

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 153° - Numero 27

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 4 luglio 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 AL PUBBLICO

Si comunica che il punto vendita Gazzetta Ufficiale sito in via Principe Umberto, 4 è stato trasferito nella nuova sede di Piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma

CORTE COSTITUZIONALE





# S O M M A R I O

## SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

### N. 159. Sentenza 20 - 27 giugno 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Rifiuti - Norme della Regione Toscana - Espletamento delle procedure per l'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti prodotti dalle navi e dei residui del carico - Competenza attribuita alla Comunità d'ambito, in cui ricade il territorio della Autorità marittima, previa stipula di convenzione con la Autorità medesima per il rimborso delle spese - Ricorso del Governo - *Ius superveniens* - Sostituzione dell'espressione "Comunità d'ambito" con quella di "autorità per il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani" - Trasferimento della questione sul testo normativo vigente.**

- Legge della Regione Toscana 5 agosto 2011, n. 41, art. 2, limitatamente alla sostituzione del comma 4 dell'art. 6-ter della legge della Regione Toscana 1998, n. 25, nel testo risultante successivamente alla entrata in vigore degli artt. 57, n. 1, e 59 della legge della Regione Toscana 28 dicembre 2011, n. 69.

**Rifiuti - Norme della Regione Toscana - Espletamento delle procedure per l'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti prodotti dalle navi e dei residui del carico - Competenza attribuita alla Comunità d'ambito, in cui ricade il territorio della Autorità marittima, previa stipula di convenzione con la Autorità medesima per il rimborso delle spese - Contrasto con la norma statale che, nel prevedere la competenza medesima della Comunità d'ambito, in avvalimento e per conto della Autorità marittima, non contempla alcuna intesa con la Regione - Lesione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento ed organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali - Illegittimità costituzionale parziale - Assorbimento di ulteriore censura.**

- Legge della Regione Toscana 5 agosto 2011, n. 41, art. 2, limitatamente alla sostituzione del comma 4 dell'art. 6-ter della legge della Regione Toscana 1998, n. 25, nel testo risultante successivamente alla entrata in vigore degli artt. 57, n. 1 e 59 della legge della Regione Toscana 28 dicembre 2011, n. 69.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. g) (art. 97); d.lgs. 24 giugno 2003, n. 182, art. 5, comma 4.

**Acque - Norme della Regione Toscana - Disciplina in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati - Nozione di "acque superficiali", ai fini di cui all'art. 185, comma 3, del codice dell'ambiente - Inclusione, oltre l'intera area occupata dal "corpo idrico", anche della fascia territoriale di pertinenza, limitrofa ad esso, sino al massimo di dieci metri dal ciglio di sponda o dal piede esterno dell'argine, ove esistente - Introduzione di una definizione più ampia di quella dettata dalla legge statale, con effetto derogatorio al regime in materia di rifiuti e riduzione del livello di tutela - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriore censura.**

- Legge della Regione Toscana 5 agosto 2011, n. 41, art. 11.
- Costituzione, art. 117, primo e secondo comma, lett. s) (art. 117, primo comma); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 54, comma 1, lett. l) ed n) . . . . .

Pag. 1

### N. 160. Sentenza 20 - 27 giugno 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Caccia - Norme della Regione Lombardia - Approvazione del piano di cattura dei richiami vivi per la stagione venatoria 2011/2012 - Ricorso del Governo - Sopravvenuta abrogazione della legge impugnata - Applicazione *medio tempore* - Perdurante interesse alla impugnazione davanti alla Corte.**

- Legge della Regione Lombardia 26 settembre 2011, n. 16.

**Caccia - Norme della Regione Lombardia - Approvazione del piano di cattura dei richiami vivi per la stagione venatoria 2011/2012 - Ricorso del Governo - Impugnazione di un intero testo legislativo - Ammissibilità.**

- Legge della Regione Lombardia 26 settembre 2011, n. 16.



**Caccia - Norme della Regione Lombardia - Approvazione del piano di cattura dei richiami vivi per la stagione venatoria 2011/2012 - Adozione con atto legislativo anziché con provvedimento - Impossibilità di esercitare il potere di annullamento previsto dalla legge statale avverso i provvedimenti regionali derogatori al divieto di prelievo venatorio ritenuti viziati - Lesione di un livello minimo di tutela della fauna apprestato dal legislatore statale - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale - Assorbimento delle ulteriori censure.**

- Legge della Regione Lombardia 26 settembre 2011, n. 16.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. s) (artt. 117, primo comma, e 136). . . . . Pag. 7

N. 161. Sentenza 20 - 27 giugno 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Assistenza - Enti pubblici - Norme della Regione Abruzzo - Istituzioni locali di assistenza - Riordino delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficienza (IPAB) e disciplina delle Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona (ASP) - Ricorso del Governo - Termini per l'impugnazione - Applicabilità delle norme del regolamento per la procedura innanzi al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale - Tempestività del ricorso.**

- Legge della Regione Abruzzo 24 giugno 2011, n. 17.
- Costituzione, artt. 97, terzo comma, e 117, terzo comma; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 22.

**Assistenza - Enti pubblici - Norme della Regione Abruzzo - Istituzioni locali di assistenza - Riordino delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficienza (IPAB) e disciplina delle Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona (ASP) - Ricorso del Governo - Eccezione di inammissibilità per inesatta indicazione del parametro interposto - Questioni e parametri identificabili con chiarezza - Reiezione.**

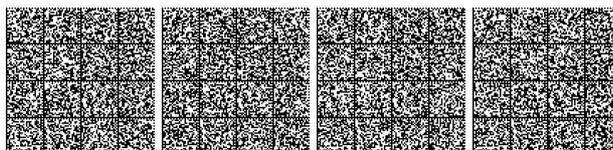
- Legge della Regione Abruzzo 24 giugno 2011, n. 17.
- Costituzione, artt. 97, terzo comma, e 117, terzo comma; d.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 76, comma 7.

**Assistenza - Enti pubblici - Norme della Regione Abruzzo - Istituzioni locali di assistenza - Riordino delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficienza (IPAB) e disciplina delle Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona (ASP) - Ricorso del Governo - *Ius superveniens* che modifica la norma interposta - Permanenza della regola, limitativa delle assunzioni di personale, invocata dal ricorrente - Ininfluenza delle sopravvenienze normative sulle questioni sollevate.**

- Legge della Regione Abruzzo 24 giugno 2011, n. 17.
- Costituzione, artt. 97, terzo comma, e 117, terzo comma; d.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 76), comma 7.

**Assistenza - Enti pubblici - Norme della Regione Abruzzo - Istituzioni locali di assistenza - Riordino delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficienza (IPAB) e disciplina delle Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona (ASP) - Gestione delle IPAB nella fase transitoria del trapasso dalle vecchie Istituzioni alle nuove Aziende - Generale divieto di ampliare la dotazione organica e di assumere personale a tempo indeterminato - Previsione di una deroga - Contrasto con la normativa statale sul contenimento della spesa per il personale degli enti locali, costituente principio di coordinamento della finanza pubblica - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Abruzzo 24 giugno 2011, n. 17, art. 5, comma 2.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; d.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 76, comma 7.



**Assistenza - Enti pubblici - Norme della Regione Abruzzo - Istituzioni locali di assistenza - Riordino delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficienza (IPAB) e disciplina delle Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona (ASP) - Fase transitoria precedente l'approvazione del regolamento delle costituende ASP - Possibilità di superare eventuali carenze di personale mediante specifiche selezioni - Contrasto con la normativa statale sul contenimento della spesa per il personale degli enti locali, costituente principio di coordinamento della finanza pubblica - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Abruzzo 24 giugno 2011, n. 17, art. 15, comma 4.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; d.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 76, comma 7.

**Assistenza - Enti pubblici - Norme della Regione Abruzzo - Istituzioni locali di assistenza - Riordino delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficienza (IPAB) e disciplina delle Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona (ASP) - Fase transitoria del trapasso dalle vecchie Istituzioni alle nuove Aziende - Temporanea assegnazione del personale dipendente e dei patrimoni delle Istituzioni al Comune affidatario delle procedure di estinzione - Contrasto con la normativa statale sul contenimento della spesa per il personale degli enti locali, costituente principio di coordinamento della finanza pubblica - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale - Assorbimento delle ulteriori censure.**

- Legge della Regione Abruzzo 24 giugno 2011, n. 17, art. 6, commi 3 e 4.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; d.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 76, comma 7.

**Assistenza - Enti pubblici - Norme della Regione Abruzzo - Istituzioni locali di assistenza - Riordino delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficienza (IPAB) e disciplina delle Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona (ASP) - Fase transitoria del trapasso dalle vecchie Istituzioni alle nuove Aziende - Trasferimento ai Comuni, con obbligo di successivo conferimento al patrimonio indisponibile dell'ASP territorialmente competente, delle attività socio-assistenziali e socio-educative delle Istituzioni infra-regionali aventi sede legale in altra Regione - Inscindibile connessione funzionale con le disposizioni afferenti al personale, già dichiarate incostituzionali - Illegittimità costituzionale in via consequenziale - Assorbimento delle ulteriori censure.**

- Legge della Regione Abruzzo 24 giugno 2011, n. 17, art. 6, commi 6 e 7.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; d.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 76, comma 7.

**Assistenza - Enti pubblici - Norme della Regione Abruzzo - Istituzioni locali di assistenza - Riordino delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficienza (IPAB) e disciplina delle Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona (ASP) - Divieto di ampliamento delle dotazioni organiche e di assunzione di personale a tempo indeterminato per posti vacanti in organico - Ricorso del Governo - Asserita violazione del principio del pubblico concorso per l'accesso al pubblico impiego - Esclusione - Non fondatezza della questione.**

- Legge della Regione Abruzzo 24 giugno 2011, n. 17, artt. 5, comma 1, e 15, comma 3.
- Costituzione, art. 97, terzo comma.

**Assistenza - Enti pubblici - Norme della Regione Abruzzo - Istituzioni locali di assistenza - Riordino delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficienza (IPAB) e disciplina delle Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona (ASP) - Adempimenti propedeutici al riordino - Ricorso del Governo - Asserito contrasto con la normativa statale sul contenimento della spesa per il personale degli enti locali, costituente principio di coordinamento della finanza pubblica - Esclusione - Non fondatezza della questione.**

- Legge della Regione Abruzzo 24 giugno 2011, n. 17, art. 6, comma 5.
- Costituzione, artt. 97, terzo comma, e 117, terzo comma; d.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 76, comma 7.



**Assistenza - Enti pubblici - Norme della Regione Abruzzo - Istituzioni locali di assistenza - Riordino delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficienza (IPAB) e disciplina delle Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona (ASP) - Corresponsione di una indennità al presidente e ai consiglieri di amministrazione delle ASP, commisurata a quella spettante ai direttori generali delle Aziende sanitarie locali della Regione - Contrasto con il principio di coordinamento della finanza pubblica sulla gratuità della partecipazione ad organi di enti che “comunque ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche” - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Abruzzo 24 giugno 2011, n. 17, art. 11, commi 8 e 9.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; d.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 6, comma 2.....

Pag. 11

N. 162. Sentenza 20 - 27 giugno 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo amministrativo - Delega al Governo per il riordino del processo amministrativo - Oggetto della delega - Asserita genericità e indeterminatezza - Insussistenza - Non fondatezza della questione.**

- Legge 18 giugno 2009, n. 69, art. 44.
- Costituzione, art. 76.

