordinaria dello Stato.

È, poi, ulteriormente e specificamente illegittimo e lesivo il terzo periodo dell'art. 28, comma 3, là dove prevede il criterio del riparto dell'accantonamento ("proporzionalmente alla media degli impegni finali registrata per ciascuna autonomia nel triennio 2007/2009"). Infatti, tale criterio non risulta in alcun modo pariteticamente concordato tra Stato e Regioni speciali, in contrasto con il principio consensuale di cui sopra, oggi stabilito espressamente nello Statuto speciale per la determinazione del patto di stabilità (e comunque sempre seguito nelle precedenti leggi finanziarie dello Stato).

Infine, risulta illegittimo il quarto periodo dell'art. 28, comma 3, secondo il quale, in relazione al riparto della sottrazione complessiva di risorse tra le diverse autonomie speciali, "per la Regione Siciliana si tiene conto della rideeterminazione del fondo sanitario nazionale per effetto del comma 2".

Posto che il richiamato comma 2 stabilisce che "l'aliquota di cui al comma 1" (cioè l'aumento dell'aliquota di base dell'addizionale regionale all'IRPEF, regolata dall'art. 6 d.lgs. n. 68/2011, da 0,9 % a 1,23 %) "si applica anche alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano", la disposizione appare particolarmente oscura.

Tuttavia, essa sembra interpretabile nel senso che la quota del taglio previsto nell'art. 28, comma 3 (€ 860 milioni), che dovrebbe essere addossata alla Regione Siciliana, deve essere ridotta in corrispondenza alle minori risorse del Fondo sanitario destinate alla Regione stessa.

Posto che di ciò si tratti, è chiaro che, in questo modo, si altererebbe addirittura in peggio per la ricorrente Provincia il criterio proporzionale fissato dal terzo periodo del comma 3 e si addosserebbe irragionevolmente alle altre autonomie speciali una quota parte del finanziamento della spesa sanitaria della Regione Siciliana.

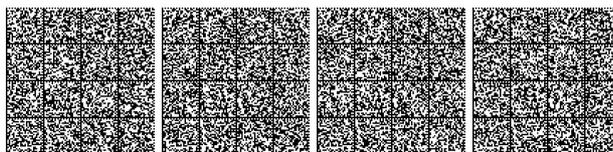
Ne risulterebbe la violazione dell'art. 3 Cost. e la lesione dell'autonomia finanziaria e amministrativa della Provincia, perché la Provincia di Trento — oltre a finanziare la propria sanità con il proprio bilancio — verrebbe chiamata a contribuire al finanziamento parziale di quella siciliana (v., per l'ammissibilità di una censura ex art. 3 Cost., ad es., la sent. 16/2010, punto 5.1), con inevitabili ripercussioni sulle proprie funzioni amministrative e sulla propria autonomia di spesa.

5) Illegittimità costituzionale dell'art. 43, comma 8.

Nel capo dedicato alle Misure per lo sviluppo infrastrutturale, l'art. 43, commi da 7 a 15, introduce norme concernenti le grandi dighe.

Viene qui in considerazione il comma 8, il quale così dispone:

"Ai fini del mantenimento delle condizioni di sicurezza, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e d'intesa con le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, individua, entro il 30 giugno 2013, in ordine di priorità e sulla base anche dei progetti di gestione degli invasi ai sensi dell'articolo 114 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni, le grandi dighe per le quali, accertato il concreto rischio di ostruzione degli organi di scarico, siano necessarie e urgenti l'adozione di interventi nonché la rimozione dei sedimenti accumulatisi nei serbatoi. Le regioni e le province autonome nei cui territori sono presenti le grandi dighe per le quali sia stato rilevato il rischio di ostruzione degli organi di scarico e



la conseguente necessità e urgenza della rimozione dei sedimenti accumulati nei serbatoi individuano idonei siti per lo stoccaggio definitivo di tutto il materiale e sedimenti asportati in attuazione dei suddetti interventi”.

La ricorrente Provincia ritiene che la citata disposizione sia stata dettata sulla base di un positivo intento collaborativo; tuttavia, nella concreta situazione di fatto e di diritto della Provincia autonoma di Trento, del tutto diversa da quella delle regioni a statuto ordinario, essa si traduce nella interferenza degli organi statali in un complesso di beni e di funzioni che fanno parte delle proprie competenze statutarie, e che essa ha titolo per esercitare e gestire, nel solo quadro definito dallo statuto e dalle norme di attuazione: che prevede anche ruoli statali (ad esempio nella condivisione del Piano generale per l'utilizzazione delle acque pubbliche, PGUAP), ma non i compiti — ed i conseguenti vincoli per la Provincia — previsti dall'impugnato art. 43, comma 8.

Di seguito occorre dunque tracciare il quadro delle speciali attribuzioni provinciali, e dei rapporti con lo Stato nella materia, quale risulta dallo statuto di autonomia e dalle norme di attuazione.

La Provincia di Trento è titolare di competenza legislativa primaria, nonché delle funzioni amministrative, in materia di “opere di prevenzione e di pronto soccorso per calamità pubbliche” (art. 8, n. 13, e art. 16 St.): la prevenzione, si noti, è esattamente l'oggetto e l'ambito della disposizione dell'art. 43, comma 8.

Inoltre, essa è titolare di potestà primaria e delle connesse funzioni amministrative in materia di “opere idrauliche della terza, quarta e quinta categoria” (art. 8, n. 24, e art. 16 St.), mentre per le opere di prima e seconda categoria opera la delega integrativa previste dalle norme di attuazione (articolo 7 d.P.R. n. 381/1974) di cui subito si dirà.

Essa è altresì titolare di potestà legislativa concorrente e delle funzioni amministrative in materia di “utilizzo delle acque pubbliche” (art. 9, n. 9, e art. 16 St.). L'art. 14, comma 3, St. integra tale previsione disponendo, come sopra accennato, che “l'utilizzazione delle acque pubbliche da parte dello Stato e della provincia, nell'ambito della rispettiva competenza, ha luogo in base a un piano generale stabilito d'intesa tra i rappresentanti dello Stato e della provincia in seno a un apposito comitato”. Il Piano, che “vale anche, per il rispettivo territorio, quale piano di bacino di rilievo nazionale” (art. 5, comma 4, del d.P.R. n. 381/1974), è pienamente operante, essendo stato reso esecutivo con d.P.R. 15 febbraio 2006.

Le norme statutarie sono state attuate da diversi decreti legislativi, sia in relazione ai beni che in relazione alle funzioni.

Quanto ai beni, l'art. 8, comma 1, lettera e), d.P.R. n. 115/1973, dispone che sono trasferiti alle Province autonome tutti i beni del demanio idrico, “compresi le aree fluviali, gli alvei e le pertinenze, i ghiacciai e i laghi, nonché le opere di bonifica valliva e montana, le opere di sistemazione idraulico-forestale dei bacini montani, le opere idrauliche e gli altri beni immobili e mobili strumentali all'esercizio delle funzioni conferite alle province riguardo al demanio medesimo”. E l'art. 5 d.P.R. n. 381/1974 precisa che, “in relazione al trasferimento alle province autonome di Trento e di Bolzano del demanio idrico, le province stesse esercitano tutte le attribuzioni inerenti alla titolarità di tale demanio ed in particolare quelle concernenti la polizia idraulica” (comma 1).

Quanto alle rimanenti funzioni, l'art. 1, d.P.R. n. 381/1974 stabilisce che “le attribuzioni dell'amministrazione dello Stato in materia di urbanistica, di edilizia comunque sovvenzionata, di utilizzazione delle acque pubbliche, di opere idrauliche, di opere di prevenzione e pronto soccorso per calamità pubbliche, di espropriazione per pubblica utilità, di viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse provinciale, esercitate sia direttamente dagli organi centrali e periferici dello Stato sia per il tramite di enti e di istituti pubblici a carattere nazionale o sovraprovinciali e quelle già spettanti alla regione Trentino-Alto Adige nelle stesse materie, sono esercitate per il rispettivo territorio dalle province di Trento e di Bolzano”. Anche in questo caso sia consentito di sottolineare che si tratta esattamente dello stesso ambito materiale oggetto dell'art. 43, comma 8.

Come sopra anticipato, anche le funzioni relative alle opere idrauliche di prima e seconda categoria spettano per delega alle Province autonome, in forza dell'articolo 7 d.P.R. n. 381/1974, e l'art. 18 precisa che “si intendono sostituiti gli organi centrali e periferici dello Stato con gli organi della provincia in tutti i casi in cui le disposizioni vigenti nelle materie di cui al presente decreto facciano riferimento a funzioni amministrative degli organi o degli uffici centrali o periferici dello Stato”. Le competenze statali residue sono elencate dall'art. 19, ma tra esse non vi è alcuna funzione riferibile alle grandi dighe (rimangono invece riservate allo Stato le opere di prevenzione relative agli altri oggetti indicati dalle lettere da a ad e del comma 1).

Codesta Corte ha di recente confermato la competenza della Provincia nella materia de qua, in una sentenza (la 109/2011) avente ad oggetto una legge statale che attribuiva funzioni ad organi statali per fronteggiare situazioni di rischio idrogeologico. La Corte ha richiamato la competenza provinciale di cui all'art. 8, n. 13, St. (“opere di prevenzione e di pronto soccorso per calamità pubbliche”), Osservando che “a tale nozione (con particolare riguardo al concetto di 'prevenzione') è riconducibile anche il rischio idrogeologico, ancorché esso non formi oggetto di una previsione specifica, considerata anche la competenza legislativa attribuita alla provincia in materia di utilizzazione delle



acque pubbliche. ai sensi dell'art. 9, primo comma, n. 9, dello statuto di autonomia". Inoltre la Corte ha menzionato l'art. 14 St. e l'art. 1 d.P.R. n. 381/1974, sopra citati.

Dunque, l'art. 43, comma 8, primo periodo, attribuendo una funzione amministrativa al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministero dell'ambiente (seppur anche d'intesa con le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano), in una materia di competenza provinciale, viola le norme statutarie e di attuazione sopra citate: v. in particolare l'art. 8, n. 13 e n. 24, St., l'art. 9, n. 9), St.), l'art. 16 St., gli artt. 1, 5, comma 1, 19 e da 33 a 37 d.P.R. n. 381/1974, che non comprendono la funzione oggetto dell'art. 43, comma 8, fra quelle di competenza statale. È da precisare che, nelle materie di competenza provinciale in base allo Statuto, è ancora operante il principio del parallelismo di cui all'art. 16 St. (v. sent. 236/2004).

Per le stesse ragioni l'art. 43, comma 8, primo periodo, si pone in contrasto anche con l'art. 4, d.lgs. n. 266/1992, in base al quale "nelle materie di competenza propria della regione o delle province autonome la legge non può attribuire agli organi statali funzioni amministrative, comprese quelle di vigilanza, di polizia amministrativa e di accertamento di violazioni amministrative, diverse da quelle spettanti allo Stato secondo lo statuto speciale e le relative norme di attuazione".

L'art. 43, comma 8, secondo periodo, per parte sua si riferisce a compiti (l'individuazione di siti idonei allo stoccaggio dei sedimenti rimossi) che fanno naturalmente parte delle funzioni amministrative provinciali: ma non spetta allo Stato di imporne uno specifico atto di esercizio, in connessione con l'esercizio dei predetti poteri statali. Inoltre, la diretta imposizione di un adempimento amministrativo viola l'art. 2 d.lgs. n. 266/1992, secondo il quale nelle materie di competenza provinciale spetta alla legge provinciale di recepire la legislazione statale, in quanto tale recepimento sia dovuto.

6) Illegittimità costituzionale dell'art. 48.

L'art. 48 contiene una generale "clausola di finalizzazione".

In base al comma 1, "le maggiori entrate erariali derivanti dal presente decreto sono riservate all'Erario, per un periodo di cinque anni, per essere destinate alle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea, anche alla luce della eccezionalità della situazione economica internazionale". Si prevede poi che "con apposito decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, sono stabilite le modalità di individuazione del maggior gettito, attraverso separata contabilizzazione".

Il comma 1-bis aggiunge che, "ferme restando le disposizioni previste dagli articoli 13, 14 e 28, nonché quelle recate dal presente articolo, con le norme di attuazione statutaria, sono definiti le modalità di applicazione e gli effetti finanziari del presente decreto per le regioni a statuto speciale e per le province autonome di Trento e di Bolzano".

Tale comma 1-bis, con il suo "rinvio" alle norme di attuazione dello statuto, ha l'apparenza di una clausola di salvaguardia delle autonomie speciali e delle loro regole statutarie: ma al tempo stesso la disposizione ribadisce la diretta applicazione non solo degli articoli 13, 14 e 28, ma anche delle disposizioni "recate dal presente articolo": dunque, il regime di cui all'art. 48, comma 1, si riferisce anche alle entrate percepite nella provincia di Trento.

Maggiori entrate erariali deriveranno, ad esempio, dall'art. 10 (a seguito dell'emersione della base imponibile), dall'art. 15 (che aumenta le aliquote di accisa sui carburanti), dall'art. 16 (che aumenta la tassa automobilistica per le auto di lusso e istituisce la tassa annuale di stazionamento sulle imbarcazioni e l'imposta erariale sugli aeromobili privati), dall'art. 18 (che aumenta le aliquote Iva), dall'art. 19 (che aumenta l'imposta di bollo relativa a conti correnti e strumenti finanziari, introduce un'imposta di bollo speciale annuale sulle attività finanziarie che hanno beneficiato del c.d. scudo fiscale e un'imposta straordinaria per le stesse attività se già prelevate dal rapporto di deposito, istituisce un'imposta sul valore degli immobili situati all'estero e istituisce un'imposta sul valore delle attività finanziarie detenute all'estero dalle persone fisiche residenti nel territorio dello Stato), dall'art. 20 (in materia di riallineamento delle partecipazioni) e dall'art. 24 (il cui comma 31 regola la tassazione delle indennità di fine rapporto di importo complessivamente eccedente euro 1.000.000 e dei compensi e indennità a qualsiasi titolo erogati agli amministratori delle società di capitali, ed il cui comma 31-bis aumenta il contributo di solidarietà sulle c.d. pensioni d'oro).

Ad avviso della ricorrente Provincia la riserva di tali maggiori entrate all'erario è illegittima per le ragioni di seguito esposte.

L'art. 75 dello Statuto attribuisce "alle province le seguenti quote del gettito delle sottoindicate entrate tributarie dello Stato, percepite nei rispettivi territori provinciali: a) i nove decimi delle imposte di registro e di bollo, nonché delle tasse di concessione governativa; ... d) i sette decimi dell'imposta sul valore aggiunto ...; j) i nove decimi del gettito dell'accisa sulla benzina, sugli oli da gas per autotrazione e sui gas petroliferi liquefatti per autotrazione erogati dagli impianti di distribuzione situati nei territori delle due province, nonché i nove decimi delle accise sugli altri prodotti



energetici ivi consumati; *g*) i nove decimi di tutte le altre entrate tributarie erariali, dirette o indirette, comunque denominate, inclusa l'imposta locale sui redditi, ad eccezione di quelle di spettanza regionale o di altri enti pubblici".

L'art. 48, comma 1, dunque, riservando all'Erario le "maggiori entrate erariali derivanti dal presente decreto", risulta contrastante con l'art. 75 dello Statuto, che garantisce alle Province ben precise compartecipazioni a tutti i tributi erariali.

Né si potrebbe affermare che la riserva all'erario di cui all'art. 48 sia giustificata in virtù del d.lgs. n. 268/1992. Essa, infatti, non rispetta affatto i requisiti posti dall'art. 9 d.lgs. n. 268/1992 per la riserva all'erario del "gettito derivante da maggiorazioni di aliquote o dall'istituzione di nuovi tributi".

Come già esposto sopra, tali requisiti sono stati sintetizzati dalla sentenza di codesta Corte n. 182/2010, secondo la quale "tale articolo richiede, per la legittimità della riserva statale, che:

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

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

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

Ora, l'assenza dei requisiti sub *a*) e *b*) è evidente. Infatti, l'art. 48 riserva all'Erario "le maggiori entrate erariali derivanti dal presente decreto" (per un periodo di cinque anni, attraverso separata contabilizzazione) per destinarle "alle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea, anche alla luce della eccezionalità della situazione economica internazionale". In questi termini, la norma censurata ha la medesima finalità di cui all'art. 10, comma 6, d.lgs. n. 268/1992 («raggiungimento degli obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica»), il che già da sé esclude la sussistenza del requisito indicato sub *a*) nella sent. 182/2010 (che la riserva sia giustificata da finalità diverse da quelle di cui al comma 6 dell'art. 10 e al comma 1, lettera *b*), dell'art. 10-*bis*» dello stesso d.lgs. n. 268 del 1992).

Ugualmente la disposizione impugnata non soddisfa il requisito sub *b*), in quanto essa non destina le maggiori entrate a "nuove specifiche spese": non si tratta di "spese", né la destinazione allude a qualcosa di "nuovo" e di "specifico". È da ricordare che la sent. 182/2010 fece salva la norma impugnata in quell'occasione (l'art. 13-*bis*, comma 8, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78) proprio in quanto essa destinava il gettito dell'imposta "al finanziamento della ripresa economica, quali: il sostegno alle imprese, anche attraverso il finanziamento del fondo di garanzia e l'alleggerimento del carico fiscale.; gli interventi sul mercato del lavoro, anche attraverso il finanziamento del fondo per l'occupazione ...; il finanziamento degli investimenti pubblici, con particolare riguardo alle infrastrutture e alle attività di ricerca e sviluppo ...; il supporto alle famiglie, con misure di salvaguardia del potere d'acquisto, di tutela dei piccoli risparmiatori, di risposta all'emergenza abitativa ...; il finanziamento della cooperazione internazionale allo sviluppo...; il finanziamento delle opere di ricostruzione dell'Abruzzo". Si tratta, come si può vedere, di spese e finalità nuove e specifiche, ben diverse dal mero e generale "raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea".

Escluso che l'art. 48 possa trovare fondamento nell'art. 9 d.lgs. n. 268/1992, è anche da escludere che esso possa ricondursi all'art. 10 e all'art. 10-*bis* del medesimo decreto.

In primo luogo, abrogato l'art. 78 dello Statuto e soppressa la somma spettante in base ad esso (v. anche l'art. 79, comma 1, St.), sono da ritenere inapplicabili le norme attuative dell'art. 78, quale l'art. 10, d.lgs. n. 268/1992. Questo vale anche per l'art. 10, comma 6, strettamente connesso alla disciplina dell'accordo (menzionato in due punti del comma 6) relativo alla determinazione della quota variabile, ora soppressa.

Inoltre, l'art. 10, comma 6, prevedeva un meccanismo consensuale per far partecipare le Province "al raggiungimento degli obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica", che è stato ora sostituito da quelli, sempre consensuali, regolati dall'art. 79: anche sotto questo profilo, dunque, il meccanismo precedente non risulta più operativo. Conferma espressa di ciò si ricava dal testo attuale dell'art. 79, comma 4, secondo cui "le disposizioni statali relative all'attuazione degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, nonché al rispetto degli obblighi derivanti dal patto di stabilità interno, non trovano applicazione con riferimento alla regione e alle province e sono in ogni caso sostituite da quanto previsto dal presente articolo".



Qualora, in denegata ipotesi, non si ritenesse superato l'art. 10, comma 6, si dovrebbe perlomeno riconoscere che la determinazione della quota in questione dovrebbe pur sempre rispettare il principio di leale collaborazione e, in particolare, il principio consensuale che domina le relazioni finanziarie fra lo Stato e le Regioni speciali. In altre parole, anche venuto meno l'accordo per la determinazione della quota variabile, lo Stato avrebbe pur sempre dovuto cercare l'accordo con la Provincia di Trento, non potendo unilateralmente alterare le regole sulle compartecipazioni e gli strumenti con cui la Provincia partecipa al risanamento finanziario, disciplinati dall'art. 79 dello Statuto.

Del resto, tutto il regime dei rapporti finanziari fra Stato e Regioni speciali è dominato dal principio dell'accordo, pienamente riconosciuto nella giurisprudenza costituzionale (v. le sentenze citate nel motivo 1 del ricorso).

In effetti, è assolutamente incongruo ed ad avviso della Provincia illegittimo che lo Stato, con una fonte primaria unilateralmente adottata, alteri in modo così rilevante l'assetto dei rapporti finanziari tra Stato e Provincia, laddove il principio consensuale è da tempo riconosciuto in questa materia ed è stato ribadito proprio con la recente riforma statutaria.

Inoltre, la norma impugnata non rispetta l'art. 10, comma 6 (sempre nella denegata ipotesi che esso sia ritenuto applicabile), anche perché riserva all'erario tutte "le maggiori entrate", mentre la norma di attuazione limita ad "una quota del previsto incremento del gettito tributario" la possibilità di destinazione "al raggiungimento degli obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica".

Ancora, l'art. 48, comma 1, del decreto-legge n. 201/2011 si pone in contrasto con l'art. 79 dello Statuto, che — come visto — stabilisce che "le province concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà e all'esercizio dei diritti e dei doveri dagli stessi derivanti nonché all'assolvimento degli obblighi di carattere finanziario posti dall'ordinamento comunitario, dal patto di stabilità interno e dalle altre misure di coordinamento della finanza pubblica stabilite dalla normativa statale" nei modi di seguito indicati e "con le modalità di coordinamento della finanza pubblica definite al comma 3" (comma 1), aggiungendo che "le misure di cui al comma 1 possono essere modificate esclusivamente con la procedura prevista dall'articolo 104 e fino alla loro eventuale modificazione costituiscono il concorso agli obiettivi di finanza pubblica di cui al comma 1" (comma 2).

Sia il comma 3 ("Non si applicano le misure adottate per le regioni e per gli altri enti nel restante territorio nazionale") che il comma 4, poi, stabiliscono la non applicazione alle Province delle norme statali che, in questa materia, valgono per altre Regioni.

Poiché l'art. 48 riserva le maggiori entrate "alle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea", ne deriva la violazione delle norme — sopra citate — contenute nell'art. 79 St., che configurano un sistema completo di concorso delle Province agli obiettivi di finanza pubblica, non derogabile se non con le modalità previste dallo Statuto.

Infine, proprio perché agli artt. 75 e 79 St. e al d.lgs. n. 268/1992 si è derogato con una fonte primaria "ordinaria" (in realtà, un decreto-legge convertito), l'art. 48 viola anche gli artt. 103 (che prevede il procedimento di revisione costituzionale per le modifiche dello Statuto), 104 (che prevede la possibilità di modificare "le norme del titolo VI ... con legge ordinaria dello Stato su concorde richiesta del Governo e, per quanto di rispettiva competenza, della regione o delle due province") e l'art. 107 (che disciplina la speciale procedura per l'adozione delle norme di attuazione dello Statuto) dello Statuto speciale.

Il secondo periodo dell'art. 48, comma 1, dispone che "con apposito decreto del Ministero dell'economia e delle finanze ... sono stabilite le modalità di individuazione del maggior gettito, attraverso separata contabilizzazione". Si tratta dunque di una norma volta a regolare l'attuazione del primo periodo: la quale, pertanto, è affetta dai medesimi vizi sopra illustrati.

In subordine, essa è poi censurabile specificamente ed autonomamente sotto un ulteriore aspetto, cioè per la mancata previsione dell'intesa con la Provincia di Trento in relazione al decreto che stabilisce le modalità di individuazione del maggior gettito. Infatti, poiché si tratta di intervenire in relazione a risorse che spetterebbero alla Provincia, in una materia dominata dal principio consensuale, risulta specificamente illegittima, per violazione del principio di leale collaborazione, la previsione di un decreto ministeriale senza intesa con la Provincia di Trento.

Come già ricordato, il comma 1-bis dello stesso art. 48 statuisce che "ferme restando le disposizioni previste dagli articoli 13, 14 e 28, nonché quelle recate dal presente articolo, con le norme di attuazione statutaria di cui all'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive modificazioni, sono definiti le modalità di applicazione e gli effetti finanziari del presente decreto per le regioni a statuto speciale e per le province autonome di Trento e di Bolzano".

Si sono già nei punti precedenti contestate singolarmente le disposizioni dei citati articoli 13, 14 e 28, nonché quelle dello stesso art. 48, comma 1. Né si vede — a parte quanto disposto già da tali articoli — che cosa d'altro rimarrebbe da disciplinare quanto alle "modalità di applicazione" ed agli "effetti finanziari" del decreto n. 201.



In ogni modo, anche tale ultima disposizione appare illegittima, in quanto non spetta alla legge ordinaria di disciplinare il contenuto delle norme di attuazione dello Statuto.

Il solo senso legittimo che ad essa si può attribuire è la conferma della non applicazione del decreto 201 alla Provincia di Trento, per ogni aspetto per il quale l'applicazione non sia espressamente prevista: ferme restando, ovviamente, le contestazioni e le censure sopra esposte in relazione alle disposizioni di cui è prevista l'applicazione.

P.Q.M.

Chiede voglia codesta Corte costituzionale dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'articolo 13, commi 11 e 17, terzo e quarto periodo; dell'articolo 14, comma 13-bis, terzo e quarto periodo; dell'articolo 22, comma 3; dell'articolo 28, comma 3; dell'articolo 43, comma 8; dell'articolo 48 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici, nelle parti, nei termini e sotto i profili esposti nel presente ricorso.

Trento-Padova- Roma, 23 febbraio 2012

Prof. avv. FALCON - Avv. PEDRAZ - Avv. MANZI

12C0077

N. 35

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 28 febbraio 2012
(della Regione Piemonte)*

Bilancio e contabilità pubblica - Sistema di “tesoreria mista” per le Regioni, gli enti locali e gli enti del comparto sanitario (art. 7 del decreto legislativo n. 279 del 1997 e s.m.) - Sospensione dal 24 gennaio 2012 al 31 dicembre 2014 - Applicazione, nello stesso periodo, del regime di tesoreria unica di cui all'art. 1 della legge n. 720 del 1984, eccezion fatta per le disponibilità dei suddetti enti rivenienti da operazioni di mutuo, prestito e ogni altra forma di indebitamento non sorrette da alcun contributo in conto capitale o in conto interessi da parte dello Stato, delle Regioni e delle altre pubbliche amministrazioni - Ricorso della Regione Piemonte - Denunciato ripristino di un sistema di accentramento finanziario incompatibile con l'odierna dimensione dell'autonomia finanziaria ed impositiva delle Regioni e degli enti locali - Difetto di ragionevolezza e di proporzionalità della misura adottata - Incidenza sulle entrate da tributi “propri” delle Regioni, ricadenti nella competenza legislativa esclusiva di esse - Esorbitanza dall'ambito del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario - Lesione della potestà legislativa residuale riguardante il sistema tributario regionale - Impossibilità per l'ente territoriale di fruire delle condizioni economiche più favorevoli ottenute nelle convenzioni con i tesorieri scelti tramite gara - Conseguente menomazione della capacità operativa e amministrativa nonché dell'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali - Contrasto con il processo di razionalizzazione, responsabilizzazione e trasparenza della spesa sanitaria regionale - Violazione del principio di leale collaborazione per mancata previsione di forme di intesa con gli enti territoriali - Irragionevole travolgimento di un sistema consolidato attraverso una misura temporanea - Istanza di sospensione dell'esecuzione della norma impugnata.

- Decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, art. 35, comma 8.
- Costituzione, artt. 3, 117, commi terzo e quarto, 118, commi primo e secondo, 119 e 120; legge 5 maggio 2009, n. 42, art. 2, lett. *u*); d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68; d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, artt. 20 e 21; d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 35, come sostituito dall'art. 9 della legge 5 giugno 2003, n. 131.



Bilancio e contabilità pubblica - Sistema di “tesoreria mista” per le Regioni, gli enti locali e gli enti del comparto sanitario (art. 7 del decreto legislativo n. 279 del 1997 e s.m.) - Sospensione dal 24 gennaio 2012 al 31 dicembre 2014 - Obbligo dei tesorerieri o cassieri dei suddetti enti di versare il 50 per cento delle liquidità depositate presso di essi sulle contabilità speciali fruttifere della tesoreria statale entro il 29 febbraio 2012, e di versare la quota rimanente entro il 16 aprile 2012 - Individuazione con successivo decreto ministeriale degli eventuali investimenti finanziari, ad eccezione di quelli in titoli di Stato italiani, da smobilizzare entro il 30 giugno 2012 ai fini del versamento delle relative risorse sulle contabilità speciali - Ricorso della Regione Piemonte - Denunciata irragionevolezza della disposizione, in ragione della sua immediata operatività e delle difficoltà applicative che produce - Attribuzione allo Stato di potestà regolamentare nella materia “coordinamento della finanza pubblica” oggetto di legislazione concorrente - Sostanziale delegificazione senza fissazione di criteri atti a delimitare la discrezionalità governativa - Violazione del principio di leale collaborazione - Istanza di sospensione dell’esecuzione della norma impugnata.

- Decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, art. 35, comma 9.
- Costituzione, artt. 3, 117, commi terzo, quarto e sesto, 118, commi primo e secondo, 119 e 120; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 35, come sostituito dall’art. 9 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

Bilancio e contabilità pubblica - Sistema di “tesoreria mista” per le Regioni, gli enti locali e gli enti del comparto sanitario (art. 7 del decreto legislativo n. 279 del 1997 e s.m.) - Sospensione dal 24 gennaio 2012 al 31 dicembre 2014 - Obbligo dei suddetti enti, fino al completo riversamento delle proprie risorse nella tesoreria statale, di utilizzare prioritariamente, per i loro pagamenti, le risorse esigibili depositate presso i tesorerieri o cassieri, trasferendo gli eventuali vincoli di destinazione sulle somme depositate presso la tesoreria statale - Ricorso della Regione Piemonte - Denunciato vincolo già in fase transitoria alla gestione delle risorse delle Regioni e degli enti locali - Lesione dell’autonomia e della capacità di programmazione degli enti territoriali - Violazione del principio di leale collaborazione - Rinvio alle censure proposte avverso la reintroduzione del regime di tesoreria unica - Istanza di sospensione dell’esecuzione della norma impugnata.

- Decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, art. 35, comma 10.
- Costituzione, artt. 3, 117, commi terzo e quarto, 118, commi primo e secondo, 119 e 120; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 35, come sostituito dall’art. 9 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

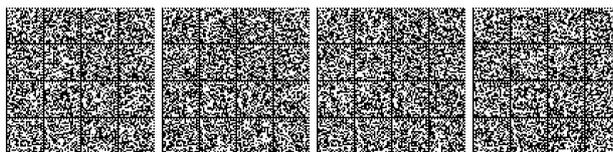
Bilancio e contabilità pubblica - Sistema di “tesoreria mista” per le Regioni, gli enti locali e gli enti del comparto sanitario (art. 7 del decreto legislativo n. 279 del 1997 e s.m.) - Sospensione dal 24 gennaio 2012 al 31 dicembre 2014 - Possibilità di rinegoziare i contratti di tesoreria in essere - Diritto di recesso in caso di mancato raggiungimento di un accordo - Ricorso della Regione Piemonte - Denunciata esposizione degli enti territoriali alla perdita delle condizioni più favorevoli stabilite dalle convenzioni concluse nel regime di tesoreria mista - Rinvio alle censure proposte avverso la reintroduzione del regime di tesoreria unica - Istanza di sospensione dell’esecuzione della norma impugnata.

- Decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, art. 35, comma 13.
- Costituzione, artt. 3, 117, commi terzo e quarto, 118, commi primo e secondo, 119 e 120; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 35, come sostituito dall’art. 9 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

Ricorso della Regione Piemonte (C.F. 80087670016), in persona del Presidente della Giunta Regionale Roberto Cota, autorizzato con delibera della Giunta Regionale n. 3-3434 del 21 febbraio 2012 rappresentato e difeso, per mandato a margine del presente atto dall’avv. prof. Luca Antonini (C.F. NTNLCU63E27D869I - fax: 02/66714910, Pec.: luca.antonini@cert.ordineavvocatimilano.it) del Foro di Milano, con domicilio eletto presso lo studio dell’avv. Andrea Manzi (C.F. MNZNDR64T261804V) del Foro di Roma, via Confalonieri n. 5 (per eventuali comunicazioni: fax: 06/3211370, Pec: andreamanzi@ordineavvocatiroma.org),

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, presso la quale è domiciliato *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi n. 12,

Per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell’art. 35, commi 8, 9, 10 e 13 del decreto-legge n. 1 del 24 gennaio 2012, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 19 del 24 gennaio 2012 - Supplemento ordinario - n. 18, recante: «Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività» per violazione degli articoli 3, 117, III, IV e VI comma della Costituzione, 118 e 119 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione di cui all’articolo 120 della Costituzione; con istanza di sospensione dello stesso art. 35, commi 8, 9, 10 e 13.



F A T T O

Il decreto-legge n. 1 del 24 gennaio 2012, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 19 del 24 gennaio 2012 - Supplemento ordinario - n. 18, recante: «Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività» all'art. 35, commi 8, 9, 10 e 13 contiene disposizioni che contrastano con l'autonomia territoriale così come configurata dalla Costituzione e conseguentemente ledono il sistema costituzionale delle competenze riconosciute alla regione.

Più precisamente l'art. 35 (Misure per la tempestività dei pagamenti, per l'estinzione dei debiti pregressi delle amministrazioni statali, nonché disposizioni in materia di tesoreria unica del suddetto decreto-legge) dispone, ai commi 8, 9, 10 e 13:

«8. Ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino al 31 dicembre 2014, il regime di tesoreria unica previsto dall'articolo 7 del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279 è sospeso. Nello stesso periodo agli enti e organismi pubblici soggetti al regime di tesoreria unica ai sensi del citato articolo 7 si applicano le disposizioni di cui all'articolo 1 della legge 29 ottobre 1984, n. 720 e le relative norme amministrative di attuazione. Restano escluse dall'applicazione della presente disposizione le disponibilità dei predetti enti e organismi pubblici rivenienti da operazioni di mutuo, prestito e ogni altra forma di indebitamento non sorrette da alcun contributo in conto capitale o in conto interessi da parte dello Stato, delle regioni e delle altre pubbliche amministrazioni.

9. Entro il 29 febbraio 2012 i tesorieri o cassieri degli enti ed organismi pubblici di cui al comma 8 provvedono a versare il 50 per cento delle disponibilità liquide esigibili depositate presso gli stessi alla data di entrata in vigore del presente decreto sulle rispettive contabilità speciali, sottoconto fruttifero, aperte presso la tesoreria statale. Il versamento della quota rimanente deve essere effettuato entro il 16 aprile 2012. Gli eventuali investimenti finanziari individuati con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze - Dipartimento del tesoro da emanare entro il 30 aprile 2012, sono smobilizzati, ad eccezione di quelli in titoli di Stato italiani, entro il 30 giugno 2012 e le relative risorse versate sulle contabilità speciali aperte presso la tesoreria statale. Gli enti provvedono al riversamento presso i tesorieri e cassieri delle somme depositate presso soggetti diversi dagli stessi tesorieri o cassieri entro il 15 marzo 2012.

10. Fino al completo riversamento delle risorse sulle contabilità speciali di cui al comma 9, per far fronte ai pagamenti disposti dagli enti ed organismi pubblici di cui al comma 8, i tesorieri o cassieri degli stessi utilizzano prioritariamente le risorse esigibili depositate presso gli stessi trasferendo gli eventuali vincoli di destinazione sulle somme depositate presso la tesoreria statale.

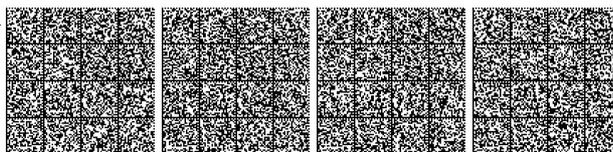
13. Fermi restando gli ordinari rimedi previsti dal codice civile, per effetto delle disposizioni di cui ai precedenti commi, i contratti di tesoreria e di cassa degli enti ed organismi di cui al comma 8 in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto possono essere rinegoziati in via diretta tra le parti originarie, ferma restando la durata inizialmente prevista dei contratti stessi. Se le parti non raggiungono l'accordo, gli enti ed organismi hanno diritto di recedere dal contratto».

In questi termini la disposizione interviene sulla gestione delle tesorerie di regioni ed enti locali, sospendendo l'efficacia delle disposizioni vigenti e riportando in vigore le norme risalenti agli anni ottanta, quando il sistema di finanziamento degli enti territoriali aveva un carattere sostanzialmente derivato, poiché i trasferimenti statali costituivano la massima parte delle entrate dei suddetti enti.

Il regime di Tesoreria unica venne, infatti, introdotto dalla legge n. 720 del 1984, prevedendo che tutte le entrate degli enti locali venissero versate in due conti specifici, tenuti presso la Banca d'Italia: nel primo, infruttifero, dovevano essere depositate tutte le entrate provenienti direttamente o indirettamente dallo Stato; nel secondo, fruttifero, andavano depositate tutte le altre entrate degli enti territoriali.

Le disposizioni sulla Tesoreria unica, in questi termini, determinavano una situazione dove, di fatto, gli enti territoriali non disponevano di liquidità su cui potere percepire interessi o sulla quale esercitare una propria autonomia finanziaria, dal momento che la loro liquidità era quasi sempre solo sul conto infruttifero, essendo peraltro tenuti a utilizzare prioritariamente le disponibilità esistenti sul conto fruttifero della Banca d'Italia. Il tesoriere di ciascun ente territoriale curava quindi soltanto pagamenti e riscossioni, eventualmente attivava l'anticipazione di cassa, nel caso di indisponibilità presso i conti presso la Banca d'Italia, senza potere gestire, però, la liquidità dell'ente.

Il d.lgs. n. 279 del 1997, anche a seguito di una pressante richiesta delle autonomie territoriali, motivata anche dalle disfunzioni del sistema di Tesoreria unica, ha poi superato quel modello introducendo, anche attraverso una prima fase di sperimentazione, significative modifiche che hanno portato all'evoluzione nel cosiddetto sistema di Tesoreria mista. Quest'ultimo, per gli enti territoriali, prevede che le entrate costituite dalle assegnazioni, contributi e quanto altro proveniente, direttamente o indirettamente, dal bilancio dello Stato, vengano versate nelle contabilità speciali



infruttifere ad essi intestate presso le sezioni di tesoreria provinciale dello Stato gestite dalla Banca d'Italia. Tutte le altre entrate, invece, non devono più confluire nei conti fruttiferi intestati all'ente presso la tesoreria provinciale dello Stato, ma rimangono presso i tesoriere dei singoli enti.