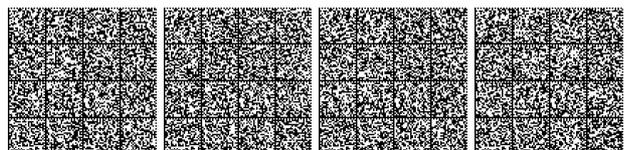
**Processo amministrativo - Decreto legislativo adottato in attuazione della delega al Governo per il riordino del processo amministrativo - Controversie in materia di sanzioni irrogate dalla Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB) - Attribuzione alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, con cognizione estesa al merito, e alla competenza funzionale del TAR Lazio, sede di Roma, anziché alla giurisdizione ordinaria - Inosservanza, da parte del legislatore delegato, del criterio direttivo secondo cui il riordino doveva tener conto della giurisprudenza delle sezioni unite civile della Corte di cassazione, formatasi specificamente sul punto - Vizio di eccesso di delega - Illegittimità costituzionale in parte qua - Assorbimento di ulteriori profili.**

- D.lgs. 2 luglio 2010, n. 104, artt. 133, comma 1, lett. l), 135, comma 1, lett. c), e 134, comma 1, lett. c).
- Costituzione, art. 76 (artt. 3, 103, primo comma, 113, primo comma, 111, commi secondo, settimo e ottavo).

**Processo amministrativo - Decreti legislativi adottati in attuazione della delega al Governo per il riordino del processo amministrativo - Controversie in materia di sanzioni irrogate dalla Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB) - Abrogazione delle disposizioni che attribuivano alla Corte d'appello la competenza funzionale in materia di sanzioni inflitte dalla CONSOB - Inosservanza, da parte del legislatore delegato, del criterio direttivo secondo cui il riordino doveva tener conto della giurisprudenza delle sezioni unite civile della Corte di cassazione, formatasi specificamente sul punto - Vizio di eccesso di delega - Illegittimità costituzionale - Reviviscenza delle disposizioni illegittimamente abrogate - Assorbimento di ulteriori profili.**

- D.lgs. 2 luglio 2010, n. 104, Allegato n. 4, art. 4, comma 1, n.19), nella parte in cui abroga l'art. 187-septies, comma 4, del d.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58.
- Costituzione, art. 76 (artt. 3, 103, primo comma, 113, primo comma, 111, commi secondo, settimo e ottavo).....

Pag. 24



## N. 163. Sentenza 20 - 27 giugno 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Telecomunicazioni - Progetto strategico nazionale per l'individuazione degli interventi finalizzati alla realizzazione dell'infrastruttura di telecomunicazione a banda larga e ultralarga, in maniera diffusa ed omogenea sull'intero territorio nazionale - Predispozione, secondo una disciplina di dettaglio e auto applicativa, da parte del Ministero dello sviluppo economico con il concorso delle imprese e degli enti titolari di reti e impianti di comunicazione elettronica fissa o mobile - Attrazione in sussidiarietà in capo allo Stato della competenza legislativa regionale in materia di ordinamento delle comunicazioni, per l'esigenza di esercizio unitario della funzione amministrativa - Sussistenza dei requisiti della proporzionalità e della pertinenza rispetto allo scopo perseguito - Legittimità - Mancata previsione dell'intesa con la Conferenza unificata Stato-Regioni - Violazione del principio di leale collaborazione - Illegittimità costituzionale in parte qua.**

- D.l. 6 luglio 2011, n. 98 (convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111), art. 30, comma 1.
- Costituzione, artt. 117, terzo comma, e 118.

**Telecomunicazioni - Progetto strategico nazionale per l'individuazione degli interventi finalizzati alla realizzazione dell'infrastruttura di telecomunicazione a banda larga e ultralarga, in maniera diffusa ed omogenea sull'intero territorio nazionale - Provvedimenti attuativi da adottarsi con decreto interministeriale - Attrazione in sussidiarietà in capo allo Stato della competenza legislativa regionale in materia di ordinamento delle comunicazioni, per l'esigenza di esercizio unitario della funzione amministrativa - Sussistenza dei requisiti della proporzionalità e della pertinenza rispetto allo scopo perseguito - Legittimità - Mancata previsione di un progetto concordato con la Regione interessata - Violazione del principio di leale collaborazione - Illegittimità costituzionale in parte qua.**

- D.l. 6 luglio 2011, n. 98 (convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111), art. 30, comma 3.
- Costituzione, artt. 117, terzo comma, e 118. ....

Pag. 32

## N. 164. Sentenza 20 - 27 giugno 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Iniziativa economica - Intrapresa di nuova attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o edilizia - Introduzione della disciplina sulla "segnalazione certificata di inizio attività" (SCIA) in luogo di quella sulla "denuncia di inizio attività" (DIA), sia statale che regionale - Ricorsi delle Regioni Valle d'Aosta, Toscana, Liguria, Emilia Romagna e Puglia - Norme contenute in un decreto legge convertito - Impugnazione rivolta contro le disposizioni della legge di conversione - Eccezioni tardività dei ricorsi - Reiezione.**

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 49, commi 4-bis e 4-ter.

**Iniziativa economica - Intrapresa di nuova attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o edilizia - Introduzione della disciplina sulla "segnalazione certificata di inizio attività" (SCIA) in luogo di quella sulla "denuncia di inizio attività" (DIA), sia statale che regionale - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Asserita violazione delle competenze regionali residuali nelle materie dell'industria, del commercio e dell'artigianato - Asserita violazione delle competenze regionali statutarie nelle materie artigianato e industria alberghiera, turismo e tutela del paesaggio - Asserita violazione della competenza legislativa statutaria di integrazione e attuazione nella materia industria e commercio - Asserita violazione della competenza regionale in materia urbanistica, piani regolatori per zone di particolare importanza turistica - Asserita violazione, in subordine, del principio di leale collaborazione - Insussistenza - Riconducibilità della disciplina alla competenza esclusiva statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali - Non fondatezza della questione.**

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 49, comma 4-ter.
- Costituzione, art. 117, quarto comma, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; statuto della Regione Valle d'Aosta, artt. 2, primo comma, lett. g), p) e q), e 3, primo comma, lett. a).



**Iniziativa economica - Intrapresa di nuova attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o edilizia - Introduzione della disciplina sulla “segnalazione certificata di inizio attività” (SCIA) in luogo di quella sulla “denuncia di inizio attività” (DIA), sia statale che regionale - Ricorso della Regione Toscana - Asserita violazione della competenza legislativa regionale nella materia del governo del territorio - Asserita violazione delle attribuzioni del Consiglio regionale - Asserita violazione del principio di leale collaborazione - Insussistenza - Riconducibilità della disciplina alla competenza esclusiva statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali - Non fondatezza delle questioni.**

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 49, commi 4-*bis* e 4-*ter*.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 121, secondo comma.

**Iniziativa economica - Intrapresa di nuova attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o edilizia - Introduzione della disciplina sulla “segnalazione certificata di inizio attività” (SCIA) in luogo di quella sulla “denuncia di inizio attività” (DIA), sia statale che regionale - Ricorso delle Regioni Liguria ed Emilia Romagna - Asserita violazione delle competenze regionali residuali in materia di commercio, artigianato e turismo e attività produttive in genere - Asserita violazione dei poteri di controllo delle amministrazioni locali rimesse all’autonomia degli enti locali, nonché delle funzioni amministrative dei Comuni - Asserita violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità, e del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Asserita violazione della competenza legislativa regionale nelle materie concorrenti del governo del territorio e della tutela della salute, e delle materie residuali dell’ordinamento degli uffici regionali, artigianato, turismo, commercio - Asserita violazione delle attribuzioni del Consiglio regionale - Asserita violazione del principio di leale collaborazione - Insussistenza - Riconducibilità della disciplina alla competenza esclusiva statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali - Non fondatezza delle questioni.**

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 49, commi 4-*bis* e 4-*ter*.
- Costituzione, artt. 3, 97, 114, secondo comma, 117, commi terzo e quarto, 118, primo comma.

**Iniziativa economica - Intrapresa di nuova attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o edilizia - Introduzione della disciplina sulla “segnalazione certificata di inizio attività” (SCIA) in luogo di quella sulla “denuncia di inizio attività” (DIA), sia statale che regionale - Ricorso della Regione Puglia - Asserita inconferenza delle autoqualificazioni che riconducono la normativa alla competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza e in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali - Asserita violazione della competenza legislativa regionale nella materia del governo del territorio - Asserita violazione delle attribuzioni del Consiglio regionale - Asserita violazione del principio di leale collaborazione - Insussistenza - Riconducibilità della disciplina alla competenza esclusiva statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali - Non fondatezza delle questioni.**

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 49, commi 4-*bis* e 4-*ter*.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. *e*) ed *m*), e terzo.



**Iniziativa economica - Intrapresa di nuova attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o edilizia - Introduzione della disciplina sulla “segnalazione certificata di inizio attività” (SCIA) in luogo di quella sulla “denuncia di inizio attività” (DIA), sia statale che regionale - Ricorso della Regione Emilia Romagna - Asserita violazione della competenza legislativa regionale nella materia del governo del territorio - Asserita violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità, e del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Asserita lesione del principio della tutela del paesaggio - Asserita interferenza nei poteri di controllo di Comuni e Regioni sull’attività edilizia - Insussistenza - Riconducibilità della disciplina alla competenza esclusiva statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali - Non fondatezza delle questioni.**

- D.l. 13 maggio 2011, n. 70 (convertito nella legge 12 luglio 2011, n. 106), art. 5, commi 1, lett. b), e 2, lett. b) e c).
- Costituzione, artt. 3, 9, secondo comma, 97, 114, 117 e 118. .... Pag. 37

N. 165. Sentenza 20 - 27 giugno 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - Processo minorile - Applicabilità di pena pecuniaria o sanzione sostitutiva - Possibilità per il giudice dell’udienza preliminare di emettere sentenza di condanna con riduzione della pena fino alla metà rispetto al minimo edittale, ove vi sia richiesta del pubblico ministero - Lamentata rimessione dell’attivazione del meccanismo di definizione processuale al “mero arbitrio” del pubblico ministero - Richiesta di intervento additivo o manipolativo senza indicazione della alternativa auspicata - Oscurità e indeterminatezza del *petitum* - Inammissibilità della questione.**

- D.P.R. 22 settembre 1988, n. 448, art. 32, comma 2.
- Costituzione, artt. 101, secondo comma, e 111, secondo e quinto comma. .... Pag. 59

N. 166. Sentenza 20 - 27 giugno 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Impiego pubblico - Incompatibilità - Esercizio della professione forense - Reintroduzione del divieto per i dipendenti pubblici *part-time* con orario fino al 50% di quello a tempo pieno - Eccezione difetto di motivazione sulla non manifesta infondatezza della questione - Reiezione.**

- Legge 25 novembre 2003, n. 339, artt. 1 e 2.
- Costituzione, artt. 3, 4, 35 e 41.

**Impiego pubblico - Incompatibilità - Esercizio della professione forense - Reintroduzione del divieto per i dipendenti pubblici *part-time* con orario fino al 50% di quello a tempo pieno - Eccezione difetto di rilevanza della norma sospettata di illegittimità ai fini della definizione del giudizio principale - Reiezione.**

- Legge 25 novembre 2003, n. 339, artt. 1 e 2.
- Costituzione, artt. 3, 4, 35 e 41.

**Impiego pubblico - Incompatibilità - Esercizio della professione forense - Reintroduzione del divieto per i dipendenti pubblici *part-time* con orario fino al 50% di quello a tempo pieno - Eccezione delle parti private di erroneità del presupposto interpretativo per omessa interpretazione costituzionalmente orientata - Reiezione.**

- Legge 25 novembre 2003, n. 339, artt. 1 e 2.
- Costituzione, artt. 3, 4, 35 e 41.

**Impiego pubblico - Incompatibilità - Esercizio della professione forense - Reintroduzione del divieto per i dipendenti pubblici *part-time* con orario fino al 50% di quello a tempo pieno - Lamentata lesione del legittimo affidamento fondato sulla situazione normativa preesistente - Asserita violazione del principio di ragionevolezza, nonché del diritto al lavoro e della libertà di iniziativa economica - Insussistenza - Non fondatezza delle questioni.**

- Legge 25 novembre 2003, n. 339, artt. 1 e 2.
- Costituzione, artt. 3, 4, 35 e 41. .... Pag. 63



## N. 167. Sentenza 20 - 27 giugno 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati e pene - Circolazione stradale - Reato di guida sotto l'influenza dell'alcool - Conducenti "a rischio elevato" - Sostituzione della pena con il lavoro di pubblica utilità - Esclusione - Asserita violazione dei principi di eguaglianza e della finalità rieducativa della pena - Erroneità del presupposto interpretativo - Non fondatezza della questione.**

- D.lgs. 30 aprile 1992, n. 285, art. 186-*bis*, comma 6, aggiunto dall'art. 33, comma 2, della legge 29 luglio 2010, n. 120.
- Costituzione, artt. 3 e 27, terzo comma. . . . . Pag. 70

## N. 168. Ordinanza 20 - 27 giugno 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Commercio - Esercizi commerciali con superficie di vendita inferiore ai metri quadrati 400, insediati in centri commerciali - Possibilità di usufruire delle deroghe all'obbligo di chiusura festiva e domenicale - Esclusione - *Ius superveniens* statale - Necessità di nuova valutazione della rilevanza e della non manifesta infondatezza - Restituzione degli atti al giudice rimettente.**

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 5 dicembre 2005, n. 29, artt. 19, 29-*bis* e 30, comma 2, lett. *b*).
- Costituzione, artt. 2, 3, 41 e 117, commi primo e secondo, lett. *e*).. . . . Pag. 76

## N. 169. Ordinanza 20 - 27 giugno 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Impiego pubblico - Obbligo di residenza nel luogo ove ha sede l'ufficio - Inosservanza - Ritenuto effetto ostativo alla indennizzabilità dell'infortunio *in itinere* - Omessa considerazione della giurisprudenza e della normativa di riferimento - Carezza di motivazione sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza della questione - Manifesta inammissibilità.**

- D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, art. 12.
- Costituzione, artt. 3, 16, 97 e 98. . . . . Pag. 80

## N. 170. Ordinanza 20 - 27 giugno 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Straniero - Decreto prefettizio di espulsione - Immediata esecutività "anche se sottoposto a gravame o impugnativa" - Ritenuta preclusione di provvedimenti giudiziari di sospensione cautelare - Oscurità e contraddittorietà del *petitum* - Manifesta inammissibilità delle questioni.**

- D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 13, commi 3 e 8, come modificato dall'art. 1 del d.l. 14 settembre 2004, n. 241, convertito nella legge 12 novembre 2004, n. 271.
- Costituzione, artt. 2, 3, 10, terzo comma, 24 e 113. . . . . Pag. 82

### ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

## N. 84. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 29 maggio 2012 (della Provincia autonoma di Trento)

**Idrocarburi - Disciplina della rete di distribuzione di carburanti - Divieto per i comuni di rilasciare ulteriori autorizzazioni o proroghe di autorizzazioni relativamente agli impianti incompatibili - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa concorrente provinciale in materia di commercio - Denunciata violazione della sfera di competenza provinciale in materia di trasferimento di funzioni amministrative ai comuni.**

- Decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, nella legge 24 marzo 2012, n. 27, art. 17, comma 4, lett. *c*).
- Costituzione, art. 117, comma quarto; Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, n. 1, 9, n. 3, e 16 e relative disposizioni di attuazione tra cui il d.P.R. 31 luglio 1978, n. 1017 e d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, art. 15.



**Bilancio e contabilità pubblica - Concorso alla finanza pubblica delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome - Incremento nella misura di 235 milioni di euro annui a decorrere dal 2012, in relazione alle maggiori entrate rivenienti nei territori delle Autonomie speciali dagli incrementi delle aliquote dell'accisa sull'energia elettrica disposti dai decreti del Ministro dell'economia e delle finanze - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata definizione unilaterale, a prescindere da qualsiasi accordo con gli enti territoriali interessati, della misura puntuale delle entità finanziarie ripartite tra le singole Autonomie speciali - Violazione del principio di leale collaborazione - Lesione della particolare autonomia finanziaria locale, garantita dallo Statuto speciale e dalle norme di attuazione - Inosservanza del metodo preferenziale dell'accordo nei rapporti finanziari tra lo Stato e le Autonomie speciali - Contrasto con il principio di ragionevolezza - Violazione delle norme di attuazione statutaria disciplinanti le modalità di compartecipazione regionale ai tributi erariali - Contrasto con il principio statutario che prevede il procedimento di revisione costituzionale per le modifiche dello Statuto.**

- Decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, nella legge 24 marzo 2012, n. 27, art. 35, comma 4.
- Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 70, 75, 79, 103, 104 e 107; d.lgs. n. 16 marzo 1992, n. 268, art. 9; Costituzione, artt. 3 e 117, comma terzo; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, artt. 9, 10 e 10-bis. .

Pag. 85

- N. 85. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 31 maggio 2012 (della Regione Siciliana)

**Imposte e tasse - Contributo unificato di iscrizione a ruolo - Aumento dell'importo dovuto per i processi di competenza delle sezioni specializzate in materia di impresa - Previsione che il conseguente maggior gettito sia versato all'entrata del bilancio dello Stato e riassegnato, in parte a copertura degli oneri connessi all'istituzione delle nuove sezioni specializzate, in parte al fondo per la realizzazione di interventi urgenti in materia di giustizia civile e amministrativa - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciato contrasto con il principio statutario di devoluzione alla Regione delle entrate tributarie erariali riscosse nel territorio siciliano - Carezza delle condizioni (e segnatamente della specificità dello scopo) che giustificano la riserva all'erario statale di nuove entrate tributarie - Omessa previsione della partecipazione della Regione al procedimento di ripartizione dei proventi riscossi in Sicilia - Violazione del principio di leale collaborazione.**

- Decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, nella legge 24 marzo 2012, n. 27, art. 2, comma 4.
- Statuto della Regione Siciliana (regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455), art. 36; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, art. 2.

**Bilancio e contabilità pubblica - Concorso alla finanza pubblica delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano - Incremento di esso nella misura di 235 milioni di euro annui a decorrere dal 2012, in relazione alle maggiori entrate rivenienti nei territori delle autonomie speciali dagli incrementi delle aliquote dell'accisa sull'energia elettrica disposti dai decreti del Ministro dell'economia e delle finanze 30 dicembre 2011 - Prevista effettuazione delle occorrenti variazioni di bilancio con decreti dello stesso Ministro - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata sottrazione alle Regioni speciali, e tra esse alla ricorrente, del gettito necessario alla copertura del loro fabbisogno finanziario - Contrasto con lo Statuto siciliano e con le relative norme di attuazione in materia finanziaria - Violazione sotto più profili del principio di leale collaborazione - Omessa ricerca di un accordo, sia nell'ambito della Commissione paritetica per l'attuazione dello Statuto siciliano, sia al "tavolo di confronto" per il coordinamento della finanza delle autonomie speciali (istituito presso la Conferenza Stato-Regioni dalla legge delega in materia di federalismo fiscale).**

- Decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, nella legge 24 marzo 2012, n. 27, art. 35, commi 4 e 5.
- Statuto della Regione Siciliana (regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455), art. 43; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, art. 2; legge 5 maggio 2009, n. 42, art. 27.



**Bilancio e contabilità pubblica - Sistema di “tesoreria mista” per le Regioni e gli enti locali**  
 - Sospensione dal 24 gennaio 2012 al 31 dicembre 2014 - Reintroduzione, nello stesso periodo, del regime di tesoreria unica - Obblighi per i tesorieri o cassieri dei predetti enti di versare sulle contabilità speciali fruttifere della tesoreria statale le liquidità depositate presso di essi nonché di smobilizzare entro il 30 giugno 2012 gli investimenti finanziari individuati con successivo decreto ministeriale - Possibilità per le parti del contratto di tesoreria locale di rinegoziarne i termini o di recedere da esso - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciato azzeramento di ogni giacenza presso il tesoriere regionale - Lesione dell'autonomia sostanziale delle Regioni, impossibilitate ad adempiere tempestivamente ai propri compiti istituzionali - Esorbitanza dal coordinamento della finanza pubblica, quale materia di legislazione concorrente - Contrasto con l'assetto finanziario previsto dallo Statuto siciliano e dalle relative norme di attuazione - Inosservanza del principio di esonero delle entrate proprie della Regione dal regime di tesoreria unica - Inosservanza della procedura paritetica prevista per l'attuazione dello Statuto - Violazione, in subordine, delle disposizioni del riformato titolo V della Costituzione, in quanto comportino una autonomia finanziaria e tributaria maggiore di quella spettante alla Regione siciliana in base allo Statuto speciale.

- Decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, nella legge 24 marzo 2012, n. 27, art. 35, commi 8, 9, 10 e 13.
- Statuto della Regione Siciliana (regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455), artt. 20, 36 e 43; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, art. 2; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10, con riferimento agli artt. 117, comma terzo, e 119, commi primo e secondo, della Costituzione. . . . .

Pag. 91

- N. 7. Ricorso per conflitto tra enti n. 7 depositato in cancelleria il 18 giugno 2012 (della Regione autonoma della Sardegna)

**Pesca - Decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali recante “Ripartizione della quota complessiva di cattura del tonno rosso per la campagna di pesca 2012” - Conflitto di attribuzione proposto dalla Regione autonoma della Sardegna nei confronti dello Stato - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva della Regione in tema di fissazione delle norme concernenti il procedimento e l'autorizzazione delle imbarcazioni tonniere e delle tonniere fisse alla campagna di pesca annuale - Denunciato esercizio da parte dello Stato di funzioni amministrative della Regione in tema di regolamentazione dell'attività di pesca - Violazione delle relative norme statutarie e delle norme di attuazione dello Statuto - Violazione dei principi di leale collaborazione e di sussidiarietà - Lamentata sottrazione di competenze regionali in difetto di motivazione sulla necessità di tale accentramento in capo al Ministero - Violazione delle norme comunitarie in materia - Violazione della competenza della Regione volta all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea - Violazione del principio della sostenibilità socioeconomica della pesca al tonno rosso e del principio di parità di trattamento dei settori della pesca - Violazione del principio di ragionevolezza - Richiesta di dichiarare la non spettanza allo Stato, e per esso al Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, del potere esercitato e di annullare l'atto impugnato - Istanza di sospensione.**

- Decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali del 3 aprile 2012.
- Costituzione, artt. 3, 5, 117 e 119, anche in riferimento all'art. 4, comma 2, del Regolamento del Consiglio UE 6 aprile 2009, n. 302, al Regolamento del Consiglio UE 17 gennaio 2012, n. 44, alla Convenzione internazionale per la conservazione dei tonnididi dell'Atlantico (ratificata dalla legge 4 giugno 1997, n. 169), alla Raccomandazione 10-04 della Commissione Internazionale per la conservazione dei tonnididi dell'Atlantico (ICCAT) e all'art. 3 del d.lgs. 26 maggio 2004, n. 154; statuto della Regione Sardegna, artt. 3 e 6; d.P.R. 24 novembre 1965, n. 1627, artt. 1 e 2; d.lgs. 6 febbraio 2004, n. 70, art. 1. . . . .

Pag. 98



## N. 129. Ordinanza del G.U.P. del Tribunale di Ancona del 7 maggio 2012

**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Marche - Esercizio venatorio da appostamento fisso e temporaneo - Previsione che gli appostamenti fissi di caccia autorizzati dalle Province in conformità alle disposizioni della legislazione venatoria aventi determinate caratteristiche dimensionali non siano soggetti al rilascio dei titoli abilitativi edilizi - Contrasto con i principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale in materia - Violazione della competenza legislativa concorrente statale in materia di governo del territorio - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento penale.**

- Legge della Regione Marche 5 gennaio 1995, n. 7, art. 31, comma 1, terzo periodo, lett. c), come modificato dall'art. 22 della legge della Regione Marche 15 novembre 2010, n. 16 e dall'art. 18 della legge della Regione Marche 28 dicembre 2010, n. 20.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. l), e terzo.....