Il regime di Tesoreria mista è stato progressivamente esteso (ad esempio alle Unità sanitarie locali nel 1989), fino ad arrivare all'articolo 77-*quater* del decreto-legge n. 112 del 2008 (convertito con la legge n. 133 del 2008) che, ritenendo definitivamente concluso il periodo di sperimentazione avviato con il d.lgs. n. 279/1997, ha applicato il sistema di Tesoreria mista ai restanti enti territoriali, cui ancora non si riferiva.

L'introduzione del sistema di Tesoreria «mista» ha prodotto vantaggi evidenti in termini di autonomia, consentendo di gestire fuori dalla tesoreria dello Stato, tutte le cosiddette entrate proprie degli enti territoriali. La maggiore autonomia nel gestire le proprie risorse finanziarie ha consentito agli enti territoriali di realizzare, su quelle disponibilità, interessi attivi più elevati di quelli riconosciuti dalla Banca d'Italia sulle giacenze depositate in contabilità fruttifera. Ha consentito, inoltre, anche agli enti di investire in forme più convenienti (pronti conto termini, Buoni ordinari del tesoro, o altro) parte di questa liquidità, realizzando una redditività superiore anche a quella prevista dalla contabilità fruttifera presso la tesoreria provinciale dello Stato o dal contratto con il proprio tesoriere.

Il superamento del sistema di tesoreria unica ha comportato quindi dei vantaggi concreti e ha condotto gli enti territoriali: verso una maggiore capacità di programmazione delle proprie risorse dettata da un maggior controllo delle risorse liquide disponibili; verso la possibilità di attuare una politica di monitoraggio e controllo delle risorse; verso la possibilità di ottenere maggiori rendimenti dal riversamento delle somme disponibili nella parte fruttifera del conto di tesoreria; verso la possibilità di disporre di una nuova opportunità di autofinanziamento.

Il comma 8 dell'art. 35 del decreto-legge n. 1 del 2012 sospende ora fino al 31 dicembre 2014 l'attuale normativa sulla Tesoreria mista e recupera le disposizioni di cui all'art. 1 della legge 29 ottobre 1984, n. 720 e relative norme amministrative di attuazione, ripristinando la Tesoreria unica con obbligo di deposito delle disponibilità sulle contabilità speciali aperte presso le sezioni di tesoreria provinciale dello Stato.

Il comma 9 dell'art. 35 dispone poi che entro il 29 febbraio 2012 il tesoriere di ciascun ente dovrà provvedere a versare il 50 per cento delle disponibilità liquide esigibili depositate presso il sistema bancario sulla contabilità speciale aperta presso la tesoreria statale; il versamento della quota rimanente deve essere effettuato entro il 16 aprile 2012. Lo stesso comma 9 prevede, inoltre, che si debba procedere alla smobilizzo degli eventuali investimenti finanziari (da identificare con un futuro decreto del Ministro dell'economia e delle finanze), ad eccezione di quelli in titoli di Stato italiani, entro il 30 giugno 2012 e che le relative risorse siano versate sulle contabilità speciali aperte presso la tesoreria statale.

Il comma 10 prevede poi che fino al completo riversamento delle risorse sulle contabilità speciali di cui al comma 9, per far fronte ai pagamenti, i tesoriere debbano utilizzare prioritariamente le risorse esigibili depositate presso gli stessi trasferendo gli eventuali vincoli di destinazione sulle somme depositate presso la tesoreria statale.

Il comma 13 dispone, infine, la possibilità, per effetto delle disposizioni di cui ai precedenti commi, di rinegoziare i contratti di tesoreria in essere, con diritto di recedere dal contratto in caso di mancato accordo.

In questi termini, con il ritorno al vecchio sistema di Tesoreria unica, gli enti territoriali non avranno più disponibilità diretta delle proprie risorse depositate presso il sistema bancario. Il tesoriere di ciascun ente potrà e dovrà soltanto curare pagamenti e riscossioni, senza potere gestire, però, la liquidità dell'ente, secondo le disposizioni e le decisioni di quest'ultimo.

Si tratta di una grave limitazione dell'autonomia delle regioni e degli enti locali che risultano così privati di un importante strumento di gestione finanziaria che ha permesso di conseguire risultati vantaggiosi. Sebbene si siano registrati, in alcune occasioni, anche casi di «abusi» di tale autonomia, con operazioni spregiudicate, il ritorno a una ben diversa stagione della storia delle autonomie territoriali, senza peraltro nemmeno prevedere una disciplina transitoria e senza alcuna forma di intesa o raccordo con gli enti territoriali, non appare consentito dall'attuale quadro costituzionale della autonomia finanziaria. Appare inoltre alquanto anomalo che in un decreto-legge recante «Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività», si collochi una previsione che cancella l'attuale sistema senza considerare che regioni e enti locali selezionano i loro tesoriere con gare pubbliche che permettono di ottenere le migliori condizioni di mercato. E che le banche spesso si impegnano a garantire non solo interessi attivi e passivi vantaggiosi, ma anche altre utilità senza costi per le amministrazioni. Si tratta di un regime di concorrenza che viene travolto con la norma sulla Tesoreria unica e gli enti territoriali risulteranno presumibilmente impoveriti, da diversi punti di vista, più di quanto ne beneficerà lo Stato, con un danno per tutto il sistema.



D I R I T T O

1. — Illegittimità costituzionale dell'art. 35, comma 8, per violazione degli articoli per violazione degli articoli 3, 117, III e IV comma, 118, I e II comma, 119 della Costituzione e del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 della Costituzione.

La disposizione del comma 8 dell'art. 35 del decreto-legge n. 1 del 24 gennaio 2012, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 19 del 24 gennaio 2012 - Supplemento ordinario - n. 18, prevede che dalla data di entrata in vigore del decreto-legge in oggetto e fino al 31 dicembre 2014, in sostituzione dello speciale regime di tesoreria previsto per le regioni, gli enti locali e gli enti del comparto sanitario dall'articolo 7 del d.lgs. n. 279 del 1997, si applichi il regime di Tesoreria unica di cui all'articolo 1 della legge 29 ottobre 1984, n. 720 — e relative norme amministrative di attuazione — secondo cui tutte le entrate dei predetti enti devono essere versate presso le sezioni di tesoreria provinciale dello Stato.

È utile ricordare che l'accentramento in Tesoreria delle disponibilità degli enti pubblici, avviatosi con le leggi n. 468 del 1978 e n. 119 del 1981, ha raggiunto il culmine proprio con l'emanazione della legge n. 720 del 1984, istitutiva del regime di Tesoreria unica, diretta, a suo tempo, all'interno di uno specifico contesto — caratterizzato da un lato dall'accentramento nello Stato del prelievo fiscale e dell'indebitamento e, dall'altro, da una rapida crescita dei trasferimenti agli enti territoriali conseguente ai primi decentramenti di compiti, con un aumento dei depositi bancari degli enti suddetti — ad assicurare un più razionale utilizzo delle risorse pubbliche, impedire un ristagno di liquidità presso i tesorieri regionali e limitare i costi dell'indebitamento dello Stato.

Data la profonda diversità delle circostanze storiche, la disposizione del comma 8 dell'art. 35 del decreto-legge impugnato, che peraltro non prevede nessuna forma di intesa o di raccordo con gli enti territoriali, riveste una portata dirompente con riferimento all'attuale assetto, determinando il ritorno al sistema precedente alla riforma del 1997, con l'accentramento presso le contabilità speciali accese in Banca d'Italia a nome degli enti di tutte le disponibilità degli enti stessi diverse da quelle rivenienti da mutui, prestiti obbligazionari e da altre forme di indebitamento non sostenute da contribuzione statale (cosiddetto Regime di tesoreria unica tradizionale).

Quindi, anche le entrate proprie degli enti subiscono l'accentramento e tale regime opera anche con riferimento alle disponibilità in essere sui conti bancari alla data di entrata in vigore del provvedimento.

È utile premettere che questa ecc.ma Corte si è a suo tempo occupata in più occasioni della costituzionalità del sistema di Tesoreria unica, che ebbe a giustificare nella vigenza del precedente Titolo V della Costituzione e nel quadro di un sistema di finanza essenzialmente derivata: «le norme sulla tesoreria unica ... non incidono sull'autonomia finanziaria delle regioni nel disporre delle proprie risorse e riflettono un interesse nazionale, legato all'esigenza di consentire allo Stato il controllo della liquidità e la disciplina dei relativi flussi monetari (v. sent. n. 132 del 1993, nonché sent. n. 61 del 1987 e ord. n. 759 del 1988)» (sentenza n. 412 del 1993). Ancora nella sentenza n. 171 del 1999 si affermava che il sistema non era «lesivo dell'autonomia costituzionalmente garantita alle regioni sino a quando esso non si trasformi in un mezzo improprio di controllo sulla spesa regionale: ciò non accade se resta fermo il diritto delle regioni di disporre delle risorse loro assegnate per effettuare le spese autonomamente da esse decise».

Questa ecc.ma Corte, in ogni caso, nel corso della propria giurisprudenza ha in più occasioni rilevato le disfunzioni di quel sistema, anche nella consapevolezza che tale scelta realizzava un «accentramento finanziario». Così complessivamente (disfunzioni e accentramento) emerge dalle motivazioni della sentenza n. 243 del 1985: «l'intero "sistema" in esame, ... richiede di essere applicato con i necessari adattamenti — anche e soprattutto alle regioni ordinarie e speciali: come questa Corte ha precisato fin dalla sentenza n. 94 del 1981, la dove si è notato — quanto all'art. 31 della legge n. 468 — che "i ritmi di accreditamento dei fondi ... dalle tesorerie dello Stato alle tesorerie delle regioni" devono svolgersi "sulla base ed in conformità alle previste esigenze ed alle accertate disponibilità di cassa delle regioni" medesime ... Certo, resta ferma l'esigenza ... che i rapporti tra le tesorerie regionali e le sezioni di tesoreria provinciale dello Stato siano regolati in modo tale da escludere il pericolo di improvvisi vuoti di cassa, che pregiudicherebbero il buon andamento dell'amministrazione ... Al Presidente del Consiglio dei ministri non può essere legittimamente demandata, in altri termini, l'opzione fra il coordinamento e l'accentramento finanziario, cioè fra una serie di tesorerie regionali dotate di proprie giacenze, sebbene circoscritte nella predetta misura del quattro per cento, e tesorerie puramente nominali, ridotte in sostanza ad agenti del tesoriere unico, sia quanto agli incassi sia quanto ai pagamenti».

Se i limiti del sistema di Tesoreria unica erano già ben noti alla giurisprudenza costituzionale precedente alla riforma del Titolo V e nel quadro di un sistema di finanza essenzialmente derivata, la questione della legittimità costituzionale del comma 8 dell'art. 35 del decreto impugnato si pone oggi in termini decisamente diversi, all'interno del nuovo contesto che storicamente si è configurato in conseguenza dell'evoluzione del sistema, non più fondato, com'era allora, sulla finanza derivata. Basti ricordare il profilo diacronico che ha condotto alla regionalizzazione della tassa



di circolazione — d.lgs. n. 504 del 1992 —; all'introduzione della addizionale regionale all'Irpef e dell'Irap — d.lgs. n. 446 del 1997; all'istituzione della compartecipazione all'Iva — d.lgs. n. 56 del 2000.

L'evoluzione del sistema dalla Tesoreria unica al modello «misto» si è inserita in questo quadro evolutivo, determinando il passaggio dall'accentramento al coordinamento finanziario (per utilizzare le definizioni utilizzate da questa ecc.ma Corte della citata sent. n. 94 del 1981). La legge delega n. 94 del 1997, la cui attuazione si è concretizzata con l'emanazione del decreto legislativo n. 279 del 1997, all'art. 5, lett. e), prevedeva, infatti, tra i suoi principi direttivi quello di: «e) ridefinire il sistema della Tesoreria unica in modo da prevederne, per le regioni e gli enti locali, il graduale superamento in connessione con il progressivo conferimento di ulteriori funzioni ed entrate proprie».

Nella sentenza n. 507 del 2000, questa ecc.ma Corte prese atto che: «il sistema è ora in via di parziale superamento, anche attraverso l'attuazione di una sperimentazione, mirandosi ad escludere gradualmente le entrate proprie degli enti dall'obbligo di versamento nei conti presso il Tesoro, ma stabilendo l'obbligo per gli enti di utilizzare, ai fini delle rispettive esigenze di spesa, dette entrate proprie con priorità rispetto alle risorse trasferite dal bilancio dello Stato, e prevedendo la modulazione dei pagamenti statali a favore degli enti in relazione all'esaurimento delle disponibilità esistenti sui conti presso il Tesoro (cfr. artt. 7, 8 e 9 del d.lgs. 7 agosto 1997, n. 279)».

In questo contesto è poi intervenuta la modifica del Titolo V della Parte II della Costituzione che, attuando un forte decentramento di funzioni normative, ha innovato profondamente il quadro della autonomia finanziaria riconosciuta alle regioni e agli enti locali, superando la formulazione del previgente art. 119 della Costituzione («Le regioni hanno autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica, che la coordinano con la finanza dello Stato, delle provincie dei comuni»), e configurando nei seguenti termini la cifra della autonomia finanziaria:

«I comuni, le province, le città metropolitane e le regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa.

I comuni, le province, le città metropolitane e le regioni hanno risorse autonome.

Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio».

Nel nuovo quadro costituzionale agli enti territoriali sono quindi riconosciute risorse autonome, tributi e entrate proprie, all'interno di un'autonomia finanziaria che si svolge nell'ambito dei principi di coordinamento e che non è più circoscritta nelle forme e nei limiti della previgente formulazione dell'art. 119 della Costituzione.

È utile precisare che il nuovo quadro costituzionale dell'autonomia impositiva regionale è stato lucidamente chiarito da questa ecc.ma Corte costituzionale nella sentenza n. 102 del 2008 in relazione alla generalità delle Regioni, fino al riconoscimento di una potestà legislativa esclusiva in materia tributaria: «il nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione prevede che: a) lo Stato ha competenza legislativa esclusiva in materia di “sistema tributario [...] dello Stato” (art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.); b) le regioni hanno potestà legislativa esclusiva nella materia tributaria non espressamente riservata alla legislazione dello Stato, con riguardo, beninteso, ai presupposti d'imposta collegati al territorio di ciascuna regione e sempre che l'esercizio di tale facoltà non si traduca in un dazio o in un ostacolo alla libera circolazione delle persone e delle cose tra le regioni (artt. 117, quarto comma, e 120, primo comma, Cost.); c) le regioni e gli enti locali “stabiliscono e applicano tributi e entrate propri in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento [...] del sistema tributario” (art. 119, secondo comma, Cost.); d) lo Stato e le regioni hanno competenza legislativa concorrente nella materia del “coordinamento [...] del sistema tributario”, nella quale è riservata alla competenza legislativa dello Stato la determinazione dei principi fondamentali».

Dopo i numerosi richiami di questa ecc.ma Corte (si veda ad esempio già la sentenza n. 370 del 2003) il sistema è poi finalmente approdato all'approvazione della legge delega n. 42 del 2009 di attuazione del nuovo articolo 119 della Costituzione e ai relativi decreti legislativi di attuazione, tra i quali, in particolare, il d.lgs. n. 68 del 2011, che valorizza ulteriormente l'autonomia finanziaria regionale (tra l'altro disponendo, all'art. 1, comma 3, che il gettito delle fonti di finanziamento è senza vincolo di destinazione) e il d.lgs. n. 118 del 2011 sulla armonizzazione dei bilanci, segnando così un ulteriore passo in avanti verso un modello di autonomia finanziaria e di responsabilizzazione degli enti territoriali.

Nell'attuale contesto costituzionale, alla regione è riconosciuta quindi anche una potestà esclusiva in relazione al sistema tributario regionale, cioè nella materia tributaria non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

Con il comma 8 dell'art. 35 del decreto impugnato, tuttavia, si ritorna ad imporre il sistema di Tesoreria unica, con riversamento obbligatorio nelle casse delle Tesorerie statali, non solo in relazione alle entrate proprie derivanti dai tributi propri derivati, come la tassa di circolazione, che viene direttamente riscossa dalla regione, o come Irap e addizionale Irpef (oggi accreditate presso il tesoriere regionale), ma anche riguardo a quelle derivanti dai tributi propri autonomi, espressione della potestà legislativa esclusiva riconosciuta alla regione.



Ad esempio, il d.lgs. n. 68 del 2011 dispone all'articolo 8 (Ulteriori tributi regionali) che: «1. Ferma la facoltà per le regioni di sopprimerli, a decorrere dal 1° gennaio 2013 sono trasformati in tributi propri regionali la tassa per l'abilitazione all'esercizio professionale, l'imposta regionale sulle concessioni statali dei beni del demanio marittimo, l'imposta regionale sulle concessioni statali per l'occupazione e l'uso dei beni del patrimonio indisponibile, la tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche regionali, le tasse sulle concessioni regionali, l'imposta sulle emissioni sonore degli aeromobili, di cui all'articolo 190 del regio decreto 31 agosto 1933, n. 1592, all'articolo 121 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, agli articoli 1, 5 e 6 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, all'articolo 2 della legge 16 maggio 1970, n. 281, all'articolo 5 della citata legge n. 281 del 1970, all'articolo 3 della citata legge n. 281 del 1970, agli articoli da 90 a 95 della legge 21 novembre 2000, n. 342».

Anche in relazione a questi tributi propri autonomi, ricadenti nell'ambito della competenza legislativa esclusiva della regione, si verrebbe ad applicare l'obbligo di sottostare al regime di Tesoreria unica, con conseguente privazione della facoltà di gestirne la liquidità finanziaria.

Nel complesso si tratta, quindi, di conseguenze incompatibili con le nuove dimensioni costituzionali della autonomia finanziaria e normativa, con violazione degli articoli 3, per difetto di ragionevolezza, 117, III comma, sul coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, 117, IV comma, in relazione alla potestà legislativa residuale riguardo al sistema tributario regionale, 119, sull'autonomia finanziaria.

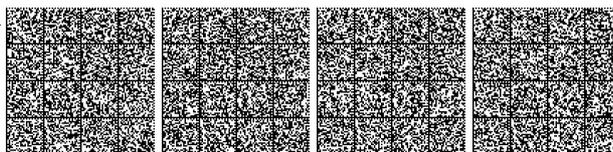
È pur vero che la giurisprudenza di questa ecc.ma Corte costituzionale ha affermato (dalla sentenza n. 376/2003 e fino alla recente sentenza n. 370/2010, dove peraltro si evidenzia anche l'esigenza di rispettare l'autonomia finanziaria delle regioni, sia di entrata sia di spesa) che il coordinamento finanziario può richiedere, per la sua stessa natura, anche l'esercizio di poteri di ordine amministrativo, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controllo, ovvero che il carattere finalistico dell'azione di coordinamento esige che al livello centrale si possano collocare non solo la determinazione delle norme fondamentali che reggono la materia, ma altresì i poteri puntuali eventualmente necessari perché la finalità di coordinamento — che di per sé eccede inevitabilmente, in parte, le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali — possa essere concretamente realizzata.

Tuttavia, il ripristino del sistema di Tesoreria unica previgente alla riforma del 1997 (ponendosi, per utilizzare le parole già ricordate da questa ecc.ma Corte nella sent. n. 94 del 1981, come «accentramento finanziario» e non come mero «coordinamento»), costituisce una misura che travalica l'intero quadro degli ordinari strumenti di coordinamento, consentiti alla legislazione di principio statale, sin qui considerati dalla giurisprudenza costituzionale nella vigenza del nuovo Titolo V e appare una misura irragionevole e sproporzionata rispetto alla nuova dimensione costituzionale e legislativa della autonomia finanziaria regionale e locale, non più fondata, come nel periodo di vigenza della legge n. legge 29 ottobre 1984, n. 720, su un sistema di finanza derivata bensì autonoma, anche per effetto del processo di attuazione dei decreti legislativi emanati in base alla legge n. 42 del 2009, che, ad esempio, dispongono la completa fiscalizzazione dei trasferimenti statali, aventi carattere di generalità, agli enti territoriali e quella dei trasferimenti regionali agli enti locali.

L'autonomia finanziaria implica la coincidenza dei centri di spesa e di provento per aumentare la responsabilizzazione degli amministratori pubblici, come peraltro stabilito nell'art. 2 della legge n. 42 del 2009: «(u) previsione di strumenti e meccanismi di accertamento e di riscossione che assicurino modalità efficienti di accreditamento diretto o di riversamento automatico del riscosso agli enti titolari del tributo» e come confermato e presupposto nei decreti legislativi di attuazione della stessa legge n. 42 del 2009.

Peraltro, va rilevato anche che l'esigenza di «gestire informazioni» tra centro e periferia ha già trovato, all'interno della descritta evoluzione, adeguata risposta nella istituzione del SIOPE avviata già dall'art. 28 della legge finanziaria per il 2003, che, allo scopo di garantire la rispondenza dei conti pubblici alle condizioni previste dall'art. 104 del trattato istitutivo della Comunità europea, ha imposto di codificare in modo uniforme gli incassi, i pagamenti e i dati di competenza economica rilevati dalle amministrazioni pubbliche, costituendo quindi una nuova forma di raccordo contabile, statistico ed informatico diretto a superare le asimmetrie informative tra Stato ed amministrazioni locali — va oltretutto ricordato che proprio in forza dell'evoluzione delle procedure SIOPE, dal 2010 alle regioni non viene nemmeno più richiesto, perché ritenuto non più necessario, l'invio dei flussi trimestrali di cassa (si veda D.M. 23 dicembre 2009, n. 38666 — doc. allegato n. 2).

Anche l'esigenza del monitoraggio dei conti pubblici, che è certamente un aspetto essenziale di un modello di governance, ha poi trovato attuazione nei diversi decreti legislativi di attuazione della legge n. 42 del 2009, non solo nel rafforzamento della possibilità del controllo democratico dell'elettore, ma anche in specifiche articolazioni istituzionali e normative, come, ad esempio, in particolare, nel d.lgs. n. 118 del 2011, sull'armonizzazione dei sistemi contabili e finanche, per molteplici aspetti, nel d.lgs. n. 149 del 2011, relativo ai meccanismi premiali e sanzionatori (si pensi alla



introduzione di forme di bilanci certificati come la relazione di fine legislatura e di fine mandato, al potenziamento dei controlli sulla regolarità della gestione amministrativa e contabile, alle sanzioni per il mancato rispetto del Patto di stabilità, ecc.).

Sempre rispetto all'esigenza di assicurare un efficace controllo e monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica, la legge n. 196 del 2009, ha peraltro completato il quadro attraverso l'istituzione (art. 13) della Banca dati unitaria presso il Ministero dell'economia e delle finanze.

È pertanto in relazione all'evoluzione che ha condotto a questo nuovo contesto normativo e costituzionale che deve essere valutata la costituzionalità, in termini di ragionevolezza e di compatibilità con il quadro autonomistico degli enti territoriali, del ritorno al sistema di accentramento finanziario previsto dalla legge 29 ottobre 1984, n. 720 e della sospensione del sistema di Tesoreria mista introdotto dal d.lgs. n. 279 del 1997.

In questa valutazione deve essere anche considerato che la legislazione regionale nel frattempo si è espressa al riguardo, ad esempio, nel caso della Regione Piemonte, con la legge regionale n. 7 del 2001 che all'art. 3 ha specificato i criteri e i principi dell'ordinamento contabile della regione, indicandovi (comma 1, lett. a) «il conferimento di chiarezza e trasparenza ai documenti contabili al fine di consentire ai cittadini la massima conoscenza e comprensibilità dei fatti economici e contabili che riguardano l'attività della regione».

Tali principi sono stati poi dettagliati dal Regolamento regionale di contabilità n. 18/r del 2001, che all'articolo 34 disciplina il servizio di Tesoreria regionale (rinviando all'apposito Manuale operativo — doc. allegato n. 3 — secondo quando prevede l'art. 3 dello stesso regolamento) e all'art. 22, comma 1, prevede che «Le entrate sono riscosse dall'Istituto di credito che, sulla base di quanto previsto dall'art. 34, svolge la funzione di Tesoriere della regione. La riscossione delle entrate avviene mediante l'emissione di reversali di incasso e secondo le modalità previste nei manuali di cui all'art. 3».

Tale sistema si basa quindi sull'affidamento, tramite gara, ad un istituto di credito che attraverso una convenzione garantisce tassi attivi e passivi di particolare convenienza per la regione, oltre ad altri servizi utili a implementarne la capacità finanziaria. Tali convenzioni vengono stipulate sulla base della giacenza media di cassa, che tanto più è elevata, tanto più facilita l'ottenimento di condizioni favorevoli per la regione.

Nel caso di specie (doc. allegato n. 4) la convenzione in essere della Regione Piemonte permette di ottenere un tasso di interesse pari a 1,53 per cento lordo, che è superiore a quello ottenibile dal conto fruttifero della Banca d'Italia previsto dal ripristino del sistema di Tesoreria unica, fissato nella misura dell'1,00 per cento lordo, a decorrere dal 1° maggio 2011, dall'articolo unico del decreto 13 maggio 2011.

È evidente che le attuali condizioni di favore non potranno più essere ottenute dalla Regione — con una lesione di fatto della propria capacità contrattuale — che non solo subisce la perdita immediata del maggiore interesse attivo, ma si appresta a subire anche quella derivante dalla più che probabile rinegoziazione in senso sfavorevole, sulla stessa convenzione in essere e su quelle future, delle attuali condizioni generali, ivi inclusa quella relativa alla misura degli attuali interessi passivi (oggi previsti nella misura dello 0,99 per cento sulle anticipazioni di cassa), in forza del venir meno della giacenza media e quindi della convenienza dell'Istituto convenzionato.

Tale aspetto è stato messo in evidenza dalla audizione al Senato della Repubblica dell'Abi, dove si precisa: «La norma reca un forte impatto sul mercato dei servizi di tesoreria e di cassa, incide pesantemente sui contratti in corso in quanto comporta una alterazione degli equilibri contrattuali (di norma basati sulla previsione di giacenze); è suscettibile di comportare pesanti costi di gestione» (doc. allegato n. 5).

La stessa capacità amministrativa della regione è menomata rispetto alla possibilità di utilizzare le eccedenze di cassa derivanti dalla gestione della liquidità in forme ancora più remunerative, come ad esempio la sottoscrizione di contratti pronti contro termine o obbligazioni.

La capacità amministrativa della regione è ulteriormente menomata dalla prassi che impedisce di stabilire un contatto diretto con le Tesorerie provinciali della Banca d'Italia, dovendo necessariamente passare attraverso la mediazione dell'Istituto bancario che ha assunto le funzioni di Tesoriere regionale.

In altre parole, la perdita della gestione diretta della liquidità regionale si riflette sotto molteplici profili sulla capacità operativa della amministrazione regionale, dal momento che la stessa gestione delle priorità di pagamento è fortemente connessa alla gestione di cassa (si veda Punto C3/Priorità del Manuale operativo doc. allegato 3). Da questo punto di vista il comma 8 dell'articolo 35 del decreto-legge impugnato si pone in violazione anche della autonomia amministrativa della regione riconosciuta ai sensi dell'articolo 118, I e II comma, della Costituzione.



Da ultimo, sul punto, occorre considerare che il ripristino del sistema di Tesoreria unica collide in termini di incompatibilità con il processo di razionalizzazione, responsabilizzazione e di trasparenza della spesa regionale in materia di sanità prevista dagli articoli 20 e 21 del decreto legislativo n. 118 del 2011, emanato in attuazione della legge delega n. 42 del 2009.

Più precisamente, l'articolo 20, significativamente intitolato «Trasparenza dei conti sanitari e finalizzazione delle risorse al finanziamento dei singoli servizi sanitari regionali» dispone la «perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale» e all'articolo 21 (Accensione di conti di tesoreria intestati alla sanità), al fine di rendere operativa quella previsione, prevede:

«1. Per garantire trasparenza e confrontabilità dei flussi di cassa relativi al finanziamento del fabbisogno sanitario regionale standard:

a) le risorse destinate al finanziamento del fabbisogno sanitario regionale standard che affluiscono nei conti di tesoreria unica intestati alle singole regioni e a titolo di trasferimento dal Bilancio dello Stato e di anticipazione mensile di tesoreria sono versate in conti di tesoreria unica appositamente istituiti per il finanziamento del servizio sanitario nazionale e funzionanti secondo le modalità di cui all'articolo 7 del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279;

b) le ulteriori risorse destinate al finanziamento del Servizio sanitario nazionale sono versate in appositi conti correnti intestati alla sanità presso i tesorieri delle regioni secondo le modalità previste dall'articolo 77-*quater*, comma 2, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133».

Questa perimetrazione, funzionale a garantire trasparenza, verificabilità della spesa sanitaria e della misura del finanziamento con risorse proprie (lett. b, del comma 1, dell'art.21), viene travolta dalla disposizione del comma 8 dell'articolo 35, che non pare considerare in alcun modo l'esigenza di trasparenza e di corretta gestione della spesa sanitaria cui sono rivolte le previsioni citate, vanificando l'obbligo previsto — cui già peraltro la regione si è conformata accendendo un apposito conto intestato alla sanità —, riportando quindi in un unico indistinto contenitore statale i flussi di liquidità regionali.

Questa circostanza prefigura, pertanto, un altro sintomo di irragionevolezza della disposizione impugnata, a ulteriore dimostrazione della lesione della autonomia regionale, vulnerata anche in relazione alla propria potestà legislativa in materia di organizzazione sanitaria.

La medesima lesione dell'autonomia finanziaria costituzionalmente riconosciuta si verifica anche per gli altri enti territoriali, cui sono parimenti estendibili, a eccezione dell'ultimo aspetto citato relativo solo alla spesa sanitaria, le osservazioni precedenti.

È solo utile in proposito segnalare che in alcune convenzioni con gli istituti bancari che svolgono il servizio di tesoreria sono stati inclusi accordi per la cessione pro soluto dei crediti verso l'Ente territoriale, rimediando in questi termini ai possibili tempi lunghi di pagamento delle imprese (vedi doc. allegato n. 6: Convenzione in essere della Provincia di Torino). Si tratta di servizi che non potranno più essere ottenuti per effetto del venir meno delle giacenze di cassa, con un danno per tutto il sistema territoriale.

È altresì opportuno segnalare che in molte situazioni, come ad esempio quella del territorio della regione Piemonte, caratterizzate dalla presenza di piccoli comuni (su 1.206 comuni, 1.071 hanno meno di 5.000 abitanti) è probabile anche il rischio che, per effetto del venir meno della giacenza di cassa, si verifichi il venir meno della convenienza di qualsiasi istituto di credito ad assumere il servizio di tesoreria, con possibilità di vedere andare deserte le gare di affidamento del servizio, previste dall'articolo 210 del d.lgs. n. 267 del 2000.

La disposizione del comma 8 dell'art. 35 del decreto-legge impugnato, ripristinando il sistema di Tesoreria unica anche per province e comuni, per quanto complessivamente descritto, determina quindi una menomazione della capacità amministrativa e finanziaria degli enti locali, che si ripercuote in una lesione della stessa autonomia regionale, non solo in forza della stretta connessione tra capacità finanziaria e trasferimento delle funzioni amministrative che la regione, ai sensi dell'art. 118, I e II, comma può disporre a favore degli enti locali, ma anche in relazione alla circostanza che anche la liquidità derivante dal gettito dei tributi locali istituiti dalla legge regionale risulterebbe soggetto al regime della Tesoreria unica.

Questa ecc.ma Corte in più occasioni (sentenze n. 95 del 2007, n. 417 del 2005, n. 196 del 2004 e n. 533 del 2002) ha ritenuto che le Regioni siano legittimate a denunciare la legge statale anche per la violazione di competenze degli enti locali, perché «la stretta connessione [...] tra le attribuzioni regionali e quelle delle autonomie locali consente di ritenere che la lesione delle competenze locali sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali».



Per i motivi qui illustrati il comma 8 dell'art. 35 del decreto-legge impugnato, ripristinando per regioni, inclusi gli enti del comparto sanitario, province e comuni un sistema di accentramento finanziario (e non quindi di mero coordinamento) configurato in ben altra stagione della storia dell'autonomia finanziaria e normativa degli enti territoriali, risulta, in sintesi, violare gli articoli 3, 117, III e IV comma, 118, I e II comma, 119 della Costituzione, nonché il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 della Costituzione, dal momento che nessuna intesa è stata prevista con gli enti territoriali (a quest'ultimo riguardo basti ricordare come questa ecc.ma Corte nella sentenza n. 31 del 2005, abbia dichiarato l'illegittimità del comma 3 dell'articolo 26 della legge n. 289 del 2003 in quanto la previsione ivi contenuta — pur se relativa alla competenza statale sul «coordinamento informativo statistico ed informatico» —, nella parte in cui contemplava il mero parere della Conferenza unificata, non era stata ritenuta misura adeguata a garantire il rispetto del principio di leale collaborazione, poiché in ogni caso la disposizione presentava un contenuto precettivo idoneo a determinare una forte incidenza sull'esercizio concreto delle funzioni proprie della materia «organizzazione amministrativa delle regioni e degli enti locali», con ciò rendendo indispensabile garantire un più incisivo coinvolgimento nella fase di attuazione delle disposizioni attraverso il corretto ricorso allo strumento dell'intesa).

Né può costituire un'attenuazione dei suddetti profili di incostituzionalità il carattere non definitivamente abrogativo, bensì meramente «sospensivo» della disposizione impugnata, che anzi ne evidenzia ulteriormente il carattere di irragionevolezza. La disposizione, infatti, finisce per vanificare un sistema ormai radicato, oltretutto costruito dopo una non breve sperimentazione, creando per un periodo temporaneo un'alterazione destinata a produrre perdite finanziarie, problemi applicativi, ritardi nei pagamenti, e altri probabili disfunzioni che non appaiono pienamente giustificati in relazione ai benefici ritraibili considerando l'intero sistema che compone la Repubblica ai sensi dell'art. 114 della Costituzione. Secondo la Relazione tecnica, infatti, con la norma in esame si prevede l'afflusso presso la tesoreria statale di almeno 8,6 miliardi di euro, quali media delle risorse detenute presso il sistema bancario da regioni, province, comuni, comunità montane, unioni di comuni, enti del comparto sanità, università e dipartimenti universitari. Sempre secondo la Relazione tecnica l'afflusso di risorse proprie dei suddetti enti presso la tesoreria statale (sul sottoconto fruttifero con interesse pari attualmente all'uno per cento) si tradurrà in una minore emissione di titoli del debito pubblico, che dovrebbe comportare un risparmio per lo Stato stimato in 320 milioni di euro nel 2012, 150 milioni nel 2013 e 150 milioni nel 2014. Se tale è l'effettivo obiettivo, indicato nella Relazione tecnica, cui è rivolta la norma, occorre però considerare che per ottenere questo risultato — pur in se stesso importante nella contingenza attuale — viene travolto un sistema consolidato e rispettoso dell'autonomia territoriale, soprattutto relativo a un comparto di spesa che — anche per effetto degli intervenuti processi di decentramento delle funzioni legislative e amministrative — in base ai dati 2008, ammonta per le regioni a 179.723 milioni di euro (escludendo le spese per rimborso di prestiti e le contabilità speciali), di cui 136.851 nelle RSO, (119.443 di spesa corrente e 17.407 in c/capitale); per le province a 13.782 milioni di euro (al netto di rimborso prestiti e spese per servizi per conto terzi), di cui 12.060 nelle RSO (7.952 di spesa corrente e 4.108 in c/capitale totale); per i comuni a 73.923 milioni di euro, (al netto di rimborso prestiti e spese per servizi per conto terzi), di cui 61.303 nelle RSO (41.305 spesa corrente e 19.997 in c/capitale).

2. — Illegittimità costituzionale dell'art. 35, comma 9, per violazione degli articoli 3, 117, III, IV e VI comma, 118, I e II comma, 119 della Costituzione e del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 della Costituzione.

Al comma 9, l'articolo 35 del decreto impugnato prevede che il 50 per cento delle liquidità degli enti, depositate presso il sistema bancario, debbano essere versate entro il 29 febbraio 2012 sulle contabilità speciali fruttifere della tesoreria statale, e il restante 50 per cento entro il 16 aprile 2012. È altresì prevista l'emanazione, entro il 30 aprile 2012, di un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze - Dipartimento del Tesoro, per l'individuazione degli investimenti finanziari che devono essere smobilizzati entro il 30 giugno 2012 affinché le relative risorse siano versate sulle contabilità speciali aperte presso la tesoreria statale.

In questi termini la disposizione costituisce il risvolto operativo del comma precedente e in relazione ad essa, pertanto, si deducono per i medesimi motivi e profili, gli stessi vizi di incostituzionalità prima evidenziati.

Si aggiungono però ulteriori aspetti sintomatici della irragionevolezza della disposizione, che pretende di avere un'immediata operatività (la prima tranche deve essere versata entro il 29 febbraio 2012 sulle contabilità speciali fruttifere della tesoreria statale) senza considerare la necessità, per un cambiamento così radicale, di prevedere un periodo transitorio.

Le disfunzioni cui da luogo questa previsione sono evidenziate nel documento presentato dall'Abi nel corso dell'audizione al Senato della Repubblica (doc. allegato n. 5), laddove si evidenzia «l'effetto già di per sé dirompente della nuova disposizione», con la difficoltà di attivare «sistemi di gestione complessi», «con meccanismi di regolazione giornaliera in Banca d'Italia delle somme incassate». Essa emerge altresì dal decreto Ministeriale (doc. allegato n. 7) n. 118629 - Dipartimento della ragioneria generale dello Stato - IGEPa del 8 agosto 2012 che all'articolo 4 (Accesso ai dati della tesoreria unica) afferma: «Gli enti ed organismi pubblici soggetti al sistema di tesoreria unica accedono alle



informazioni riguardanti la movimentazione della propria contabilità speciale con le modalità previste all'articolo 3. A tale scopo all'interno del sito SIOPE è istituita una specifica sezione», ma non dice da quando sarà effettivamente disponibile (ad oggi non ancora attivata, si veda : SIOPE doc. allegato n. 8).

In questi termini si evidenziano le difficoltà applicative della disposizione impugnata, perché nel breve periodo, cui pure opera l'obbligo della disposizione, non saranno presumibilmente disponibili né adeguati sistemi operativi dei tesorieri, né la specifica sezione del SIOPE, limitando fortemente quindi la capacità amministrativa degli enti territoriali che non potranno disporre, come invece avviene attualmente, di tutte le tempestive informazioni relative alla giacenza di cassa necessarie all'attività di previsione e riprogrammazione dei flussi finanziari.

Un altro aspetto del comma 9 dell'art. 35 del decreto impugnato deve essere poi considerato: si impone l'obbligo di smobilizzare entro il 30 giugno 2012 — affinché le relative risorse siano versate sulle contabilità speciali aperte presso la tesoreria statale — gli investimenti finanziari effettuati da regioni ed enti locali, prevedendo che gli investimenti destinati a ricadere nel suddetto obbligo saranno individuati, entro il 30 aprile 2012, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze - Dipartimento del Tesoro.

Sarà quindi il citato decreto ministeriale ad individuare, senza che la disposizione del comma 9 stabilisca alcun criterio (con ulteriore, peraltro, danno per le possibilità di programmazione degli enti territoriali), a quali forme di investimento finanziario si applicherà l'obbligo di smobilizzo a carico degli enti territoriali. Tale procedura, intervenendo con un decreto ministeriale di carattere normativo, sebbene non sia qualificato come tale, nell'ambito della competenza legislativa concorrente relativa al coordinamento della finanza pubblica, risulta violare anche il comma VI dell'art. 117 della Costituzione.

Va peraltro ricordato che questa ecc. ma Corte nella sentenza n. 425 del 2004 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme dell'art. 3 della legge 24 dicembre 2003, n. 350 che attribuivano al Ministro dell'economia e delle finanze, sentito l'ISTAT, il potere di disporre, con proprio regolamento, modifiche alle predefinite (dalla stessa legge) tipologie di indebitamento e di investimenti, perché in tal modo operava una sostanziale delegificazione senza alcuna predeterminazione di criteri atti a delimitare la discrezionalità dell'esecutivo nazionale. Secondo la sentenza: «una siffatta previsione presupporrebbe il rispetto del principio di legalità sostanziale, in forza del quale l'esercizio di un potere politico-amministrativo incidente sull'autonomia regionale (nonché sull'autonomia locale) può essere ammesso solo sulla base di previsioni legislative che predeterminino in via generale il contenuto delle statuizioni dell'esecutivo, delimitandone la discrezionalità (cfr. sentenze n. 150 del 1982, n. 384 del 1992, n. 301 del 2003)».

3. — Illegittimità costituzionale dell'art. 35, comma 10, per violazione degli articoli 3, 117, III e IV comma, 118, I e II comma, 119 della Costituzione e del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 della Costituzione.

Il comma 10 dell'art. 35 del decreto-legge impugnato stabilisce che, fino al completo riversamento delle suddette risorse sulle contabilità speciali, per far fronte ai propri pagamenti gli enti ed organismi pubblici di cui al comma 8 devono utilizzare prioritariamente le risorse esigibili depositate presso tesorieri e cassieri, trasferendo gli eventuali vincoli di destinazione sulle somme depositate presso la tesoreria statale.

In questo modo si vincolano gli istituti che gestiscono i servizi di tesoreria regionali e locali a utilizzare prioritariamente le risorse residue, giacenti sui conti degli enti territoriali (e relative alle loro entrate proprie), già nella fase transitoria e prima ancora del completo riversamento nella tesoreria statale, con una ulteriore lesione dell'autonomia degli enti territoriali e delle rispettive capacità di programmazione.

Tale disposizione, in termini analoghi alla precedente, costituisce quindi un risvolto operativo del comma 8 del decreto-legge impugnato, in relazione ad essa, pertanto, si deducono per i medesimi motivi e profili, gli stessi vizi di incostituzionalità prima evidenziati.

4. — Illegittimità costituzionale dell'art. 35, comma 13, per violazione degli articoli 3, 117, III e IV comma, 118, I e II comma, 119 della Costituzione e del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 della Costituzione.

Il comma 13 dispone, infine, la possibilità, per effetto delle disposizioni di cui ai precedenti commi, di rinegoziare i contratti di tesoreria in essere, con diritto di recedere dal contratto in caso di mancato accordo. È chiaro che, come già in precedenza evidenziato, venendo meno la giacenza della liquidità, gli istituti bancari non avranno interesse a mantenere le condizioni più favorevoli accordate agli enti territoriali nelle convenzioni di tesoreria sotto la vigenza del regime di Tesoreria mista. Gli enti territoriali quindi subiranno una rinegoziazione in senso sfavorevole, cui la disposizione del comma 13 offre copertura stabilendo *ex lege* la possibilità del recesso in caso di mancato accordo sulla rinegoziazione.

Tale disposizione del comma 13, in termini analoghi alle precedenti, costituisce quindi un risvolto operativo del comma 8 dell'art. 35 del decreto-legge impugnato, che presuppone e richiama; in relazione ad essa, pertanto, si deducono per i medesimi motivi e profili, gli stessi vizi di incostituzionalità evidenziati riguardo al comma 8.



Istanza di sospensione.

La Regione Piemonte chiede che codesta ecc.ma Corte, nelle more del giudizio di legittimità costituzionale delle disposizioni del decreto-legge qui censurate, sospenda l'esecuzione dei commi 8, 9, 10 e 13 dell'articolo 35 del decreto-legge n. 1 del 24 gennaio 2012, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 19 del 24 gennaio 2012 - Supplemento ordinario - n. 18, recante: «Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività», ai sensi dell'art. 35 della legge n. 87/1953, come sostituito dall'art. 9 della legge n. 131/2003, che tanto consente in presenza di un rischio di pregiudizio grave e irreparabile all'interesse pubblico o per i diritti dei cittadini.

Le disposizioni censurate impongono alla Regione Piemonte, agli enti del comparto sanitario e agli enti territoriali di provvedere a versare sulle contabilità speciali fruttifere della tesoreria statale, entro il 29 febbraio 2012, il 50 per cento delle liquidità dei suddetti enti depositate presso il sistema bancario, e il restante 50 per cento entro il 16 aprile 2012.

Si tratta di adempimenti che richiedono interventi complessi e onerosi sul piano finanziario ed organizzativo, con riflessi sulle convenzioni in corso e sulla capacità operativa del sistema degli enti territoriali.

Risponde all'interesse generale evitare l'avvio di un processo di tali dimensioni — che avrebbe effetti irreversibili sulle istituzioni — prima che ne sia approfonditamente valutata la compatibilità costituzionale.

P. Q. M.

Chiede che l'ecc. Corte costituzionale:

sospenda l'esecuzione dell'articolo 35, commi 8, 9, 10 e 13 del decreto-legge n. 1 del 24 gennaio 2012, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 19 del 24 gennaio 2012 - Supplemento ordinario - n. 18, recante: «Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività»;

dichiari la illegittimità costituzionale dell'articolo 35, commi 8, 9, 10 e 13 del decreto-legge n. 1 del 24 gennaio 2012, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 19 del 24 gennaio 2012 - Supplemento ordinario - n. 18, recante: «Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività» per violazione degli articoli 3, 117, III, IV e VI comma della Costituzione, 118 e 119 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione di cui all'articolo 120 della Costituzione.

Si depositano:

- 1) delibera della Giunta Regionale n. 3-3434 del 21 febbraio 2012, di autorizzazione a proporre ricorso e affidamento dell'incarico di patrocinio per la difesa regionale;
- 2) D.M. 23 dicembre 2009 sulla cessazione dell'obbligo di invio dei dati della trimestrale di cassa;
- 3) manuale operativo di contabilità della Regione Piemonte;
- 4) convenzione in essere della Regione Piemonte con il proprio istituto tesoriere;
- 5) audizione di Abi presso il Senato della Repubblica, X Commissione (Industria, commercio, turismo);
- 6) convenzione per la cessione pro soluto della Provincia di Torino;
- 7) D. M. n. 118629 - Dipartimento della ragioneria generale dello Stato - IGEP A dell'8 febbraio 2012;
- 8) SIOPE, schermata iniziale.

Torino-Roma, addì 28 febbraio 2012

Avv. prof. ANTONINI



n. 39

*Ordinanza del 9 dicembre 2011 emessa dal G.I.P. del Tribunale di Bolzano
nel procedimento penale a carico di H.A.*

Circolazione stradale - Reato di guida sotto l'influenza dell'alcool per conducenti di età inferiore a ventuno anni, per i neo-patentati e per chi esercita professionalmente l'attività di trasporto di persone e cose - Disciplina - Mancata previsione tra le disposizioni applicabili, tramite rinvio ai commi da 3 a 6, 8 e 9 dell'art. 186 del codice della strada, della disposizione di cui al comma 9-bis del medesimo articolo, secondo cui al conducente comune, nella fattispecie analoga, la pena detentiva e pecuniaria può essere sostituita con quella del lavoro di pubblica utilità - Disparità di trattamento rispetto a quanto previsto per le medesime categorie di soggetti nel caso di guida in stato di alterazione psico-fisica per uso di sostanze stupefacenti - Violazione del principio della finalità rieducativa della pena.

- Codice della strada (d.lgs. 30.4.1992, n. 285), art. 186-bis, comma 6.
- Costituzione, artt. 3 e 27, comma terzo.

IL TRIBUNALE

Ha emesso la seguente ordinanza di remissione alla Corte costituzionale - nel procedimento n. 1184/11 Reg. GIP - 7824/10 RGNR;

Nei confronti di H.A., nato a Bolzano il 28 febbraio 1991, difeso di fiducia dagli avv.ti Sonia Liberti e Osvaldo Valenti del Foro di Bolzano;

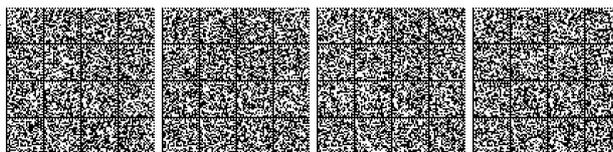
Imputato della contravvenzione di cui all'art. 186, commi 1, 2 lett. c), 2-sexies e 186-bis comma 1 lett. A) del d.lgs. n. 285 del 30 aprile 1992 (codice della strada), per aver guidato il veicolo targato CH633KY in stato di ebbrezza (1,72 e 1,79 g/l) in conseguenza dell'uso di bevande alcoliche, con l'aggravante di aver commesso il fatto tra le ore 22,00 e le ore 7,00.

Accertato in Bolzano il 29 ottobre 2010 alle ore 03:33.

Premesso che come risulta dalla comunicazione della notizia di reato del 3 novembre 2010 della Questura di Bolzano, l'odierno imputato H.A. o è stato fermato da una pattuglia della Squadra Volante nel Comune di Bolzano, nella notte del 29 ottobre 2010, mentre era alla guida della autovettura di sua proprietà modello Alfa Romeo 146 targata CH633KY, nell'ambito di un normale controllo stradale. Poiché il guidatore presentava i tipici sintomi dell'ebbrezza alcolica veniva sottoposto ad accertamento mediante etilometro. Nelle due prove eseguite a distanza temporale prevista, risultava un tasso alcolico rispettivamente di 1,72 g/l e 1,79 g/l, compreso dunque nella fattispecie di cui al comma 2, lett. c) dell'art. 186 del d.lgs. n. 285/1992 (c.d. codice della strada) che riguarda appunto l'accertamento di un tasso etilico superiore a 1,5 g/l. Risultava inoltre applicabile la disciplina di cui all'art. 186-bis comma 1 lett. A), in relazione al fatto che il guidatore avesse meno di 21 anni di età.

Stante l'evidenza della prova, il GIP, su richiesta del P.M., emetteva nei confronti del H.A. il decreto penale di condanna n. 642/11 del 28 maggio 2011 con cui condannava l'imputato (per l'ipotesi di reato sopra riportata) alla pena di € 20.900,00 di ammenda sulla base del seguente calcolo: pena base mesi sei di arresto ed euro 1.500,00 di ammenda, aumentata ex art. 186 comma 2-sexies a mesi sei di arresto ed euro 2.000,00 di ammenda, ulteriormente aumentata ex art. 186-bis comma 3 a mesi otto di arresto ed euro 2.700,00 di ammenda, ridotta per concessione attenuanti generiche a mesi cinque e giorni 10 di arresto ed euro 1.800,00 di ammenda ed ulteriormente ridotta ex art. 459 comma 2 c.p.p. a mesi due giorni 20 di arresto ed € 900,00 di ammenda, con sostituzione della pena detentiva nella corrispondente pena pecuniaria dell'ammenda per euro 20.000,00. Il tutto oltre alla sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente di guida per otto mesi;

I difensori dell'imputato, muniti di procura speciale, hanno proposto opposizione al predetto decreto penale di condanna, chiedendo, ex art. 444 c.p.p., l'applicazione di una pena finale di mesi tre giorni 17 di arresto ed euro 1.200,00 di ammenda, subordinando la richiesta alla sostituzione della pena con l'effettuazione di un corrispondente numero di ore di lavori di pubblica utilità presso il Pensionato e Centro di degenza per anziani di S. Paolo di Appiano, il tutto in applicazione del comma 9-bis del citato art. 186 del d.lgs. n. 285/1992; hanno prodotto dichiarazione di disponibilità dell'Ente convenzionato allo svolgimento delle ore di lavoro. Già nell'istanza di patteggiamento i difensori sollevavano la questione di costituzionalità che poi verrà di seguito precisata.



All'udienza del 31 ottobre 2011, fissata dal GIP per discutere dell'istanza di atteggiamento, veniva affrontata la questione dell'impossibilità di applicare la richiesta sostituzione della pena, per il mancato richiamo del citato comma 9-*bis* nel comma 6 dell'art. 186-*bis* del d.lgs. n. 285/1992, articolo che detta una disciplina speciale (con fattispecie punitiva allargata anche ad un tasso etilico tra 0 e 0,5 g/l e pene molto più severe) per i conducenti infraventunenni, quale è l'imputato H.A. — nato il 28 febbraio 1991 — (oltre che per i neopatentati, gli autotrasportatori e per i conducenti di mezzi pesanti e di autobus); infatti, il comma 6 dell'art. 186-*bis* prevede che anche per le predette categorie di conducenti «si applicano le disposizioni di cui ai commi da 3 a 6, 8 e 9 dell'art. 186» e non quindi il comma 9-*bis*, peraltro introdotto dalla medesima legge che ha introdotto anche l'art. 186-*bis*.

Alla stessa udienza quindi la difesa sollevava eccezione di incostituzionalità della norma da ultimo citata per la disparità di trattamento che essa veniva a creare rispetto alla disciplina dell'art. 187 C.d.S che, per le medesime categorie di conducenti, qualora trovati alla guida sotto l'effetto di sostanze stupefacenti, prevede, invece, espressamente al comma 8-*bis* la possibilità di sostituire la pena con l'effettuazione di lavori di pubblica utilità;

1. La questione di costituzionalità.

La questione di costituzionalità sottoposta al vaglio di codesta Corte può così riassumersi:

se sia costituzionalmente legittimo, ai sensi degli artt. 3 e 27 comma 3 della Costituzione, il comma 6 dell'art. 186-*bis* del d.lgs. nella parte in cui, in relazione alle categorie di guidatori «a rischio» enucleate dal comma 1 dello stesso art. 186-*bis* (e precisamente neopatentati, infraventunenni, autotrasportatori e guidatori di mezzi pesanti e autobus) allorché fermati alla guida in stato di ebbrezza alcolica, richiama «le disposizioni di cui ai commi da 3 a 6, 8 e 9 dell'art. 186» del medesimo decreto e non anche quella del comma 9-*bis* che concede al guidatore comune, fermato nelle medesime condizioni di effettuare, in sostituzione della pena, lavori di pubblica utilità di durata corrispondente e per tale via estinguere il reato, dimezzare il periodo di sospensione della patente ed evitare la confisca del veicolo.

Ciò non tanto in relazione alla diversità di trattamento tra «guidatori ordinari» e «guidatori particolari» ex art. 186-*bis*, quanto proprio tra guidatori appartenenti a quest'ultima categoria. Infatti, proprio i guidatori di cui all'art. 186-*bis*, tra i quali per quello che qui interessa gli infraventunenni, allorché fermati alla guida di un veicolo sotto l'effetto di stupefacenti, in forza del disposto di cui all'art. 187 comma 8-*bis*, sono ammessi, come tutti gli altri guidatori, fermati nelle medesime alterate condizioni, al beneficio dei lavori di pubblica utilità in sostituzione della pena.

In altri termini: come si spiega che il medesimo soggetto, in ipotesi infraventunenne, trovato alla guida in stato di ebbrezza sia ritenuto dal legislatore, in considerazione della sua giovane età e della inesperienza, più pericoloso del comune guidatore ebbro e conseguentemente gli sia precluso l'accesso ad una causa speciale di estinzione della pena, mentre ove colto alla guida, in stato di alterazione psico fisica per la provata assunzione di stupefacenti, possa attraverso l'ammissione ai lavori di pubblica utilità, estinguere il reato ed evitare la confisca del veicolo?

2. Sulla rilevanza della questione.

Sulla base della c.n.r. della Questura di Bolzano e dell'allegata annotazione di P.G. della Squadra Volante di data 29 ottobre 2010 nonché delle risultanze delle prove mediante etilometro, evidente è la colpevolezza dell'imputato, come pure, trattandosi di soggetto infraventunenne, l'inquadramento del fatto — reato nell'ambito dell'art. 186-*bis* del d.lgs. n. 285/1992 in relazione all'art. 186 comma 2, lett. c) del medesimo decreto.

L'interpretazione e l'applicazione di detta norma sono, dunque, imprescindibili nel caso in oggetto.

Ciò chiarito in merito al fatto e rimandando al punto 3 la disamina circa l'effettiva sussistenza dell'ipotizzata disparità di trattamento ossia della non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità proposta, occorre ora innanzitutto accertarne la rilevanza e, quindi, verificare se tale disparità di trattamento possa essere altrimenti eliminata in via interpretativa dal giudice ordinario.

2.1 Lo scrivente è consapevole del fatto che altro Tribunale (nella specie quello di Rovereto) ritiene di aver trovato una soluzione pratica al problema, qualificando la fattispecie di cui all'art. 186-*bis* C.d.S. come circostanza aggravante del precedente art. 186 e ritenendo perciò non necessario un espresso richiamo al comma 9-*bis* di detto articolo, in quanto l'art. 186 sarebbe applicabile per ciò stesso nella sua interezza anche alla fattispecie del 186-*bis*. Detta tesi, tuttavia, appare impraticabile sotto molteplici profili.

2.1.1 Innanzitutto, partendo dal postulato che il citato art. 186-*bis* introduca solo un'aggravante del precedente art. 186 C.d.S. ci si scontra inevitabilmente con il dettato normativo dello stesso art. 186-*bis* che espressamente richiama, al comma 6, soltanto alcune delle disposizioni del precedente articolo, il che pare escludere, implicitamente, quelle non richiamate, tra cui appunto quella di cui al comma 9-*bis* che consente di sostituire la pena con l'effettuazione di lavori di pubblica utilità di durata corrispondente secondo i criteri di conversione predeterminati dal legislatore.

2.1.2 Conseguentemente, se si afferma che tutte le disposizioni dell'art. 186 sono comunque applicabili al successivo art. 186-*bis*, perché questo si limita ad introdurre un'aggravante, occorre a questo punto spiegare a cosa serva il



disposto del comma 6 di quest'ultimo articolo, giusto il quale «si applicano le disposizioni di cui ai commi da 3 a 6, 8 e 9 dell'art. 186».

La tesi, giusta la quale detti richiami avrebbero la funzione di evidenziare che anche per la fattispecie di cui all'art. 186-*bis* trova applicazione la stessa procedura di accertamento dello stato di ebbrezza, è palesemente contraddittoria rispetto all'assunto da cui muove, ossia dal fatto che detto articolo introduce unicamente una circostanza aggravante, assunto in relazione al quale tutte le disposizioni dell'art. 186, senza necessità di richiami, divengono applicabili tout court.

2.1.3 Appare evidente, invece, il fatto che se tutte le disposizioni di cui all'art. 186 fossero applicabili alla fattispecie del 186-*bis* il rinvio ad alcune di esse, specificamente individuate dal predetto comma 6, sarebbe privo di qualsiasi concreta utilità ed anzi del tutto illogico.

2.1.4 Un'interpretazione che conduca a ritenere inutile e dunque *tamquam non esset* una disposizione è preclusa in radice al giudice ordinario: qualsivoglia interpretazione, quand'anche finalizzata a rendere aderente ai principi costituzionali il dettato normativo, è ammissibile finché la norma si presti ad essere piegata ad un nuovo o diverso significato, ossia, sostanzialmente, sia possibile scegliere tra (almeno) due diverse alternative, non quando conduca ad una sostanziale abrogazione della norma, che compete solo al legislatore stesso o al Giudice delle Leggi.

2.2 Attenendosi al principio testé enunciato e volendo quindi dare un senso ai richiami di cui al comma 6 dell'art. 186-*bis* (a mente del quale, come detto, «si applicano le disposizioni di cui ai commi da 3 a 6, 8 e 9 dell'art. 186») deve concludersi che il legislatore abbia inteso creare un'autonoma fattispecie di reato e consapevolmente escluso che le disposizioni non richiamate possano trovare applicazione alla fattispecie in oggetto, salvo a ritenere che alcuna di esse, quale appunto il comma 9-*bis* sull'effettuazione dei lavori di pubblica utilità in sostituzione della pena, non sia stata richiamata per una mera svista.

2.2.1 Se si opta per la prima ipotesi, il giudice ordinario non può adottare un'interpretazione *contro legem*, in quanto contravverrebbe la precisa scelta del legislatore di adottare per categorie di guidatori ritenute maggiormente a rischio (neopatentati, infraventunenni, autotrasportatori e conducenti di mezzi pesanti e di autobus) un trattamento sanzionatorio più severo, precludendo ai medesimi il «*commodus discessus*» di estinguere il reato tramite la positiva effettuazione di lavori di pubblica utilità.

2.2.2 L'ipotesi di una mera svista del legislatore postula, invece, che, sulla base dell'analisi dell'*iter* legislativo, possa con certezza affermarsi che fosse comunque intenzione del legislatore (art. 12 comma 1 delle preleggi) quella di introdurre la predetta possibilità di estinguere il reato anche per la fattispecie di cui all'art. 186-*bis*, oppure che una tale volontà possa comunque dirsi oggettivata nella *ratio legis*.

2.2.3 Sennonché deve innanzitutto escludersi che il mancato richiamo del citato comma 9-*bis* dell'art. 186 nel comma 6 dell'art. 186-*bis* sia il frutto, come talora avviene, di un difettoso coordinamento di norme succedutesi nel tempo, posto che — e trattasi nella specie di un dato particolarmente significativo — entrambe le disposizioni sono state introdotte dalla medesima legge (la n. 120 del 29 luglio 2010).

2.2.4 Inoltre, nessun elemento decisivo emerge dai lavori preparatori, posto che né nelle bozze della legge n. 120/2010, e dell'art. 186-*bis* in particolare, né nelle note esplicative che le corredano si fa minimamente accenno, neppure implicito, al problema in oggetto e men che meno ad un'intenzione esplicita di estendere alle categorie di guidatori considerate dall'art. 186-*bis* il beneficio di cui al citato comma 9-*bis*.

2.2.5 Va, peraltro, anche evidenziato come la medesima legge n. 120/2010, che ha introdotto per il guidatore comune la possibilità di estinguere il reato con l'effettuazione di lavori di pubblica utilità e, in pari tempo, la fattispecie dell'art. 186-*bis* per le categorie di guidatori ritenute più a rischio, ha anche introdotto per queste ultime (neopatentati, infraventunenni, autotrasportatori e guidatori di mezzi pesanti ed autobus) le corrispondenti modifiche all'art. 187 ed ivi previsto indistintamente al comma 8-*bis* la possibilità per tutti i guidatori sotto effetto di stupefacenti, ancorché appartenenti alle predette categorie, di accedere ai lavori di pubblica utilità purché i tossicodipendenti si sottopongano anche ad un programma terapeutico e socio - riabilitativo.

2.2.6 Detta norma crea appunto quella disparità di trattamento rispetto al regime sanzionatorio del precedente art. 186-*bis*, che costituisce il motivo per cui viene ora sollevata la questione di costituzionalità dell'art. 186-*bis*, comma 6.

2.2.7 Anche, questo dato, tuttavia, non si presta ad un'interpretazione univoca della volontà del legislatore di estendere in ogni caso alla predetta categoria di guidatori questa modalità di estinzione del reato, posto che insuperabile appare l'obiezione che la differente regolamentazione delle due fattispecie potrebbe essere il frutto di una precisa scelta (secondo i noti brocardi «*ubi lex voluit dixit, ubi noluit non dixit*» e «*in claris non fit interpretatio*»), ancorché di dubbia



costituzionalità, intesa ad incentivare i tossicodipendenti a sottoporsi ad un programma terapeutico. La contestualità con cui è avvenuta l'introduzione di tutte le norme considerate non fa che rafforzare detta eventualità.

2.2.8 In proposito, rilevante è anche la considerazione che in data 9 novembre 2010, ossia alcuni mesi dopo l'entrata in vigore delle norme in oggetto, è stato presentato al Senato della Repubblica il disegno di legge n. 2436, il cui art. 2 prevede espressamente l'inserimento nel comma 6 dell'art. 186-*bis* del richiamo al comma 9-*bis* dell'art. 186, ossia appunto la possibilità anche per i neopatentati sorpresi alla guida in stato di ebbrezza di accedere ai lavori di pubblica utilità. Il fatto che detto disegno di legge, a distanza di oltre un anno, non sia stato ancora approvato, costituisce un ulteriore elemento per escludere che possa desumersi un'originaria intenzione del legislatore di applicare questo strumento di estinzione del reato anche alla fattispecie di cui all'art. 186-*bis*. Se, infatti, il medesimo esito fosse raggiungibile in via interpretativa non vi sarebbe alcun bisogno della modifica proposta.

2.3 Altrettanto inefficace si rivela l'analisi della *ratio legis*. L'art. 186-*bis* se da un lato si rivolge ad alcune specifiche categorie di guidatori ritenute più a rischio e quindi si pone in rapporto di specialità rispetto alla disciplina dettata per il guidatore comune dal precedente art. 186, dall'altro inasprisce rispetto ad esse il regime sanzionatorio sotto un duplice profilo:

a) perché per l'illecito amministrativo (tasso etilico inferiore a 0,8 g/l) elimina la soglia minima di punibilità, introducendo una sanzione amministrativa anche per l'ipotesi di una percentuale minima di alcool nel sangue (quale quella offerente ad un tasso etilico tra 0 e 0,5 g/l, giuridicamente irrilevante per il guidatore comune);

b) perché per l'illecito penale (tasso etilico superiore a 0,8 g/l) esso comporta un aumento di pena nella misura da un terzo alla metà sia rispetto alla fattispecie di cui all'art. 186 comma 2 lett. b) (tasso etilico compreso tra 0,8 e 1,5 g/l) che a quella di cui all'art. 186 comma 2 lett. c) (tasso etilico superiore ad 1,5 g/l) e comporta altresì un aggravamento delle sanzioni accessorie.

Rispetto a tale inasprimento del regime sanzionatorio, la scelta se ammettere o meno il reo al beneficio della sostituzione della pena con l'effettuazione di lavori di pubblica utilità, come avviene nel successivo art. 187, appare neutra se non addirittura in controtendenza. Essa è, comunque, estranea alla *ratio legis*, rappresentando un beneficio che sta alla discrezione del legislatore concedere o non concedere, ovviamente nei limiti in cui una tale scelta sia costituzionalmente corretta.

2.3.1 Ne consegue che, di fronte ad una norma, quale quella del comma 6 dell'art. 186-*bis*, che a ben vedere già sul piano letterale non pone dubbi interpretativi di sorta, non pare superabile il disposto dell'art. 12 comma 1 delle disposizioni sulla legge in generale, a mente del quale «nell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse, e dalla intenzione del legislatore». Infatti, se la questione che si prospetta non è, in realtà, quella di superare un dubbio interpretativo ma unicamente quella di eliminare una disparità di trattamento rispetto al dettato di un'altra norma, non può addivenirsi ad un'armonizzazione delle due disposizioni introducendo fittiziamente nell'una ciò che essa non dice o espressamente esclude.

2.4 Neppure può sanarsi la disparità di trattamento tra la disciplina dell'art. 186-*bis* e quella del 187, ricorrendo all'analogia in *bonam partem* con quest'ultima norma perché, non essendovi una lacuna dell'ordinamento, difetta in radice la possibilità di ricorrere alla disciplina dettata per una fattispecie analoga. Il ricorso allo strumento dell'analogia presuppone, infatti, a mente dell'art. 12 comma 2 delle preleggi, l'assenza di una «precisa disposizione» che, invece, nella specie è costituita proprio dal comma 6 dell'art. 186-*bis*: se dunque il legislatore non avesse introdotto alcun richiamo, omettendo in toto detta disposizione, sarebbe stato senz'altro possibile integrare il disposto dell'art. 186-*bis*, ricorrendo all'analogia in *bonam partem*, con quello previsto dall'art. 187. Avendo il legislatore compiuto, invece, una scelta precisa sulle norme da richiamare, il ricorso all'analogia per integrare detta scelta è precluso in radice, proprio perché contrasta col dato letterale (art. 12 comma 1 delle preleggi): una tale operazione di «ortopedia giuridica», infatti, non solo farebbe dire alla norma ciò che essa non dice, ma le farebbe dire il contrario di ciò che essa dice. Infatti, la locuzione «si applicano le disposizioni di cui ai commi da 3 a 6, 8 e 9 dell'art. 186», vuol anche dire, sino a prova contraria, che tutte le altre disposizioni dell'articolo richiamato, inclusa quindi quella di cui al comma 9-*bis*, non possono applicarsi.

Un'operazione ermeneutica di questo tipo, ove non vi sia, come nel caso di specie, alcun vuoto normativa da colmare, ma unicamente una disparità di trattamento da eliminare, è, quindi, senza dubbio preclusa al giudice ordinario e riservata esclusivamente a codesta Corte, per il tramite di una pronuncia di incostituzionalità del predetto comma 6 nella parte in cui non richiama il citato comma 9-*bis*.

2.5 In conclusione, i richiami di cui al comma 6 dell'art. 186-*bis* assumono un preciso significato solo ritenendo che il legislatore abbia inteso creare per le categorie di guidatori statisticamente più a rischio un'autonoma figura di reato rispetto alla guida in stato di ebbrezza generica. Con essi il legislatore ha inteso richiamare la fattispecie generale



dell'art. 186 cit. in relazione alle modalità di accertamento, alle sanzioni accessorie e all'ipotesi di rifiuto di sottoporsi all'accertamento dello stato di ebbrezza.

2.6 In tal senso depone anche la disposizione di cui al comma 4 dell'art. 186-*bis*, giusta la quale «le circostanze attenuanti concorrenti con le aggravanti di cui al comma 3 non possono essere ritenute equivalenti o prevalenti rispetto a queste. Le diminuzioni di pena si operano sulla quantità della stessa risultante dall'aumento conseguente alla predetta aggravante». Il fatto stesso di sottrarre il più severo trattamento sanzionatorio introdotto dall'art. 186-*bis* agli ordinari criteri di bilanciamento di cui all'art. 69 c.p. dimostra inequivocabilmente la natura autonoma della fattispecie di reato ed il fatto che il termine «aggravante» usato dal legislatore sia solo *quoad poenam*: anziché determinarsi autonomamente le pene si è cioè preferito indicarle *per relationem*, aggravando quelle comminate al guidatore comune, allorché fermato in stato di ebbrezza alcolica. Caratteristica essenziale e peculiare della circostanza del reato, ancorché ad effetto speciale (*cf.* art. 69 u. co. c.p.), è, infatti, quella di concorrere con tutte le altre che qualificano il singolo caso senza possibilità di sottrarsi ad una valutazione unitaria.

2.7 Alla luce di tale dato è palese il fatto che il legislatore non abbia inteso limitarsi ad introdurre una nuova aggravante alla fattispecie dell'art. 186, cosa che, oltretutto, avrebbe richiesto semplicemente l'introduzione di uno o più commi al medesimo articolo, senza necessità di introdurre un articolo *ad hoc*, ma abbia voluto introdurre, per le categorie di guidatori statisticamente più a rischio, una nuova fattispecie di reato proprio per evitare che il più severo regime sanzionatorio potesse entrare nel calderone del concorso di circostanze ed essere così vanificato dal criterio di bilanciamento cui le stesse sono necessariamente assoggettate.

2.7.1 In quest'ottica è pienamente coerente determinare le pene *per relationem* con le corrispondenti pene dell'art. 186 c.p., afferendo le stesse ai medesimi rango etilici previsti dal comma 2 lettere *b*) e *c*) di detto articolo (rispettivamente fra 0,8 e 1,5 g/l e oltre 1,5 g/l) e dunque a fatti - reati che non differiscono per la condotta del reo, ma unicamente per una sua qualità soggettiva (guidatore inesperto, autotrasportatore, come tale normalmente soggetto a prolungati periodi di guida) o per la pericolosità intrinseca al veicolo utilizzato (mezzi pesanti e autobus) a causa della massa e della forza inerziale dei medesimi, caratteristiche queste che comportano indubbiamente un aumento del rischio di incidente rispetto alla fattispecie generale.

2.7.2 Trattandosi di reati di pericolo la nuova fattispecie di cui all'art. 186-*bis* corrisponde quindi, rispetto alla fattispecie generale di cui all'art. 186, ad una più elevata messa in pericolo dei medesimi beni giuridici, cui corrisponde un autonomo e più grave regime sanzionatorio: le «circostanze aggravanti» di cui parla il citato comma 4 altro non sono che le nuove e più gravi pene edittali determinate in relazione all'elevazione del rischio e così impropriamente denominate perché computate *per relationem* con le corrispondenti condotte della fattispecie generale di cui all'art. 186, rispetto alle quali comportano appunto un aggravamento da un terzo alla metà. Proprio in quanto nuove pene edittali esse non sono bilanciabili e il computo delle circostanze avviene a partire dalle stesse.

2.8 Concludendo sulla questione della rilevanza, introducendo l'art. 186-*bis* del codice della strada una fattispecie autonoma e speciale rispetto a quella generale di cui al precedente art. 186, le cui disposizioni sono solo in parte richiamate dal comma 6, non vi è modo per eliminare in via interpretativa l'ipotizzata disparità di trattamento creata rispetto a quanto previsto dal successivo art. 187, posto che:

a) se non vi sono elementi decisivi per affermare che il mancato richiamo al comma 9-*bis* o, comunque, la mancata introduzione della possibilità di accedere ai lavori di pubblica utilità in sostituzione della pena, sia il frutto di una precisa intenzionalità del legislatore, neppure vi è elemento alcuno per affermare che possa essersi trattato di una sua mera «svista»;

b) in ogni caso, anche se si fosse trattato di «svista» del legislatore essa non pare rimediabile in via interpretativa dal giudice ordinario, richiedendo una pronuncia c.d. «additivo» di codesta Corte.

3. Sulla non manifesta infondatezza della questione.

Il fatto che l'introduzione del comma 8-*bis* dell'art. 187 venga a determinare una macroscopica disparità di trattamento rispetto alla disciplina dettata dall'art. 186-*bis* e, segnatamente, dal comma 6, è di intuitiva evidenza.

3.1 Innanzitutto non può porsi seriamente in discussione il fatto che la c.d. sostituzione della pena con l'effettuazione di lavori di pubblica utilità di durata corrispondente, introdotta da detta norma per chiunque guidi in condizioni psicofisiche alterate dall'uso di sostanze stupefacenti, costituisca, a tutti gli effetti, un beneficio che attenua, non di poco, il rigore sanzionatorio della norma.

Detta norma, infatti, non introduce in realtà una pena alternativa, la cui valutazione di equipollenza è rimessa alla discrezionalità del legislatore, bensì:

- a*) comporta l'estinzione del reato, purché, ovviamente, i lavori di utilità vengano correttamente svolti;
- b*) evita, conseguentemente, all'imputato di subire una condanna;



c) comporta l'ulteriore beneficio del dimezzamento della pena accessoria della sospensione della patente di guida;

d) evita all'imputato, ove prevista, la confisca del veicolo, beneficio spesso relevantissimo sotto il profilo economico, consentendo all'imputato di conservarne il valore d'uso e di scambio (mentre chi subisce la confisca alla perdita offerente al prezzo / valore di scambio del veicolo deve aggiungere anche tutti i disagi offerenti all'impossibilità di farne uso e di reperirne un altro).

A ciò aggiungasi anche il fatto che il regime di conversione dettato dal legislatore è tutt'altro che oneroso, equivalendo due ore di lavoro, anche non consecutive ad un giorno di arresto ovvero a 250,00 € di ammenda, e che l'imputato può scegliere liberamente l'ente presso cui svolgere la prestazione lavorativa, in ciò notevolmente facilitato, quanto al comprensorio di questo Tribunale, dalle numerose convenzioni già stipulate dal Tribunale di Bolzano con molti enti operanti sul territorio provinciale che vincolano detti enti ad accogliere il richiedente nei limiti della disponibilità di posti da essi previamente indicata all'atto della stipula.

3.2 Neppure può porsi seriamente in discussione il fatto che la fattispecie di cui all'art. 186-*bis* del d.lgs n. 285/1992 sia omologo, sotto il profilo del disvalore del fatto, rispetto a quella di cui al terzo capoverso del comma 1 dell'art. 187 del medesimo decreto, in quanto:

a) Detta norma testualmente richiama le medesime categorie di guidatori «a rischio» previste dall'art. 186-*bis* attraverso un rinvio a detta norma («Per i conducenti di cui al comma 1 dell'art. 186-*bis*...»);

b) Essa introduce il medesimo inasprimento del regime sanzionatorio, principale ed accessorio, previsto dall'art. 186-*bis* («... le sanzioni ... sono aumentate da un terzo alla metà»), equiparando così *ex lege* la gravità dei fatti ivi sanzionati;

c) Essa, inoltre, manifesta la medesima volontà di sottrarre il predetto inasprimento al bilanciamento con altre circostanze e, dunque, per quanto sopra esposto (vedi sopra sub 2.7), di configurare una fattispecie autonoma di reato pur all'interno del medesimo articolo di legge («Si applicano le disposizioni di cui al comma 4 dell'art. 186-*bis*»).