Pag. 111

## N. 130. Ordinanza del Tribunale di Trento del 17 gennaio 2012

**Istruzione pubblica - Copertura delle cattedre e dei posti di insegnamento, che risultano effettivamente vacanti e disponibili entro la data del 31 dicembre, mediante il conferimento di supplenze annuali, in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale docente di ruolo - Conseguente successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato per il perseguimento da parte dell'Amministrazione datore di lavoro di uno scopo (il contenimento della spesa pubblica) non riconducibile ad una "finalità di politica sociale di uno Stato membro" secondo l'accezione desumibile dalla giurisprudenza della Corte di giustizia - Violazione di obblighi internazionali derivanti dal diritto comunitario.**

- Legge 3 maggio 1999, n. 124, art. 4, comma 1; legge della Provincia di Trento 7 agosto 2006, n. 5, art. 93, commi 1 e 2.
- Costituzione, artt. 11 e 117, primo comma, in relazione alla direttiva 28/06/1999/CE del 28 giugno 1999. ....

Pag. 116

## N. 131. Ordinanza del tribunale - sez. del riesame di Lecce del 16 maggio 2012

**Processo penale - Misure cautelari personali - Criteri di scelta delle misure - Obbligatorietà della custodia cautelare in carcere quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine a delitti commessi avvalendosi delle condizioni di cui all'art. 416-bis cod. pen., salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari - Mancata previsione della salvezza dell'ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure - Irragionevole parificazione di situazioni tra loro diverse - Irragionevole disparità di trattamento tra soggetti che esprimono il medesimo grado di pericolosità sociale - Violazione del principio del minor sacrificio possibile al bene della libertà personale - Indebita anticipazione della pena prima di un giudiziale definitivo accertamento della responsabilità penale.**

- Codice di procedura penale, art. 275, comma 3.
- Costituzione, artt. 3, 13 e 27, comma secondo. ....

Pag. 127

## N. 132. Ordinanza del Magistrato di sorveglianza di Firenze del 27 aprile 2012

**Ordinamento penitenziario - Colloqui dei detenuti - Previsione che i colloqui si svolgano sotto il controllo a vista del personale di custodia - Denunciato impedimento di un pieno rapporto affettivo tra il detenuto e il partner legato da rapporto di coniugio o di stabile convivenza - Lesione dei diritti inviolabili dell'uomo - Violazione del principio di uguaglianza formale e sostanziale - Violazione del principio secondo cui la pena non può consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e deve tendere alla rieducazione del condannato - Violazione dei principi costituzionali a tutela della famiglia - Lesione della tutela della salute - Violazione dei limiti imposti dal rispetto della persona umana.**

- Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 18, comma secondo.
- Costituzione, artt. 2, 3, commi primo e secondo, 27, comma terzo, 29, primo comma, 31, commi primo e secondo, e 32, commi primo e secondo.....

Pag. 135



## N. 133. Ordinanza della Corte d'appello di Torino del 13 dicembre 2011

**Contratto, atto e negozio giuridico - Deposito di veicoli sottoposti a sequestro, fermo amministrativo e confisca - Rapporti di custodia in corso alla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 269 del 2003 e relativi a veicoli immatricolati da più di cinque anni e custoditi da più di due - Assoggettamento alla procedura straordinaria di alienazione forzata dei veicoli al depositario e alla connessa determinazione forfettaria dell'importo spettante a quest'ultimo - Conseguente riconoscimento al custode, con effetto retroattivo, di compensi inferiori rispetto a quelli previgenti (convenuti in base alle tariffe di cui all'art. 12 del d.P.R. n. 571 del 1982) - Irragionevolezza - Mancanza di preminenti interessi pubblici suscettibili di essere necessariamente perseguiti con la norma retroattiva - Compressione della libera sfera economica e negoziale, incidenza su scelte organizzative e imprenditoriali già irrevocabilmente attuate, sostanziale ablazione del credito del depositario - Contrasto con la protezione della proprietà stabilita dal Protocollo addizionale alla CEDU, come interpretato dalla Corte di Strasburgo - Conseguente violazione di obblighi internazionali.**

- Decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2003, n. 326, art. 38, commi 2, 4, 6 e 10 (in combinato disposto).
- Costituzione, artt. 3, 41, 42 e 117, primo comma, in relazione all'art. 1 del Protocollo Addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, siglato a Parigi il 20 marzo 1952 [ratificato e reso esecutivo con legge 4 agosto 1955, n. 848]. . . . .

Pag. 144

## N. 134. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia del 28 marzo 2012

**Università e Istituti di alta cultura - Ricercatori universitari - Non operatività per gli stessi del blocco delle assunzioni subordinato all'avvenuto espletamento della procedura concorsuale alla data di entrata in vigore della legge 9 gennaio 2009, n. 1 - Violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo della disparità di trattamento di situazioni omogenee, in base all'elemento casuale della data di espletamento della procedura concorsuale.**

- Decreto-legge 10 novembre 2008, n. 180, convertito, con modificazioni, nella legge 9 gennaio 2009, n. 1, art. 1, comma 1, secondo periodo.
- Costituzione, art. 3. . . . .

Pag. 155



# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 159

*Sentenza 20 - 27 giugno 2012*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Rifiuti - Norme della Regione Toscana - Espletamento delle procedure per l'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti prodotti dalle navi e dei residui del carico - Competenza attribuita alla Comunità d'ambito, in cui ricade il territorio della Autorità marittima, previa stipula di convenzione con la Autorità medesima per il rimborso delle spese - Ricorso del Governo - *Ius superveniens* - Sostituzione dell'espressione "Comunità d'ambito" con quella di "autorità per il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani" - Trasferimento della questione sul testo normativo vigente.**

- Legge della Regione Toscana 5 agosto 2011, n. 41, art. 2, limitatamente alla sostituzione del comma 4 dell'art. 6-ter della legge della Regione Toscana 1998, n. 25, nel testo risultante successivamente alla entrata in vigore degli artt. 57, n. 1, e 59 della legge della Regione Toscana 28 dicembre 2011, n. 69.

**Rifiuti - Norme della Regione Toscana - Espletamento delle procedure per l'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti prodotti dalle navi e dei residui del carico - Competenza attribuita alla Comunità d'ambito, in cui ricade il territorio della Autorità marittima, previa stipula di convenzione con la Autorità medesima per il rimborso delle spese - Contrasto con la norma statale che, nel prevedere la competenza medesima della Comunità d'ambito, in avvalimento e per conto della Autorità marittima, non contempla alcuna intesa con la Regione - Lesione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento ed organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali - Illegittimità costituzionale parziale - Assorbimento di ulteriore censura.**

- Legge della Regione Toscana 5 agosto 2011, n. 41, art. 2, limitatamente alla sostituzione del comma 4 dell'art. 6-ter della legge della Regione Toscana 1998, n. 25, nel testo risultante successivamente alla entrata in vigore degli artt. 57, n. 1 e 59 della legge della Regione Toscana 28 dicembre 2011, n. 69.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. g) (art. 97); d.lgs. 24 giugno 2003, n. 182, art. 5, comma 4.

**Acque - Norme della Regione Toscana - Disciplina in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati - Nozione di "acque superficiali", ai fini di cui all'art. 185, comma 3, del codice dell'ambiente - Inclusione, oltre l'intera area occupata dal "corpo idrico", anche della fascia territoriale di pertinenza, limitrofa ad esso, sino al massimo di dieci metri dal ciglio di sponda o dal piede esterno dell'argine, ove esistente - Introduzione di una definizione più ampia di quella dettata dalla legge statale, con effetto derogatorio al regime in materia di rifiuti e riduzione del livello di tutela - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriore censura.**

- Legge della Regione Toscana 5 agosto 2011, n. 41, art. 11.
- Costituzione, art. 117, primo e secondo comma, lett. s) (art. 117, primo comma); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 54, comma 1, lett. l) ed n).



## 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 2 e 11 della legge della Regione Toscana 5 agosto 2011, n. 41, recante «Modifiche alla legge regionale 18 maggio 1998, n. 25 (Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 10-12 ottobre 2011, depositato in cancelleria il 18 ottobre 2011 ed iscritto al n. 122 del registro ricorsi 2011.

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

udito nell'udienza pubblica del 22 maggio 2012 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

uditi l'avvocato dello Stato Alessandro De Stefano per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Marcello Cecchetti per la Regione Toscana.

*Ritenuto in fatto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha proposto questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 97 e 117, commi primo e secondo, lettere g) ed s), della Costituzione, degli articoli 2 e 11 della legge della Regione Toscana 5 agosto 2011, n. 41, recante «Modifiche alla legge regionale 18 maggio 1998, n. 25 (Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati)».

Nel ricorso introduttivo del giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, riferito per sintesi il contenuto della legge regionale n. 41 del 2011, osserva, in particolare, che, con l'art. 2 di quest'ultima, il legislatore toscano ha sostituito l'art. 6-ter della legge della Regione Toscana 18 maggio 1998, n. 25 (Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati), che, pertanto, al novellato comma 4, così recita: «La Comunità di ambito, o l'ente che assumerà le relative funzioni, il cui ambito territoriale ottimale ricomprende il territorio di competenza dell'Autorità marittima o la parte prevalente dello stesso, provvede, in avvalimento e per conto della stessa Autorità marittima, all'espletamento delle procedure per l'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti prodotti dalle navi e dei residui del carico, previa stipula di apposita convenzione con l'Autorità marittima medesima per il rimborso delle spese sostenute».

1.1.- Ad avviso del ricorrente tale disposizione - in quanto disciplina il procedimento relativo all'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti prodotti dalle navi in modo difforme da quanto previsto dall'art. 5, comma 4, del decreto legislativo 24 giugno 2003, n. 182 (Attuazione della direttiva 2000/59/CE relativa agli impianti portuali di raccolta per i rifiuti prodotti dalle navi ed i residui del carico), nel testo modificato dall'art. 4-bis del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135 (Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee), convertito, con modificazioni, con legge 20 novembre 2009, n. 166 - si porrebbe in contrasto con gli artt. 97 e 117, comma secondo, lettera g), Cost.

Infatti, mentre la citata disposizione statale prevede che i piani di raccolta e gestione dei rifiuti prodotti dalle navi siano elaborati dall'Autorità marittima «d'intesa con la Regione competente», la quale «cura, altresì, le procedure relative all'affidamento dei servizi di gestione dei rifiuti, d'intesa con l'Autorità marittima per i fini di interesse di quest'ultima», la disposizione regionale, invece, oltre a non prevedere alcuna intesa con la Regione, prescrive che sia la Comunità d'ambito a provvedere, «in avvalimento e per conto della stessa Autorità marittima», all'espletamento delle procedure di affidamento dei servizi in questione.

Precisa il ricorrente che la illegittimità costituzionale consisterebbe nella invasione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento ed organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali.



1.2.- Ulteriore profilo di illegittimità costituzionale è ravvisato dal ricorrente nella violazione del principio di riserva di legge contenuto nell'art. 97 Cost., in quanto - ritenuta la competenza legislativa esclusiva dello Stato relativamente alla propria organizzazione amministrativa - la disciplina di settore può essere dettata solamente con legge statale e non, come lamentato, anche con legge regionale.

1.3.- Riguardo all'impugnazione dell'art. 11 della legge regionale n. 41 del 2011, il ricorrente - rilevato che questo prevede che «ai fini dell'applicazione dell'art. 185, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006, per acque superficiali si intende l'area occupata dal medesimo corpo idrico superficiale così come definito dall'art. 54, comma 1, lettere l) ed n), del medesimo d.lgs. n. 152 del 2006, nel limite delle fasce di pertinenza fino ad un massimo di dieci metri dal ciglio di sponda o dal piede esterno dell'argine ove esistente» - ritiene che la disposizione impugnata, interpretando autenticamente una norma statale in tema di disciplina dei rifiuti, ecceda la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, come fissata dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

La detta disposizione, peraltro, estendendo, ai fini di cui all'art. 185 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), la nozione di acque superficiali anche ad una fascia di terreno pertinenziale ad esse, contrasta con la definizione che delle medesime fornisce l'art. 54, comma 1, lettera c), del citato d.lgs. n. 152 del 2006, nel quale siffatta estensione non è prevista.

A tal proposito il ricorrente evidenzia che l'unica disposizione contenuta nel d.lgs. n. 152 del 2006 che preveda l'intervento normativo delle Regioni sullo spazio limitrofo ai corsi o agli specchi d'acqua è l'art. 115, comma 1, il quale, però, non consente deroghe alla disciplina in materia di rifiuti.