3.3 Se così è non vi è dubbio che i benefici di cui sopra concessi indiscriminatamente a chiunque guidi in condizioni psicofisiche alterate dall'uso di sostanze stupefacenti (purché non abbia cagionato un incidente e purché non ne abbia già beneficiato) a prescindere dal fatto se egli rientri o meno nelle categorie di conducenti a rischio (come detto enunciata dall'art. 186-*bis* comma 1 e richiamata dal terzo capoverso del primo comma dell'art. 187), oltre ad essere in controtendenza rispetto all'inasprimento sanzionatorio previsto per dette categorie, determina un'evidentissima disparità di trattamento rispetto a quanti, appartenenti alle medesima categorie, vengano invece sorpresi alla guida in stato di ebbrezza alcolica, che viceversa non possono essere ammessi ai medesimi benefici per quanto sopra ampiamente esposto sub 2.

3.4 Non c'è dubbio, infatti, che, anche alla luce dello stesso dato normativo, la fattispecie di cui all'art. 186-*bis* non rappresenti un maggior disvalore rispetto a quella prevista dall'art. 187 comma 1 terzo capoverso perché a parità di qualità soggettive (guidatori inesperti o trasportatori esposti ad estenuanti turni di guida) o di qualità oggettive del veicolo (guidatori di mezzi pesanti o di autobus) nonché di condotta (guida in condizioni psico - fisiche alterate) cambia unicamente il mezzo tramite il quale ci si è posti in condizioni di alterazione psico - fisica: consumo di alcolici in un caso, di sostanze stupefacenti o psicotrope nell'altro.

3.5 A ben vedere, anzi, la guida sotto - effetto di stupefacenti è potenzialmente più riprovevole sia per la maggior facilità con cui il consumo di tali sostanze determina dipendenza e dunque per il maggior rischio di reiterazione del reato, sia per il fatto che la detenzione di dette sostanze, a differenza di quella di alcolici, è penalmente sanzionata dall'ordinamento (e tollerata unicamente quando finalizzata ad un uso meramente personale).

3.6 A parità di condizioni, il differente regime sanzionatorio determinato dalla mancata concessione degli stessi benefici anche alla fattispecie 86-*bis*, appare del tutto irragionevole e, dunque, incostituzionale.

3.7 Da un lato esso contrasta, infatti, con il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione e dall'altro cozza con la finalità rieducativa della pena, prevista dall'art. 27 comma 3 della Costituzione.

Se, infatti, a parità di disvalore del fatto, il neopatentato colto alla guida in stato di ebbrezza si vede condannare ad una pena detentiva e pecuniaria, alla sospensione della patente di guida ed alla confisca del veicolo, il medesimo soggetto, colto alla guida sotto l'effetto di stupefacenti è invece ammesso ai lavori di pubblica utilità, effettuati positivamente i quali evita la condanna e la confisca del veicolo e si vede, altresì, dimezzare il periodo di sospensione della patente.



P.Q.M.

Ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione proposta, solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 186-bis, comma 6, del d.lgs n. 285/1992 (c.d. codice della strada) nella parte in cui nel richiamare «le disposizioni di cui ai commi da 3 a 6, 8 e 9 dell'art. 186» omette di richiamare anche il comma 9-bis del medesimo art. 186, per disparità di trattamento e, dunque, per contrasto con i principi di cui agli artt. 3 e 27, comma 3, della Costituzione della Repubblica italiana, in relazione a quanto previsto per le medesime categorie di soggetti dal combinato disposto delle norme di cui al comma 1 terzo capoverso e al comma 8-bis dell'art. 187 dello stesso d.lgs. n. 285/1992.

Per l'effetto, rimette la predetta questione alla Corte costituzionale;

Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso;

Dispone che della presente ordinanza sia data comunicazione al Presidente del Consiglio dei ministri ed ai Presidenti delle Camere.

Bolzano, addì 9 dicembre 2011

Il giudice: BUSATO

12C0094

N. 40

*Ordinanza del 1° dicembre 2011 emessa dal G.I.P. del Tribunale di Bolzano
nel procedimento penale a carico di L.M.*

Circolazione stradale - Reato di guida sotto l'influenza dell'alcool per conducenti di età inferiore a ventuno anni, per i neo-patentati e per chi esercita professionalmente l'attività di trasporto di persone e cose - Disciplina - Mancata previsione tra le disposizioni applicabili, tramite rinvio ai commi da 3 a 6, 8 e 9 dell'art. 186 del codice della strada, della disposizione di cui al comma 9-bis del medesimo articolo, secondo cui al conducente comune, nella fattispecie analoga, la pena detentiva e pecuniaria può essere sostituita con quella del lavoro di pubblica utilità - Disparità di trattamento rispetto a quanto previsto per le medesime categorie di soggetti nel caso di guida in stato di alterazione psico-fisica per uso di sostanze stupefacenti - Violazione del principio della finalità rieducativa della pena.

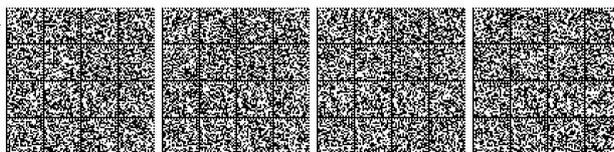
- Codice della strada (d.lgs. 30.4.1992, n. 285), art. 186-bis, comma 6.
- Costituzione, artt. 3 e 27, comma terzo.

IL TRIBUNALE

Nel procedimento n. 2750/11 Reg. GIP;

Contro L.M., nato a Bolzano il 27 aprile 1992 ed ivi residente in , difeso di fiducia dall'avv. Andrea Gneccchi del Foro di Bolzano; imputato della contravvenzione di cui all'art. 186, commi 1, 2 lett. b), 2-sexies e 186-bis del D.Lgs. n. 285 del 30 aprile 1992 (codice della strada), per aver guidato il veicolo targato X2CNN6 in stato di ebbrezza (1,51 e 1,47 g/l) in conseguenza dell'uso di bevande alcoliche, con l'aggravante di aver commesso il fatto tra le ore 22,00 e le ore 7,00.

Accertato in Bolzano, il 19 febbraio 2011 alle ore 04:15.



Premesso che

Come risulta dalla comunicazione della notizia di reato del 21 febbraio 2011 della Compagnia Carabinieri di Bolzano, l'odierno imputato L.M. è stato fermato nel Comune di Bolzano nella notte del 19 febbraio 2011 mentre era alla guida del suo motorino perché presentava i sintomi dell'ebbrezza alcolica e sottoposto ad accertamento mediante etilometro, da cui risultava un tasso etilico di 1,51 g/l nella prima prova e 1,47 g/l nella seconda, ricadente dunque (per il principio del *favor rei*) nella fattispecie di cui al comma 2 lett. b) dell'art. 186 del D.Lgs. n. 285/1992 (c.d. codice della strada) che concerne l'accertamento di un tasso etilico tra 0,8 ed 1,5 g/l;

stante l'evidenza della prova, lo scrivente GIP, su richiesta del P.M., emetteva nei confronti del L. il decreto penale di condanna n. 754/11 del 15 giugno 2011 con cui si comminava la pena di € 2.550,00 di ammenda, di cui € 2.000,00 in sostituzione di giorni 8 di arresto;

il Difensore dell'imputato, munito di procura speciale, ha proposto opposizione al predetto decreto penale di condanna, chiedendo, ex art. 444 c.p.p., l'applicazione di una pena di giorni 12 di arresto ed € 800,00 di ammenda da sostituirsi con l'effettuazione di 32 ore di lavori di pubblica utilità presso il Centro Giovanile di Via Vintola a Bolzano ai sensi del comma 9-bis del citato art. 186 del D.Lgs. n. 285/1992;

all'udienza del 10 ottobre 2011 lo scrivente GIP rappresentava l'impossibilità di applicare la richiesta sostituzione della pena, per il mancato richiamo del citato comma 9-bis nel comma 6 dell'art. 186-bis del D.Lgs. n. 285/1992, articolo che detta una disciplina speciale (con fattispecie punitiva allargata anche ad un tasso etilico tra 0 e 0,5 g/l e pene molto più severe) per i conducenti infraventunenni e per i neopatentati qual'è l'imputato L. (oltre che per gli autotrasportatori e per i conducenti di mezzi pesanti e di autobus);

infatti, il comma 6 dell'art. 186-bis prevede che anche per le predette categorie di conducenti "si applicano le disposizioni di cui ai commi da 3 a 6, 8 e 9 dell'art. 186" e non quindi il comma 9-bis, peraltro introdotto dalla medesima legge che ha introdotto anche l'art. 186-bis;

l'udienza veniva quindi rinviata per approfondire meglio la questione ed all'udienza del 21 novembre 2011 il Difensore sollevava eccezione di incostituzionalità della norma da ultimo citata per la disparità di trattamento che essa veniva a creare rispetto alla disciplina dell'art. 187 c.p. che, per le medesime categorie di conducenti, qualora trovati alla guida sotto l'effetto di sostanze stupefacenti, prevede, invece, espressamente al comma 8-bis la possibilità di sostituire la pena con l'effettuazione di lavori di pubblica utilità;

1. La questione di costituzionalità

La questione di costituzionalità sottoposta al vaglio di codesta Corte può così riassumersi:

è costituzionalmente legittimo, ai sensi degli artt. 3 e 27 co. 3 della Costituzione, il comma 6 dell'art. 186-bis del D.Lgs. nella parte in cui, in relazione alle categorie di guidatori "a rischio" enucleate dal comma 1 dello stesso art. 186-bis (e precisamente neopatentati, infraventunenni, autotrasportatori e guidatori di mezzi pesanti e autobus) allorché fermati alla guida in stato di ebbrezza alcolica, richiama "le disposizioni di cui ai commi da 3 a 6, 8 e 9 dell'art. 186" del medesimo decreto e non anche quella del comma 9-bis che concede al guidatore comune fermato nelle medesime condizioni di effettuare, in sostituzione della pena, lavori di pubblica utilità di durata corrispondente e per tale via estinguere il reato, dimezzare il periodo di sospensione della patente ed evitare la confisca del veicolo?

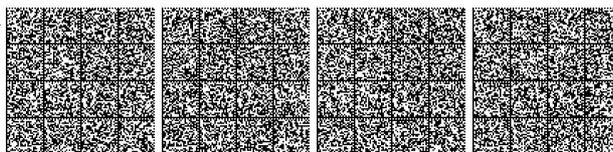
Ciò non tanto in relazione alla disparità di trattamento creata rispetto al predetto guidatore comune, quanto in primis in relazione agli stessi guidatori "a rischio" testé menzionati, allorché fermati alla guida di un veicolo sotto l'effetto di stupefacenti, in relazione al disposto dell'art. 187 co. 8-bis che, invece, ammette indistintamente tutti i guidatori fermati in tali condizioni psico-fisiche al beneficio dei lavori di pubblica utilità in sostituzione della pena.

Detto in parole povere: come spiegare al ventenne trovato alla guida in stato di ebbrezza che il legislatore in considerazione della sua giovane età e della sua inesperienza lo ritiene più pericoloso del comune ubriaco alla guida e conseguentemente indegno di fiducia e perciò lo condanna e gli confisca il veicolo, mentre consente al coetaneo colto alla guida dopo essersi fatto una dose di eroina (oppure una "sniffata" di cocaina o una "canna"), di estinguere il reato ed evitare la confisca del veicolo, svolgendo nel proprio tempo libero presso un ente di sua scelta e in orari da concordare con questo, lavori di pubblica utilità?

2. Sulla rilevanza della questione

Sulla base del verbale dei Carabinieri e delle risultanze delle prove mediante etilometro, evidente è la penale responsabilità dell'imputato, come pure, trattandosi di soggetto che ha conseguito la patente di guida da meno di 3 anni e, comunque, infraventunenne, l'inquadramento del fatto — reato nell'ambito dell'art. 186-bis del D.Lgs. n. 285/1992 in relazione all'art. 186 co. 2 lett. b) del medesimo decreto.

L'interpretazione e l'applicazione di detta norma sono, dunque, imprescindibili nel caso in oggetto.



Ciò chiarito in merito al fatto e rimandando al punto 3 la disamina circa l'effettiva sussistenza dell'ipotizzata disparità di trattamento ossia della non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità proposta, occorre ora innanzitutto accertarne la rilevanza e, quindi, verificare se tale disparità di trattamento possa essere altrimenti eliminata in via interpretativa dal giudice ordinario.

2.1 Lo scrivente è consapevole del fatto che altro Tribunale (nella specie quello di Rovereto) ritiene di aver trovato una soluzione pratica al problema, qualificando la fattispecie di cui all'art. 186-*bis* come circostanza aggravante del precedente art. 186 e ritenendo perciò non necessario un richiamo al comma 9-*bis* di detto articolo, in quanto l'art. 186 sarebbe applicabile per ciò stesso nella sua interezza anche alla fattispecie del 186-*bis*.

Detta tesi, tuttavia, appare impraticabile sotto molteplici profili come si esporrà immediatamente.

2.1.1 Innanzitutto, partendo dal postulato che il citato art. 186-*bis* introduca solo un'aggravante del precedente art. 186 ci si scontra inevitabilmente con il dettato normativo dello stesso art. 186-*bis* che espressamente richiama, al comma 6, soltanto alcune delle disposizioni del precedente articolo, il che pare escludere, implicitamente, quelle non richiamate, tra cui appunto quella di cui al comma 9-*bis* che consente di sostituire la pena con l'effettuazione di lavori di pubblica utilità di durata corrispondente secondo i criteri di conversione predeterminati dal legislatore.

2.1.2 Conseguentemente, se si afferma che tutte le disposizioni dell'art. 186 sono comunque applicabili al successivo art. 186-*bis* perché questo si limita ad introdurre un'aggravante, occorre a questo punto spiegare a cosa serva il disposto del comma 6 di quest'ultimo articolo, giusto il quale "si applicano le disposizioni di cui ai commi da 3 a 6, 8 e 9 dell'art. 186".

La tesi, giusta la quale detti richiami avrebbero la funzione di evidenziare che anche per la fattispecie di cui all'art. 186-*bis* trova applicazione la stessa procedura di accertamento dello stato di ebbrezza, è palesemente contraddittoria rispetto all'assunto da cui muove, ossia dal fatto che detto articolo introduce unicamente una circostanza aggravante, assunto in relazione al quale tutte le disposizioni dell'art. 186, senza necessità di richiami, divengono applicabili tout court.

2.1.3 Appare evidente, invece, il fatto che se tutte le disposizioni di cui all'art. 186 fossero applicabili alla fattispecie del 186-*bis* il rinvio ad alcune di esse, specificamente individuate dal predetto comma 6, sarebbe privo di qualsiasi concreta utilità ed anzi del tutto illogico.

2.1.4 Un'interpretazione che conduca a ritenere inutile e dunque tamquam non esset una disposizione è preclusa in radice al giudice ordinario: qualsivoglia interpretazione, quand'anche finalizzata a rendere aderente ai principi costituzionali il dettato normativo, è ammissibile finché la norma si presti ad essere piegata ad un nuovo o diverso significato, ossia, sostanzialmente, sia possibile scegliere tra (almeno) due diverse alternative, non quando conduca ad una sostanziale abrogazione della norma, che compete solo al legislatore stesso o al Giudice delle Leggi.

2.2 Attenendosi al principio testé enunciato e volendo quindi dare un senso ai richiami di cui al comma 6 dell'art. 186-*bis* (a mente del quale, come detto, "si applicano le disposizioni di cui ai commi da 3 a 6, 8 e 9 dell'art. 186") deve concludersi che il legislatore abbia inteso creare un'autonoma fattispecie di reato e consapevolmente escluso che le disposizioni non richiamate possano trovare applicazione alla fattispecie in oggetto, salvo a ritenere che alcuna di esse, quale appunto il comma 9-*bis* sull'effettuazione dei lavori di pubblica utilità in sostituzione della pena, non sia stata richiamata per una mera svista.

2.2.1 Se si opta per la prima ipotesi, il giudice ordinario non può adottare un'interpretazione contra legem, in quanto contravverrebbe la precisa scelta del legislatore di adottare per categorie di guidatori ritenute maggiormente a rischio (neopatentati, infraventunenni, autotrasportatori e conducenti di mezzi pesanti e di autobus) un trattamento sanzionatorio più severo, precludendo ai medesimi il "commodus discessus" di estinguere il reato tramite la positiva effettuazione di lavori di pubblica utilità.

2.2.2 L'ipotesi di una mera svista del legislatore postula, invece, che, sulla base dell'analisi dell'*iter* legislativo, possa con certezza affermarsi che fosse comunque intenzione del legislatore (art. 12 co. 1 delle preleggi) quella di introdurre la predetta possibilità di estinguere il reato anche per la fattispecie di cui all'art. 186-*bis*, oppure che una tale volontà possa comunque dirsi oggettivata nella *ratio legis*.

2.2.3 Sennonché deve innanzitutto escludersi che il mancato richiamo del citato comma 9-*bis* dell'art. 186 nel comma 6 dell'art. 186-*bis* sia il frutto, come talora avviene, di un difettoso coordinamento di norme succedutesi nel tempo, posto che — e trattasi nella specie di un dato particolarmente significativo — entrambe le disposizioni sono state introdotte dalla medesima legge (la n. 120 del 29 luglio 2010).

2.2.4 Inoltre, nessun elemento decisivo emerge dai lavori preparatori, posto che né nelle bozze della legge 120/2010, e dell'art. 186-*bis* in particolare, né nelle note esplicative che le corredano si fa minimamente accenno, nep-



pure implicito, al problema in oggetto e men che meno ad un'intenzione esplicita di estendere alle categorie di guidatori considerate dall'art. 186-*bis* il beneficio di cui al citato comma 9-*bis*.

2.2.5 Va, peraltro, anche evidenziato come la medesima legge n. 120/2010 che ha introdotto per il guidatore comune la possibilità di estinguere il reato con l'effettuazione di lavori di pubblica utilità e, in pari tempo, la fattispecie dell'art. 186-*bis* per le categorie di guidatori ritenute più a rischio, ha anche introdotto per queste ultime (neopatentati, infraventunenni, autotrasportatori e guidatori di mezzi pesanti ed autobus) le corrispondenti modifiche all'art. 187 ed ivi previsto indistintamente al comma 8-*bis* la possibilità per tutti i guidatori sotto effetto di stupefacenti, ancorché appartenenti alle predette categorie, di accedere ai lavori di pubblica utilità purché i tossicodipendenti si sottopongano anche ad un programma terapeutico e socio — riabilitativo.

2.2.6 Detta norma crea appunto quella disparità di trattamento rispetto al regime sanzionatorio del precedente art. 186-*bis*, che costituisce il motivo per cui viene ora sollevata la questione di costituzionalità dell'art. 186-*bis* co. 6.

2.2.7 Anche, questo dato, tuttavia, non si presta ad un'interpretazione univoca della volontà del legislatore di estendere in ogni caso alla predetta categoria di guidatori questa modalità di estinzione del reato, posto che insuperabile appare l'obiezione che la differente regolamentazione delle due fattispecie potrebbe essere il frutto di una precisa scelta (secondo i noti brocardi “ubi lex voluit dixit, ubi noluit non dixit” e “in claris non fit interpretatio”), ancorché di dubbia costituzionalità, intesa ad incentivare i tossicodipendenti a sottoporsi ad un programma terapeutico. La contestualità con cui è avvenuta l'introduzione di tutte le norme considerate non fa che rafforzare detta eventualità.

2.2.8 In proposito, rilevante è anche la considerazione che in data 9 novembre 2010, ossia alcuni mesi dopo l'entrata in vigore delle norme in oggetto, è stato presentato al Senato della Repubblica il disegno di legge n. 2436, il cui art. 2 prevede espressamente l'inserimento nel comma 6 dell'art. 186-*bis* del richiamo al comma 9-*bis* dell'art. 186, ossia appunto la possibilità anche per i neopatentati sorpresi alla guida in stato di ebbrezza di accedere ai lavori di pubblica utilità. Il fatto che detto disegno di legge, a distanza di oltre un anno, non sia stato ancora approvato, costituisce un ulteriore elemento per escludere che possa desumersi un'originaria intenzione del legislatore di applicare questo strumento di estinzione del reato anche alla fattispecie di cui all'art. 186-*bis*. Se, infatti, il medesimo esito fosse raggiungibile in via interpretativa non vi sarebbe alcun bisogno della modifica proposta.

2.3 Altrettanto inefficace si rivela l'analisi della *ratio legis*. L'art. 186-*bis* se da un lato si rivolge ad alcune specifiche categorie di guidatori ritenute più a rischio e quindi si pone in rapporto di specialità rispetto alla disciplina dettata per il guidatore comune dal precedente art. 186, dall'altro inasprisce rispetto ad esse il regime sanzionatorio sotto un duplice profilo:

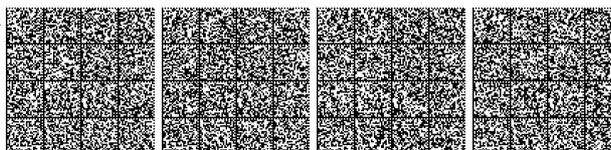
a) perché per l'illecito amministrativo (tasso etilico inferiore a 0,8 g/l) elimina la soglia minima di punibilità, introducendo una sanzione amministrativa anche per l'ipotesi di una percentuale minima di alcool nel sangue (quale quella afferente ad un tasso etilico tra 0 e 0,5 g/l, giuridicamente irrilevante per il guidatore comune);

b) perché per l'illecito penale (tasso etilico superiore a 0,8 g/l) esso comporta un aumento di pena nella misura da un terzo alla metà sia rispetto alla fattispecie di cui all'art. 186 co. 2 lett. b) (tasso etilico compreso tra 0,8 e 1,5 g/l) che a quella di cui all'art. 186 co. 2 lett. c) (tasso etilico superiore ad 1,5 g/l) e comporta altresì un aggravamento delle sanzioni accessorie.

Rispetto a tale inasprimento del regime sanzionatorio, la scelta se ammettere o meno il reo al beneficio della sostituzione della pena con l'effettuazione di lavori di pubblica utilità, come avviene nel successivo art. 187, appare neutra se non addirittura in controtendenza. Essa è, comunque, estranea alla *ratio legis*, rappresentando un beneficio che sta alla discrezione del legislatore concedere o non concedere, ovviamente nei limiti in cui una tale scelta sia costituzionalmente corretta.

2.3.1 Ne consegue che, di fronte ad una norma, quale quella del comma 6 dell'art. 186-*bis*, che a ben vedere già sul piano letterale non pone dubbi interpretativi di sorta, non pare superabile il disposto dell'art. 12 co. 1 delle disposizioni sulla legge in generale, a mente del quale “nell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse, e dalla intenzione del legislatore” (ossia “in claris non fit interpretatio”). Infatti, se la questione che si prospetta non è, in realtà, quella di superare un dubbio interpretativo ma unicamente quella di eliminare una disparità di trattamento rispetto al dettato di un'altra norma, non può addivenirsi ad un'armonizzazione delle due disposizioni introducendo fittiziamente nell'una ciò che essa non dice o espressamente esclude.

2.4 Neppure può sanarsi la disparità di trattamento tra la disciplina dell'art. 186-*bis* e quella del 187, ricorrendo all'analogia in bonam partem con quest'ultima norma perché non essendovi una lacuna dell'ordinamento, difetta in radice la possibilità di ricorrere alla disciplina dettata per una fattispecie analoga. Il ricorso allo strumento dell'analogia presuppone, infatti, a niente dell'art. 12 co. 2 delle preleggi, l'assenza di una “precisa disposizione” che, invece, nella specie è costituita proprio dal comma 6 dell'art. 186-*bis*: se dunque il legislatore non avesse introdotto alcun richiamo,



omettendo in loco detta disposizione, sarebbe stato senz'altro possibile integrare il disposto dell'art. 186-*bis*, ricorrendo all'analogia in bonam partem, con quello previsto dall'art. 187. Avendo il legislatore compiuto, invece, una scelta precisa sulle norme da richiamare, il ricorso all'analogia per integrare detta scelta è precluso in radice, proprio perché contrasta col dato letterale (art. 12 co. 1 delle preleggi): una tale operazione di "ortopedia giuridica", infatti, non solo farebbe dire alla norma ciò che essa non dice, ma le farebbe dire il contrario di ciò che essa dice. Infatti, la locuzione "si applicano le disposizioni di cui ai commi da 3 a 6, 8 e 9 dell'art. 186", vuol anche dire, sino a prova contraria, che tutte le altre disposizioni dell'articolo richiamato, inclusa quindi quella di cui al comma 9-*bis*, non possono applicarsi.

Un'operazione ermeneutica di questo tipo, ove non vi sia, come nel caso di specie, alcun vuoto normativo da colmare, ma unicamente una disparità di trattamento da eliminare, è, quindi, senza dubbio preclusa al giudice ordinario e riservata esclusivamente a codesta Corte, per il tramite di una pronuncia di incostituzionalità del predetto comma 6 nella parte in cui non richiama il citato comma 9-*bis*.

2.5 In conclusione, i richiami di cui al comma 6 dell'art. 186-*bis* assumono un preciso significato solo ritenendo che il legislatore abbia inteso creare per le categorie di guidatori statisticamente più a rischio un'autonoma figura di reato rispetto alla guida in stato di ebbrezza generica. Con essi il legislatore ha inteso richiamare la fattispecie generale dell'art. 186 cit. in relazione alle modalità di accertamento, alle sanzioni accessorie e all'ipotesi di rifiuto di sottoporsi all'accertamento dello stato di ebbrezza.

2.6 In tal senso depone anche la disposizione di cui al comma 4 dell'art. 186-*bis*, giusta la quale "le circostanze attenuanti concorrenti con le aggravanti di cui al comma 3 non possono essere ritenute equivalenti o prevalenti rispetto a queste. Le diminuzioni di pena si operano sulla quantità della stessa risultante dall'aumento conseguente alla predetta aggravante". Il fatto stesso di sottrarre il più severo trattamento sanzionatorio introdotto dall'art. 186-*bis* agli ordinari criteri di bilanciamento di cui all'art. 69 c.p. dimostra inequivocabilmente la natura autonoma della fattispecie di reato ed il fatto che il termine "aggravante" usato dal legislatore è solo *quoad poenam*: anziché determinarsi autonomamente le pene si è cioè preferito indicarle per *relationem*, aggravando quelle comminate al guidatore comune, allorché fermato in stato di ebbrezza alcolica. Caratteristica essenziale e peculiare della circostanza del reato, ancorché ad effetto speciale (*cf.* art. 69 u. co. c.p.), è, infatti, quella di concorrere con tutte le altre che qualificano il singolo caso senza possibilità di sottrarsi ad una valutazione unitaria.

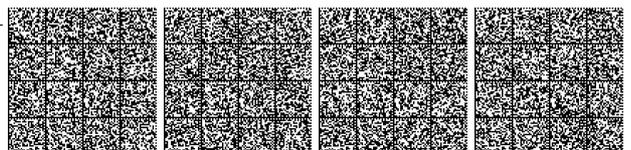
2.7 Alla luce di tale dato è palese il fatto che il legislatore non abbia inteso limitarsi ad introdurre una nuova aggravante alla fattispecie dell'art. 186, cosa che, oltretutto, avrebbe richiesto semplicemente l'introduzione di uno o più commi al medesimo articolo, senza necessità di introdurre un articolo *ad hoc*, ma abbia voluto introdurre, per le categorie di guidatori statisticamente più a rischio, una nuova fattispecie di reato proprio per evitare che il più severo regime sanzionatorio potesse entrare nel calderone del concorso di circostanze ed essere così vanificato dal criterio di bilanciamento cui le stesse sono necessariamente assoggettate.

2.7.1 In quest'ottica è pienamente coerente determinare le pene per *relationem* con le corrispondenti pene dell'art. 186 c.p., afferendo le stesse ai medesimi rango etilici previsti dal co. 2 lettere *b*) e *c*) di detto articolo (rispettivamente fra 0,8 e 1,5 g/l e oltre 1,5 g/l) e dunque a fatti — reati che non differiscono per la condotta del reo, ma unicamente per una sua qualità soggettiva (guidatore inesperto, autotrasportatore, come tale normalmente soggetto a prolungati periodi di guida) o per la pericolosità intrinseca al veicolo utilizzato (mezzi pesanti e autobus) a causa della massa e della forza inerziale dei medesimi, caratteristiche queste che comportano indubbiamente un aumento del rischio di incidente rispetto alla fattispecie generale.

2.7.2 Trattandosi di reati di pericolo la nuova fattispecie di cui all'art. 186-*bis* corrisponde quindi, rispetto alla fattispecie generale di cui all'art. 186, ad una più elevata messa in pericolo dei medesimi beni giuridici, cui corrisponde un autonomo e più grave regime sanzionatorio: le "circostanze aggravanti" di cui parla il citato comma 4 altro non sono che le nuove e più gravi pene edittali determinate in relazione all'elevazione del rischio e così impropriamente denominate perché computate per *relationem* con le corrispondenti condotte della fattispecie generale di cui all'art. 186, rispetto alle quali comportano appunto un aggravamento da un terzo alla metà. Proprio in quanto nuove pene edittali esse non sono bilanciabili e il computo delle circostanze avviene a partire dalle stesse.

2.8 Concludendo sulla questione della rilevanza, introducendo l'art. 186-*bis* del codice della strada una fattispecie autonoma e speciale rispetto a quella generale di cui al precedente art. 186, le cui disposizioni sono solo in parte richiamate dal comma 6, non vi è modo per eliminare in via interpretativa l'ipotizzata disparità di trattamento creata rispetto a quanto previsto dal successivo art. 187, posto che:

a) se non vi sono elementi decisivi per affermare che il mancato richiamo al comma 9-*bis* o, comunque, la mancata introduzione della possibilità di accedere ai lavori di pubblica utilità in sostituzione della pena, sia il frutto di una precisa intenzionalità del legislatore, neppure vi è elemento alcuno per affermare che possa essersi trattato di una sua mera "svista";



b) in ogni caso, anche se si fosse trattato di “svista” del legislatore essa non pare rimediabile in via interpretativa dal giudice ordinario, richiedendo una pronuncia c.d. “additiva” di codesta Corte.

3. Sulla non manifesta infondatezza della questione

Il fatto che l'introduzione del comma 8-*bis* dell'art. 187 venga a determinare una macroscopica disparità di trattamento rispetto alla disciplina dettata dall'art. 186-*bis* e, segnatamente, dal comma 6, è di intuitiva evidenza.

3.1 Innanzitutto non può porsi seriamente in discussione il fatto che la c.d. sostituzione della pena con l'effettuazione di lavori di pubblica utilità di durata corrispondente, introdotta da detta norma per chiunque guidi in condizioni psicofisiche alterate dall'uso di sostanze stupefacenti, costituisca, a tutti gli effetti, un beneficio che attenua, non di poco, il rigore sanzionatorio della norma.

Detta norma, infatti, non introduce in realtà una pena alternativa, la cui valutazione di equipollenza è rimessa alla discrezionalità del legislatore, bensì

- a) comporta l'estinzione del reato, purché, ovviamente, i lavori di utilità vengano correttamente svolti;
- b) evita, conseguentemente, all'imputato di subire una condanna (il decreto penale eventualmente emesso nei suoi confronti viene, infatti, revocato una volta acquisita la prova del positivo espletamento dei lavori di pubblica utilità);
- c) comporta l'ulteriore beneficio del dimezzamento della pena accessoria della sospensione della patente di guida;
- d) evita all'imputato, ove prevista, la confisca del veicolo, beneficio spesso relevantissimo sotto il profilo economico, consentendo all'imputato di conservarne il valore d'uso e di scambio (mentre chi subisce la confisca alla perdita afferente al prezzo/valore di scambio del veicolo deve aggiungere anche tutti i disagi afferenti all'impossibilità di farne uso e di reperirne un altro).

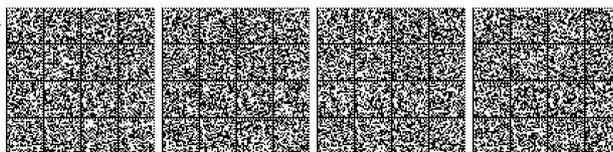
A ciò aggiungasi anche il fatto che il regime di conversione dettato dal legislatore è tutt'altro che oneroso, equivalendo due ore di lavoro anche non consecutive ad un giorno di arresto o a 250,00 € di ammenda, e che l'imputato può scegliere liberamente l'ente presso cui svolgere la prestazione lavorativa, in ciò notevolmente facilitato, quanto al comprensorio di questo Tribunale, dalle numerose convenzioni già stipulate dal Tribunale di Bolzano con molti enti operanti sul territorio provinciale che vincolano detti enti ad accogliere il richiedente nei limiti della disponibilità di posti da essi previamente indicata all'atto della stipula.

3.2 Neppure può porsi seriamente in discussione il fatto che la fattispecie di cui all'art. 186-*bis* del D.Lgs n. 285/1992 sia omologa, sotto il profilo del disvalore del fatto, rispetto a quella di cui al terzo capoverso del comma 1 dell'art. 187 del medesimo decreto, in quanto

- a) Detta norma testualmente richiama le medesime categorie di guidatori “a rischio” previste dall'art. 186-*bis* attraverso un rinvio a detta norma (“Per i conducenti di cui al comma 1 dell'art. 186-*bis* .”);
- b) Essa introduce il medesimo inasprimento del regime sanzionatorio, principale ed accessorio, previsto dall'art. 186-*bis* (... le sanzioni sono aumentate da un terzo alla metà”), equiparando così *ex lege* la gravità dei fatti ivi sanzionati;
- c) Essa, inoltre, manifesta la medesima volontà di sottrarre il predetto inasprimento al bilanciamento con altre circostanze e, dunque, per quanto sopra esposto (vedi sopra sub 2.7), di configurare una fattispecie autonoma di reato pur all'interno del medesimo articolo di legge (“Si applicano le disposizioni di cui al comma 4 dell'art. 186-*bis*”).

3.3 Se così è non vi è dubbio che i benefici di cui sopra concessi indiscriminatamente a chiunque guidi in condizioni psicofisiche alterate dall'uso di sostanze stupefacenti (purché non abbia cagionato un incidente e purché non ne abbia già beneficiato) a prescindere dal fatto se egli rientri o meno nelle categorie di conducenti a rischio (come detto enunciata dall'art. 186-*bis* co. 1 e richiamata dal terzo capoverso del primo comma dell'art. 187), oltre ad essere in controtendenza rispetto all'inasprimento sanzionatorio previsto per dette categorie, determina un'evidentissima disparità di trattamento rispetto a quanti, appartenenti alle medesima categorie, vengano invece sorpresi alla guida in stato di ebbrezza alcolica, che viceversa non possono essere ammessi ai medesimi benefici per quanto sopra ampiamente esposto sub 2.

3.4 Non c'è dubbio, infatti, che, anche alla luce dello stesso dato normativo, la fattispecie di cui all'art. 186-*bis* non rappresenti un maggior disvalore rispetto a quella prevista dall'art. 187 co. 1 terzo capoverso perché a parità di qualità soggettive (guidatori inesperti o trasportatori esposti ad estenuanti turni di guida) o di qualità oggettive del veicolo (guidatori di mezzi pesanti o di autobus) nonché di condotta (guida in condizioni psico — fisiche alterate) cambia unicamente il mezzo tramite il quale ci si è posti in condizioni di alterazione psico — fisica: consumo di alcolici in un caso, di sostanze stupefacenti o psicotrope nell'altro.



3.5 A ben vedere, anzi, la guida sotto — effetto di stupefacenti è potenzialmente più riprovevole sia per la maggior facilità con cui il consumo di tali sostanze determina dipendenza e dunque per il maggior rischio di reiterazione del reato, sia per il fatto che la detenzione di dette sostanze, a differenza di quella di alcolici, è penalmente sanzionata dall'ordinamento (e tollerata unicamente quando finalizzata ad un uso meramente personale).

3.6 A parità di condizioni, il differente regime sanzionatorio determinato dalla mancata concessione degli stessi benefici anche alla fattispecie dell'art. 186-bis, appare del tutto irragionevole e, dunque, incostituzionale.

3.7 Da un lato esso contrasta, infatti, con il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione e dall'altro cozza con la finalità rieducativa della pena, prevista dall'art. 27 co. 3 della Costituzione.

Se, infatti, a parità di disvalore del fatto, il ventenne colto alla guida in stato di ebbrezza si vede condannare ad una pena detentiva e pecuniaria, alla sospensione della patente di guida ed alla confisca del veicolo, mentre il suo coetaneo colto alla guida sotto l'effetto di stupefacenti è ammesso ai lavori di pubblica utilità, effettuati positivamente i quali evita la condanna e la confisca del veicolo e si vede, altresì, dimezzare il periodo di sospensione della patente, ogni pretesa rieducativa che si voglia attribuire al trattamento sanzionatorio applicato nei confronti del primo viene vanificato dalla sconcertante iniquità dei due regimi.

P.Q.M.

Ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione proposta, solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 186-bis, comma 6, del d.lgs n. 285/1992 (c.d. codice della strada) nella parte in cui nel richiamare "le disposizioni di cui ai commi da 3 a 6, 8 e 9 dell'art. 186" omette di richiamare anche il comma 9-bis del medesimo art. 186, per disparità di trattamento e, dunque, per contrasto con i principi di cui agli artt. 3 e 27, comma 3, della Costituzione della Repubblica italiana, in relazione a quanto previsto per le medesime categorie di soggetti dal combinato disposto delle norme di cui al comma 1 terzo capoverso e al comma 8-bis dell'art. 187 dello stesso D.Lgs. n. 285/1992.

Per l'effetto,

Rimette la predetta questione alla Corte Costituzionale,

Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso;

Dispone che della presente ordinanza sia data comunicazione al Presidente del Consiglio dei Ministri ed ai Presidenti delle Camere.

Bolzano, 30 novembre 2011

Il Giudice: PELINO

12C0095

N. 41

*Ordinanza del 9 dicembre 2011 emessa dal G.I.P. del Tribunale di Bolzano
nel procedimento penale a carico di P. A.*

Circolazione stradale - Reato di guida sotto l'influenza dell'alcool per conducenti di età inferiore a ventuno anni, per i neo-patentati e per chi esercita professionalmente l'attività di trasporto di persone e cose - Disciplina - Mancata previsione tra le disposizioni applicabili, tramite rinvio ai commi da 3 a 6, 8 e 9 dell'art. 186 del codice della strada, della disposizione di cui al comma 9-bis del medesimo articolo, secondo cui al conducente comune, nella fattispecie analoga, la pena detentiva e pecuniaria può essere sostituita con quella del lavoro di pubblica utilità - Disparità di trattamento rispetto a quanto previsto per le medesime categorie di soggetti nel caso di guida in stato di alterazione psico-fisica per uso di sostanze stupefacenti - Violazione del principio della finalità rieducativa della pena.

- Codice della strada (d.lgs. 30.4.1992, n. 285), art. 186-bis, comma 6.
- Costituzione, artt. 3 e 27, comma terzo.



IL TRIBUNALE

Nel procedimento n. 1640/11 Reg. GIP - 1057/11 RGNR;

Nei confronti di P.A. nato a Bolzano il 27 febbraio 1989 ed ivi residente, difeso di fiducia dagli avv.ti Sonia Liberti e Osvaldo Valenti del Foro di Bolzano, imputato, della contravvenzione di cui all'art. 186, commi 1, 2 lett. b), 2-sexies e 186-bis comma 1 lett. A) del d.lgs. n. 285 del 30 aprile 1992 (codice della strada), per aver guidato il veicolo targato BX064XR in stato di ebbrezza (1,03 e 1,01 g/l) in conseguenza dell'uso di bevande alcoliche, con l'aggravante di aver commesso il fatto tra le ore 22.00 e le ore 7,00.

Accertato in Bolzano, il 12 febbraio 2011 alle ore 01:53.

Premesso che come risulta dalla comunicazione della notizia di reato del 12 febbraio 2011 della Questura di Bolzano, l'odierno imputato P.A., è stato fermato da una pattuglia della Squadra Volante nel Comune di Bolzano, nella notte del 12 febbraio 2011, mentre era alla guida della autovettura di sua proprietà modello Renault Clio targata BX064XR, nell'ambito di un normale controllo stradale. Poiché il guidatore presentava i tipici sintomi dell'ebbrezza alcolica veniva sottoposto ad accertamento mediante etilometro. Nelle due prove eseguite a distanza temporale prevista, risultava un tasso alcolico rispettivamente di 1,03 g/l e 1,01 g/l, compreso dunque nella fattispecie di cui al comma 2 lett. b) dell'art. 186 del d.lgs. n. 285/1992 (c.d. codice della strada) che riguarda appunto l'accertamento di un tasso etilico tra 0,8 ed 1,5 g/l. Si accertava inoltre che la patente di guida dell'imputato (categoria B) era stata rilasciata dalla Motorizzazione di Bolzano in data 11 dicembre 2008 quindi da meno di tre anni per cui risultava applicabile la disciplina di cui all'art. 186-bis, comma 1 lett. A).

Stante l'evidenza della prova, il GIP, su richiesta del P.M., emetteva nei confronti del PP il decreto penale di condanna n. 643/11 del 28 maggio 2011 con cui condannava l'imputato (per l'ipotesi di reato sopra riportata) alla pena di € 2.550,00 di ammenda, di cui € 2.000,00 in sostituzione di giorni 8 di arresto, oltre alla sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente di guida per otto mesi;

I difensori dell'imputato, muniti di procura speciale, hanno proposto opposizione al predetto decreto penale di condanna, chiedendo, ex art. 444 c.p.p., l'applicazione di una pena finale di giorni 8 di arresto ed € 800,00 di ammenda, subordinando la richiesta alla sostituzione della pena con l'effettuazione di un corrispondente numero di ore di lavori di pubblica utilità presso la Caritas di Bressanone, il tutto in applicazione del comma 9-bis del citato art. 186 del d.lgs. n. 285/1992; hanno prodotto dichiarazione di disponibilità dell'Ente convenzionato allo svolgimento delle ore di lavoro. Già nell'istanza di patteggiamento i difensori sollevavano la questione di costituzionalità che poi verrà di seguito precisata.

All'udienza del 31 ottobre 2011, fissata dal GIP per discutere dell'istanza di patteggiamento, veniva affrontata la questione dell'impossibilità di applicare la richiesta sostituzione della pena, per il mancato richiamo del citato comma 9-bis nel comma 6 dell'art. 186-bis del d.lgs. n. 285/1992, articolo che detta una disciplina speciale (con fattispecie punitiva allargata anche ad un tasso etilico tra 0 e 0,5 g/l e pene molto più severe) per i conducenti neopatentati (possessori di patente B da meno di tre anni) qual'è l'imputato P. (oltre che per gli infraventunenni, autotrasportatori e per i conducenti di mezzi pesanti e di autobus); infatti, il comma 6 dell'art. 186-bis prevede che anche per le predette categorie di conducenti «si applicano le disposizioni di cui ai commi da 3 a 6, 8 e 9 dell'art. 186» e non quindi il comma 9-bis, peraltro introdotto dalla medesima legge che ha introdotto anche l'art. 186-bis.

Alla stessa udienza quindi la Difesa sollevava eccezione di incostituzionalità della norma da ultimo citata per la disparità di trattamento che essa veniva a creare rispetto alla disciplina dell'art. 187 C.d.S che, per le medesime categorie di conducenti, qualora trovati alla guida sotto l'effetto di sostanze stupefacenti, prevede, invece, espressamente al comma 8-bis la possibilità di sostituire la pena con l'effettuazione di lavori di pubblica utilità;

1. La questione di costituzionalità.

La questione di costituzionalità sottoposta al vaglio di codesta Corte può così riassumersi:

se sia costituzionalmente legittimo, ai sensi degli artt. 3 e 27 comma 3 della Costituzione, il comma 6 dell'art. 186-bis del d.lgs. nella parte in cui, in relazione alle categorie di guidatori «a rischio» enucleate dal comma 1 dello stesso art. 186-bis (e precisamente neopatentati, infraventunenni, autotrasportatori e guidatori di mezzi pesanti e autobus) allorché fermati alla guida in stato di ebbrezza alcolica, richiama «le disposizioni di cui ai commi da 3 a 6, 8 e 9 dell'art. 186» del medesimo decreto e non anche quella del comma 9-bis che concede al guidatore comune, fermato nelle medesime condizioni di effettuare, in sostituzione della pena, lavori di pubblica utilità di durata corrispondente e per tale via estinguere il reato, dimezzare il periodo di sospensione della patente ed evitare la confisca del veicolo.

Ciò non tanto in relazione alla diversità di trattamento tra «guidatori ordinari» e «guidatori particolari» ex art. 186-bis, quanto proprio tra guidatori appartenenti a quest'ultima categoria. Infatti, proprio i guidatori di cui



all'art. 186-*bis*, tra i quali per quello che qui interessa i neopatentati, allorché fermati alla guida di un veicolo sotto l'effetto di stupefacenti, in forza del disposto di cui all'art. 187 comma 8-*bis*, sono ammessi, come tutti gli altri guidatori, fermati nelle medesime alterate condizioni al beneficio dei lavori di pubblica utilità in sostituzione della pena.

In altri termini: come si spiega che il medesimo soggetto, in ipotesi neopatentato, trovato alla guida in stato di ebbrezza sia ritenuto dal legislatore, in considerazione della sua giovane età e della inesperienza, più pericoloso del comune guidatore ebbro e conseguentemente gli sia precluso l'accesso ad una causa speciale di estinzione della pena, mentre ove colto alla guida, in stato di alterazione psico fisica per la provata assunzione di stupefacenti, possa attraverso l'ammissione ai lavori di pubblica utilità, estinguere il reato ed evitare la confisca del veicolo?

2. Sulla rilevanza della questione.

Sulla base della c.n.r. della Questura di Bolzano e dell'allegata annotazione di P.G. della Squadra Volante di data 12 febbraio 2011 nonché delle risultanze delle prove mediante etilometro, evidente è la colpevolezza dell'imputato, come pure, trattandosi di soggetto che ha conseguito la patente di guida da meno di 3 anni, l'inquadramento del fatto - reato nell'ambito dell'art. 186-*bis* del d.lgs. n. 285/1992 in relazione all'art. 186 comma 2 lett. b) del medesimo decreto.

L'interpretazione e l'applicazione di detta norma sono, dunque, imprescindibili nel caso in oggetto.

Ciò chiarito in merito al fatto e rimandando al punto 3 la disamina circa l'effettiva sussistenza dell'ipotizzata disparità di trattamento ossia della non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità proposta, occorre ora innanzitutto accertarne la rilevanza e, quindi, verificare se tale disparità di trattamento possa essere altrimenti eliminata in via interpretativa dal giudice ordinario.

2.1 Lo scrivente è consapevole del fatto che altro Tribunale (nella specie quello di Rovereto) ritiene di aver trovato una soluzione pratica al problema, qualificando la fattispecie di cui all'art. 186-*bis* C.d.S. come circostanza aggravante del precedente art. 186 e ritenendo perciò non necessario un espresso richiamo al comma 9-*bis* di detto articolo, in quanto l'art. 186 sarebbe applicabile per ciò stesso nella sua interezza anche alla fattispecie del 186-*bis*.

Detta tesi, tuttavia, appare impraticabile sotto molteplici profili.

2.1.1 Innanzitutto, partendo dal postulato che il citato art. 186-*bis* introduca solo un'aggravante del precedente art. 186 C.d.S. ci si scontra inevitabilmente con il dettato normativo dello stesso art. 186-*bis* che espressamente richiama, al comma 6, soltanto alcune delle disposizioni del precedente articolo, il che pare escludere, implicitamente, quelle non richiamate, tra cui appunto quella di cui al comma 9-*bis* che consente di sostituire la pena con l'effettuazione di lavori di pubblica utilità di durata corrispondente secondo i criteri di conversione predeterminati dal legislatore.

2.1.2 Conseguentemente, se si afferma che tutte le disposizioni dell'art. 186 sono comunque applicabili al successivo art. 186-*bis*, perché questo si limita ad introdurre un'aggravante, occorre a questo punto spiegare a cosa serva il disposto del comma 6 di quest'ultimo articolo, giusto il quale «si applicano le disposizioni di cui ai commi da 3 a 6, 8 e 9 dell'art. 186».

La tesi, giusta la quale detti richiami avrebbero la funzione di evidenziare che anche per la fattispecie di cui all'art. 186-*bis* trova applicazione la stessa procedura di accertamento dello stato di ebbrezza, è palesemente contraddittoria rispetto all'assunto da cui muove, ossia dal fatto che detto articolo introduce unicamente una circostanza aggravante, assunto in relazione al quale tutte le disposizioni dell'art. 186, senza necessità di richiami, divengono applicabili tout court.

2.1.3 Appare evidente, invece, il fatto che se tutte le disposizioni di cui all'art. 186 fossero applicabili alla fattispecie del 186-*bis* il rinvio ad alcune di esse, specificamente individuate dal predetto comma 6, sarebbe privo di qualsiasi concreta utilità ed anzi del tutto illogico.

2.1.4 Un'interpretazione che conduca a ritenere inutile e dunque tamquam non esset una disposizione è preclusa in radice al giudice ordinario: qualsivoglia interpretazione, quand'anche finalizzata a rendere aderente ai principi costituzionali il dettato normativo, è ammissibile finché la norma si presti ad essere piegata ad un nuovo o diverso significato, ossia, sostanzialmente, sia possibile scegliere tra (almeno) due diverse alternative, non quando conduca ad una sostanziale abrogazione della norma, che compete solo al legislatore stesso o al Giudice delle Leggi.

2.2 Attenendosi al principio testé enunciato e volendo quindi dare un senso ai richiami di cui al comma 6 dell'art. 186-*bis* (a mente del quale, come detto, «si applicano le disposizioni di cui ai commi da 3 a 6, 8 e 9 dell'art. 186») deve concludersi che il legislatore abbia inteso creare un'autonoma fattispecie di reato e consapevolmente escluso che le disposizioni non richiamate possano trovare applicazione alla fattispecie in oggetto, salvo a ritenere che alcuna di esse, quale appunto il comma 9-*bis* sull'effettuazione dei lavori di pubblica utilità in sostituzione della pena, non sia stata richiamata per una mera svista.

2.2.1 Se si opta per la prima ipotesi, il giudice ordinario non può adottare un'interpretazione contro legem, in quanto contravverrebbe la precisa scelta del legislatore di adottare per categorie di guidatori ritenute maggiormente



a rischio (neopatentati, infraventunenni, autotrasportatori e conducenti di mezzi pesanti e di autobus) un trattamento sanzionatorio più severo, precludendo ai medesimi il «*commodus discensus*» di estinguere il reato tramite la positiva effettuazione di lavori di pubblica utilità.

2.2.2 L'ipotesi di una mera svista del legislatore postula, invece, che, sulla base dell'analisi dell'*iter* legislativo, possa con certezza affermarsi che fosse comunque intenzione del legislatore (art. 12 comma 1 delle preleggi) quella di introdurre la predetta possibilità di estinguere il reato anche per la fattispecie di cui all'art. 186-*bis*, oppure che una tale volontà possa comunque dirsi oggettivata nella *ratio legis*.

2.2.3 Sennonché deve innanzitutto escludersi che il mancato richiamo del citato comma 9-*bis* dell'art. 186 nel comma 6 dell'art. 186-*bis* sia il frutto, come talora avviene, di un difettoso coordinamento di norme succedutesi nel tempo, posto che — e trattasi nella specie di un dato particolarmente significativo — entrambe le disposizioni sono state introdotte dalla medesima legge (la n. 120 del 29 luglio 2010).

2.2.4 Inoltre, nessun elemento decisivo emerge dai lavori preparatori, posto che né nelle bozze della legge n. 120/2010, e dell'art. 186-*bis* in particolare, né nelle note esplicative che le corredano si fa minimamente accenno, neppure implicito, al problema in oggetto e men che meno ad un'intenzione esplicita di estendere alle categorie di guidatori considerate dall'art. 186-*bis* il beneficio di cui al citato comma 9-*bis*.

2.2.5 Va, peraltro, anche evidenziato come la medesima legge n. 120/2010, che ha introdotto per il guidatore comune la possibilità di estinguere il reato con l'effettuazione di lavori di pubblica utilità e, in pari tempo, la fattispecie dell'art. 186-*bis* per le categorie di guidatori ritenute più a rischio, ha anche introdotto per queste ultime (neopatentati, infraventunenni, autotrasportatori e guidatori di mezzi pesanti ed autobus) le corrispondenti modifiche all'art. 187 ed ivi previsto indistintamente al comma 8-*bis* la possibilità per tutti i guidatori sotto effetto di stupefacenti, ancorché appartenenti alle predette categorie, di accedere ai lavori di pubblica utilità purché i tossicodipendenti si sottopongano anche ad un programma terapeutico e socio - riabilitativo.

2.2.6 Detta norma crea appunto quella disparità di trattamento rispetto al regime sanzionatorio del precedente art. 186-*bis*, che costituisce il motivo per cui viene ora sollevata la questione di costituzionalità dell'art. 186-*bis* comma 6.

2.2.7 Anche, questo dato, tuttavia, non si presta ad un'interpretazione univoca della volontà del legislatore di estendere in ogni caso alla predetta categoria di guidatori questa modalità di estinzione del reato, posto che insuperabile appare l'obiezione che la differente regolamentazione delle due fattispecie potrebbe essere il frutto di una precisa scelta (secondo i noti brocardi «ubi lex voluit dixit, ubi noluit non dixit» e «in claris non fit interpretatio»), ancorché di dubbia costituzionalità, intesa ad incentivare i tossicodipendenti a sottoporsi ad un programma terapeutico. La contestualità con cui è avvenuta l'introduzione di tutte le norme considerate non fa che rafforzare detta eventualità.

2.2.8 In proposito, rilevante è anche la considerazione che in data 9 novembre 2010, ossia alcuni mesi dopo l'entrata in vigore delle norme in oggetto, è stato presentato al Senato della Repubblica il disegno di legge n. 2436, il cui art. 2 prevede espressamente l'inserimento nel comma 6 dell'art. 186-*bis* del richiamo al comma 9-*bis* dell'art. 186, ossia appunto la possibilità anche per i neopatentati sorpresi alla guida in stato di ebbrezza di accedere ai lavori di pubblica utilità. Il fatto che detto disegno di legge, a distanza di oltre un anno, non sia stato ancora approvato, costituisce un ulteriore elemento per escludere che possa desumersi un'originaria intenzione del legislatore di applicare questo strumento di estinzione del reato anche alla fattispecie di cui all'art. 186-*bis*. Se, infatti, il medesimo esito fosse ragionevole in via interpretativa non vi sarebbe alcun bisogno della modifica proposta.

2.3 Altrettanto inefficace si rivela l'analisi della *ratio legis*. L'art. 186-*bis* se da un lato si rivolge ad alcune specifiche categorie di guidatori ritenute più a rischio e quindi si pone in rapporto di specialità rispetto alla disciplina dettata per il guidatore comune dal precedente art. 186, dall'altro inasprisce rispetto ad esse il regime sanzionatorio sotto un duplice profilo:

a) perché per l'illecito amministrativo (tasso etilico inferiore a 0,8 g/l) elimina la soglia minima di punibilità, introducendo una sanzione amministrativa anche per l'ipotesi di una percentuale minima di alcool nel sangue (quale quella afferente ad un tasso etilico tra 0 e 0,5 g/l, giuridicamente irrilevante per il guidatore comune);

b) perché per l'illecito penale (tasso etilico superiore a 0,8 g/l) esso comporta un aumento di pena nella misura da un terzo alla metà sia rispetto alla fattispecie di cui all'art. 186 comma 2 lett. b) (tasso etilico compreso tra 0,8 e 1,5 g/l) che a quella di cui all'art. 186 comma 2 lett. c) (tasso etilico superiore ad 1,5 g/l) e comporta altresì un aggravamento delle sanzioni accessorie.

Rispetto a tale inasprimento del regime sanzionatorio, la scelta se ammettere o meno il reo al beneficio della sostituzione della pena con l'effettuazione di lavori di pubblica utilità, come avviene nel successivo art. 187, appare neutra se non addirittura in controtendenza. Essa è, comunque, estranea alla *ratio legis*, rappresentando un beneficio che sta



alla discrezione del legislatore concedere o non concedere, ovviamente nei limiti in cui una tale scelta sia costituzionalmente corretta.

2.3.1 Ne consegue che, di fronte ad una norma, quale quella del comma 6 dell'art. 186-*bis*, che a ben vedere già sul piano letterale non pone dubbi interpretativi di sorta, non pare superabile il disposto dell'art. 12 comma 1 delle disposizioni sulla legge in generale, a mente del quale «nell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse, e dalla intenzione del legislatore». Infatti, se la questione che si prospetta non è, in realtà, quella di superare un dubbio interpretativo ma unicamente quella di eliminare una disparità di trattamento rispetto al dettato di un'altra norma, non può addivenirsi ad un'armonizzazione delle due disposizioni introducendo fittiziamente nell'una ciò che essa non dice o espressamente esclude.

2.4 Neppure può sanarsi la disparità di trattamento tra la disciplina dell'art. 186-*bis* e quella del 187, ricorrendo all'analogia in bonam partem con quest'ultima norma perché, non essendovi una lacuna dell'ordinamento, difetto in radice la possibilità di ricorrere alla disciplina dettata per una fattispecie analoga. Il ricorso allo strumento dell'analogia presuppone, infatti, a mente dell'art. 12 comma 2 delle preleggi, l'assenza di una «precisa disposizione» che, invece, nella specie è costituita proprio dal comma 6 dell'art. 186-*bis*: se dunque il legislatore non avesse introdotto alcun richiamo, omettendo in toto detta disposizione, sarebbe stato senz'altro possibile integrare il disposto dell'art. 186-*bis*, ricorrendo all'analogia in bonam partem, con quello previsto dall'art. 187. Avendo il legislatore compiuto, invece, una scelta precisa sulle norme da richiamare, il ricorso all'analogia per integrare detta scelta è precluso in radice, proprio perché contrasta col dato letterale (art. 12 comma 1 delle preleggi): una tale operazione di «ortopedia giuridica», infatti, non solo farebbe dire alla norma ciò che essa non dice, ma le farebbe dire il contrario di ciò che essa dice. Infatti, la locuzione «si applicano le disposizioni di cui ai commi da 3 a 6, 8 e 9 dell'art. 186», vuol anche dire, sino a prova contraria, che tutte le altre disposizioni dell'articolo richiamato, inclusa quindi quella di cui al comma 9-*bis*, non possono applicarsi.

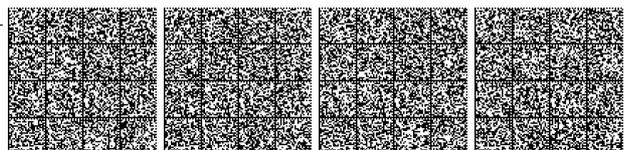
Un'operazione ermeneutica di questo tipo, ove non vi sia, come nel caso di specie, alcun vuoto normativo da colmare, ma unicamente una disparità di trattamento da eliminare, è, quindi, senza dubbio preclusa al giudice ordinario e riservata esclusivamente a codesta Corte, per il tramite di una pronuncia di incostituzionalità del predetto comma 6 nella parte in cui non richiama il citato comma 9-*bis*.

2.5 In conclusione, i richiami di cui al comma 6 dell'art. 186-*bis* assumono un preciso significato solo ritenendo che il legislatore abbia inteso creare per le categorie di guidatori statisticamente più a rischio un'autonoma figura di reato rispetto alla guida in stato di ebbrezza generica. Con essi il legislatore ha inteso richiamare la fattispecie generale dell'art. 186 cit. in relazione alle modalità di accertamento, alle sanzioni accessorie e all'ipotesi di rifiuto di sottoporsi all'accertamento dello stato di ebbrezza.

2.6 In tal senso depone anche la disposizione di cui al comma 4 dell'art. 186-*bis*, giusta la quale «le circostanze attenuanti concorrenti con le aggravanti di cui al comma 3 non possono essere ritenute equivalenti o prevalenti rispetto a queste. Le diminuzioni di pena si operano sulla quantità della stessa risultante dall'aumento conseguente alla predetta aggravante». Il fatto stesso di sottrarre il più severo trattamento sanzionatorio introdotto dall'art. 186-*bis* agli ordinari criteri di bilanciamento di cui all'art. 69 c.p. dimostra inequivocabilmente la natura autonoma della fattispecie di reato ed il fatto che il termine «aggravante» usato dal legislatore sia solo *quoad poenam*: anziché determinarsi autonomamente le pene si è cioè preferito indicarle per *relationem*, aggravando quelle comminate al guidatore comune, allorché fermato in stato di ebbrezza alcolica. Caratteristica essenziale e peculiare della circostanza del reato, ancorché ad effetto speciale (*cf.* art. 69 u. co. c.p.), è, infatti, quella di concorrere con tutte le altre che qualificano il singolo caso senza possibilità di sottrarsi ad una valutazione unitaria.

2.7 Alla luce di tale dato è palese il fatto che il legislatore non abbia inteso limitarsi ad introdurre una nuova aggravante alla fattispecie dell'art. 186, cosa che, oltretutto, avrebbe richiesto semplicemente l'introduzione di uno o più commi al medesimo articolo, senza necessità di introdurre un articolo *ad hoc*, ma abbia voluto introdurre, per le categorie di guidatori statisticamente più a rischio, una nuova fattispecie di reato proprio per evitare che il più severo regime sanzionatorio potesse entrare nel calderone del concorso di circostanze ed essere così vanificato dal criterio di bilanciamento cui le stesse sono necessariamente assoggettate.

2.7.1 In quest'ottica è pienamente coerente determinare le pene per *relationem* con le corrispondenti pene dell'art. 186 c.p., afferendo le stesse ai medesimi range etilici previsti dal comma 2 lettere *b)* e *c)* di detto articolo (rispettivamente fra 0,8 e 1,5 gli e oltre 1,5 g/l) e dunque a fatti - reati che non differiscono per la condotta del reo, ma unicamente per una sua qualità soggettiva (guidatore inesperto, autotrasportatore, come tale normalmente soggetto a prolungati periodi di guida) o per la pericolosità intrinseca al veicolo utilizzato (mezzi pesanti e autobus) a causa della massa e della forza inerziale dei medesimi, caratteristiche queste che comportano indubbiamente un aumento del rischio di incidente rispetto alla fattispecie generale.



2.7.2 Trattandosi di reati di pericolo la nuova fattispecie di cui all'art. 186-*bis* corrisponde quindi, rispetto alla fattispecie generale di cui all'art. 186, ad una più elevata messa in pericolo dei medesimi beni giuridici, cui corrisponde un autonomo e più grave regime sanzionatorio: le «circostanze aggravanti» di cui parla il citato comma 4 altro non sono che le nuove e più gravi pene edittali determinate in relazione all'elevazione del rischio e così impropriamente denominate perché computate *per relationem* con le corrispondenti condotte della fattispecie generale di cui all'art. 186, rispetto alle quali comportano appunto un aggravamento da un terzo alla metà. Proprio in quanto nuove pene edittali esse non sono bilanciabili e il computo delle circostanze avviene a partire dalle stesse.

2.8 Concludendo sulla questione della rilevanza, introducendo l'art. 186-*bis* del codice della strada una fattispecie autonoma e speciale rispetto a quella generale di cui al precedente art. 186, le cui disposizioni sono solo in parte richiamate dal comma 6, non vi è modo per eliminare in via interpretativa l'ipotizzata disparità di trattamento creata rispetto a quanto previsto dal successivo art. 187, posto che:

a) se non vi sono elementi decisivi per affermare che il mancato richiamo al comma 9-*bis* o, comunque, la mancata introduzione della possibilità di accedere ai lavori di pubblica utilità in sostituzione della pena, sia il frutto di una precisa intenzionalità del legislatore, neppure vi è elemento alcuno per affermare che possa essersi trattato di una sua mera «svista»;

b) in ogni caso, anche se si fosse trattato di «svista» del legislatore essa non pare rimediabile in via interpretativa dal giudice ordinario, richiedendo una pronuncia c.d. «additiva» di codesta Corte.

3. Sulla non manifesta infondatezza della questione.

Il fatto che l'introduzione del comma 8-*bis* dell'art. 187 venga a determinare una macroscopica disparità di trattamento rispetto alla disciplina dettata dall'art. 186-*bis* e, segnatamente, dal comma 6, è di intuitiva evidenza.

3.1 Innanzitutto non può porsi seriamente in discussione il fatto che la c.d. sostituzione della pena con l'effettuazione di lavori di pubblica utilità di durata corrispondente, introdotta da detta norma per chiunque guidi in condizioni psicofisiche alterate dall'uso di sostanze stupefacenti, costituisca, a tutti gli effetti, un beneficio che attenua, non di poco, il rigore sanzionatorio della norma.

Detta norma, infatti, non introduce in realtà una pena alternativa, la cui valutazione di equipollenza è rimessa alla discrezionalità del legislatore, bensì:

a) comporta l'estinzione del reato, purché, ovviamente, i lavori di utilità vengano correttamente svolti;

b) evita, conseguentemente, all'imputato di subire una condanna;

c) comporta l'ulteriore beneficio del dimezzamento della pena accessoria della sospensione della patente di guida;

d) evita all'imputato, ove prevista, la confisca del veicolo, beneficio spesso relevantissimo sotto il profilo economico, consentendo all'imputato di conservarne il valore d'uso e di scambio (mentre chi subisce la confisca alla perdita afferente al prezzo / valore di scambio del veicolo deve aggiungere anche tutti i disagi afferenti all'impossibilità di farne uso e di reperirne un altro).

A ciò aggiungasi anche il fatto che il regime di conversione dettato dal legislatore è tutt'altro che oneroso, equivalendo due ore di lavoro, anche non consecutive ad un giorno di arresto ovvero a 250,00 € di ammenda, e che l'imputato può scegliere liberamente l'ente presso cui svolgere la prestazione lavorativa, in ciò notevolmente facilitato, quanto al comprensorio di questo Tribunale, dalle numerose convenzioni già stipulate dal Tribunale di Bolzano con molti enti operanti sul territorio provinciale che vincolano detti enti ad accogliere il richiedente nei limiti della disponibilità di posti da essi previamente indicata all'atto della stipula.

3.2 Neppure può porsi seriamente in discussione il fatto che la fattispecie di cui all'art. 186-*bis* del d.lgs n. 285/1992 sia omologa, sotto il profilo del disvalore del fatto, rispetto a quella di cui al terzo capoverso del comma 1 dell'art. 187 del medesimo decreto, in quanto:

a) Detta norma testualmente richiama le medesime categorie di guidatori «a rischio» previste dall'art. 186-*bis* attraverso un rinvio a detta norma («Per i conducenti di cui al comma 1 dell'art. 186-*bis*»);

b) Essa introduce il medesimo inasprimento del regime sanzionatorio, principale ed accessorio, previsto dall'art. 186-*bis* («... le sanzioni ... sono aumentate da un terzo alla metà»), equiparando così *ex lege* la gravità dei fatti ivi sanzionati;

c) Essa, inoltre, manifesta la medesima volontà di sottrarre il predetto inasprimento al bilanciamento con altre circostanze e, dunque, per quanto sopra esposto (vedi sopra sub 2.7), di configurare una fattispecie autonoma di reato pur all'interno del medesimo articolo di legge («Si applicano le disposizioni di cui al comma 4 dell'art. 186-*bis*»).



3.3 Se così è non vi è dubbio che i benefici di cui sopra concessi indiscriminatamente a chiunque guidi in condizioni psicofisiche alterate dall'uso di sostanze stupefacenti (purché non abbia cagionato un incidente e purché non ne abbia già beneficiato) a prescindere dal fatto se egli rientri o meno nelle categorie di conducenti a rischio (come detto enunciata dall'art. 186-bis comma 1 e richiamata dal terzo capoverso del primo comma dell'art. 187), oltre ad essere in controtendenza rispetto all'inasprimento sanzionatorio previsto per dette categorie, determina un'evidentissima disparità di trattamento rispetto a quanti, appartenenti alle medesima categorie, vengano invece sorpresi alla guida in stato di ebbrezza alcolica, che viceversa non possono essere ammessi ai medesimi benefici per quanto sopra ampiamente esposto sub 2.

3.4 Non c'è dubbio, infatti, che, anche alla luce dello stesso dato normativo, la fattispecie di cui all'art. 186-bis non rappresenti un maggior disvalore rispetto a quella prevista dall'art. 187 comma 1 terzo capoverso perché a parità di qualità soggettive (guidatori inesperti o trasportatori esposti ad estenuanti turni di guida) o di qualità oggettive del veicolo (guidatori di mezzi pesanti o di autobus) nonché di condotta (guida in condizioni psico - fisiche alterate) cambia unicamente il mezzo tramite il quale ci si è posti in condizioni di alterazione psico - fisica: consumo di alcolici in un caso, di sostanze stupefacenti o psicotrope nell'altro.

3.5 A ben vedere, anzi, la guida sotto - effetto di stupefacenti è potenzialmente più riprovevole sia per la maggior facilità con cui il consumo di tali sostanze determina dipendenza e dunque per il maggior rischio di reiterazione del reato, sia per il fatto che la detenzione di dette sostanze, a differenza di quella di alcolici, è penalmente sanzionata dall'ordinamento (e tollerata unicamente quando finalizzata ad un uso meramente personale).

3.6 A parità di condizioni, il differente regime sanzionatorio determinato dalla mancata concessione degli stessi benefici anche alla fattispecie dell'art. 186-bis, appare del tutto irragionevole e, dunque, incostituzionale.

3.7 Da un lato esso contrasta, infatti, con il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione e dall'altro cozza con la finalità rieducativa della pena, prevista dall'art. 27 comma 3 della Costituzione.

Se, infatti, a parità di disvalore del fatto, il neopatentato colto alla guida in stato di ebbrezza si vede condannare ad una pena detentiva e pecuniaria, alla sospensione della patente di guida ed alla confisca del veicolo, il medesimo soggetto, colto alla guida sotto l'effetto di stupefacenti è invece ammesso ai lavori di pubblica utilità, effettuati positivamente i quali evita la condanna e la confisca del veicolo e si vede, altresì, dimezzare il periodo di sospensione della patente.

P.Q.M.

Ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione proposta, solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 186-bis, comma 6, del d.lgs n. 285/1992 (c.d. codice della strada) nella parte in cui nel richiamare «le disposizioni di cui ai commi da 3 a 6, 8 e 9 dell'art. 186» omette di richiamare anche il comma 9-bis del medesimo art. 186, per disparità di trattamento e, dunque, per contrasto con i principi di cui agli artt. 3 e 27, comma 3, della Costituzione della Repubblica italiana, in relazione a quanto previsto per le medesime categorie di soggetti dal combinato disposto delle norme di cui al comma 1 terzo capoverso e al comma 8-bis dell'art. 187 dello stesso d.lgs. n. 285/1992.

Per l'effetto, rimette la predetta questione alla Corte costituzionale;

Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso;

Dispone che della presente ordinanza sia data comunicazione al Presidente del Consiglio dei ministri ed ai Presidenti delle Camere.

Bolzano, 9 dicembre 2011

Il giudice: BUSATO



N. 42

*Ordinanza del 28 novembre 2011 emessa dal Consiglio di Stato
sul ricorso proposto da Frajese Gaetano contro Università degli studi «Tor Vergata» di Roma*

Università e alte istituzioni - Collocamento a riposo dei professori e dei ricercatori - Previsione che l'art. 16 del d.lgs. 30 dicembre 1999, n. 503, che stabilisce la possibilità per i pubblici dipendenti che ne facciano domanda di essere trattenuti in servizio per un biennio oltre il normale limite per il collocamento a riposo, non si applica ai professori e ricercatori universitari e che i provvedimenti adottati dalle Università ai sensi della predetta norma decadono alla data di entrata in vigore della legge censurata, ad eccezione di quelli che hanno già iniziato a produrre i loro effetti - Lesione del principio di legittimo affidamento - Irragionevolezza - Lesione del principio di buon andamento - Lesione del principio di autonomia delle Università, per la privazione alle stesse del potere di valutazione in ordine alla possibilità di trattenimento in servizio del personale docente, anche laddove tale prolungamento sia funzionale a specifiche esigenze organizzative, didattiche o di ricerca.

- Legge 30 dicembre 2010, n. 240, art. 25.
- Costituzione, artt. 3, 33, comma sesto, e 97.

IL CONSIGLIO DI STATO

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale n. 7995 del 2011, proposto da: Frajese Gaetano, rappresentato e difeso dall'avv. Angelo Clarizia, con domicilio eletto presso lo studio del medesimo, in Roma, via Principessa Clotilde n. 2;

Contro Università degli studi Tor Vergata di Roma, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliata per legge in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Per la riforma dell'ordinanza cautelare del T.A.R. Lazio - Roma, Sezione III n. 03750/2011, resa tra le parti, concernente ordinanza Collocamento a riposo per raggiunti limiti di età.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Università degli studi Tor Vergata di Roma;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 25 ottobre 2011 il Cons. Roberto Giovagnoli e uditi per le parti l'avvocato Clarizia e l'avvocato dello Stato Basilica;

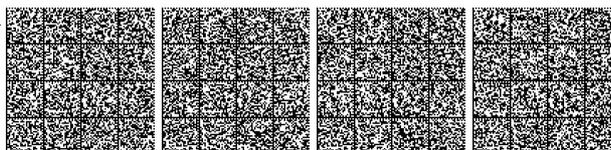
1. Con istanza dell'11 novembre 2009, il prof. Augusto Frajese ha chiesto di fruire della facoltà, di cui all'art. 16 d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 503, della permanenza in servizio per ulteriori due anni. Quando ancora l'Amministrazione non si era pronunciata su detta istanza è sopravvenuta la legge 30 dicembre 2012, n. 240, la quale, all'art. 25, ha disposto che «l'art. 16 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503, non si applica ai professori universitari».

Conseguentemente, con decreto n. 1136 dell'11 aprile 2011, il Rettore dell'Università degli studi di Roma - Tor Vergata, facendo applicazione e richiamando in motivazione l'art. 25 della legge 30 dicembre 2010, n. 240, ha rigettato l'istanza di trattenimento in servizio presentata dal prof. Frajese e ne ha disposto il collocamento a riposo.

2. Il prof. Frajese, con ricorso innanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma, ha impugnato, chiedendone in via incidentale la sospensione, il citato provvedimento del Rettore.

Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, con ordinanza cautelare n. 3750 dell'11 ottobre 2011 ha rigettato l'istanza cautelare proposta dal ricorrente sulla base della seguente motivazione: «Ritenuto ad un prima sommaria deliberazione che non sussistono i presupposti, alla stregua del quadro normativo vigente, per l'accoglimento della proposta istanza cautelare».

Per ottenere la riforma di tale ordinanza e, quindi, l'accoglimento della domanda cautelare, il prof. Frajese ha proposto appello innanzi al Consiglio di Stato, deducendo, sotto diversi profili, l'illegittimità costituzionale dell'art. 25 della citata legge n. 240 del 2010, nella misura in cui preclude ogni possibilità di trattenimento in servizio dei professori universitari.



3. Con ordinanza del 26 ottobre 2011, n. 4720, questa Sezione, pronunciandosi in sede cautelare, ha disposto la sospensione del giudizio per la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, come da separata ordinanza.

Al fine di conciliare il carattere accentratore del sindacato di costituzionalità con il principio di effettività della tutela giurisdizionale (artt. 24 e 113 Cost.; artt. 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali), questo Consiglio di Stato, nell'ordinanza appena citata, ha concesso una misura cautelare «interinale», fino alla carriera di consiglio successiva alla restituzione degli atti da parte della Corte costituzionale, ordinando all'Amministrazione di ripronunciarsi sull'istanza di trattenimento in servizio presentata dal ricorrente, alla luce del quadro normativo esistente anteriormente all'entrata in vigore del citato art. 25 legge n. 240 del 2010, e, in particolare, dei criteri fissati dall'art. 72, comma 7, decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133).

4. Il Collegio ritiene che la questione di costituzionalità dell'art. 25 della legge n. 240 del 2010 (secondo cui «l'articolo 16 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503, non si applica a professori e ricercatori universitari», con l'ulteriore specificazione che «i provvedimenti adottati dalle università ai sensi della predetta norma decadono dalla data di entrata in vigore della presente legge, ad eccezione di quelli che hanno già iniziato a produrre i loro effetti»), sia rilevante e non manifestamente infondata.

5. Con riferimento al requisito della rilevanza si osserva che la norma in esame è certamente applicabile alla fattispecie oggetto del giudizio.