1.4.- Il ricorrente deduce anche la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., osservando che l'art. 185 del d.lgs. n. 152 del 2006 costituisce trasposizione nell'ordinamento legislativo italiano dell'art. 2 della direttiva CE 19 novembre 2008, n. 98, recante «Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive (Testo rilevante ai fini del SEE)», sicché la violazione di quest'ultimo, realizzata attraverso la violazione del primo, esporrebbe lo Stato ad una procedura di infrazione comunitaria.

2.- Si è costituita in giudizio la Regione Toscana, concludendo per la infondatezza della questione ex adverso formulata.

2.1.- Quanto alla censura avente ad oggetto l'art. 2 della legge regionale n. 41 del 2011, la resistente Regione rileva che la disposizione in questione, lungi dall'alterare il ruolo svolto dalla Autorità marittima nella gestione dei rifiuti prodotti sulle navi, così come delineato dall'art. 5 del d.lgs. n. 182 del 2003, si limita a disciplinare i compiti dell'Autorità d'ambito, forma associativa dei Comuni la cui regolamentazione rientra nella competenza regionale in materia di ordinamento degli enti locali, stabilendo che questa, per conto dell'Autorità marittima, si occupa dell'espletamento delle procedure per l'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti dianzi menzionati.

Tale assetto risulta essere del tutto ragionevole, atteso che, essendo compito dell'Autorità d'ambito gestire le gare per l'affidamento del servizio di gestione integrato dei rifiuti urbani, essa è già dotata di strutture e competenze per l'espletamento anche di tale altra funzione.

Alla mancata intrusione della disciplina regionale nella materia della organizzazione degli organi ed enti dello Stato, consegue, oltre alla mancata violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., anche l'osservanza del dettato dell'art. 97 Cost., in quanto, essendo la Regione intervenuta in tema di organizzazione dei propri compiti e di quelli degli enti locali, e, quindi, nel rispetto delle proprie competenze, la riserva di legge da esso prevista è soddisfatta anche tramite la legge regionale.

2.2.- Riguardo all'asserita illegittimità costituzionale dell'art. 11 della legge regionale n. 41 del 2011, la Regione Toscana esclude che tale disposizione abbia dato una nuova definizione di acque superficiali; essa, invece, in accordo con quanto previsto dagli artt. 115, comma 1, e 118, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006, è intervenuta sulla materia, afferente al governo del territorio, della gestione dei corsi d'acqua.

In particolare con la disposizione oggetto di censura si è inteso dare attuazione alle previsioni contenute nell'art. 185, comma 3, del citato d.lgs. n. 152 - secondo il quale sono sottratti alla disciplina dei rifiuti i sedimenti che, al fine di prevenire inondazioni o ridurre gli effetti di queste o delle siccità ovvero per il ripristino dei suoli, sono estratti all'interno di acque superficiali - e nell'art. 115, comma 1, del medesimo d.lgs. n. 152 - per il quale sono finalizzate alla funzionalità degli alvei tutte le operazioni che intervengono o direttamente sui corpi idrici ovvero sulle fasce adiacenti, nel limite dei 10 metri, ad essi.

L'effetto del citato art. 11 della legge regionale n. 41 del 2011 è solo quello di escludere dalla disciplina relativa allo smaltimento dei rifiuti la rimozione dei sedimenti estratti dai corpi idrici e ricollocati entro la predetta fascia ad essi adiacente.



Un'interpretazione diversa avrebbe l'effetto di rendere assai problematica l'attività di bonifica dei corsi d'acqua, data l'estrema difficoltà, sia economica che pratica, del conferimento in discarica dei fanghi di bonifica estratti dall'alveo dei corpi idrici.

La Regione conclude osservando che la sola portata innovativa della disposizione censurata è limitata all'affermazione che la fascia pertinenziale di 10 metri dei corpi idrici va calcolata dal ciglio di sponda o dal piede esterno dell'argine ove esistente.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto questione di legittimità costituzionale degli articoli 2 e 11 della legge della Regione Toscana 5 agosto 2011, n. 41, recante «Modifiche alla legge regionale 18 maggio 1998, n. 25 (Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati)», deducendone il contrasto con gli articoli 97 e 117, commi primo e secondo, lettere g) ed s), della Costituzione.

2.- Poiché le due distinte disposizioni censurate non sono avvinte, quanto al loro contenuto, da un vincolo di connessione sostanziale né le censure formulate avverso di esse si fondano su argomenti comuni, queste, sia pure nel contesto della medesima sentenza, possono essere esaminate indipendentemente l'una dall'altra.

3.- L'art. 2 della predetta legge regionale n. 41 del 2011, con il quale è stato integralmente sostituito l'art. 6-ter della legge della Regione Toscana 18 maggio 1998, n. 25 (Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati), prevede, al comma 4 della disposizione come *ex novo* introdotta, che la Comunità d'ambito (organismo al quale, come si vedrà, ne è subentrato, per effetto di una modifica normativa medio tempore intervenuta, un altro) la quale ricomprende il territorio di competenza della Autorità marittima, provvede - in avvalimento e per conto della detta Autorità - all'espletamento delle procedure per l'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti prodotti dalle navi e dei residui del carico, previa stipula di convenzione con la Autorità marittima per il rimborso delle spese sostenute.

3.1.- Siffatta disposizione, ad avviso del ricorrente, si porrebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost. in quanto, divergendo dal modello delineato dall'art. 5, comma 4, del d.lgs. 24 giugno 2003, n. 182 (Attuazione della direttiva 2000/59/CE relativa agli impianti portuali di raccolta per i rifiuti prodotti dalle navi ed i residui del carico), prevede che all'espletamento delle procedure di affidamento del servizio di gestione della tipologia di rifiuti sopra menzionati provveda la Comunità d'ambito, in avvalimento e per conto della Autorità marittima, senza contemplare alcuna intesa con la Regione.

Per il ricorrente tale normativa esorbiterebbe dalla competenza legislativa regionale, invadendo quella statale in materia di ordinamento ed organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali.

3.2.- Aggiunge il ricorrente che la normativa censurata violerebbe, altresì, l'art. 97 Cost., nella parte in cui prescrive che l'organizzazione degli uffici pubblici sia presidiata dalla riserva di legge, dovendosi intendere soddisfatta quest'ultima, ove si tratti di uffici statali, tramite la forma della legge statale e non della legge regionale.

4.- La censura è fondata.

4.1.- Deve, come dianzi accennato, darsi preliminarmente atto della circostanza che il testo del comma 4 dell'art. 6-ter della legge regionale n. 25 del 1998, come introdotto per effetto del censurato art. 2 della legge regionale n. 41 del 2011 è stato, successivamente alla proposizione del ricorso da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, nuovamente novellato dal legislatore toscano.

Infatti, a seguito della entrata in vigore dell'art. 57 della legge della Regione Toscana 28 dicembre 2011, n. 69 (Istituzione della autorità idrica toscana e delle autorità per il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani. Modifiche alla legge regionale n. 25/1998, alla legge regionale n. 61/2007, alla legge regionale n. 20/2006, alla legge regionale n. 30/2005, alla legge regionale n. 91/1998, alla legge regionale n. 35/2011 e alla legge regionale n. 14/2007), là dove, nella legge regionale n. 25 del 1998, è presente, come nel caso del ricordato comma 4 dell'art. 6-ter, l'espressione «Comunità di ambito» questa deve intendersi sostituita dalla espressione «autorità per il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani». Si tratta di una modifica in pratica preannunciata, in quanto già la versione introdotta nel comma 4 dell'impugnato art. 2 della legge regionale n. 41 del 2011, verosimilmente nella consapevolezza delle imminenti sopravvenienze normative, prevedeva la possibile sostituzione della Comunità d'ambito, nelle competenze ad essa assegnate, con «l'ente che assumerà le relative funzioni». Espressione, quest'ultima, significativamente oggetto di puntuale soppressione, non essendo più necessaria, ai sensi dell'art. 57 della citata legge regionale n. 69 del 2011.



Ritiene questa Corte che la descritta modifica, non incidendo sostanzialmente sui termini della presente questione di legittimità costituzionale come rappresentati da parte ricorrente, non abbia, su di essa, altro effetto che non sia il trasferimento della questione sul testuale dato normativo che, in conseguenza della sopravvenuta modifica, è attualmente vigente.

4.2.- Con riferimento al merito della questione, rileva questa Corte che il legislatore nazionale, nel dettare, all'art. 5 del d.lgs. n. 182 del 2003, la disciplina relativa ai piani di raccolta e di gestione dei rifiuti prodotti dalle navi e dei residui del carico, ha previsto che le funzioni relative all'affidamento del servizio di gestione di tale tipo di rifiuti siano allocate presso le singole Regioni ove sono ubicati i porti. Tale disciplina, peraltro, già è stata scrutinata da questa Corte che - sia pure con riferimento al diverso parametro costituito dall'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. - ne ha affermato la inderogabilità da parte della legislazione regionale, con la conseguente illegittimità costituzionale della norma legislativa che aveva allocato ad un diverso livello amministrativo la relativa funzione (sentenza n. 187 del 2011).

Siffatta inderogabilità deve essere ora riaffermata anche con riferimento ad un altro, diverso, parametro costituzionale.

Infatti, nella parte in cui prevede che la predetta funzione sia svolta dalla Comunità d'ambito - attualmente, per effetto delle ricordate sopravvenienze legislative, dalla autorità per il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani - in «avvalimento e per conto della stessa Autorità marittima», il censurato art. 2 della legge della Regione Toscana n. 41 del 2011, oltre a disporre la allocazione della funzione diversamente da quanto previsto dal competente legislatore statale, ha, altresì, per implicito, individuato in relazione a tale funzione una nuova competenza della Autorità marittima, struttura pacificamente appartenente alla organizzazione dello Stato.

Infatti, nel caso in cui sia previsto che un ente svolga un determinato compito «in avvalimento e per conto» di altro ente, è di tutta evidenza che l'adozione di tale strumento organizzatorio postuli che la funzione amministrativa concretamente esercitata sia, in via originaria, allocata presso l'ente che si avvale e, solo in via sussidiaria e delegata, presso l'ente materialmente operante.

4.3.- Poiché, nel caso che interessa, la legge regionale - invece di limitarsi a disciplinare materie rientranti nelle sue competenze legislative - ha provveduto, al contrario, ad attribuire nuovi compiti alla Autorità marittima, essa ha, in tal modo, illegittimamente modificato l'assetto competenziale delineato sul punto dalla legge dello Stato (che, come detto, attribuisce il compito di curare le procedure di affidamento del servizio di gestione dei rifiuti prodotti dalle navi e dei rifiuti del carico alla Regione).

Palese è, pertanto, la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *g*), Cost. che riserva al legislatore nazionale la potestà normativa sulla organizzazione amministrativa dello Stato, ambito nel quale è evidentemente compresa la attribuzione e la ripartizione dei compiti istituzionali fra i vari organismi statali.

4.4.- L'accoglimento del profilo di illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *g*), Cost. assorbe il residuo motivo di doglianza, prospettato con riferimento alla violazione dell'art. 97 Cost.

5.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha, altresì, impugnato l'art. 11 della legge regionale n. 41 del 2011 nella parte in cui, introducendo l'art. 20-*octies* della legge regionale n. 25 del 1998, prevede che, ai fini di cui all'art. 185, comma 3, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), ricada nella nozione di «acque superficiali», oltre la intera area occupata dal «corpo idrico», secondo la definizione che di esso è data dall'art. 54, comma 1, lettere *l*) ed *n*), del citato d.lgs. n. 152 del 2006, anche la fascia territoriale di pertinenza, limitrofa ad esso, sino ad un massimo di dieci metri dal ciglio di sponda o dal piede esterno dell'argine, ove esistente.

5.1.- Secondo l'avviso del ricorrente la disposizione censurata, interpretando in maniera definitiva «autentica» una disposizione legislativa di fonte statale, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. in quanto, eccedendo rispetto alla competenza legislativa regionale, darebbe una definizione delle nozioni di acque superficiali, ai fini dell'applicazione dell'art. 185 del d.lgs. n. 152 del 2006, più ampia di quella dettata dalle legge dello Stato, con l'effetto di estendere illegittimamente una deroga al regime in materia di rifiuti.