Il provvedimento amministrativo impugnato ha rigettato l'istanza del ricorrente proprio facendo applicazione dell'art. 25 legge n. 240 del 2010 che, alla luce del suo chiaro tenore letterale, preclude irrimediabilmente la possibilità di trattenimento in servizio per professori e ricercatori universitari, escludendo che nei loro confronti possa essere applicata la disciplina contenuta nell'art. 16 d.lgs. n. 503 del 1992.

5.1. L'applicazione che l'Università ha fatto di tale norma risulta corretta, atteso che non esistono spazi per una diversa interpretazione. Ed infatti, anche se l'istanza di trattenimento in servizio è stata presentata anteriormente all'entrata in vigore della norma, quest'ultima doveva comunque essere applicata. Ciò risulta chiaramente dall'ultimo periodo dell'art. 25 legge n. 240 del 2010, che specifica che «i provvedimenti adottati dalle università ai sensi della predetta norma decadono alla data di entrata in vigore della presente legge, ad eccezione di quelli che hanno già iniziato a produrre i loro effetti»: se la norma, per espressa previsione legislativa, si applica anche ai casi in cui il provvedimento è già stato adottato, ma non ha iniziato a produrre effetti, essa deve, a maggior ragione, applicarsi laddove, come accade nel presente giudizio, l'istanza di trattenimento era stata solo presentata, ma non ancora positivamente riscontrata.

La questione è rilevante anche nel caso in cui si dovesse accogliere la tesi prospettata dal ricorrente secondo cui sull'istanza precedentemente presentata si sarebbe già formato, per effetto del decorso del tempo, il silenzio-assenso: la norma, come si è appena visto, dispone, infatti, la decadenza dei provvedimenti già adottati, con la sola eccezione, che qui non ricorre, dei provvedimenti che abbiano già iniziato a produrre effetto.

5.2. L'eventuale dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 25 legge n. 240 del 2010 avrebbe così l'effetto di rimuovere l'ostacolo normativo all'applicazione dell'art. 16 d.lgs. n. 503 del 1992, consentendo, quindi, al ricorrente di ottenere che la sua istanza di permanenza in servizio sia esaminata (ed eventualmente accolta) dall'Università sulla base dei criteri introdotti dall'art. 72, comma 7, decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge n. 133 del 2008.

5.3. La rilevanza della questione non è parimenti esclusa dalla natura cautelare del giudizio nell'ambito del quale la questione di costituzionalità viene sollevata.

Il problema dei rapporti tra incidente di legittimità costituzionale e giudizio cautelare è oggetto di una significativa elaborazione giurisprudenziale e dottrinale.

Sul punto, la Corte costituzionale è costante nel ritenere inammissibile la questione di legittimità costituzionale per difetto di rilevanza qualora essa venga sollevata dopo l'adozione del provvedimento cautelare. Si afferma che, in tal caso, la rimessione alla Corte è tardiva in relazione al giudizio cautelare, ormai concluso, e prematura in relazione al giudizio di merito, in ordine al quale, il collegio, in mancanza della fissazione della relativa udienza di discussione, è privo di potere decisorio.

Per evitare, tuttavia, che la legge sospettata di incostituzionalità possa precludere definitivamente la tutela cautelare mortificando le esigenze di tutela immediata ad esse sottese — il che si tradurrebbe in una palese violazione di fondamentali principi costituzionali (artt. 24 e 113 Cost.), o sovranazionali (artt. 6 e 13 CEDU) — la giurisprudenza, nel tentativo di conciliare il carattere accentratore del controllo di costituzionalità delle leggi con il principio di effettività della tutela giurisdizionale, ha sperimentato due soluzioni.

La prima consiste nel concedere la sospensiva, disapplicando la legge sospettata di incostituzionalità, rinviando al giudizio di merito la rimessione della questione di legittimità costituzionale (cf: Cons. Stato, Ad. plen., ordinanza 20 dicembre 1999, n. 2; Cons. Giust. Amm., ordinanza 20 giugno 2001, n. 458).



La seconda consiste, invece, nella scomposizione del giudizio cautelare in due fasi: nella prima fase si accoglie la domanda cautelare «a termine», fino alla decisione della questione di costituzionalità contestualmente sollevata; nella seconda fase, all'esito del giudizio di costituzionalità, si decide «definitivamente», tenendo conto, per valutare se sussiste il *fumus boni iuris*, della decisione della Corte costituzionale, sulla domanda cautelare.

Tra le due soluzioni possibili, il Collegio ritiene preferibile la seconda, perché è quella che meno si allontana dai principi su cui si fonda il nostro sistema di giustizia costituzionale: essa evita, infatti, che il giudice *a quo* possa disapplicare «definitivamente» la legge, sottraendosi contestualmente anche all'obbligo, di cui all'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, di sollevare la questione di costituzionalità.

Tale soluzione, del resto, risulta anche in linea con quella accolta dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione Europea in ordine alla questione, per alcuni versi analoga, dei rapporti tra giudizio cautelare e questione pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea sulla validità di un atto comunitario.

La Corte di giustizia ha riconosciuto al giudice nazionale, nei casi di urgenza, il potere, di sospendere «interinalmente» l'esecuzione di un provvedimento amministrativo nazionale emanato in attuazione di un regolamento comunitario della cui legittimità dubiti, a condizione che: *a*) sollevi contestualmente la questione pregiudiziale per l'accertamento della validità del regolamento; *b*) rinvi la definizione del giudizio cautelare all'esito della decisione della Corte di giustizia sulla questione pregiudiziale (Corte giustizia U.E. 19 giugno 1990, C-213/89, Factotame; Id. 21 febbraio 1991, Zuckerfabrik, C-143/88 e C-92/89; Id., 9 novembre 1995, C-465/93, Atlanta).

Anche l'*iter* procedimentale delineato dalla Corte di giustizia è, quindi, nel senso dell'articolazione bifasica del giudizio cautelare: il giudice nazionale non può sospendere e rinviare la merito la pregiudiziale di validità, ma deve rimettere subito la questione alla Corte e concedere la misura cautelare in via meramente provvisoria, fino alla decisione della questione pregiudiziale.

Nonostante le innegabili diversità, questa fattispecie presenta anche alcune significative affinità con le situazioni nella quali viene in rilievo il rapporto tra processo cautelare e incidente di costituzionalità. In entrambi i casi, infatti, il giudice *a quo*, per concedere la tutela cautelare e apprestare una tutela giurisdizionale effettiva per i diritti dei singoli, esercita un potere di disapplicazione «provvisoria» (ora della norma comunitaria, ora della legge incostituzionale), rimettendo contestualmente la questione di validità al giudice cui il controllo di quelle norme sospettate di illegittimità spetta in via esclusiva (la Corte di giustizia in un caso, la Corte costituzionale nell'altro).

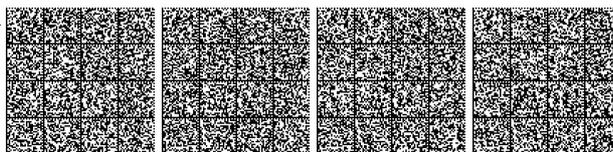
Anche la Corte costituzionale, infine, con riferimento a questioni di legittimità sollevate in sede cautelare, ha, in più occasioni, osservato che la *potestas iudicandi* non può ritenersi esaurita quando la concessione della misura cautelare, come nella specie, è fondata, quanto al *fumus boni iuris*, 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*: sentenze n. 444 del 1990, n. 367 del 1991; n. 30 e n. 359 del 1995; n. 183 del 1997, n. 4 del 2000 nonché l'ordinanza n. 24 del 1995 e n. 194 del 2006).

5.4. Sempre in ordine alla rilevanza della questione, si osserva che nel caso di specie il requisito del *periculum in mora* merita positivo apprezzamento. È evidente, infatti, che il tempo necessario per la decisione del ricorso nel merito potrebbe arrecare al ricorrente un pregiudizio grave e irreparabile, anche in considerazione del fatto che verrebbe a scadere il biennio in relazione al quale egli ha presentato la richiesta di trattenimento in servizio.

6. La questione di legittimità costituzionale non è manifestamente infondata.

6.1. L'art. 25 legge n. 240 del 2010, escludendo senz'altro l'applicazione dell'art. 16 d.lgs. n. 503 del 1992 ai professori e ricercatori universitari, sembra, infatti, porsi in contrasto con gli articoli 3, 33, 97 Cost.

Il Collegio ritiene, in particolare, che la deroga che la norma introduce rispetto alla disciplina generale di cui al citato articolo 16 d.lgs. n. 503 del 1992 appare irragionevole (perché non sorretta da una adeguata ragione giustificatrice), comunque sproporzionata rispetto alla finalità perseguita, e lesiva sia del principio del buon andamento dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.), sia del principio dell'autonomia universitaria (art. 33, ultimo comma, Cost.), nella misura in cui priva le Università, discriminandole rispetto a qualsiasi altro ente pubblico, di ogni potere di valutazione in ordine alla possibilità di accogliere le istanze di trattenimento in servizio presentate dal personale docente, anche laddove tale prolungamento risulti funzionale a specifiche esigenze organizzative, didattiche o di ricerca. Si impedisce così alle università di dar corso ad una adeguata, seppur eccezionale, misura organizzativa in tema di provvista di personale, escludendone senza rimedio quello caratterizzato da una ben difficilmente ripetibile qualificazione scientifica, la cui disponibilità inerisce invece la specialità del servizio pubblico proprio delle università, consistente nella concreta trasmissione del sapere. L'effetto è, in danno dell'interesse generale e della funzionalità ad esso di quel servizio, quello dell'irrimediabile dispersione di risorse preziose, quanto oggettivamente infungibili a un tale riguardo.



La norma, inoltre, trovando applicazione anche nei confronti dei professori e dei ricercatori universitari che abbiano matura un'aspettativa giuridicamente consolidata in ordine alla possibilità di permanere in servizio risulta lesiva del principio del legittimo affidamento e della sicurezza giuridica, che pure trova il suo fondamento, secondo quanto più volte affermato dalla Corte costituzionale, nell'art. 3 della Costituzione.

6.2. Giova, al riguardo, ricostruire brevemente la disciplina generale — contenuta nell'art. 16 d.lgs. n. 503 del 1992 — che si pone come *tertium comparationis* alla cui stregua valutare la ragionevolezza della differente disciplina introdotta dall'art. 25 legge n. 340 del 2010.

L'art. 16, comma 1, d.lgs. n. 503 del 1992, dopo aver riconosciuto la facoltà per «i dipendenti civili dello Stato e degli enti pubblici non economici di permanere in servizio, con effetto dalla data di entrata in vigore della legge 23 ottobre 1992, n. 421, per un periodo massimo di un biennio oltre i limiti di età per il collocamento a riposo per essi previsti», specifica, nel periodo successivo (introdotto dall'art. 72, comma 7, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112), che «in tal caso è data facoltà all'amministrazione, in base alle proprie esigenze organizzative e funzionali, di trattenere in servizio il dipendente in relazione alla particolare esperienza professionale acquisita dal dipendente in determinati o specifici ambiti ed in funzione dell'efficiente andamento dei servizi».

La norma generale, la cui applicabilità è esclusa dall'art. 25 legge n. 340 del 2010 per i professori e ricercatori universitari, prevede, quindi, in seguito alle modifiche introdotte dall'art. 72, comma 7, d.l. n. 112 del 2008, un sistema nel quale il trattenimento in servizio del dipendente pubblico non è più rimesso ad vero e proprio diritto potestativo del medesimo, della cui scelta l'Amministrazione deve limitarsi a prenderne atto, come accadeva, invece, in base all'originaria formulazione dell'art. 16.

In seguito alle modifiche intervenute nel 2008, l'art. 16 d.lgs. n. 503 del 1992 non contempla più un diritto soggettivo alla permanenza in servizio del pubblico dipendente, ma prevede che l'istanza che il dipendente ha facoltà di presentare venga valutata discrezionalmente dall'Amministrazione (la quale ha facoltà di accoglierla), e che essa possa avere accoglimento solo in concreta presenza degli specifici presupposti individuati dalla disposizione, i primi dei quali sono legati ai profili organizzativi generali dell'amministrazione medesima («in base alle proprie esigenze organizzative e funzionali») e i seguenti alla situazione specifica soggettiva e oggettiva del richiedente («in relazione alla particolare esperienza professionale acquisita dal richiedente in determinati o specifici ambiti ed in funzione dell'efficiente andamento dei servizi»).

6.3. Come la giurisprudenza amministrativa ha chiarito (*cf.*, in particolare, Cons. Stato, VI, 6 giugno 2011, n. 3360), con l'innovazione introdotta dall'art. 72, comma 7, d.l. n. 112 del 2008, la permanenza in servizio oltre l'ordinario limite di età è divenuto istituto da considerare ormai eccezionale a causa delle esigenze generali di contenimento della spesa pubblica espressamente perseguito con la manovra di cui allo stesso decreto-legge, e segnatamente con le disposizioni del Capo II, tra cui è quella in esame.

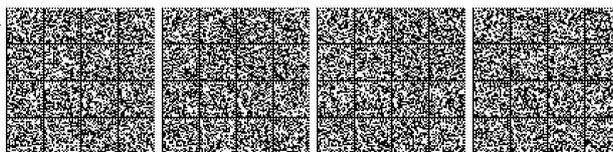
Pertanto la sua determinazione in concreto va sorretta, se nel senso della protrazione del servizio, da adeguate giustificazioni in relazione ai parametri di valutazione indicati dalla disposizione, la cui ragione va puntualmente esternata. Tra questi, secondo l'interpretazione giurisprudenziale deve considerarsi prevalente la considerazione delle effettive «esigenze organizzative e funzionali» dell'amministrazione, rispetto a cui «la particolare esperienza professionale acquisita dal richiedente in determinati o specifici ambiti» rappresenta un criterio giustificativo necessario, ma ulteriore, e non già la ragione determinante.

Si tratta, infatti, di dar corso ad un'ipotesi eccezionale di provvista di docente, che deve essere adeguatamente giustificata da oggettivi e concreti fatti organizzativi, tali da imporre che si faccia ricorso ad un tale particolare strumento.

Questo Consiglio di Stato ha così precisato che l'esternazione di una tale giustificazione della scelta — insieme a quella sugli altri elementi richiesti, a seguire, dalla disposizione — è necessaria per dar conto del come e perché l'Amministrazione si determini, derogando alle esigenze di risparmio perseguite dalla legge, a seguire questa speciale via (*cf.* ancora Cons. Stato, VI, 6 giugno 2011, n. 3360).

Non così è quando l'Amministrazione si determini negativamente, ricorrendo allora la situazione ordinaria di normale estinzione del rapporto lavorativo per raggiungimento dei limiti di età, che non richiede una speciale esternazione circa la particolare esperienza professionale dell'interessato.

La *ratio* della modifica del 2008 è, infatti, essenzialmente di contenimento finanziario e questo prevale, perché così vuole questa legge, sulla qualità professionale del docente: sicché è nella prima valutazione che va incentrata la scelta e ne va, se positiva rispetto alla disponibilità offerta dall'interessato, manifestata la ragione.



L'innovazione del 2008 ha invertito, quindi, il rapporto tra regola ed eccezione della legislazione del 1992. L'uso del termine «facoltà» descrive null'altro che la possibilità, da parte dell'interessato, di domandare all'Amministrazione il trattenimento in servizio, ma non più un diritto all'ufficio. La struttura della fattispecie definita dalla disposizione del 2008 si configura come eccezionale e sottopone l'accoglimento a rigorose condizioni.

7. Rispetto a tale disciplina, che, come si è appena visto, sottopone il mantenimento in servizio a rigorose condizioni, la scelta radicale, contenuta nell'art. 25 legge n. 240 del 2010, di escludere sempre e comunque per professori e ricercatori universitari, ogni possibilità di mantenimento in servizio, appare irragionevole e sprovvista di una sostanziale giustificazione e, come tale, in contrasto con uno dei corollari del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., ovvero con il principio di ragionevolezza della legge.

Non pare ravvisarsi, infatti, una idonea ragione giustificatrice che possa essere adottata a sostegno della definitiva e totale esclusione per questa speciale categoria di dipendenti pubblici, di qualsiasi possibilità di mantenimento in servizio oltre il normale periodo di servizio.

7.1. Non sembra, in particolare, rappresentare una valida giustificazione l'esigenza, che talvolta emerge anche nel corso dei lavori preparatori della legge n. 240 del 2010, di favorire il ricambio generazionale nelle Università. Qui, infatti, non è in discussione la realizzazione di tale obiettivo, che certamente rientra nella discrezionalità del legislatore, ma il bilanciamento che il legislatore deve compiere tra il suo perseguimento e la tutela di altri valori di primario rilievo costituzionale che possono essere incisi dalla scelta legislativa (cfr. Corte cost., 24 luglio 2009, n. 239).

Nel caso di specie, la scelta legislativa appare sbilanciata e sproporzionata, perché, in nome dell'esigenza del ricambio generazionale, il legislatore non si fa carico delle negative ripercussioni che potrebbero derivarne sui principi del buon andamento della pubblica (art. 97 Cost.) amministrazione e della tutela dell'autonomia universitaria (art. 33 Cost.).

Ciò emerge in maniera evidente se si considera che gli obiettivi che la norma persegue vengono già adeguatamente perseguiti dall'art. 16 d.lgs. n. 503 del 1992 che, in seguito alle modifiche del 2008, prevede l'eccezionalità del mantenimento in servizio, tanto da specificare che esso possa essere assentito solo in presenza di specifici e stringenti presupposti.

Nell'ambito di un sistema che già prevede come regola generale, anche per favorire il ricambio generazionale nell'ambito della pubblica amministrazione, l'eccezionalità del mantenimento in servizio, la scelta di escludere radicalmente, per i professori e i ricercatori universitari, ogni possibilità di prolungamento rischia di rappresentare una limitazione eccessiva e sproporzionata.

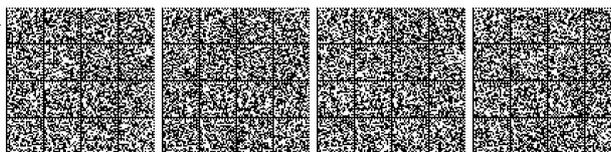
8. L'automatismo dell'interruzione del servizio al compimento dell'età prevista, e la totale esclusione di ogni possibilità di diversa valutazione da parte dell'Amministrazione, finisce, in particolare, per minare quei valori, anch'essi di rango costituzionale, che la norma generale (l'art. 16 d.lgs. n. 503 del 1992), qui richiamata come *tertium comparationis*, cerca al contrario di assicurare.

8.1. Si tratta, in primo luogo, del principio del buon andamento dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 Cost.: l'art. 25 legge n. 240 del 2010 impedisce alle Università di poter disporre il mantenimento in servizio per un ulteriore biennio anche quando la continuità del servizio si imporrebbe in vista della necessità di soddisfare specifiche «esigenze organizzative e funzionali», cui l'art. 16 d.lgs. n. 503 del 1992 fa espresso riferimento. Il valore costituzionale del buon andamento della pubblica amministrazione — che non può non prendere in considerazione il ricordato obiettivo della trasmissione delle conoscenze — è, in tal modo, totalmente obliterato, e questo, oltre a rilevare come autonomo profilo di incostituzionalità, rende ancor più evidente il *vulnus*, recato dalla rigidità introdotta, al richiamato principio di ragionevolezza.

8.2. Un ulteriore profilo di possibile incostituzionalità viene in rilievo anche in relazione all'art. 33, comma 6, Cost., che tutela l'autonomia funzionale delle Università, riconoscendo il «diritto delle stesse di governarsi liberamente attraverso i suoi organi e, soprattutto, attraverso il corpo dei docenti nelle sue varie articolazioni, così risolvendosi nel potere di autodeterminazione del corpo accademico (cosiddetto autogoverno dell'ente da parte del corpo accademico)» (Corte cost., 9 novembre 1988, n. 1017).

L'autonomia universitaria — che è autonomia organizzativa, contabile, didattica e scientifica — rischia di essere pregiudicata da una norma che preclude, invece, proprio alle Università ogni decisione sulla permanenza in servizio del proprio personale docente.

In tal modo, la disparità di trattamento tra categorie di pubblici dipendenti (i professori e ricercatori universitari rispetto al restante personale pubblico) viene a tradursi in una disparità di trattamento anche tra i relativi enti di appartenenza, negandosi proprio alle Università, titolari di un'autonomia funzionale costituzionalmente garantita, ogni margine di autonomo apprezzamento.



9. Un ulteriore profilo di irragionevolezza deriva dalla violazione del principio della sicurezza giuridica e di tutela del legittimo affidamento maturato in capo ai professori e ricercatori universitari per effetto della previgente normativa.

La Corte costituzionale ha già avuto occasione di affermare che nel nostro sistema costituzionale non è affatto interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali vengano a modificare in senso sfavorevole per i beneficiari la disciplina dei rapporti di durata, anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti.

Secondo la stessa giurisprudenza costituzionale, rappresenta, tuttavia, condizione essenziale che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto (cfr: sentenze n. 236 e n. 24 del 2009; n. 11 del 2007; n. 409 del 2005; n. 446 del 2002; n. 416 del 1999, n. 360 del 1995, n. 573 del 1990, n. 822 del 1988 e n. 349 del 1985).

Il principio del legittimo affidamento, in particolare, deve ritenersi violato (con conseguente incostituzionalità della legge per violazione del principio di uguaglianza, sotto il profilo del difetto di irragionevolezza), nel caso in cui la nuova norma incida, con una disciplina peggiorativa, su aspettative giuridicamente qualificate, che siano pervenute ad un livello di consolidamento così elevato da creare, appunto, quell'affidamento costituzionalmente protetto nella conservazione del pregresso trattamento.

Nel caso di specie, l'art. 25 legge n. 240 del 2010 sembra tradire il principio del legittimo affidamento nella misura in cui prevede che la disciplina da esso introdotta si applichi indistintamente a tutti i professori e ricercatori universitari, anche a quelli che, come il ricorrente, per molti anni hanno fatto affidamento su una disciplina che consentiva il mantenimento in servizio per un ulteriore biennio: inizialmente a semplice richiesta, e poi, in seguito alle modifiche introdotte dall'art. 72, comma 7, decreto-legge n. 112 del 2008, previa valutazione discrezionale dell'Amministrazione.

Al momento dell'entrata in vigore della norma censurata, il ricorrente era in procinto di iniziare il biennio di prolungamento. Egli, pertanto, può ritenersi titolare non di una aspettativa di mero fatto, ma di una aspettativa giuridicamente rilevante, ormai pervenuta, per effetto del tempo trascorso e del provvedimento di autorizzazione al trattenimento in servizio già adottato, ad un livello di consolidamento tale da creare un legittimo affidamento.

Sotto tale profilo, l'art. 25 della legge n. 240 del 2010, nella misura in cui esclude dalla nuova disciplina soltanto i beneficiari di un provvedimento di mantenimento in servizio che abbia già iniziato a produrre effetti, opera una irragionevole disparità di trattamento tra situazioni sostanzialmente identiche, tutte comunque caratterizzate da un legittimo affidamento nel prolungamento biennale del rapporto.

10. Per quanto esposto, appare rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 25 della legge 240 del 2010, in relazione agli articoli 3, 33 e 97 della Costituzione.

Per l'effetto, vanno trasmessi alla Corte costituzionale gli atti del giudizio sospeso con ordinanza pronunciata in data odierna.

P.Q.M.

Visti gli artt. 134 della Costituzione; 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1; 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli articoli 3, 33 e 97 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale di cui in parte motiva.

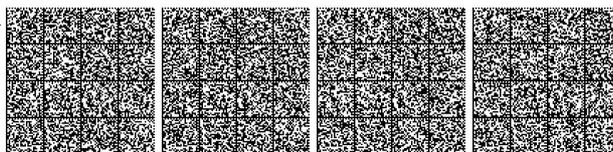
Ordina la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 25 ottobre 2011.

Il Presidente: SEVERINI

L'estensore: GIOVAGNOLI



N. 43

Ordinanza del 28 novembre 2011 emessa dal Consiglio di Stato sul ricorso proposto da Coloni Giorgio Furio contro Università degli Studi «La Sapienza» di Roma e Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca

Università e alte istituzioni - Collocamento a riposo dei professori e dei ricercatori - Previsione che l'art. 16 del d.lgs. 30 dicembre 1999, n. 503, che stabilisce la possibilità per i pubblici dipendenti che ne facciano domanda di essere trattenuti in servizio per un biennio oltre il normale limite per il collocamento a riposo, non si applica ai professori e ricercatori universitari e che i provvedimenti adottati dalle Università ai sensi della predetta norma decadono alla data di entrata in vigore della legge censurata, ad eccezione di quelli che hanno già iniziato a produrre i loro effetti - Lesione del principio di legittimo affidamento - Irragionevolezza - Lesione del principio di buon andamento - Lesione del principio di autonomia delle Università, per la privazione alle stesse del potere di valutazione in ordine alla possibilità di trattenimento in servizio del personale docente, anche laddove tale prolungamento sia funzionale a specifiche esigenze organizzative, didattiche o di ricerca.

- Legge 30 dicembre 2010, n. 240, art. 25.
- Costituzione, artt. 3, 33, comma sesto, e 97.

IL CONSIGLIO DI STATO

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 8025 del 2011, proposto da:

Coloni Giorgio Furio, rappresentato e difeso dall'avv. Mario Racco, con domicilio eletto presso lo studio del medesimo, in Roma, via Ugo De Carolis, 101;

Contro Università degli Studi «La Sapienza» di Roma, non costituitasi nel presente grado di giudizio;

Nei confronti di Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca, non costituitosi nel presente grado di giudizio;

Per la riforma dell'ordinanza cautelare del T.A.R. Lazio - Roma, sezione III n. 03745/2011, resa tra le parti, concernente ordinanza concernente Diniego mantenimento in servizio per un ulteriore biennio;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 25 ottobre 2011 il Cons. Roberto Giovagnoli; udito l'avvocato Racco.

1. A seguito di istanza in data 21 febbraio 2005, il professore Giorgio Furto Coloni è stato autorizzato, con decreto del Rettore dell'Università «La Sapienza» n. 5172 dell'11 gennaio 2006, a permanere in servizio per un ulteriore biennio oltre il normale limite d'età per collocamento a riposo ai sensi dell'art. 16 d.lgs. n. 30 dicembre 1992, n. 503, con conseguente previsione di definitivo collocamento a riposo a far data dal 1° novembre 2013.

Nelle more è intervenuto il decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133) che, all'art. 72, comma 10, ha annullato tutti i trattenimenti in servizio già autorizzati, con effetto dal 1° gennaio 2010, stabilendo, altresì, al comma 7, che i dipendenti qualora interessati al trattenimento, fossero tenuti a presentare una nuova istanza dai 24 ai 12 mesi precedenti il limite di età per il collocamento a riposo previsto dal proprio ordinamento.

Con nuova istanza del 4 maggio 2010 il professore Coloni ha quindi inoltrato domanda di trattenimento in servizio per un biennio ai sensi dell'art. 16 del d.lgs. n. 503 del 1992, come modificato dalla legge n. 133 del 2008.

Quando ancora l'Amministrazione non si era pronunciata su detta istanza è sopravvenuta la legge 30 dicembre 2010, n. 240, la quale, all'art. 25, ha disposto che «l'art. 16 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503 non si applica ai professori universitari».

Conseguentemente con provvedimento prot. n. 3497/11 il Rettore dell'Università «La Sapienza», facendo applicazione e richiamando in motivazione l'art. 25 della legge n. 240 del 2010, ha rigettato l'istanza di trattenimento in servizio presentata dal professore Coloni, che, con successivo decreto rettoriale n. 963/2011, è stato collocato a riposo.

2. Il professore Coloni, con ricorso innanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma, ha impugnato, chiedendone in via incidentale la sospensione, i citati provvedimenti del Rettore della Università «La



Sapienza» di Roma, con i quali è stato disposto il rigetto dell'istanza di trattenimento in servizio ai sensi dell'art. 16 d.lgs. n. 503 del 1992 ed il conseguente collocamento a riposto a far data dal 1° novembre 2011.

Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, con ordinanza cautelare n. 3745 dell'11 ottobre 2011 ha rigettato l'istanza cautelare proposta dal ricorrente sulla base della seguente motivazione: «Ritenuto ad un prima sommaria delibazione che non sussistono i presupposti, alla stregua del quadro normativo vigente, per l'accoglimento della proposta istanza cautelare».

Per ottenere la riforma di tale ordinanza e, quindi, l'accoglimento della domanda cautelare proposta, il professore Coloni ha proposto appello innanzi al Consiglio di Stato, deducendo, sotto diversi profili, l'illegittimità costituzionale dell'art. 25 della citata legge n. 240 del 2010, nella misura in cui preclude ogni possibilità di trattenimento in servizio dei professori universitari.

3. Con ordinanza del 26 ottobre 2011, n. 4714, questa Sezione, pronunciandosi in sede cautelare, ha disposto la sospensione del giudizio per la trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale, come da separata ordinanza.

Al fine di conciliare il carattere accentrato del sindacato di costituzionalità con il principio di effettività della tutela giurisdizionale (artt. 24 e 113 Cost.; artt. 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali), questo Consiglio di Stato, nell'ordinanza appena citata, ha concesso una misura cautelare «interinale», fino alla camera di consiglio successiva alla restituzione degli atti da parte della Corte costituzionale, ordinando all'Amministrazione di ripronunciarsi sull'istanza di trattenimento in servizio presentata dal ricorrente, alla luce del quadro normativo esistente anteriormente all'entrata in vigore del citato art. 25 legge n. 240 del 2010, e, in particolare, dei criteri fissati dall'art. 72, comma 7, decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133).

4. Il Collegio ritiene che la questione di costituzionalità dell'art. 25 della legge n. 240 del 2010 (secondo cui «l'articolo 16 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503, non si applica a professori e ricercatori universitari», con l'ulteriore specificazione che «i provvedimenti adottati dalle università ai sensi della predetta norma decadono dalla data di entrata in vigore della presente legge, ad eccezione di quelli che hanno già iniziato a produrre i loro effetti»), sia rilevante e non manifestamente infondata.

5. Con riferimento al requisito della rilevanza si osserva che la norma in esame è certamente applicabile alla fattispecie oggetto del giudizio. Il provvedimento amministrativo impugnato ha rigettato l'istanza del ricorrente proprio facendo applicazione dell'art. 25 legge n. 240 del 2010 che, alla luce del suo chiaro tenore letterale, preclude irrimediabilmente la possibilità di trattenimento in servizio per professori e ricercatori universitari, escludendo che nei loro confronti possa essere applicata la disciplina contenuta nell'art. 16 d.lgs. n. 503 del 1992.

5.1. L'applicazione che l'Università ha fatto di tale norma risulta corretta, atteso che non esistono spazi per una diversa interpretazione. Ed infatti, anche se l'istanza di trattenimento in servizio è stata presentata anteriormente all'entrata in vigore della norma, quest'ultima doveva comunque essere applicata. Ciò risulta chiaramente dall'ultimo periodo dell'art. 25 legge n. 240 del 2010, che specifica che «i provvedimenti adottati dalle università ai sensi della predetta norma decadono alla data di entrata in vigore della presente legge, ad eccezione di quelli che hanno già iniziato a produrre i loro effetti»: se la norma, per espressa previsione legislativa, si applica anche ai casi in cui il provvedimento è già stato adottato, ma non ha iniziato a produrre effetti, essa deve, a maggior ragione, applicarsi laddove, come accade nel presente giudizio, l'istanza di trattenimento era stata solo presentata, ma non ancora positivamente riscontrata.

5.2. L'eventuale dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 25 legge n. 240 del 2010 avrebbe così l'effetto di rimuovere l'ostacolo normativo all'applicazione dell'art. 16 d.lgs. n. 503 del 1992, consentendo, quindi, al ricorrente di ottenere che la sua istanza di permanenza in servizio sia esaminata (ed eventualmente accolta) dall'Università sulla base dei criteri introdotti dall'art. 72, comma 7, decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito in legge n. 133 del 2008.

5.3. La rilevanza della questione non è parimenti esclusa dalla natura cautelare del giudizio nell'ambito del quale la questione di costituzionalità viene sollevata.

Il problema dei rapporti tra incidente di legittimità costituzionale e giudizio cautelare è oggetto di una significativa elaborazione giurisprudenziale e dottrinale.

Sul punto, la Corte costituzionale è costante nel ritenere inammissibile la questione di legittimità costituzionale per difetto di rilevanza qualora essa venga sollevata dopo l'adozione del provvedimento cautelare. Si afferma che, in tal caso, la rimessione alla Corte è tardiva in relazione al giudizio cautelare, ormai concluso, e prematura in relazione al giudizio di merito, in ordine al quale, il collegio, in mancanza della fissazione della relativa udienza di discussione, è privo di potere decisorio.

Per evitare, tuttavia, che la legge sospettata di incostituzionalità possa precludere definitivamente la tutela cautelare mortificando le esigenze di tutela immediata ad esse sottese — il che si tradurrebbe in una palese violazione di



fondamentali principi costituzionali (artt. 24 e 113 Cost.), o sovranazionali (artt. 6 e 13 CEDU) — la giurisprudenza, nel tentativo di conciliare il carattere accentrato del controllo di costituzionalità delle leggi con il principio di effettività della tutela giurisdizionale, ha sperimentato due soluzioni.

La prima consiste nel concedere la sospensiva, disapplicando la legge sospettata di incostituzionalità, rinviando al giudizio di merito la rimessione della questione di legittimità costituzionale (cfr. Cons. Stato, Ad. plen., ordinanza 20 dicembre 1999, n. 2; Cons. Giust. Amm., ordinanza 20 giugno 2001, n. 458).

La seconda consiste, invece, nella scomposizione del giudizio cautelare in due fasi: nella prima fase si accoglie la domanda cautelare «a termine», fino alla decisione della questione di costituzionalità contestualmente sollevata; nella seconda fase, all'esito del giudizio di costituzionalità, si decide «definitivamente», tenendo conto, per valutare se sussiste il *fumus boni iuris*, della decisione della Corte costituzionale, sulla domanda cautelare.

Tra le due soluzioni possibili, il Collegio ritiene preferibile la seconda, perché è quella che meno si allontana dai principi su cui si fonda il nostro sistema di giustizia costituzionale: essa evita, infatti, che il giudice *a quo* possa disapplicare «definitivamente» la legge, sottraendosi contestualmente anche all'obbligo, di cui all'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, di sollevare la questione di costituzionalità.

Tale soluzione, del resto, risulta anche in linea con quella accolta dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione Europea in ordine alla questione, per alcuni versi analoga, dei rapporti tra giudizio cautelare e questione pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea sulla validità di un atto comunitario.

La Corte di giustizia ha riconosciuto al giudice nazionale, nei casi di urgenza, il potere, di sospendere «interinalmente» l'esecuzione di un provvedimento amministrativo nazionale emanato in attuazione di un regolamento comunitario della cui legittimità dubiti, a condizione che: *a)* sollevi contestualmente la questione pregiudiziale per l'accertamento della validità del regolamento; *b)* rinvii la definizione del giudizio cautelare all'esito della decisione della Corte di giustizia sulla questione pregiudiziale (Corte giustizia U.E. 19 giugno 1990, C-213/89, Factotame; Id. 21 febbraio 1991, Zuckerfabrik, C-143/88 e C-92/89; Id., 9 novembre 1995, C-465/93, Atlanta).

Anche l'*iter* procedimentale delineato dalla Corte di giustizia è, quindi, nel senso dell'articolazione bifasica del giudizio cautelare: il giudice nazionale non può sospendere e rinviare la merito la pregiudiziale di validità, ma deve rimettere subito la questione alla Corte e concedere la misura cautelare in via meramente provvisoria, fino alla decisione della questione pregiudiziale.

Nonostante le innegabili diversità, questa fattispecie presenta anche alcune significative affinità con le situazioni nella quali viene in rilievo il rapporto tra processo cautelare e incidente di costituzionalità. In entrambi i casi, infatti, il giudice *a quo*, per concedere la tutela cautelare e apprestare una tutela giurisdizionale effettiva per i diritti dei singoli, esercita un potere di disapplicazione «provvisoria» (ora della norma comunitaria, ora della legge incostituzionale), rimettendo contestualmente la questione di validità al giudice cui il controllo di quelle norme sospettate di illegittimità spetta in via esclusiva (la Corte di giustizia in un caso, la Corte costituzionale nell'altro).

Anche la Corte costituzionale, infine, 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*: sentenze n. 444 del 1990, n. 367 del 1991; n. 30 e n. 359 del 1995; n. 183 del 1997, n. 4 del 2000 nonché l'ordinanza n. 24 del 1995 e n. 194 del 2006).

5.4. Sempre in ordine alla rilevanza della questione, si osserva che nel caso di specie il requisito del *periculum in mora* merita positivo apprezzamento. È evidente, infatti, che il tempo necessario per la decisione del ricorso nel merito potrebbe arrecare al ricorrente un pregiudizio grave e irreparabile, anche in considerazione del fatto che verrebbe a scadere il biennio in relazione al quale egli ha presentato la richiesta di trattenimento in servizio.

6. La questione di legittimità costituzionale non è manifestamente infondata.

6.1. L'art. 25 legge n. 240 del 2010, escludendo senz'altro l'applicazione dell'art. 16 d.lgs. n. 503 del 1992 ai professori e ricercatori universitari, sembra, infatti, porsi in contrasto con gli articoli 3, 33, 97 Cost..

Il Collegio ritiene, in particolare, che la deroga che la norma introduce rispetto alla disciplina generale di cui al citato articolo 16 d.lgs. n. 503 del 1992 appare irragionevole (perché non sorretta da una adeguata ragione giustificatrice), comunque sproporzionata rispetto alla finalità perseguita, e lesiva sia del principio del buon andamento dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.), sia del principio dell'autonomia universitaria (art. 33, ultimo comma, Cost.), nella misura in cui priva le Università, discriminandole rispetto a qualsiasi altro ente pubblico, di ogni potere di valutazione in ordine alla possibilità di accogliere le istanze di trattenimento in servizio presentate dal personale docente,



anche laddove tale prolungamento risulti funzionale a specifiche esigenze organizzative, didattiche o di ricerca. Si impedisce così alle università di dar corso ad una adeguata, seppur eccezionale, misura organizzativa in tema di provvista di personale, escludendone senza rimedio quello caratterizzato da una ben difficilmente ripetibile qualificazione scientifica, la cui disponibilità inerisce invece la specialità del servizio pubblico proprio delle università, consistente nella concreta trasmissione del sapere. L'effetto è, in danno dell'interesse generale e della funzionalità ad esso di quel servizio, quello dell'irrimediabile dispersione di risorse preziose, quanto oggettivamente infungibili a un tale riguardo.