Peraltro, conclude sul punto il ricorrente, poiché l'art. 185 del d.lgs. n. 152 del 2006 è la testuale trasposizione nell'ordinamento italiano di una norma di fonte comunitaria, la estensione del suo contenuto comporterebbe anche la violazione dei limiti legislativi, fissati dall'art. 117, primo comma, Cost., connessi al rispetto della normativa comunitaria.

6.- Anche questa censura è fondata.

6.1.- Osserva, al riguardo, questa Corte che - al di là della qualificazione, suggestiva, ma ingannevole, di norma di interpretazione autentica data dal resistente alla disposizione censurata, non potendosi evidentemente questa qualificare come tale non foss'altro per la mancanza del requisito della identità di fonte fra disposizione interpretata e disposizione che interpreta - la norma legislativa regionale estende, di fatto, il campo di applicazione dell'art. 185, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006.



La disposizione ultima citata, infatti, prevede, in assenza di pericolosità dei sedimenti, la inapplicabilità della disciplina dettata nella parte quarta del medesimo decreto legislativo, cioè la specifica disciplina in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati, ai sedimenti spostati all'interno di acque superficiali onde procedere alle opere di regimazione delle acque medesime.

È opportuno precisare che lo stesso d.lgs. n. 152 del 2006 fornisce una definizione puntuale della nozione di acque superficiali, là dove, all'art. 54, comma 1, lettera c), afferma che per tali si intendono: «le acque interne, ad eccezione delle sole acque sotterranee, le acque di transizione e le acque costiere, tranne per quanto riguarda lo stato chimico, in relazione al quale sono incluse anche le acque territoriali».

È, quindi, evidente che, nell'estendere la nozione di acque superficiali, quale delineata dal legislatore statale, non solo al, più specifico, concetto di «corpo idrico superficiale» (non a caso a sua volta oggetto di una distinta definizione da parte del medesimo legislatore statale, il quale, anzi, distingue, ulteriormente, alle lettere l ed n del citato art. 54, fra «corpo idrico superficiale» e «corpo idrico fortemente modificato»), ma a tutta la fascia limitrofa al corpo idrico, entro il limite di dieci metri dal ciglio di sponda o dal piede dell'argine, il legislatore toscano ha esteso, al di là dell'ambito oggettivo fissato dal legislatore statale, il regime esonerativo previsto dal comma 4 del d.lgs. n. 152 del 2006 per le sole acque superficiali, così come definite dall'art. 54, comma 1, lettera c), dello stesso decreto legislativo.

Siffatta deroga - prescindendo da quelle che pur ne possono essere state le ragioni pratiche, esplicitate da parte resistente nelle proprie difese - poiché va ad incidere, riducendone il livello di tutela, sulla disciplina relativa alla gestione dei rifiuti (che la costante giurisprudenza di questa Corte ha ascrivito alla materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema») riservata, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., alla legislazione esclusiva dello Stato (*ex multis*: sentenze n. 373 del 2010; n. 127 del 2010; n. 61 del 2009) - esula dagli ambiti competenziali affidati alla potestà legislativa delle Regioni.

6.2.- Anche in questo caso resta assorbita la residua doglianza formulata da parte ricorrente.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2 della legge della Regione Toscana 5 agosto 2011, n. 41, recante «Modifiche alla legge regionale 18 maggio 1998, n. 25 (Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati)», limitatamente alla sostituzione del comma 4 dell'art. 6-ter della legge regionale n. 25 del 1998, avvenuta per effetto del citato art. 2 della legge regionale n. 41 del 2011, nel testo risultante successivamente alla entrata in vigore degli artt. 57, numero 1, e 59 della legge della Regione Toscana 28 dicembre 2011, n. 69 (Istituzione della autorità idrica toscana e delle autorità per il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani. Modifiche alla legge regionale n. 25/1998, alla legge regionale n. 61/2007, alla legge regionale n. 20/2006, alla legge regionale n. 30/2005, alla legge regionale n. 91/1998, alla legge regionale n. 35/2011 e alla legge regionale n. 14/2007);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 11 della legge della Regione Toscana n. 41 del 2011.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 giugno 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, *Presidente*

Paolo Maria NAPOLITANO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 27 giugno 2012.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI



## N. 160

*Sentenza 20 - 27 giugno 2012*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Caccia - Norme della Regione Lombardia - Approvazione del piano di cattura dei richiami vivi per la stagione venatoria 2011/2012 - Ricorso del Governo - Sopravvenuta abrogazione della legge impugnata - Applicazione *medio tempore* - Perdurante interesse alla impugnazione davanti alla Corte.**

– Legge della Regione Lombardia 26 settembre 2011, n. 16.

**Caccia - Norme della Regione Lombardia - Approvazione del piano di cattura dei richiami vivi per la stagione venatoria 2011/2012 - Ricorso del Governo - Impugnazione di un intero testo legislativo - Ammissibilità.**

– Legge della Regione Lombardia 26 settembre 2011, n. 16.

**Caccia - Norme della Regione Lombardia - Approvazione del piano di cattura dei richiami vivi per la stagione venatoria 2011/2012 - Adozione con atto legislativo anziché con provvedimento - Impossibilità di esercitare il potere di annullamento previsto dalla legge statale avverso i provvedimenti regionali derogatori al divieto di prelievo venatorio ritenuti viziati - Lesione di un livello minimo di tutela della fauna apprestato dal legislatore statale - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale - Assorbimento delle ulteriori censure.**

– Legge della Regione Lombardia 26 settembre 2011, n. 16.

– Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. *s*) (artt. 117, primo comma, e 136).

## 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 dell'intera legge della Regione Lombardia 26 settembre 2011, n. 16 (Approvazione del piano di cattura dei richiami vivi per la stagione venatoria 2011/2012 ai sensi della legge regionale 5 febbraio 2007, n. 3 "Legge quadro sulla cattura dei richiami vivi"), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 23-25 novembre 2011, depositato in cancelleria il 2 dicembre 2011 ed iscritto al n. 168 del registro ricorsi 2011.

Udito nell'udienza pubblica del 5 giugno 2012 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;  
udito l'avvocato dello Stato Roberto de Felice per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura generale dello Stato, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'intera legge della Regione Lombardia 26 settembre 2011, n. 16 (Approvazione del piano di cattura dei richiami vivi per la stagione venatoria 2011/2012 ai sensi della legge regionale 5 febbraio 2007, n. 3 "Legge quadro sulla cattura dei richiami vivi"), deducendone il contrasto con gli articoli 117, commi primo e secondo, lettera *s*), e 136 della Costituzione.



1.1.- La legge censurata, la quale consta di due soli articoli ed un allegato, ha ad oggetto, ai sensi della legge della Regione Lombardia 5 febbraio 2007, n. 3 (Legge quadro sulla cattura dei richiami vivi), la approvazione del piano di cattura dei richiami vivi per la stagione venatoria 2011/2012.

Ad avviso del ricorrente essa contrasta con l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. in quanto la adozione del provvedimento in questione tramite atto legislativo, anziché attraverso un provvedimento amministrativo, precludendo l'esercizio da parte del Presidente del Consiglio dei ministri del potere di annullamento previsto dall'art. 19-*bis* della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), costituisce violazione della normativa statale di riferimento, volta a garantire un'adeguata ed uniforme protezione della fauna selvatica su tutto il territorio nazionale.

In particolare, ha osservato il ricorrente, sebbene compete alle Regioni provvedere in materia di autorizzazione alla approvazione del piano di cattura dei richiami vivi, secondo quanto disposto dall'art. 4, comma 3, della legge n. 157 del 1992, tuttavia tale competenza deve essere esercitata nel rispetto del livello minimo di tutela fissato dalla legislazione statale, nell'ambito del quale è compresa anche la disciplina che prevede il potere di annullamento del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al citato art. 19-*bis* della legge n. 157 del 1992; potere che, attraverso la adozione di una legge provvedimento, viene interdetto, così riducendo, in violazione dei principi dettati dalle disposizioni statali, il livello di tutela dell'ambiente.

1.2.- La parte ricorrente ha, altresì, dedotto il contrasto fra la legge censurata e l'art. 117, primo comma, Cost. il quale prevede, quale limite generale alla funzione legislativa, il rispetto dei vincoli derivanti dalla appartenenza alla Unione europea.

La autorizzazione alla cattura dei richiami vivi sarebbe stata, infatti, concessa dalla legge censurata in assenza dei presupposti e delle condizioni fissate dall'art. 9 della direttiva CE 30 novembre 2009, n. 147 (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la conservazione degli uccelli selvatici).

Ha lamentato, infatti, il ricorrente la mancanza del requisito, previsto dalla normativa comunitaria, della «piccola quantità», consentendo la legge regionale n. 16 del 2011 la cattura di un numero di capi esorbitante rispetto a tale concetto.

Peraltro, ha proseguito il ricorrente, la legge impugnata costituisce attuazione della legge regionale n. 3 del 2007, la quale, a sua volta, all'art. 1, comma 3, consente la cattura secondo le modalità di cui all'Allegato *D*) della legge della Regione Lombardia 16 agosto 1993, n. 26 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell'equilibrio ambientale e disciplina dell'attività venatoria), cioè utilizzando le reti, metodo vietato dall'art. 5, comma 2, lettera *d*), della convenzione di Parigi del 18 ottobre 1950, ratificata con legge 24 novembre 1978, n. 812 (Adesione alla convenzione internazionale per la protezione degli uccelli, adottata a Parigi il 18 ottobre 1950, e sua esecuzione), e dall'art 8, comma 1, della direttiva comunitaria 2009/147/CE.

Con riferimento al medesimo parametro, il ricorrente ha osservato che la normativa censurata, oltre ad essere stata emanata in assenza del parere favorevole dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), non rispetterebbe il vincolo comunitario, dettato dalla Corte di giustizia delle Comunità europee con la decisione 7 marzo 1996, in causa C-118/94, che, riguardo alle deroghe ai divieti venatori, richiede l'indicazione nella motivazione del provvedimento che le concede, della sussistenza di tutte le condizioni che le legittimano.

Sul punto ha rilevato il ricorrente che l'affermazione regionale, secondo la quale «gli allevamenti presenti sul territorio regionale non sono in grado di soddisfare le richieste di richiami da parte dei cacciatori», sicché «l'unica soluzione perseguibile, per quanto da accompagnarsi con la riproduzione in cattività, pare essere quella della cattura di esemplari viventi», non chiarisce perché una campagna di allevamento in cattività, tempestivamente promossa e realizzata, non sia idonea a fornire il necessario fabbisogno di richiami vivi, come già rilevato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 190 del 2011, concernente norma analoga a quella ora in questione ma applicabile ad una precedente stagione venatoria.

1.3.- Infine la difesa erariale ha eccepito anche la violazione del giudicato costituzionale, per avere la Corte già dichiarato costituzionalmente illegittime con sentenze n. 266 del 2010 e n. 190 del 2011 altre due leggi della Regione Lombardia, caratterizzate da contenuti e procedure analoghe a quelli ora in discussione, ancorché riferibili alle stagioni venatorie 2009/2010 e 2010/2011.

1.4.- A conclusione del ricorso il Presidente del Consiglio dei ministri, ritenendo che ricorresse sia il fumus boni iuris (come dimostrato dalla presenza di altri giudicati costituzionali favorevoli in termini) sia il periculum in mora (costituito dal fatto che, prima dello svolgimento del giudizio di legittimità costituzionale, la legge censurata potesse esaurire i suoi effetti temporali), ha formulato istanza per la sospensione cautelare della esecuzione della legge impugnata.



Successivamente, però, con nota depositata in data 3 gennaio 2012, dopo che già era stata fissata l'udienza camerale per la discussione della detta istanza sospensiva, la Avvocatura dello Stato, dato atto che la legge censurata era stata abrogata con legge della Regione Lombardia 28 dicembre 2011, n. 24, recante «Abrogazione della legge regionale 26 settembre 2011, n. 16 (Approvazione del piano di cattura dei richiami vivi per la stagione venatoria 2011/2012 ai sensi della legge regionale 5 febbraio 2007, n. 3 “Legge quadro sulla cattura dei richiami vivi”) e dei commi 4-bis e 4-ter dell'articolo 4 della legge regionale 30 luglio 2008, n. 24 (Disciplina del regime di deroga previsto dall'articolo 9 della direttiva 79/409/CEE del Consiglio, del 2 aprile 1979, concernente la conservazione degli uccelli selvatici), come introdotti dall'articolo 1, comma 1, lettera b), della legge regionale 4 agosto 2011, n. 13 (Modifiche alla L.R. n. 24/2008 e alla legge regionale 16 agosto 1993, n. 26 “Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell'equilibrio ambientale e disciplina dell'attività venatoria”)», ha espressamente dichiarato di rinunciare alla formulata istanza cautelare.

2.- La Regione Lombardia non si è costituita nel giudizio.

3.- In prossimità dell'udienza di discussione del ricorso l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato una memoria illustrativa nella quale ha affermato il perdurare dell'interesse del Governo all'accoglimento della questione di legittimità costituzionale, giustificato dal fatto che, sebbene abrogata, la legge censurata ha avuto, per un certo tempo, esecuzione.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto questione di legittimità costituzionale dell'intera legge della Regione Lombardia 26 settembre 2011, n. 16 (Approvazione del piano di cattura dei richiami vivi per la stagione venatoria 2011/2012 ai sensi della legge regionale 5 febbraio 2007, n. 3 “Legge quadro sulla cattura dei richiami vivi”), sostenendo che la stessa violi gli articoli 117, primo e secondo comma, lettera s), e 136 della Costituzione.

1.1.- Ad avviso del ricorrente, la predetta legge, avente ad oggetto la approvazione del piano di cattura in deroga dei richiami vivi per la stagione venatoria 2011/2012, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. in quanto, attraverso l'emanazione del predetto piano di cattura tramite lo strumento legislativo, inibirebbe in radice la possibilità di adottare avverso di esso, se ritenuto in violazione di legge, il provvedimento di annullamento da parte del Presidente del Consiglio dei ministri previsto dal comma 4 dell'art. 19-bis della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio).

È, altresì, contestata dal ricorrente la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. in quanto la legge regionale n. 16 del 2011, per un verso, consentirebbe che richiami vivi siano catturati utilizzando strumenti espressamente vietati sia da trattati internazionali, cui lo Stato italiano ha aderito, sia dalla normativa dell'Unione europea e, per altro verso, sarebbe stata adottata in assenza dei presupposti che, in base alla normativa comunitaria, legittimano le deroghe al divieto di prelievo venatorio.

Infine il ricorrente ritiene che attraverso la normativa impugnata si sia, altresì, realizzata la violazione del giudicato costituzionale, presidiato dall'art. 136 Cost., in quanto, nel recente passato, questa Corte aveva già dichiarato costituzionalmente illegittime disposizioni aventi il medesimo contenuto di quelle ora in esame.

2.- Prima di entrare nel merito della presente questione di legittimità costituzionale è necessario dare atto, come peraltro dichiarato dalla medesima parte ricorrente, che la normativa ora in esame è stata, successivamente alla proposizione del ricorso avverso di essa, espressamente abrogata dal legislatore lombardo con la legge regionale 28 dicembre 2011, n. 24, recante «Abrogazione della legge regionale 26 settembre 2011, n. 16 (Approvazione del piano di cattura dei richiami vivi per la stagione venatoria 2011/2012 ai sensi della legge regionale 5 febbraio 2007, n. 3 “Legge quadro sulla cattura dei richiami vivi”) e dei commi 4-bis e 4-ter dell'articolo 4 della legge regionale 30 luglio 2008, n. 24 (Disciplina del regime di deroga previsto dall'articolo 9 della direttiva 79/409/CEE del Consiglio, del 2 aprile 1979, concernente la conservazione degli uccelli selvatici), come introdotti dall'articolo 1, comma 1, lettera b), della legge regionale 4 agosto 2011, n. 13 (Modifiche alla L.R. n. 24/2008 e alla legge regionale 16 agosto 1993, n. 26 “Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell'equilibrio ambientale e disciplina dell'attività venatoria”)».

Tale circostanza, tuttavia, non è idonea a definire la attuale questione in quanto, come dimostrato dalla difesa erariale nella memoria depositata in prossimità della data fissata per l'udienza, la legge censurata, nei circa due mesi di sua vigenza ha trovato applicazione e ciò, per costante giurisprudenza di questa Corte, avendo determinato, nell'ipotesi di fondatezza del ricorso, il consolidamento della lesione denunciata, è elemento idoneo a far perdurare, anche in caso di sopravvenuta abrogazione della disposizione di legge censurata, l'interesse alla sua impugnazione di fronte alla Corte stessa (fra le molte: sentenze n. 310 del 2011, n. 307 del 2009 e n. 286 del 2007) (deve, peraltro, sottolinearsi



che, trattandosi di legge destinata ad avere efficacia esclusivamente per la durata della stagione venatoria 2011/2012, essa, al momento della sua abrogazione, era stata in vigore per poco meno dei due terzi del termine di durata previsto).

2.1.- Sempre in via preliminare deve affermarsi la ammissibilità della impugnazione proposta dal Presidente del Consiglio dei ministri, ancorchè la stessa sia rivolta nei confronti di un intero testo legislativo e non di singole disposizioni normative in esso contenute.

Anche in questo caso, infatti, la giurisprudenza di questa Corte ritiene ammissibili le censure rivolte avverso un'intera legge - nel presente caso composta di due soli articoli, uno dei quali contenente la clausola di immediata entrata in vigore, ed un allegato - là dove si tratti di leggi caratterizzate da normative omogenee e tutte coinvolte dalle censure (così di recente, fra le molte, sentenza n. 300 del 2010).

La natura indiscutibilmente provvedimentale della legge regionale n. 16 del 2011 non lascia dubbi sul fatto che essa sia integralmente coinvolta dalle censure contenute nel ricorso introduttivo del giudizio.

3.- Fatte queste premesse, la questione è fondata.

3.1.- Nella giurisprudenza di questa Corte è costante il rilievo che le deroghe adottate dalle Regioni al generale divieto di prelievo venatorio, caratterizzate dalla loro eccezionalità, non possono comportare, in termini più gravosi di quanto non sia stato disposto dal legislatore statale, la riduzione del livello di tutela apprestato all'ambiente ed all'ecosistema dalle norme interposte contenute nella legislazione nazionale (sentenza n. 310 del 2011).

La circostanza - peraltro già sanzionata in passato da questa Corte, sebbene in relazione ad un parametro diverso rispetto a quello ora evocato dal ricorrente (sentenze n. 190 del 2011 e n. 266 del 2010) - che la Regione Lombardia abbia provveduto a disciplinare attraverso lo strumento legislativo il piano di cattura dei richiami vivi per la stagione venatoria 2011/2012 ha comportato, quale oggettiva conseguenza, l'impossibilità di ricorrere allo strumento di reazione avverso i provvedimenti regionali derogatori al divieto di prelievo venatorio ritenuti viziati, costituito dal potere di annullamento previsto espressamente dal comma 4 dell'art. 19-*bis* della legge n. 157 del 1992.

3.2.- Poiché la attribuzione di siffatto potere è finalizzata, come già affermato da questa Corte, a garantire un'uniforme ed adeguata protezione della fauna selvatica su tutto il territorio nazionale (sentenza n. 250 del 2008), è evidente che la inibizione di tale potere, determinando la violazione di un livello minimo di tutela della fauna apprestato dal legislatore statale nell'esercizio della propria competenza ex art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., si traduce, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, nella violazione del predetto parametro di costituzionalità.

4.- L'accoglimento del descritto profilo di illegittimità costituzionale comporta l'assorbimento delle restanti doglianze di parte ricorrente.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Lombardia 26 settembre 2011, n. 16 (Approvazione del piano di cattura dei richiami vivi per la stagione venatoria 2011/2012 ai sensi della legge regionale 5 febbraio 2007, n. 3 "Legge quadro sulla cattura dei richiami vivi").*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 giugno 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, *Presidente*

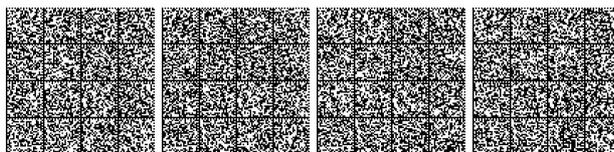
Paolo Maria NAPOLITANO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 27 giugno 2012.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI



## N. 161

*Sentenza 20 - 27 giugno 2012*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Assistenza - Enti pubblici - Norme della Regione Abruzzo - Istituzioni locali di assistenza - Riordino delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficienza (IPAB) e disciplina delle Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona (ASP) - Ricorso del Governo - Termini per l'impugnazione - Applicabilità delle norme del regolamento per la procedura innanzi al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale - Tempestività del ricorso.**

- Legge della Regione Abruzzo 24 giugno 2011, n. 17.
- Costituzione, artt. 97, terzo comma, e 117, terzo comma; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 22.

**Assistenza - Enti pubblici - Norme della Regione Abruzzo - Istituzioni locali di assistenza - Riordino delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficienza (IPAB) e disciplina delle Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona (ASP) - Ricorso del Governo - Eccezione di inammissibilità per inesatta indicazione del parametro interposto - Questioni e parametri identificabili con chiarezza - Reiezione.**

- Legge della Regione Abruzzo 24 giugno 2011, n. 17.
- Costituzione, artt. 97, terzo comma, e 117, terzo comma; d.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 76, comma 7.

**Assistenza - Enti pubblici - Norme della Regione Abruzzo - Istituzioni locali di assistenza - Riordino delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficienza (IPAB) e disciplina delle Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona (ASP) - Ricorso del Governo - *Ius superveniens* che modifica la norma interposta - Permanenza della regola, limitativa delle assunzioni di personale, invocata dal ricorrente - Ininfluenza delle sopravvenienze normative sulle questioni sollevate.**

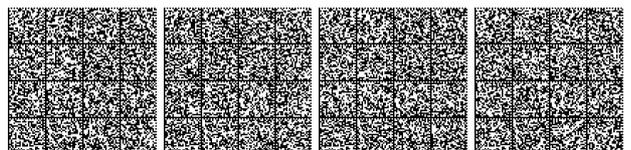
- Legge della Regione Abruzzo 24 giugno 2011, n. 17.
- Costituzione, artt. 97, terzo comma, e 117, terzo comma; d.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 76), comma 7.

**Assistenza - Enti pubblici - Norme della Regione Abruzzo - Istituzioni locali di assistenza - Riordino delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficienza (IPAB) e disciplina delle Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona (ASP) - Gestione delle IPAB nella fase transitoria del trapasso dalle vecchie Istituzioni alle nuove Aziende - Generale divieto di ampliare la dotazione organica e di assumere personale a tempo indeterminato - Previsione di una deroga - Contrasto con la normativa statale sul contenimento della spesa per il personale degli enti locali, costituente principio di coordinamento della finanza pubblica - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Abruzzo 24 giugno 2011, n. 17, art. 5, comma 2.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; d.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 76, comma 7.

**Assistenza - Enti pubblici - Norme della Regione Abruzzo - Istituzioni locali di assistenza - Riordino delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficienza (IPAB) e disciplina delle Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona (ASP) - Fase transitoria precedente l'approvazione del regolamento delle costituende ASP - Possibilità di superare eventuali carenze di personale mediante specifiche selezioni - Contrasto con la normativa statale sul contenimento della spesa per il personale degli enti locali, costituente principio di coordinamento della finanza pubblica - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Abruzzo 24 giugno 2011, n. 17, art. 15, comma 4.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; d.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 76, comma 7.