La norma, inoltre, trovando applicazione anche nei confronti dei professori e dei ricercatori universitari che abbiano matura un'aspettativa giuridicamente consolidata in ordine alla possibilità di permanere in servizio risulta lesiva del principio del legittimo affidamento e della sicurezza giuridica, che pure trova il suo fondamento, secondo quanto più volte affermato dalla Corte costituzionale, nell'art. 3 della Costituzione.

6.2. Giova, al riguardo, ricostruire brevemente la disciplina generale — contenuta nell'art. 16 d.lgs. n. 503 del 1992 — che si pone come *tertium comparationis* alla cui stregua valutare la ragionevolezza della differente disciplina introdotta dall'art. 25 legge n. 340 del 2010.

L'art. 16, comma 1, d.lgs. n. 503 del 1992, dopo aver riconosciuto la facoltà per «i dipendenti civili dello Stato e degli enti pubblici non economici di permanere in servizio, con effetto dalla data di entrata in vigore della legge 23 ottobre 1992, n. 421, per un periodo massimo di un biennio oltre i limiti di età per il collocamento a riposo per essi previsti», specifica, nel periodo successivo (introdotta dall'art. 72, comma 7, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112), che «in tal caso è data facoltà all'amministrazione, in base alle proprie esigenze organizzative e funzionali, di trattenere in servizio il dipendente in relazione alla particolare esperienza professionale acquisita dal dipendente in determinati o specifici ambiti ed in funzione dell'efficiente andamento dei servizi».

La norma generale, la cui applicabilità è esclusa dall'art. 25 legge n. 340 del 2010 per i professori e ricercatori universitari, prevede, quindi, in seguito alle modifiche introdotte dall'art. 72, comma 7, d.l. n. 112 del 2008, un sistema nel quale il trattenimento in servizio del dipendente pubblico non è più rimesso ad vero e proprio diritto potestativo del medesimo, della cui scelta l'Amministrazione deve limitarsi a prenderne atto, come accadeva, invece, in base all'originaria formulazione dell'art. 16.

In seguito alle modifiche intervenute nel 2008, l'art. 16 d.lgs. n. 503 del 1992 non contempla più un diritto soggettivo alla permanenza in servizio del pubblico dipendente, ma prevede che l'istanza che il dipendente ha facoltà di presentare venga valutata discrezionalmente dall'Amministrazione (la quale ha facoltà di accoglierla), e che essa possa avere accoglimento solo in concreta presenza degli specifici presupposti individuati dalla disposizione, i primi dei quali sono legati ai profili organizzativi generali dell'amministrazione medesima («in base alle proprie esigenze organizzative e funzionali») e i seguenti alla situazione specifica soggettiva e oggettiva del richiedente («in relazione alla particolare esperienza professionale acquisita dal richiedente in determinati o specifici ambiti ed in funzione dell'efficiente andamento dei servizi»).

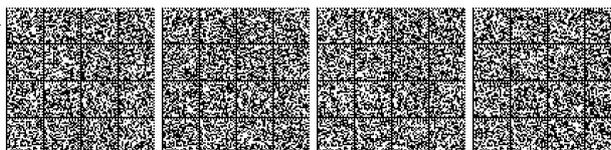
6.3. Come la giurisprudenza amministrativa ha chiarito (*cf.*, in particolare, Cons. Stato, VI, 6 giugno 2011, n. 3360), con l'innovazione introdotta dall'art. 72, comma 7, d.l. n. 112 del 2008, la permanenza in servizio oltre l'ordinario limite di età è divenuto istituto da considerare ormai eccezionale a causa delle esigenze generali di contenimento della spesa pubblica espressamente perseguito con la manovra di cui allo stesso decreto-legge, e segnatamente con le disposizioni del Capo II, tra cui è quella in esame. Pertanto la sua determinazione in concreto va sorretta, se nel senso della protrazione del servizio, da adeguate giustificazioni in relazione ai parametri di valutazione indicati dalla disposizione, la cui ragione va puntualmente esternata. Tra questi, secondo l'interpretazione giurisprudenziale deve considerarsi prevalente la considerazione delle effettive «esigenze organizzative e funzionali» dell'amministrazione, rispetto a cui «la particolare esperienza professionale acquisita dal richiedente in determinati o specifici ambiti» rappresenta un criterio giustificativo necessario, ma ulteriore, e non già la ragione determinante.

Si tratta, infatti, di dar corso ad un'ipotesi eccezionale di provvista di docente, che deve essere adeguatamente giustificata da oggettivi e concreti fatti organizzativi, tali da imporre che si faccia ricorso ad un tale particolare strumento.

Questo Consiglio di Stato ha così precisato che l'esternazione di una tale giustificazione della scelta — insieme a quella sugli altri elementi richiesti, a seguire, dalla disposizione — è necessaria per dar conto del come e perché l'Amministrazione si determini, derogando alle esigenze di risparmio perseguite dalla legge, a seguire questa speciale via (*cf.*: ancora Cons. Stato, VI, 6 giugno 2011, n. 3360).

Non così è quando l'Amministrazione si determini negativamente, ricorrendo allora la situazione ordinaria di normale estinzione del rapporto lavorativo per raggiungimento dei limiti di età, che non richiede una speciale esternazione circa la particolare esperienza professionale dell'interessato.

La *ratio* della modifica del 2008 è, infatti, essenzialmente di contenimento finanziario e questo prevale, perché così vuole questa legge, sulla qualità professionale del docente: sicché è nella prima valutazione che va incentrata la scelta e ne va, se positiva rispetto alla disponibilità offerta dall'interessato, manifestata la ragione.



L'innovazione del 2008 ha invertito, quindi, il rapporto tra regola ed eccezione della legislazione del 1992. L'uso del termine «facoltà» descrive null'altro che la possibilità, da parte dell'interessato, di domandare all'Amministrazione il trattenimento in servizio, ma non più un diritto all'ufficio. La struttura della fattispecie definita dalla disposizione del 2008 si configura come eccezionale e sottopone l'accoglimento a rigorose condizioni.

7. Rispetto a tale disciplina, che, come si è appena visto, sottopone il mantenimento in servizio a rigorose condizioni, la scelta radicale, contenuta nell'art. 25 legge n. 240 del 2010, di escludere sempre e comunque per professori e ricercatori universitari, ogni possibilità di mantenimento in servizio, appare irragionevole e sprovvista di una sostanziale giustificazione e, come tale, in contrasto con uno dei corollari del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., ovvero con il principio di ragionevolezza della legge.

Non pare ravvisarsi, infatti, una idonea ragione giustificatrice che possa essere adottata a sostegno della definitiva e totale esclusione per questa speciale categoria di dipendenti pubblici, di qualsiasi possibilità di mantenimento in servizio oltre il normale periodo di servizio.

7.1. Non sembra, in particolare, rappresentare una valida giustificazione l'esigenza, che talvolta emerge anche nel corso dei lavori preparatori della legge n. 240 del 2010, di favorire il ricambio generazionale nelle Università. Qui, infatti, non è in discussione la realizzazione di tale obiettivo, che certamente rientra nella discrezionalità del legislatore, ma il bilanciamento che il legislatore deve compiere tra il suo perseguimento e la tutela di altri valori di primario rilievo costituzionale che possono essere incisi dalla scelta legislativa (cfr. Corte cost., 24 luglio 2009, n. 239).

Nel caso di specie, la scelta legislativa appare sbilanciata e sproporzionata, perché, in nome dell'esigenza del ricambio generazionale, il legislatore non si fa carico delle negative ripercussioni che potrebbero derivarne sui principi del buon andamento della pubblica (art. 97 Cost.) amministrazione e della tutela dell'autonomia universitaria (art. 33 Cost.).

Ciò emerge in maniera evidente se si considera che gli obiettivi che la norma persegue vengono già adeguatamente perseguiti dall'art. 16 d.lgs. n. 503 del 1992 che, in seguito alle modifiche del 2008, prevede l'eccezionalità del mantenimento in servizio, tanto da specificare che esso possa essere assentito solo in presenza di specifici e stringenti presupposti.

Nell'ambito di un sistema che già prevede come regola generale, anche per favorire il ricambio generazionale nell'ambito della pubblica amministrazione, l'eccezionalità del mantenimento in servizio, la scelta di escludere radicalmente, per i professori e i ricercatori universitari, ogni possibilità di prolungamento rischia di rappresentare una limitazione eccessiva e sproporzionata.

8. L'automatismo dell'interruzione del servizio al compimento dell'età prevista, e la totale esclusione di ogni possibilità di diversa valutazione da parte dell'Amministrazione, finisce, in particolare, per minare quei valori, anch'essi di rango costituzionale, che la norma generale (l'art. 16 d.lgs. n. 503 del 1992), qui richiamata come *tertium comparationis*, cerca al contrario di assicurare.

8.1. Si tratta, in primo luogo, del principio del buon andamento dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 Cost.: l'art. 25 legge n. 240 del 2010 impedisce alle Università di poter disporre il mantenimento in servizio per un ulteriore biennio anche quando la continuità del servizio si imporrebbe in vista della necessità di soddisfare specifiche «esigenze organizzative e funzionali», cui l'art. 16 d.lgs. n. 503 del 1992 fa espresso riferimento. Il valore costituzionale del buon andamento della pubblica amministrazione — che non può non prendere in considerazione il ricordato obiettivo della trasmissione delle conoscenze — è, in tal modo, totalmente obliterato, e questo, oltre a rilevare come autonomo profilo di incostituzionalità, rende ancor più evidente il *vulnus*, recato dalla rigidità introdotta, al richiamato principio di ragionevolezza.

8.2. Un ulteriore profilo di possibile incostituzionalità viene in rilievo anche in relazione all'art. 33, comma 6, Cost., che tutela l'autonomia funzionale delle Università, riconoscendo il «diritto delle stesse di governarsi liberamente attraverso i suoi organi e, soprattutto, attraverso il corpo dei docenti nelle sue varie articolazioni, così risolvendosi nel potere di autodeterminazione del corpo accademico (cosiddetto autogoverno dell'ente da parte del corpo accademico)» (Corte cost., 9 novembre 1988, n. 1017).

L'autonomia universitaria — che è autonomia organizzativa, contabile, didattica e scientifica — rischia di essere pregiudicata da una norma che preclude, invece, proprio alle Università ogni decisione sulla permanenza in servizio del proprio personale docente.

In tal modo, la disparità di trattamento tra categorie di pubblici dipendenti (i professori e ricercatori universitari rispetto al restante personale pubblico) viene a tradursi in una disparità di trattamento anche tra i relativi enti di appartenenza, negandosi proprio alle Università, titolari di un'autonomia funzionale costituzionalmente garantita, ogni margine di autonomo apprezzamento.

9. Un ulteriore profilo di irragionevolezza deriva dalla violazione del principio della sicurezza giuridica e di tutela del legittimo affidamento maturato in capo ai professori e ricercatori universitari per effetto della previgente normativa.



La Corte costituzionale ha già avuto occasione di affermare che nel nostro sistema costituzionale non è affatto interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali vengano a modificare in senso sfavorevole per i beneficiari la disciplina dei rapporti di durata, anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti.

Secondo la stessa giurisprudenza costituzionale, rappresenta, tuttavia, condizione essenziale che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto (*cf.* sentenze n. 236 e n. 24 del 2009; n. 11 del 2007; n. 409 del 2005; n. 446 del 2002; n. 416 del 1999, n. 360 del 1995, n. 573 del 1990, n. 822 del 1988 e n. 349 del 1985).

Il principio del legittimo affidamento, in particolare, deve ritenersi violato (con conseguente incostituzionalità della legge per violazione del principio di uguaglianza, sotto il profilo del difetto di ragionevolezza), nel caso in cui la nuova norma incida, con una disciplina peggiorativa, su aspettative giuridicamente qualificate, che siano pervenute ad un livello di consolidamento così elevato da creare, appunto, quell'affidamento costituzionalmente protetto nella conservazione del pregresso trattamento.

Nel caso di specie, l'art. 25 legge n. 240 del 2010 sembra tradire il principio del legittimo affidamento nella misura in cui prevede che la disciplina da esso introdotta si applichi indistintamente a tutti i professori e ricercatori universitari, anche a quelli che, come il ricorrente, per molti anni hanno fatto affidamento su una disciplina che consentiva il mantenimento in servizio per un ulteriore biennio: inizialmente a semplice richiesta, e poi, in seguito alle modifiche introdotte dall'art. 72, comma 7, decreto-legge n. 112 del 2008, previa valutazione discrezionale dell'Amministrazione.

Al momento dell'entrata in vigore della norma censurata, il ricorrente era in procinto di iniziare il biennio di prolungamento, tanto che era già stato autorizzato in tal senso con decreto rettorale adottato sulla base della originaria disciplina dell'art. 16 d.lgs. n. 503 del 1992. Egli, pertanto, può ritenersi titolare non di una aspettativa di mero fatto, ma di una aspettativa giuridicamente rilevante, ormai pervenuta, per effetto del tempo trascorso e del provvedimento di autorizzazione al trattenimento in servizio già adottato, ad un livello di consolidamento tale da creare un legittimo affidamento.

Sotto tale profilo, l'art. 25 della legge n. 240 del 2010, nella misura in cui esclude dalla nuova disciplina soltanto i beneficiari di un provvedimento di mantenimento in servizio che abbia già iniziato a produrre effetti, opera una irragionevole disparità di trattamento tra situazioni sostanzialmente identiche, tutte comunque caratterizzate da un legittimo affidamento nel prolungamento biennale del rapporto.

10. Per quanto esposto, appare rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 25 della legge n. 240 del 2010, in relazione agli articoli 3, 33 e 97 della Costituzione.

Per l'effetto, vanno trasmessi alla Corte costituzionale gli atti del giudizio sospeso con ordinanza pronunciata in data odierna.

P.Q.M.

Visti gli artt. 134 della Costituzione; 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1; 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli articoli 3, 33 e 97 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale di cui in parte motiva.

Ordina la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 25 ottobre 2011.

Il Presidente: SEVERINI

L'estensore: GIOVAGNOLI



N. 44

Ordinanza del 28 novembre 2011 emessa dal Consiglio di Stato sul ricorso proposto da Passariello Roberto contro Università degli studi «La Sapienza» di Roma e Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca

Università e alte istituzioni - Collocamento a riposo dei professori e dei ricercatori - Previsione che l'art. 16 del d.lgs. 30 dicembre 1999, n. 503, che stabilisce la possibilità per i pubblici dipendenti che ne facciano domanda di essere trattenuti in servizio per un biennio oltre il normale limite per il collocamento a riposo, non si applica ai professori e ricercatori universitari e che i provvedimenti adottati dalle Università ai sensi della predetta norma decadono alla data di entrata in vigore della legge censurata, ad eccezione di quelli che hanno già iniziato a produrre i loro effetti - Lesione del principio di legittimo affidamento - Irragionevolezza - Lesione del principio di buon andamento - Lesione del principio di autonomia delle Università, per la privazione alle stesse del potere di valutazione in ordine alla possibilità di trattenimento in servizio del personale docente, anche laddove tale prolungamento sia funzionale a specifiche esigenze organizzative, didattiche o di ricerca.

- Legge 30 dicembre 2010, n. 240, art. 25.
- Costituzione, artt. 3, 33, comma sesto, e 97.

IL CONSIGLIO DI STATO

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 8027 del 2011, proposto da: Passariello Roberto, rappresentato e difeso dall'avv. Mario Racco, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo, in Roma, via Ugo De Carolis, 101;

Contro Università degli studi di Roma «La Sapienza», non costituitasi nel presente grado di giudizio;

Nei confronti di Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, non costituitosi nel presente grado di giudizio;

Per la riforma dell'ordinanza cautelare del T.A.R. Lazio - Roma, Sezione III n. 03746/2011, resa tra le parti, concernente diniego mantenimento in servizio per un ulteriore biennio;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 25 ottobre 2011 il cons. Roberto Giovagnoli; Udito l'avvocato Racco.

1. A seguito di istanza in data 28 luglio 2005, il prof. Roberto Passariello è stato autorizzato, con decreto del rettore dell'Università «La Sapienza» n. 4565 del 5 agosto 2005, a permanere in servizio per un ulteriore biennio oltre il normale limite d'età per collocamento a riposo ai sensi dell'art. 16 d.lgs. n. 30 dicembre 1992, n. 503, con conseguente previsione di definitivo collocamento a riposo a far data dal 1° novembre 2013.

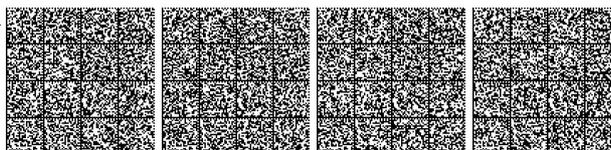
Nelle more è intervenuto il decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133) che, all'art. 72, comma 10, ha annullato tutti i trattenimenti in servizio già autorizzati, con effetto dal 1° gennaio 2010, stabilendo, altresì, al comma 7, che i dipendenti qualora interessati al trattenimento, fossero tenuti a presentare una nuova istanza dai 24 ai 12 mesi precedenti il limite di età per il collocamento a riposo previsto dal proprio ordinamento.

Con nuova istanza del 4 maggio 2010 il prof. Passariello ha quindi inoltrato domanda di trattenimento in servizio per un biennio ai sensi dell'art. 16 del d.lgs. n. 503 del 1992, come modificato dalla legge n. 133 del 2008.

Quando ancora l'Amministrazione non si era pronunciata su detta istanza è sopravvenuta la legge 30 dicembre 2012, n. 240, la quale, all'art. 25, ha disposto che «l'art. 16 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 303 non si applica ai professori universitari».

Conseguentemente con provvedimento prot. n. 13720/11 il rettore dell'Università «La Sapienza», facendo applicazione e richiamando in motivazione l'art. 25 della legge n. 240 del 2010, ha rigettato l'istanza di trattenimento in servizio presentata dal prof. Passariello, che, con successivo decreto rettoriale n. 963/2011, è stato collocato a riposto.

2. Il prof. Passariello, con ricorso innanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma, ha impugnato, chiedendone in via incidentale la sospensione, i citati provvedimenti del Rettore della Università «La



Sapienza» di Roma, con i quali è stato disposto il rigetto dell'istanza di trattenimento in servizio ai sensi dell'art. 16 d.lgs. n. 503 del 1992 ed il conseguente collocamento a riposto a far data dal 1° novembre 2011.

Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, con ordinanza cautelare n. 3746 dell'11 ottobre 2011 ha rigettato l'istanza cautelare proposta dal ricorrente sulla base della seguente motivazione: «Ritenuto ad un prima sommaria delibazione che non sussistono i presupposti, alla stregua del quadro normativo vigente, per l'accoglimento della proposta istanza cautelare».

Per ottenere la riforma di tale ordinanza e, quindi, l'accoglimento della domanda cautelare proposta, il prof. Pasariello ha proposto appello innanzi al Consiglio di Stato, deducendo, sotto diversi profili, l'illegittimità costituzionale dell'art. 25 della citata legge n. 240 del 2010, nella misura in cui preclude ogni possibilità di trattenimento in servizio dei professori universitari.

3. Con ordinanza del 26 ottobre 2011, n. 4715, questa Sezione, pronunciandosi in sede cautelare, ha disposto la sospensione del giudizio per la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, come da separata ordinanza.

Al fine di conciliare il carattere accentrato del sindacato di costituzionalità con il principio di effettività della tutela giurisdizionale (articoli 24 e 113 Cost.; art. 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali), questo Consiglio di Stato, nell'ordinanza appena citata, ha concesso una misura cautelare «interinale», fino alla camera di consiglio successiva alla restituzione degli atti da parte della Corte costituzionale, ordinando all'Amministrazione di ripronunciarsi sull'istanza di trattenimento in servizio presentata dal ricorrente, alla luce del quadro normativo esistente anteriormente all'entrata in vigore del citato art. 25 legge n. 240 del 2010, e, in particolare, dei criteri fissati dall'art. 72, comma 7, decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133).

4. Il Collegio ritiene che la questione di costituzionalità dell'art. 25 della legge n. 240 del 2010 (secondo cui «l'art. 16 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503, non si applica a professori e ricercatori universitari», con l'ulteriore specificazione che «i provvedimenti adottati dalle università ai sensi della predetta norma decadono dalla data di entrata in vigore della presente legge, ad eccezione di quelli che hanno già iniziato a produrre i loro effetti»), sia rilevante e non manifestamente infondata.

5. Con riferimento al requisito della rilevanza si osserva che la norma in esame è certamente applicabile alla fattispecie oggetto del giudizio. Il provvedimento amministrativo impugnato ha rigettato l'istanza del ricorrente proprio facendo applicazione dell'art. 25 legge n. 240 del 2010 che, alla luce del suo chiaro tenore letterale, preclude irrimediabilmente la possibilità di trattenimento in servizio per professori e ricercatori universitari, escludendo che nei loro confronti possa essere applicata la disciplina contenuta nell'art. 16 d.lgs. n. 503 del 1992.

5.1. L'applicazione che l'Università ha fatto di tale norma risulta corretta, atteso che non esistono spazi per una diversa interpretazione. Ed infatti, anche se l'istanza di trattenimento in servizio è stata presentata anteriormente all'entrata in vigore della norma, quest'ultima doveva comunque essere applicata. Ciò risulta chiaramente dall'ultimo periodo dell'art. 25 legge n. 240 del 2010, che specifica che «i provvedimenti adottati dalle università ai sensi della predetta norma decadono alla data di entrata in vigore della presente legge, ad eccezione di quelli che hanno già iniziato a produrre i loro effetti»: se la norma, per espressa previsione legislativa, si applica anche ai casi in cui il provvedimento è già stato adottato, ma non ha iniziato a produrre effetti, essa deve, a maggior ragione, applicarsi laddove, come accade nel presente giudizio, l'istanza di trattenimento era stata solo presentata, ma non ancora positivamente riscontrata.

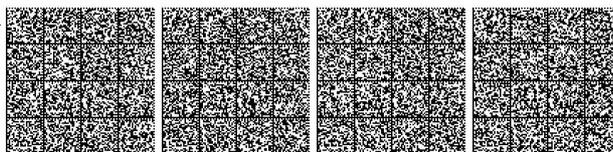
5.2. L'eventuale dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 25 legge n. 240 del 2010 avrebbe così l'effetto di rimuovere l'ostacolo normativo all'applicazione dell'art. 16 d.lgs. n. 503 del 1992, consentendo, quindi, al ricorrente di ottenere che la sua istanza di permanenza in servizio sia esaminata (ed eventualmente accolta) dall'Università sulla base dei criteri introdotti dall'art. 72, comma 7, decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito in legge n. 133 del 2008.

5.3. La rilevanza della questione non è parimenti esclusa dalla natura cautelare del giudizio nell'ambito del quale la questione di costituzionalità viene sollevata.

Il problema dei rapporti tra incidente di legittimità costituzionale e giudizio cautelare è oggetto di una significativa elaborazione giurisprudenziale e dottrinale.

Sul punto, la Corte costituzionale è costante nel ritenere inammissibile la questione di legittimità costituzionale per difetto di rilevanza qualora essa venga sollevata dopo l'adozione del provvedimento cautelare. Si afferma che, in tal caso, la rimessione alla Corte è tardiva in relazione al giudizio cautelare, ormai concluso, e prematura in relazione al giudizio di merito, in ordine al quale, il collegio, in mancanza della fissazione della relativa udienza di discussione, è privo di potere decisorio.

Per evitare, tuttavia, che la legge sospettata di incostituzionalità possa precludere definitivamente la tutela cautelare mortificando le esigenze di tutela immediata ad esse sottese — il che si tradurrebbe in una palese violazione di



fondamentali principi costituzionali (articoli 24 e 113 Cost.), o sovranazionali (art. 6 e 13 CEDU) — la giurisprudenza, nel tentativo di conciliare il carattere accentrato del controllo di costituzionalità delle leggi con il principio di effettività della tutela giurisdizionale, ha sperimentato due soluzioni.

La prima consiste nel concedere la sospensiva, disapplicando la legge sospettata di incostituzionalità, rinviando al giudizio di merito la rimessione della questione di legittimità costituzionale (cfr. Cons. Stato, Ad. plen., ordinanza 20 dicembre 1999, n. 2; Cons. Giust. Amm., ordinanza 20 giugno 2001, n. 458).

La seconda consiste, invece, nella scomposizione del giudizio cautelare in due fasi: nella prima fase si accoglie la domanda cautelare «a termine», fino alla decisione della questione di costituzionalità contestualmente sollevata; nella seconda fase, all'esito del giudizio di costituzionalità, si decide «definitivamente», tenendo conto, per valutare se sussiste il *fumus boni iuris*, della decisione della Corte costituzionale, sulla domanda cautelare.

Tra le due soluzioni possibili, il Collegio ritiene preferibile la seconda, perché è quella che meno si allontana dai principi su cui si fonda il nostro sistema di giustizia costituzionale: essa evita, infatti, che il giudice *a quo* possa disapplicare «definitivamente» la legge, sottraendosi contestualmente anche all'obbligo, di cui all'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, di sollevare la questione di costituzionalità.

Tale soluzione, del resto, risulta anche in linea con quella accolta dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea in ordine alla questione, per alcuni versi analoga, dei rapporti tra giudizio cautelare e questione pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea sulla validità di un atto comunitario.

La Corte di giustizia ha riconosciuto al giudice nazionale, nei casi di urgenza, il potere, di sospendere «interinalmente» l'esecuzione di un provvedimento amministrativo nazionale emanato in attuazione di un regolamento comunitario della cui legittimità dubiti, a condizione che: *a)* sollevi contestualmente la questione pregiudiziale per l'accertamento della validità del regolamento; *b)* rinvii la definizione del giudizio cautelare all'esito della decisione della Corte di giustizia sulla questione pregiudiziale (Corte giustizia U.E. 19 giugno 1990, C213/89, Factotame; Id. 21 febbraio 1991, Zuckerfabrik, C-143/88 e C-92/89; Id., 9 novembre 1995, C-465/93, Atlanta).

Anche l'*iter* procedimentale delineato dalla Corte di giustizia è, quindi, nel senso dell'articolazione bifasica del giudizio cautelare: il giudice nazionale non può sospendere e rinviare la merito la pregiudiziale di validità, ma deve rimettere subito la questione alla Corte e concedere la misura cautelare in via meramente provvisoria, fino alla decisione della questione pregiudiziale.

Nonostante le innegabili diversità, questa fattispecie presenta anche alcune significative affinità con le situazioni nella quali viene in rilievo il rapporto tra processo cautelare e incidente di costituzionalità. In entrambi i casi, infatti, il giudice *a quo*, per concedere la tutela cautelare e apprestare una tutela giurisdizionale effettiva per i diritti dei singoli, esercita un potere di disapplicazione «provvisoria» (ora della norma comunitaria, ora della legge incostituzionale), rimettendo contestualmente la questione di validità al giudice cui il controllo di quelle norme sospettate di illegittimità spetta in via esclusiva (la Corte di giustizia in un caso, la Corte costituzionale nell'altro).

Anche la Corte costituzionale, infine, 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*: sentenze n. 444 del 1990, n. 367 del 1991; n. 30 e n. 359 del 1995; n. 183 del 1997, n. 4 del 2000 nonché l'ordinanza n. 24 del 1995 e n. 194 del 2006).

5.4. Sempre in ordine alla rilevanza della questione, si osserva che nel caso di specie il requisito del *periculum in mora* merita positivo apprezzamento. È evidente, infatti, che il tempo necessario per la decisione del ricorso nel merito potrebbe arrecare al ricorrente un pregiudizio grave e irreparabile, anche in considerazione del fatto che verrebbe a scadere il biennio in relazione al quale egli ha presentato la richiesta di trattenimento in servizio.

6. La questione di legittimità costituzionale non è manifestamente infondata.

6.1. L'art. 25 legge n. 240 del 2010, escludendo senz'altro l'applicazione dell'art. 16 d.lgs. n. 503 del 1992 ai professori e ricercatori universitari, sembra, infatti, porsi in contrasto con gli articoli 3, 33, 97 Cost..

Il Collegio ritiene, in particolare, che la deroga che la norma introduce rispetto alla disciplina generale di cui al citato art. 16 d.lgs. n. 503 del 1992 appare irragionevole (perché non sorretta da una adeguata ragione giustificatrice), comunque sproporzionata rispetto alla finalità perseguita, e lesiva sia del principio del buon andamento dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.), sia del principio dell'autonomia universitaria (art. 33, ultimo comma, Cost.), nella misura in cui priva le Università, discriminandole rispetto a qualsiasi altro ente pubblico, di ogni potere di valutazione in ordine alla possibilità di accogliere le istanze di trattenimento in servizio presentate dal personale docente, anche



laddove tale prolungamento risulti funzionale a specifiche esigenze organizzative, didattiche o di ricerca. Si impedisce così alle università di dar corso ad una adeguata, seppur eccezionale, misura organizzativa in tema di provvista di personale, escludendone senza rimedio quello caratterizzato da una ben difficilmente ripetibile qualificazione scientifica, la cui disponibilità inerisce invece la specialità del servizio pubblico proprio delle università, consistente nella concreta trasmissione del sapere. L'effetto è, in danno dell'interesse generale e della funzionalità ad esso di quel servizio, quello dell'irrimediabile dispersione di risorse preziose, quanto oggettivamente infungibili a un tale riguardo.

La norma, inoltre, trovando applicazione anche nei confronti dei professori e dei ricercatori universitari che abbiano matura un'aspettativa giuridicamente consolidata in ordine alla possibilità di permanere in servizio risulta lesiva del principio del legittimo affidamento e della sicurezza giuridica, che pure trova il suo fondamento, secondo quanto più volte affermato dalla Corte costituzionale, nell'art. 3 della Costituzione.

6.2. Giova, al riguardo, ricostruire brevemente la disciplina generale — contenuta nell'art. 16 d.lgs. n. 503 del 1992 — che si pone come *tertium comparationis* alla cui stregua valutare la ragionevolezza della differente disciplina introdotta dall'art. 25 legge n. 340 del 2010.

L'art. 16, comma 1, d.lgs. n. 503 del 1992, dopo aver riconosciuto la facoltà per «i dipendenti civili dello Stato e degli enti pubblici non economici di permanere in servizio, con effetto dalla data di entrata in vigore della legge 23 ottobre 1992, n. 421, per un periodo massimo di un biennio oltre i limiti di età per il collocamento a riposo per essi previsti», specifica, nel periodo successivo (introdotta dall'art. 72, comma 7, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112), che «in tal caso è data facoltà all'amministrazione, in base alle proprie esigenze organizzative e funzionali, di trattenere in servizio il dipendente in relazione alla particolare esperienza professionale acquisita dal dipendente in determinati o specifici ambiti ed in funzione dell'efficiente andamento dei servizi».

La norma generale, la cui applicabilità è esclusa dall'art. 25 legge n. 340 del 2010 per i professori e ricercatori universitari, prevede, quindi, in seguito alle modifiche introdotte dall'art. 72, comma 7, d.-l. n. 112 del 2008, un sistema nel quale il trattenimento in servizio del dipendente pubblico non è più rimesso ad vero e proprio diritto potestativo del medesimo, della cui scelta l'Amministrazione deve limitarsi a prenderne atto, come accadeva, invece, in base all'originaria formulazione dell'art. 16.

In seguito alle modifiche intervenute nel 2008, l'art. 16 d.lgs. n. 503 del 1992 non contempla più un diritto soggettivo alla permanenza in servizio del pubblico dipendente, ma prevede che l'istanza che il dipendente ha facoltà di presentare venga valutata discrezionalmente dall'Amministrazione (la quale ha facoltà di accoglierla), e che essa possa avere accoglimento solo in concreta presenza degli specifici presupposti individuati dalla disposizione, i primi dei quali sono legati ai profili organizzativi generali dell'amministrazione medesima («in base alle proprie esigenze organizzative e funzionali») e i seguenti alla situazione specifica soggettiva e oggettiva del richiedente («in relazione alla particolare esperienza professionale acquisita dal richiedente in determinati o specifici ambiti ed in funzione dell'efficiente andamento dei servizi»).

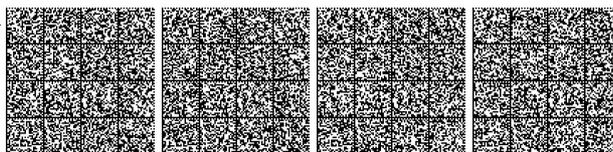
6.3. Come la giurisprudenza amministrativa ha chiarito (*cf.*, in particolare, Cons. Stato, VI, 6 giugno 2011, n. 3360), con l'innovazione introdotta dall'art. 72, comma 7, d.-l. n. 112 del 2008, la permanenza in servizio oltre l'ordinario limite di età è divenuto istituto da considerare ormai eccezionale a causa delle esigenze generali di contenimento della spesa pubblica espressamente perseguito con la manovra di cui allo stesso decreto-legge, e segnatamente con le disposizioni del Capo II, tra cui è quella in esame. Pertanto la sua determinazione in concreto va sorretta, se nel senso della protrazione del servizio, da adeguate giustificazioni in relazione ai parametri di valutazione indicati dalla disposizione, la cui ragione va puntualmente esternata. Tra questi, secondo l'interpretazione giurisprudenziale deve considerarsi prevalente la considerazione delle effettive «esigenze organizzative e funzionali» dell'amministrazione, rispetto a cui «la particolare esperienza professionale acquisita dal richiedente in determinati o specifici ambiti» rappresenta un criterio giustificativo necessario, ma ulteriore, e non già la ragione determinante.

Si tratta, infatti, di dar corso ad un'ipotesi eccezionale di provvista di docente, che deve essere adeguatamente giustificata da oggettivi e concreti fatti organizzativi, tali da imporre che si faccia ricorso ad un tale particolare strumento.

Questo Consiglio di Stato ha così precisato che l'esternazione di una tale giustificazione della scelta — insieme a quella sugli altri elementi richiesti, a seguire, dalla disposizione — è necessaria per dar conto del come e perché l'Amministrazione si determini, derogando alle esigenze di risparmio perseguite dalla legge, a seguire questa speciale via (*cf.*: ancora Cons. Stato, VI, 6 giugno 2011, n. 3360).

Non così è quando l'Amministrazione si determini negativamente, ricorrendo allora la situazione ordinaria di normale estinzione del rapporto lavorativo per raggiungimento dei limiti di età, che non richiede una speciale esternazione circa la particolare esperienza professionale dell'interessato.

La *ratio* della modifica del 2008 è, infatti, essenzialmente di contenimento finanziario e questo prevale, perché così vuole questa legge, sulla qualità professionale del docente: sicché è nella prima valutazione che va incentrata la scelta e ne va, se positiva rispetto alla disponibilità offerta dall'interessato, manifestata la ragione.



L'innovazione del 2008 ha invertito, quindi, il rapporto tra regola ed eccezione della legislazione del 1992. L'uso del termine «facoltà» descrive null'altro che la possibilità, da parte dell'interessato, di domandare all'Amministrazione il trattenimento in servizio, ma non più un diritto all'ufficio. La struttura della fattispecie definita dalla disposizione del 2008 si configura come eccezionale e sottopone l'accoglimento a rigorose condizioni.

7. Rispetto a tale disciplina, che, come si è appena visto, sottopone il mantenimento in servizio a rigorose condizioni, la scelta radicale, contenuta nell'art. 25 legge n. 240 del 2010, di escludere sempre e comunque per professori e ricercatori universitari, ogni possibilità di mantenimento in servizio, appare irragionevole e sprovvista di una sostanziale giustificazione e, come tale, in contrasto con uno dei corollari del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., ovvero con il principio di ragionevolezza della legge.

Non pare ravvisarsi, infatti, una idonea ragione giustificatrice che possa essere addotta a sostegno della definitiva e totale esclusione per questa speciale categoria di dipendenti pubblici, di qualsiasi possibilità di mantenimento in servizio oltre il normale periodo di servizio.

7.1. Non sembra, in particolare, rappresentare una valida giustificazione l'esigenza, che talvolta emerge anche nel corso dei lavori preparatori della legge n. 240 del 2010, di favorire il ricambio generazionale nelle Università. Qui, infatti, non è in discussione la realizzazione di tale obiettivo, che certamente rientra nella discrezionalità del legislatore, ma il bilanciamento che il legislatore deve compiere tra il suo perseguimento e la tutela di altri valori di primario rilievo costituzionale che possono essere incisi dalla scelta legislativa (cfr. Corte cost., 24 luglio 2009, n. 239).

Nel caso di specie, la scelta legislativa appare sbilanciata e sproporzionata, perché, in nome dell'esigenza del ricambio generazionale, il legislatore non si fa carico delle negative ripercussioni che potrebbero derivarne sui principi del buon andamento della pubblica (art. 97 Cost.) amministrazione e della tutela dell'autonomia universitaria (art. 33 Cost.).

Ciò emerge in maniera evidente se si considera che gli obiettivi che la norma persegue vengono già adeguatamente perseguiti dall'art. 16 d.lgs. n. 503 del 1992 che, in seguito alle modifiche del 2008, prevede l'eccezionalità del mantenimento in servizio, tanto da specificare che esso possa essere assentito solo in presenza di specifici e stringenti presupposti.

Nell'ambito di un sistema che già prevede come regola generale, anche per favorire il ricambio generazionale nell'ambito della pubblica amministrazione, l'eccezionalità del mantenimento in servizio, la scelta di escludere radicalmente, per i professori e i ricercatori universitari, ogni possibilità di prolungamento rischia di rappresentare una limitazione eccessiva e sproporzionata.

8. L'automatismo dell'interruzione del servizio al compimento dell'età prevista, e la totale esclusione di ogni possibilità di diversa valutazione da parte dell'Amministrazione, finisce, in particolare, per minare quei valori, anch'essi di rango costituzionale, che la norma generale (l'art. 16 d.lgs. n. 503 del 1992), qui richiamata come *tertium comparationis*, cerca al contrario di assicurare.

8.1. Si tratta, in primo luogo, del principio del buon andamento dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 Cost.: l'art. 25 legge n. 240 del 2010 impedisce alle Università di poter disporre il mantenimento in servizio per un ulteriore biennio anche quando la continuità del servizio si imporrebbe in vista della necessità di soddisfare specifiche «esigenze organizzative e funzionali», cui l'art. 16 d.lgs. n. 503 del 1992 fa espresso riferimento. Il valore costituzionale del buon andamento della pubblica amministrazione — che non può non prendere in considerazione il ricordato obiettivo della trasmissione delle conoscenze — è, in tal modo, totalmente obliterato, e questo, oltre a rilevare come autonomo profilo di incostituzionalità, rende ancor più evidente il vulnus, recato dalla rigidità introdotta, al richiamato principio di ragionevolezza.

8.2. Un ulteriore profilo di possibile incostituzionalità viene in rilievo anche in relazione all'art. 33, comma 6, Cost., che tutela l'autonomia funzionale delle Università, riconoscendo il «diritto delle stesse di governarsi liberamente attraverso i suoi organi e, soprattutto, attraverso il corpo dei docenti nelle sue varie articolazioni, così risolvendosi nel potere di autodeterminazione del corpo accademico (cosiddetto autogoverno dell'ente da parte del corpo accademico)» (Corte cost., 9 novembre 1988, n. 1017).

L'autonomia universitaria — che è autonomia organizzativa, contabile, didattica e scientifica — rischia di essere pregiudicata da una norma che preclude, invece, proprio alle Università ogni decisione sulla permanenza in servizio del proprio personale docente.

In tal modo, la disparità di trattamento tra categorie di pubblici dipendenti (i professori e ricercatori universitari rispetto al restante personale pubblico) viene a tradursi in una disparità di trattamento anche tra i relativi enti di appartenenza, negandosi proprio alle Università, titolari di un'autonomia funzionale costituzionalmente garantita, ogni margine di autonomo apprezzamento.

9. Un ulteriore profilo di irragionevolezza deriva dalla violazione del principio della sicurezza giuridica e di tutela del legittimo affidamento maturato in capo ai professori e ricercatori universitari per effetto della previgente normativa.



La Corte costituzionale ha già avuto occasione di affermare che nel nostro sistema costituzionale non è affatto interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali vengano a modificare in senso sfavorevole per i beneficiari la disciplina dei rapporti di durata, anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti. Secondo la stessa giurisprudenza costituzionale, rappresenta, tuttavia, condizione essenziale che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto (*cf.* sentenze n. 236 e n. 24 del 2009; n. 11 del 2007; n. 409 del 2005; n. 446 del 2002; n. 416 del 1999, n. 360 del 1995, n. 573 del 1990, n. 822 del 1988 e n. 349 del 1985).

Il principio del legittimo affidamento, in particolare, deve ritenersi violato (con conseguente incostituzionalità della legge per violazione del principio di uguaglianza, sotto il profilo del difetto di ragionevolezza), nel caso in cui la nuova norma incida, con una disciplina peggiorativa, su aspettative giuridicamente qualificate, che siano pervenute ad un livello di consolidamento così elevato da creare, appunto, quell'affidamento costituzionalmente protetto nella conservazione del pregresso trattamento.

Nel caso di specie, l'art. 25 legge n. 240 del 2010 sembra tradire il principio del legittimo affidamento nella misura in cui prevede che la disciplina da esso introdotta si applichi indistintamente a tutti i professori e ricercatori universitari, anche a quelli che, come il ricorrente, per molti anni hanno fatto affidamento su una disciplina che consentiva il mantenimento in servizio per un ulteriore biennio: inizialmente a semplice richiesta, e poi, in seguito alle modifiche introdotte dall'art. 72, comma 7, decreto-legge n. 112 del 2008, previa valutazione discrezionale dell'Amministrazione.

Al momento dell'entrata in vigore della norma censurata, il ricorrente era in procinto di iniziare il biennio di prolungamento, tanto che era già stato autorizzato in tal senso con decreto rettorale adottato sulla base della originaria disciplina dell'art. 16 d.lgs. n. 503 del 1992. Egli, pertanto, può ritenersi titolare non di una aspettativa di mero fatto, ma di una aspettativa giuridicamente rilevante, ormai pervenuta, per effetto del tempo trascorso e del provvedimento di autorizzazione al trattenimento in servizio già adottato, ad un livello di consolidamento tale da creare un legittimo affidamento.

Sotto tale profilo, l'art. 25 della legge n. 240 del 2010, nella misura in cui esclude dalla nuova disciplina soltanto i beneficiari di un provvedimento di mantenimento in servizio che abbia già iniziato a produrre effetti, opera una irragionevole disparità di trattamento tra situazioni sostanzialmente identiche, tutte comunque caratterizzate da un legittimo affidamento nel prolungamento biennale del rapporto.

10. Per quanto esposto, appare rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 25 della legge 240 del 2010, in relazione agli articoli 3, 33 e 97 della Costituzione.

Per l'effetto, vanno trasmessi alla Corte costituzionale gli atti del giudizio sospeso con ordinanza pronunciata in data odierna.

P. Q. M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), pronunciando sul ricorso in epigrafe, visti gli articoli 134 della Costituzione; 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1; 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli articoli 3, 33 e 97 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale di cui in parte motiva.

Ordina la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale. Ordina che a cura della segreteria della Sezione la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 25 ottobre 2011.

Il Presidente: SEVERINI

L'estensore: GIOVAGNOLI



N. 45

Ordinanza 28 novembre 2011 emessa da Consiglio di stato sul ricorso proposto da Berni Alberto contro Università degli Studi «La Sapienza» di Roma e Ministero dell'istruzione dell'università e la ricerca

Università e alte istituzioni - Collocamento a riposo dei professori e dei ricercatori - Previsione che l'art. 16 del d.lgs. 30 dicembre 1999, n. 503, che stabilisce la possibilità per i pubblici dipendenti che ne facciano domanda di essere trattenuti in servizio per un biennio oltre il normale limite per il collocamento a riposo, non si applica ai professori e ricercatori universitari e che i provvedimenti adottati dalle Università ai sensi della predetta norma decadono alla data di entrata in vigore della legge censurata, ad eccezione di quelli che hanno già iniziato a produrre i loro effetti - Lesione del principio di legittimo affidamento - Irragionevolezza - Lesione del principio di buon andamento - Lesione del principio di autonomia delle Università, per la privazione alle stesse del potere di valutazione in ordine alla possibilità di trattenimento in servizio del personale docente, anche laddove tale prolungamento sia funzionale a specifiche esigenze organizzative, didattiche o di ricerca.

- Legge 30 dicembre 2010, n. 240, art. 25.
- Costituzione, artt. 3, 33, comma sesto, e 97.

IL CONSIGLIO DI STATO

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 8030 del 2011, proposto da: Berni Alberto, rappresentato e difeso dall'avv. Mario Racco, con domicilio eletto lo studio di quest'ultimo, in Roma, via Ugo De Carolis, 101;

Contro Università degli studi di Roma «La Sapienza», non costituitasi nel presente grado di giudizio; nei confronti di Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca, non costituitosi nel presente grado di giudizio; per la riforma dell'ordinanza cautelare del T.A.R. Lazio - Roma, Sezione III n. 03748/2011, resa tra le parti, concernente diniego mantenimento in servizio per un ulteriore biennio.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 25 ottobre 2011 il Cons. Roberto Giovagnoli; udito l'avvocato Racco.

1. A seguito di istanza in data 28 luglio 2005, il professore Alberto Berni è stato autorizzato, con decreto del Rettore dell'Università «La Sapienza» n. 5083 del 24 novembre 2005, a permanere in servizio per un ulteriore biennio oltre il normale limite d'età per collocamento a riposo ai sensi dell'art. 16, decreto legislativo n. 30 dicembre 1992, n. 503, con conseguente previsione di definitivo collocamento a riposo a far data dal 1° novembre 2013.

Nelle more è intervenuto il decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133) che, all'art. 72, comma 10, ha annullato tutti i trattenimenti in servizio già autorizzati, con effetto dal 1° gennaio 2010, stabilendo, altresì, al comma 7, che i dipendenti qualora interessati al trattenimento, fossero tenuti a presentare una nuova istanza dai 24 ai 12 mesi precedenti il limite di età per il collocamento a riposo previsto dal proprio ordinamento.

Con nuova istanza del 4 maggio 2010 il professore Berni ha quindi inoltrato domanda di trattenimento in servizio per un biennio ai sensi dell'art. 16 del decreto legislativo n. 503 del 1992, come modificato dalla legge n. 133/2008.

Quando ancora l'amministrazione non si era pronunciata su detta istanza è sopravvenuta la legge 30 dicembre 2012, n. 240, la quale, all'art. 25, ha disposto che «l'art. 16 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503 non si applica ai professori universitari».

Conseguentemente con provvedimento prot. n. 13600/11 il Rettore dell'Università «La Sapienza», facendo applicazione e richiamando in motivazione l'art. 25 della legge n. 240 del 2010, ha rigettato l'istanza di trattenimento in servizio presentata dal professore Berni, che, con successivo decreto rettoriale n. 976/2011, è stato collocato a riposto.



2. Il professore Berni, con ricorso innanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma, ha impugnato, chiedendone in via incidentale la sospensione, i citati provvedimenti del Rettore della Università «La Sapienza» di Roma, con i quali è stato disposto il rigetto dell'istanza di trattenimento in servizio ai sensi dell'art. 16 decreto legislativo n. 503 del 1992 ed il conseguente collocamento a riposto a far data dal 1° novembre 2011.

Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, con ordinanza cautelare n. 3748 dell'11 ottobre 2011 ha rigettato l'istanza cautelare proposta dal ricorrente sulla base della seguente motivazione: «Ritenuto ad un prima sommaria deliberazione che non sussistono i presupposti, alla stregua del quadro normativo vigente, per l'accoglimento della proposta istanza cautelare».

Per ottenere la riforma di tale ordinanza e, quindi, l'accoglimento della domanda cautelare proposta, il professore Berni ha proposto appello innanzi al Consiglio di Stato, deducendo, sotto diversi profili, l'illegittimità costituzionale dell'art. 25 della citata legge n. 240 del 2010, nella misura in cui preclude ogni possibilità di trattenimento in servizio dei professori universitari.

3. Con ordinanza del 26 ottobre 2011, n. 4716, questa Sezione, pronunciandosi in sede cautelare, ha disposto la sospensione del giudizio per la trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale, come da separata ordinanza.

Al fine di conciliare il carattere accentrato del sindacato di costituzionalità con il principio di effettività della tutela giurisdizionale (artt. 24 e 113 Cost.; art. 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali), questo Consiglio di Stato, nell'ordinanza appena citata, ha concesso una misura cautelare «interinale», fino alla camera di consiglio successiva alla restituzione degli atti da parte della Corte costituzionale, ordinando all'Amministrazione di ripronunciarsi sull'istanza di trattenimento in servizio presentata dal ricorrente, alla luce del quadro normativo esistente anteriormente all'entrata in vigore del citato art. 25 legge n. 240 del 2010, e, in particolare, dei criteri fissati dall'art. 72, comma 7, decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (convertito in legge 6 agosto 2008, n. 133).

4. Il Collegio ritiene che la questione di costituzionalità dell'art. 25 della legge n. 240 del 2010 (secondo cui «l'articolo 16 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503, non si applica a professori e ricercatori universitari», con l'ulteriore specificazione che «i provvedimenti adottati dalle università ai sensi della predetta norma decadono dalla data di entrata in vigore della presente legge, ad eccezione di quelli che hanno già iniziato a produrre i loro effetti»), sia rilevante e non manifestamente infondata.

5. Con riferimento al requisito della rilevanza si osserva che la norma in esame è certamente applicabile alla fattispecie oggetto del giudizio. Il provvedimento amministrativo impugnato ha rigettato l'istanza del ricorrente proprio facendo applicazione dell'art. 25 legge n. 240 del 2010 che, alla luce del suo chiaro tenore letterale, preclude irrimediabilmente la possibilità di trattenimento in servizio per professori e ricercatori universitari, escludendo che nei loro confronti possa essere applicata la disciplina contenuta nell'art. 16 decreto legislativo n. 503 del 1992.

5.1. L'applicazione che l'Università ha fatto di tale norma risulta corretta, atteso che non esistono spazi per una diversa interpretazione. Ed infatti, anche se l'istanza di trattenimento in servizio è stata presentata anteriormente all'entrata in vigore della norma, quest'ultima doveva comunque essere applicata. Ciò risulta chiaramente dall'ultimo periodo dell'art. 25 legge n. 240 del 2010, che specifica che «i provvedimenti adottati dalle università ai sensi della predetta norma decadono alla data di entrata in vigore della presente legge, ad eccezione di quelli che hanno già iniziato a produrre i loro effetti»: se la norma, per espressa previsione legislativa, si applica anche ai casi in cui il provvedimento è già stato adottato, ma non ha iniziato a produrre effetti, essa deve, a maggior ragione, applicarsi laddove, come accade nel presente giudizio, l'istanza di trattenimento era stata solo presentata, ma non ancora positivamente riscontrata.

5.2. L'eventuale dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 25 legge n. 240 del 2010 avrebbe così l'effetto di rimuovere l'ostacolo normativo all'applicazione dell'art. 16 decreto legislativo n. 503 del 1992, consentendo, quindi, al ricorrente di ottenere che la sua istanza di permanenza in servizio sia esaminata (ed eventualmente accolta) dall'Università sulla base dei criteri introdotti dall'art. 72, comma 7, decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito in legge n. 133 del 2008.

5.3. La rilevanza della questione non è parimenti esclusa dalla natura cautelare del giudizio nell'ambito del quale la questione di costituzionalità viene sollevata.

Il problema dei rapporti tra incidente di legittimità costituzionale e giudizio cautelare è oggetto di una significativa elaborazione giurisprudenziale e dottrinale.

Sul punto, la Corte costituzionale è costante nel ritenere inammissibile la questione di legittimità costituzionale per difetto di rilevanza qualora essa venga sollevata dopo l'adozione del provvedimento cautelare. Si afferma che, in tal caso, la rimessione alla Corte è tardiva in relazione al giudizio cautelare, ormai concluso, e prematura in relazione



al giudizio di merito, in ordine al quale, il collegio, in mancanza della fissazione della relativa udienza di discussione, è privo di potere decisorio.

Per evitare, tuttavia, che la legge sospettata di incostituzionalità possa precludere definitivamente la tutela cautelare mortificando le esigenze di tutela immediata ad esse sottese - il che si tradurrebbe in una palese violazione di fondamentali principi costituzionali (artt. 24 e 113 Cost.), o sovranazionali (art. 6 e 13 CEDU) - la giurisprudenza, nel tentativo di conciliare il carattere accentrato del controllo di costituzionalità delle leggi con il principio di effettività della tutela giurisdizionale, ha sperimentato due soluzioni.

La prima consiste nel concedere la sospensiva, disapplicando la legge sospettata di incostituzionalità, rinviando al giudizio di merito la rimessione della questione di legittimità costituzionale (*cf.* Cons. Stato, Ad. plen., ordinanza 20 dicembre 1999, n. 2; Cons. Giust. Amm., ordinanza 20 giugno 2001, n. 458).

La seconda consiste, invece, nella scomposizione del giudizio cautelare in due fasi: nella prima fase si accoglie la domanda cautelare «a termine», fino alla decisione della questione di costituzionalità contestualmente sollevata; nella seconda fase, all'esito del giudizio di costituzionalità, si decide «definitivamente», tenendo conto, per valutare se sussiste il *fumus boni iuris*, della decisione della Corte costituzionale, sulla domanda cautelare.

Tra le due soluzioni possibili, il Collegio ritiene preferibile la seconda, perché è quella che meno si allontana dai principi su cui si fonda il nostro sistema di giustizia costituzionale: essa evita, infatti, che il giudice *a quo* possa disapplicare «definitivamente» la legge, sottraendosi contestualmente anche all'obbligo, di cui all'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, di sollevare la questione di costituzionalità.

Tale soluzione, del resto, risulta anche in linea con quella accolta dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione Europea in ordine alla questione, per alcuni versi analoga, dei rapporti tra giudizio cautelare e questione pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea sulla validità di un atto comunitario.

La Corte di giustizia ha riconosciuto al giudice nazionale, nei casi di urgenza, il potere, di sospendere «interinalmente» l'esecuzione di un provvedimento amministrativo nazionale emanato in attuazione di un regolamento comunitario della cui legittimità dubiti, a condizione che:

a) sollevi contestualmente la questione pregiudiziale per l'accertamento della validità del regolamento;

b) rinvii la definizione del giudizio cautelare all'esito della decisione della Corte di giustizia sulla questione pregiudiziale (Corte giustizia U.E. 19 giugno 1990, C-213/89, *Factotame*; Id. 21 febbraio 1991, *Zuckerfabrik*, C-143/88 e C-92/89; Id., 9 novembre 1995, C-465/93, *Atlanta*).

Anche l'*iter* procedimentale delineato dalla Corte di giustizia è, quindi, nel senso dell'articolazione bifasica del giudizio cautelare: il giudice nazionale non può sospendere e rinviare la merito la pregiudiziale di validità, ma deve rimettere subito la questione alla Corte e concedere la misura cautelare in via meramente provvisoria, fino alla decisione della questione pregiudiziale.

Nonostante le innegabili diversità, questa fattispecie presenta anche alcune significative affinità con le situazioni nella quali viene in rilievo il rapporto tra processo cautelare e incidente di costituzionalità. In entrambi i casi, infatti, il giudice *a quo*, per concedere la tutela cautelare e apprestare una tutela giurisdizionale effettiva per i diritti dei singoli, esercita un potere di disapplicazione «provvisoria» (ora della norma comunitaria, ora della legge incostituzionale), rimettendo contestualmente la questione di validità al giudice cui il controllo di quelle norme sospettate di illegittimità spetta in via esclusiva (la Corte di giustizia in un caso, la Corte costituzionale nell'altro).

Anche la Corte costituzionale, infine, 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*: sentenze n. 444 del 1990, n. 367 del 1991; n. 30 e n. 359 del 1995; n. 183 del 1997, n. 4 del 2000 nonché l'ordinanza n. 24 del 1995 e n. 194 del 2006).

5.4. Sempre in ordine alla rilevanza della questione, si osserva che nel caso di specie il requisito del *periculum in mora* merita positivo apprezzamento. È evidente, infatti, che il tempo necessario per la decisione del ricorso nel merito potrebbe arrecare al ricorrente un pregiudizio grave e irreparabile, anche in considerazione del fatto che verrebbe a scadere il biennio in relazione al quale egli ha presentato la richiesta di trattenimento in servizio.

6. La questione di legittimità costituzionale non è manifestamente infondata.

6.1. L'art. 25 legge n. 240 del 2010, escludendo senz'altro l'applicazione dell'art. 16 decreto legislativo n. 503 del 1992 ai professori e ricercatori universitari, sembra, infatti, porsi in contrasto con gli articoli 3, 33, 97 Cost..



Il Collegio ritiene, in particolare, che la deroga che la norma introduce rispetto alla disciplina generale di cui al citato articolo 16 decreto legislativo n. 503 del 1992 appare irragionevole (perché non sorretta da una adeguata ragione giustificatrice), comunque sproporzionata rispetto alla finalità perseguita, e lesiva sia del principio del buon andamento dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.), sia del principio dell'autonomia universitaria (art. 33, ultimo comma, Cost.), nella misura in cui priva le Università, discriminandole rispetto a qualsiasi altro ente pubblico, di ogni potere di valutazione in ordine alla possibilità di accogliere le istanze di trattenimento in servizio presentate dal personale docente, anche laddove tale prolungamento risulti funzionale a specifiche esigenze organizzative, didattiche o di ricerca. Si impedisce così alle università di dar corso ad una adeguata, seppur eccezionale, misura organizzativa in tema di provvista di personale, escludendone senza rimedio quello caratterizzato da una ben difficilmente ripetibile qualificazione scientifica, la cui disponibilità inerisce invece la specialità del servizio pubblico proprio delle università, consistente nella concreta trasmissione del sapere. L'effetto è, in danno dell'interesse generale e della funzionalità ad esso di quel servizio, quello dell'irrimediabile dispersione di risorse preziose, quanto oggettivamente infungibili a un tale riguardo.

La norma, inoltre, trovando applicazione anche nei confronti dei professori e dei ricercatori universitari che abbiano matura un'aspettativa giuridicamente consolidata in ordine alla possibilità di permanere in servizio risulta lesiva del principio del legittimo affidamento e della sicurezza giuridica, che pure trova il suo fondamento, secondo quanto più volte affermato dalla Corte costituzionale, nell'art. 3 della Costituzione.

6.2. Giova, al riguardo, ricostruire brevemente la disciplina generale - contenuta nell'art. 16 decreto legislativo n. 503 del 1992 - che si pone come *tertium comparationis* alla cui stregua valutare la ragionevolezza della differente disciplina introdotta dall'art. 25 legge n. 340 del 2010.

L'art. 16, comma 1, decreto legislativo n. 503 del 1992, dopo aver riconosciuto la facoltà per «i dipendenti civili dello Stato e degli enti pubblici non economici di permanere in servizio, con effetto dalla data di entrata in vigore della legge 23 ottobre 1992, n. 421, per un periodo massimo di un biennio oltre i limiti di età per il collocamento a riposo per essi previsti», specifica, nel periodo successivo (introdotto dall'art. 72, comma 7, del decreto-legge 25 giugno 2008, n.112), che «in tal caso è data facoltà all'amministrazione, in base alle proprie esigenze organizzative e funzionali, di trattenere in servizio il dipendente in relazione alla particolare esperienza professionale acquisita dal dipendente in determinati o specifici ambiti ed in funzione dell'efficiente andamento dei servizi».

La norma generale, la cui applicabilità è esclusa dall'art. 25 legge n. 340 del 2010 per i professori e ricercatori universitari, prevede, quindi, in seguito alle modifiche introdotte dall'art. 72, comma 7, d.-l. n. 112 del 2008, un sistema nel quale il trattenimento in servizio del dipendente pubblico non è più rimesso ad vero e proprio diritto potestativo del medesimo, della cui scelta l'Amministrazione deve limitarsi a prenderne atto, come accadeva, invece, in base all'originaria formulazione dell'art. 16.

In seguito alle modifiche intervenute nel 2008, l'art. 16 decreto legislativo n. 503 del 1992 non contempla più un diritto soggettivo alla permanenza in servizio del pubblico dipendente, ma prevede che l'istanza che il dipendente ha facoltà di presentare venga valutata discrezionalmente dall'amministrazione (la quale ha facoltà di accoglierla), e che essa possa avere accoglimento solo in concreta presenza degli specifici presupposti individuati dalla disposizione, i primi dei quali sono legati ai profili organizzativi generali dell'amministrazione medesima («in base alle proprie esigenze organizzative e funzionali») e i seguenti alla situazione specifica soggettiva e oggettiva del richiedente («in relazione alla particolare esperienza professionale acquisita dal richiedente in determinati o specifici ambiti ed in funzione dell'efficiente andamento dei servizi»).

6.3. Come la giurisprudenza amministrativa ha chiarito (*cf.*, in particolare, Cons. Stato, VI, 6 giugno 2011, n. 3360), con l'innovazione introdotta dall'art. 72, comma 7, d.-l. n. 112 del 2008, la permanenza in servizio oltre l'ordinario limite di età è divenuto istituto da considerare ormai eccezionale a causa delle esigenze generali di contenimento della spesa pubblica espressamente perseguito con la manovra di cui allo stesso decreto-legge, e segnatamente con le disposizioni del Capo II, tra cui è quella in esame. Pertanto la sua determinazione in concreto va sorretta, se nel senso della protrazione del servizio, da adeguate giustificazioni in relazione ai parametri di valutazione indicati dalla disposizione, la cui ragione va puntualmente esternata. Tra questi, secondo l'interpretazione giurisprudenziale deve considerarsi prevalente la considerazione delle effettive «esigenze organizzative e funzionali» dell'amministrazione, rispetto a cui «la particolare esperienza professionale acquisita dal richiedente in determinati o specifici ambiti» rappresenta un criterio giustificativo necessario, ma ulteriore, e non già la ragione determinante.



Si tratta, infatti, di dar corso ad un'ipotesi eccezionale di provvista di docente, che deve essere adeguatamente giustificata da oggettivi e concreti fatti organizzativi, tali da imporre che si faccia ricorso ad un tale particolare strumento.

Questo Consiglio di Stato ha così precisato che l'esternazione di una tale giustificazione della scelta - insieme a quella sugli altri elementi richiesti, a seguire, dalla disposizione - è necessaria per dar conto del come e perché l'amministrazione si determini, derogando alle esigenze di risparmio perseguite dalla legge, a seguire questa speciale via (cfr: ancora Cons. Stato, VI, 6 giugno 2011, n. 3360).

Non così è quando l'amministrazione si determini negativamente, ricorrendo allora la situazione ordinaria di normale estinzione del rapporto lavorativo per raggiungimento dei limiti di età, che non richiede una speciale esternazione circa la particolare esperienza professionale dell'interessato.

La *ratio* della modifica del 2008 è, infatti, essenzialmente di contenimento finanziario e questo prevale, perché così vuole questa legge, sulla qualità professionale del docente: sicché è nella prima valutazione che va incentrata la scelta e ne va, se positiva rispetto alla disponibilità offerta dall'interessato, manifestata la ragione. L'innovazione del 2008 ha invertito, quindi, il rapporto tra regola ed eccezione della legislazione del 1992. L'uso del termine «facoltà» descrive null'altro che la possibilità, da parte dell'interessato, di domandare all'amministrazione il trattenimento in servizio, ma non più un diritto all'ufficio. La struttura della fattispecie definita dalla disposizione del 2008 si configura come eccezionale e sottopone raccoglimento a rigorose condizioni.

7. Rispetto a tale disciplina, che, come si è appena visto, sottopone il mantenimento in servizio a rigorose condizioni, la scelta radicale, contenuta nell'art. 25 legge n. 240 del 2010, di escludere sempre e comunque per professori e ricercatori universitari, ogni possibilità di mantenimento in servizio, appare irragionevole e sprovvista di una sostanziale giustificazione e, come tale, in contrasto con uno dei corollari del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., ovvero con il principio di ragionevolezza della legge.

Non pare ravvisarsi, infatti, una idonea ragione giustificatrice che possa essere adottata a sostegno della definitiva e totale esclusione per questa speciale categoria di dipendenti pubblici, di qualsiasi possibilità di mantenimento in servizio oltre il normale periodo di servizio.

7.1. Non sembra, in particolare, rappresentare una valida giustificazione l'esigenza, che talvolta emerge anche nel corso dei lavori preparatori della legge n. 240 del 2010, di favorire il ricambio generazionale nelle Università. Qui, infatti, non è in discussione la realizzazione di tale obiettivo, che certamente rientra nella discrezionalità del legislatore, ma il bilanciamento che il legislatore deve compiere tra il suo perseguimento e la tutela di altri valori di primario rilievo costituzionale che possono essere incisi dalla scelta legislativa (cfr: Corte cost., 24 luglio 2009, n. 239).

Nel caso di specie, la scelta legislativa appare sbilanciata e sproporzionata, perché, in nome dell'esigenza del ricambio generazionale, il legislatore non si fa carico delle negative ripercussioni che potrebbero derivarne sui principi del buon andamento della pubblica (art. 97 Cost.) amministrazione e della tutela dell'autonomia universitaria (art. 33 Cost.).

Ciò emerge in maniera evidente se si considera che gli obiettivi che la norma persegue vengono già adeguatamente perseguiti dall'art. 16 decreto legislativo n. 503 del 1992 che, in seguito alle modifiche del 2008, prevede l'eccezionalità del mantenimento in servizio, tanto da specificare che esso possa essere assentito solo in presenza di specifici e stringenti presupposti.

Nell'ambito di un sistema che già prevede come regola generale, anche per favorire il ricambio generazionale nell'ambito della pubblica amministrazione, l'eccezionalità del mantenimento in servizio, la scelta di escludere radicalmente, per i professori e i ricercatori universitari, ogni possibilità di prolungamento rischia di rappresentare una limitazione eccessiva e sproporzionata.

8. L'automatismo dell'interruzione del servizio al compimento dell'età prevista, e la totale esclusione di ogni possibilità di diversa valutazione da parte dell'amministrazione, finisce, in particolare, per minare quei valori, anch'essi di rango costituzionale, che la norma generale (l'art. 16 decreto legislativo n. 503 del 1992), qui richiamata come *tertium comparationis*, cerca al contrario di assicurare.

8.1. Si tratta, in primo luogo, del principio del buon andamento dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 Cost.: l'art. 25 legge n. 240 del 2010 impedisce alle Università di poter disporre il mantenimento in servizio per un ulteriore biennio anche quando la continuità del servizio si imporrebbe in vista della necessità di soddisfare specifiche «esigenze organizzative e funzionali», cui l'art. 16 decreto legislativo n. 503 del 1992 fa espresso riferimento. Il valore costituzionale del buon andamento della pubblica amministrazione - che non può non prendere in considerazione il ricordato obiettivo della trasmissione delle conoscenze - è, in tal modo, totalmente obliterato, e questo, oltre a rilevare come autonomo profilo di incostituzionalità, rende ancor più evidente il *vulnus*, recato dalla rigidità introdotta, al richiamato principio di ragionevolezza.



8.2. Un ulteriore profilo di possibile incostituzionalità viene in rilievo anche in relazione all'art. 33, comma 6, Cost., che tutela l'autonomia funzionale delle Università, riconoscendo il «diritto delle stesse di governarsi liberamente attraverso i suoi organi e, soprattutto, attraverso il corpo dei docenti nelle sue varie articolazioni, così risolvendosi nel potere di autodeterminazione del corpo accademico (cosiddetto autogoverno dell'ente da parte del corpo accademico)» (Corte cost., 9 novembre 1988, n. 1017).

L'autonomia universitaria - che è autonomia organizzativa, contabile, didattica e scientifica - rischia di essere pregiudicata da una norma che preclude, invece, proprio alle Università ogni decisione sulla permanenza in servizio del proprio personale docente.

In tal modo, la disparità di trattamento tra categorie di pubblici dipendenti (i professori e ricercatori universitari rispetto al restante personale pubblico) viene a tradursi in una disparità di trattamento anche tra i relativi enti di appartenenza, negandosi proprio alle Università, titolari di un'autonomia funzionale costituzionalmente garantita, ogni margine di autonomo apprezzamento.

9. Un ulteriore profilo di irragionevolezza deriva dalla violazione del principio della sicurezza giuridica e di tutela del legittimo affidamento maturato in capo ai professori e ricercatori universitari per effetto della previgente normativa.

La Corte costituzionale ha già avuto occasione di affermare che nel nostro sistema costituzionale non è affatto interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali vengano a modificare in senso sfavorevole per i beneficiari la disciplina dei rapporti di durata, anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti. Secondo la stessa giurisprudenza costituzionale, rappresenta, tuttavia, condizione essenziale che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto (*cf.* sentenze n. 236 e n. 24 del 2009; n. 11 del 2007; n. 409 del 2005; n. 446 del 2002; n. 416 del 1999, n. 360 del 1995, n. 573 del 1990, n. 822 del 1988 e n. 349 del 1985).

Il principio del legittimo affidamento, in particolare, deve ritenersi violato (con conseguente incostituzionalità della legge per violazione del principio di uguaglianza, sotto il profilo del difetto di ragionevolezza), nel caso in cui la nuova norma incida, con una disciplina peggiorativa, su aspettative giuridicamente qualificate, che siano pervenute ad un livello di consolidamento così elevato da creare, appunto, quell'affidamento costituzionalmente protetto nella conservazione del pregresso trattamento.

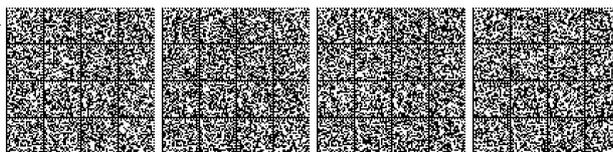
Nel caso di specie, l'art. 25 legge n. 240 del 2010 sembra tradire il principio del legittimo affidamento nella misura in cui prevede che la disciplina da esso introdotta si applichi indistintamente a tutti i professori e ricercatori universitari, anche a quelli che, come il ricorrente, per molti anni hanno fatto affidamento su una disciplina che consentiva il mantenimento in servizio per un ulteriore biennio: inizialmente a semplice richiesta, e poi, in seguito alle modifiche introdotte dall'art. 72, comma 7, decreto-legge n. 112 del 2008, previa valutazione discrezionale dell'amministrazione.

Al momento dell'entrata in vigore della norma censurata, il ricorrente era in procinto di iniziare il biennio di prolungamento, tanto che era già stato autorizzato in tal senso con decreto rettorale adottato sulla base della originaria disciplina dell'art. 16 d.lgs. n. 503 del 1992. Egli, pertanto, può ritenersi titolare non di una aspettativa di mero fatto, ma di una aspettativa giuridicamente rilevante, ormai pervenuta, per effetto del tempo trascorso e del provvedimento di autorizzazione al trattenimento in servizio già adottato, ad un livello di consolidamento tale da creare un legittimo affidamento.

Sotto tale profilo, l'art. 25 della legge n. 240 del 2010, nella misura in cui esclude dalla nuova disciplina soltanto i beneficiari di un provvedimento di mantenimento in servizio che abbia già iniziato a produrre effetti, opera una irragionevole disparità di trattamento tra situazioni sostanzialmente identiche, tutte comunque caratterizzate da un legittimo affidamento nel prolungamento biennale del rapporto.

10. Per quanto esposto, appare rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 25 della legge 240 del 2010, in relazione agli articoli 3, 33 e 97 della Costituzione.

Per l'effetto, vanno trasmessi alla Corte costituzionale gli atti del giudizio sospeso con ordinanza pronunciata in data odierna



P.Q.M.

Visti gli artt. 134 della Costituzione; 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1; 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli articoli 3, 33 e 97 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale di cui in parte motiva.

Ordina la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 25 ottobre 2011.

Il presidente: SEVERINI

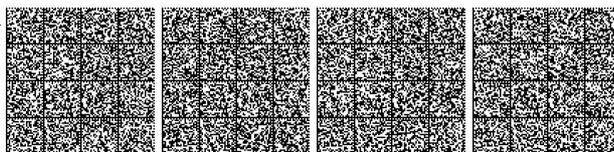
L'estensore: GIOVAGNOLI

12C0100

ALFONSO ANDRIANI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2012-GUR-013) Roma, 2012 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. - S.





MODALITÀ PER LA VENDITA

La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- **presso l'Agenzia dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. in ROMA,
piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-85082147**
- **presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti www.ipzs.it e
www.gazzettaufficiale.it.**

L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato
Direzione Marketing e Vendite
Via Salaria, 1027
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: informazioni@gazzettaufficiale.it

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.





GAZZETTA UFFICIALE

 DELLA REPUBBLICA ITALIANA

**CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)
 validi a partire dal 1° GENNAIO 2012**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

		CANONE DI ABBONAMENTO
Tipo A	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: (di cui spese di spedizione € 257,04)* (di cui spese di spedizione € 128,52)*	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo B	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: (di cui spese di spedizione € 19,29)* (di cui spese di spedizione € 9,64)*	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della UE: (di cui spese di spedizione € 41,27)* (di cui spese di spedizione € 20,63)*	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D	Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali: (di cui spese di spedizione € 15,31)* (di cui spese di spedizione € 7,65)*	- annuale € 65,00 - semestrale € 40,00
Tipo E	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: (di cui spese di spedizione € 50,02)* (di cui spese di spedizione € 25,01)*	- annuale € 167,00 - semestrale € 90,00
Tipo F	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, e dai fascicoli delle quattro serie speciali: (di cui spese di spedizione € 383,93)* (di cui spese di spedizione € 191,46)*	- annuale € 819,00 - semestrale € 431,00

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € **56,00**

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, <i>concorsi</i> , prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo Conto Riassuntivo del Tesoro, prezzo unico	€ 6,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI ED APPALTI

(di cui spese di spedizione € 128,06)* - annuale € **300,00**
 (di cui spese di spedizione € 73,81)* - semestrale € **165,00**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

(di cui spese di spedizione € 39,73)* - annuale € **86,00**
 (di cui spese di spedizione € 20,77)* - semestrale € **55,00**

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,00
 (€ 0,83+ IVA)

Sulle pubblicazioni della 5ª Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 21%.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo € **190,00**
 Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5% € **180,50**
 Volume separato (oltre le spese di spedizione) € 18,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

Per l'estero i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli, vengono stabilite, di volta in volta, in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.



AVVISO AGLI ABBONATI

Si avvisano i Signori abbonati che sono state apportate alcune variazioni alle condizioni di abbonamento nello specifico per quanto riguarda la decorrenza e la tipologia degli abbonamenti offerti.

Gli abbonamenti decorreranno a partire dalla registrazione del versamento del canone, per terminare l'anno o il semestre successivo (in caso di abbonamenti semestrali).

I seguenti tipi di abbonamento, inoltre, non saranno più disponibili:

- Abbonamento A1 che comprende la Serie Generale e i supplementi ordinari recanti provvedimenti normativi;

- Abbonamento F1 che comprende la Serie Generale, i supplementi ordinari recanti provvedimenti normativi e le 4 Serie Speciali.

L'INDICE REPERTORIO ANNUALE non è più incluso in alcuna tipologia di abbonamento e verrà posto in vendita separatamente. Gli abbonati alla Gazzetta Ufficiale cartacea avranno diritto ad uno sconto sul prezzo di copertina.

Le offerte di rinnovo sono state inviate agli abbonati, complete di bollettini postali prestampati per il pagamento dell'abbonamento stesso. Si pregano i Signori abbonati di utilizzare questi bollettini o seguire le istruzioni per i pagamenti effettuati a mezzo bonifico bancario.

Si rammenta che la campagna di abbonamento avrà termine il 19 febbraio 2012.

SI RENDE NOTO, INOLTRE, CHE CON LA NUOVA DECORRENZA NON SARANNO PIÙ FORNITI FASCICOLI ARRETRATI IN CASO DI ABBONAMENTI SOTTOSCRITTI NEL CORSO DELL'ANNO. TALI FASCICOLI POTRANNO ESSERE ACQUISTATI CON APPOSITA RICHIESTA.

Si pregano, inoltre, gli abbonati che non intendano effettuare il rinnovo, di darne comunicazione via fax al Settore Gestione Gazzetta Ufficiale (nr. 06-8508-2520) ovvero al proprio intermediario.



* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 1 2 0 3 2 8 *

€ 11,00