**Assistenza - Enti pubblici - Norme della Regione Abruzzo - Istituzioni locali di assistenza - Riordino delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficienza (IPAB) e disciplina delle Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona (ASP) - Fase transitoria del trapasso dalle vecchie Istituzioni alle nuove Aziende - Temporanea assegnazione del personale dipendente e dei patrimoni delle Istituzioni al Comune affidatario delle procedure di estinzione - Contrasto con la normativa statale sul contenimento della spesa per il personale degli enti locali, costituente principio di coordinamento della finanza pubblica - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale - Assorbimento delle ulteriori censure.**

- Legge della Regione Abruzzo 24 giugno 2011, n. 17, art. 6, commi 3 e 4.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; d.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 76, comma 7.

**Assistenza - Enti pubblici - Norme della Regione Abruzzo - Istituzioni locali di assistenza - Riordino delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficienza (IPAB) e disciplina delle Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona (ASP) - Fase transitoria del trapasso dalle vecchie Istituzioni alle nuove Aziende - Trasferimento ai Comuni, con obbligo di successivo conferimento al patrimonio indisponibile dell'ASP territorialmente competente, delle attività socio-assistenziali e socio-educative delle Istituzioni infraregionali aventi sede legale in altra Regione - Inscindibile connessione funzionale con le disposizioni afferenti al personale, già dichiarate incostituzionali - Illegittimità costituzionale in via consequenziale - Assorbimento delle ulteriori censure.**

- Legge della Regione Abruzzo 24 giugno 2011, n. 17, art. 6, commi 6 e 7.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; d.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 76, comma 7.

**Assistenza - Enti pubblici - Norme della Regione Abruzzo - Istituzioni locali di assistenza - Riordino delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficienza (IPAB) e disciplina delle Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona (ASP) - Divieto di ampliamento delle dotazioni organiche e di assunzione di personale a tempo indeterminato per posti vacanti in organico - Ricorso del Governo - Asserita violazione del principio del pubblico concorso per l'accesso al pubblico impiego - Esclusione - Non fondatezza della questione.**

- Legge della Regione Abruzzo 24 giugno 2011, n. 17, artt. 5, comma 1, e 15, comma 3.
- Costituzione, art. 97, terzo comma.

**Assistenza - Enti pubblici - Norme della Regione Abruzzo - Istituzioni locali di assistenza - Riordino delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficienza (IPAB) e disciplina delle Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona (ASP) - Adempimenti propedeutici al riordino - Ricorso del Governo - Asserito contrasto con la normativa statale sul contenimento della spesa per il personale degli enti locali, costituente principio di coordinamento della finanza pubblica - Esclusione - Non fondatezza della questione.**

- Legge della Regione Abruzzo 24 giugno 2011, n. 17, art. 6, comma 5.
- Costituzione, artt. 97, terzo comma, e 117, terzo comma; d.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 76, comma 7.

**Assistenza - Enti pubblici - Norme della Regione Abruzzo - Istituzioni locali di assistenza - Riordino delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficienza (IPAB) e disciplina delle Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona (ASP) - Corresponsione di una indennità al presidente e ai consiglieri di amministrazione delle ASP, commisurata a quella spettante ai direttori generali delle Aziende sanitarie locali della Regione - Contrasto con il principio di coordinamento della finanza pubblica sulla gratuità della partecipazione ad organi di enti che "comunque ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche" - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Abruzzo 24 giugno 2011, n. 17, art. 11, commi 8 e 9.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; d.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 6, comma 2.



## 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 5, commi 1 e 2; 6, commi 3, 4, 5, 6 e 7; 11, commi 8 e 9, e 15, commi 3 e 4, della legge della Regione Abruzzo 24 giugno 2011, n. 17, che reca «Riordino delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficienza (IPAB) e disciplina delle Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona (ASP)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 12-15 settembre 2011, depositato in cancelleria il 20 settembre 2011, ed iscritto al n. 95 del registro ricorsi 2011.

Visti gli atti di costituzione della Regione Abruzzo;

udito nell'udienza pubblica del 5 giugno 2012 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi l'avvocato dello Stato Vincenzo Rago per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Federico Tedeschini per la Regione Abruzzo.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 12-15 settembre 2011 e depositato il 20 settembre 2011, previa deliberazione del 1° settembre 2011, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato in via principale l'articolo 5, commi 1 e 2; l'art. 6, commi 3, 4, 5, 6 e 7; l'art. 11, commi 8 e 9, e l'art. 15, commi 3 e 4, della legge della Regione Abruzzo 24 giugno 2011, n. 17, che reca «Riordino delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficienza (IPAB) e disciplina delle Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona (ASP)», pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Abruzzo n. 43 del 13 luglio 2011, deducendo la violazione degli artt. 117, terzo comma, e 97, terzo comma, della Costituzione.

La legge regionale prevede e disciplina la trasformazione delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB) in Aziende pubbliche di servizi alla persona (ASP) o in soggetti aventi personalità giuridica di diritto privato senza scopo di lucro, stabilendo l'estinzione delle Istituzioni per le quali risulti accertata l'impossibilità di detta trasformazione.

1.1.- Il ricorrente ha anzitutto lamentato la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. da parte degli artt. 5, comma 2, e 15, comma 4, della legge regionale abruzzese.

La prima norma consente alle IPAB, fino alla loro trasformazione in ASP, di modificare, in deroga al divieto sancito dal comma precedente dello stesso art. 5, la propria dotazione organica, limitatamente all'individuazione di eventuali profili professionali previsti da specifiche normative, qualora sussistano effettive esigenze connesse con il regolare svolgimento delle attività statutarie.

L'art. 15, comma 4, in deroga a quanto disposto dal comma 3 dello stesso articolo - secondo cui le aziende non possono procedere ad assunzione di personale a tempo indeterminato fino all'approvazione della dotazione organica, dovendo utilizzare prioritariamente quello in servizio nelle Istituzioni che hanno dato loro vita - consente alle ASP, una volta costituite, in sede di prima applicazione della legge e fino all'approvazione del regolamento che determinerà le dotazioni organiche, di superare eventuali carenze di personale, connesse con effettive esigenze di assicurare il regolare svolgimento di attività statutarie, mediante specifiche selezioni, secondo quanto previsto dall'art. 5, comma 2, della medesima legge.



Entrambe le impugnate disposizioni, limitandosi a far salva, con clausola dal ricorrente considerata inadeguata, la «compatibilità con le disposizioni di bilancio», consentirebbero rispettivamente ad IPAB ed ASP di incrementare la dotazione organica senza raccordo con la normativa statale in materia di spesa di personale degli enti comunque riconducibili al sistema delle autonomie. In particolare, risulterebbe violato il principio in materia di coordinamento della finanza pubblica espresso «dall'art. 76, comma 7, del d.lgs. n. 12 del 2008» [*recte*: decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante «Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria», convertito in legge 6 agosto 2008, n. 133], che impone specifici limiti e divieti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale. Risulterebbe così violato l'art. 117, terzo comma, Cost.

1.2.- Il ricorrente ha altresì dedotto l'illegittimità costituzionale di alcuni commi dell'art. 6 della stessa legge della Regione Abruzzo n. 17 del 2011: *a)* il comma 3, che prevede che l'estinzione delle IPAB comporti il trasferimento alle ASP - e, fino alla loro costituzione, al Comune o ai Comuni ove siano ubicate le strutture attraverso cui le Istituzioni perseguivano i loro fini - delle situazioni giuridiche pregresse, del personale dipendente di ruolo e dei patrimoni delle prime; *b)* il comma 4, secondo cui, fino all'istituzione delle ASP, il personale dipendente di ruolo delle IPAB è temporaneamente assegnato, in posizione soprannumeraria rispetto alla dotazione organica, al Comune affidatario delle procedure di estinzione; *c)* il comma 5, alla stregua del quale con il provvedimento di estinzione tutti gli adempimenti di ricognizione delle situazioni giuridiche in essere, compresi quelli relativi al personale, sono affidati al Sindaco del Comune sede dell'Istituzione estinta, in qualità di organo liquidatore; *d)* il comma 6, che dispone il trasferimento ai singoli Comuni, con obbligo di successivo trasferimento al patrimonio indisponibile dell'ASP territorialmente competente, delle strutture destinate ad attività socio-assistenziali e socio-educative appartenenti ad Istituzioni intraregionali aventi sede legale in altra Regione, comprese quelle realizzate in regime di convenzione con l'impiego dei fondi pubblici derivanti dall'intervento straordinario nel Mezzogiorno; *e)* il comma 7, che disciplina il procedimento attraverso cui i Comuni acquisiscono al loro patrimonio le strutture delle Istituzioni in considerazione.

Ad avviso del ricorrente anche tali disposizioni, assegnando, seppure temporaneamente, ai Comuni nuove strutture e nuovo personale senza operare il necessario raccordo con la normativa statale in materia di spesa di personale degli enti riconducibili al sistema delle autonomie, si porrebbero in contrasto con il principio in materia di coordinamento della finanza pubblica espresso dall'art. 76, comma 7, del d.lgs. n. 12 [*recte*: d.l. n. 112] del 2008, violando così l'art. 117, terzo comma, Cost.

1.3.- Il ricorrente ha inoltre denunciato l'illegittimità costituzionale degli artt. 5, commi 1 e 2, 6, commi 3, 4, 5, 6 e 7, e 15, commi 3 e 4, della legge della Regione Abruzzo n. 17 del 2011 per violazione dell'art. 97, terzo comma, Cost., in quanto dette norme prevederebbero il generico trasferimento dalle IPAB alle ASP e, fino alla costituzione di queste ultime, ai Comuni di tutto il personale, anche non selezionato con pubblico concorso, senza specificare i requisiti e le modalità dell'originaria assunzione.

1.4.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, infine, ha prospettato l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, commi 8 e 9, della medesima legge regionale, i quali prevedono rispettivamente che al presidente dell'Azienda compete un'indennità determinata in misura percentuale su quella spettante ai direttori generali delle Aziende unità sanitarie locali dell'Abruzzo e che a ciascuno dei componenti del consiglio di amministrazione ne sia riconosciuta una pari al sessanta per cento di quella spettante al presidente.

Tali previsioni si porrebbero in contrasto con il principio di coordinamento della finanza pubblica espresso dall'art. 6, comma 2, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito in legge 30 luglio 2010, n. 122, secondo cui la partecipazione agli organi collegiali, anche di amministrazione, degli enti che comunque ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche nonché la titolarità dei predetti enti è onorifica e può dar luogo esclusivamente al rimborso delle spese sostenute ove previsto dalla normativa vigente; qualora già previsti, i gettoni di presenza non possono superare l'importo di 30 euro a seduta giornaliera. In tal modo risulterebbe violato l'art. 117, terzo comma, Cost.

2.- Con atto depositato il 21 ottobre 2011 si è costituita in giudizio la Regione Abruzzo.

2.1.- In via preliminare essa ha eccepito la parziale inammissibilità dell'impugnativa per esser stato erroneamente indicato il parametro interposto, individuato nell'art. 76, comma 7, del d.lgs. n. 12 del 2008 invece che, correttamente, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito in legge n. 133 del 2008.

2.2.- La Regione ha inoltre dedotto la manifesta infondatezza delle doglianze del ricorrente.

2.2.1.- Anzitutto, secondo la resistente la disposizione richiamata quale parametro interposto - come evincibile anche dalla sua rubrica: «Spese di personale per gli enti locali e delle camere di commercio» - si applicherebbe solamente a detti enti e non anche alle IPAB di natura pubblica (ossia quelle non costituite in associazioni o fondazioni di diritto privato) ed alle ASP, che andrebbero annoverate tra gli enti pubblici non economici. Sul punto, peraltro, il ricorso sarebbe affetto da eccessiva genericità, non essendo stati chiariti i motivi di riconduzione delle Istituzioni e delle Aziende agli enti locali, estendendo loro i limiti ed i divieti di assunzione per questi ultimi previsti.



2.2.2.- In secondo luogo, a dire della Regione, quand'anche si ritenesse riferibile ad IPAB ed ASP il dettato del citato art. 76, comma 7, la sua applicazione non sarebbe impedita dal mancato esplicito richiamo allo stesso da parte della legge regionale censurata (si cita la sentenza di questa Corte n. 43 del 2011), che, anzi, all'art. 5, comma 2, subordina la deroga al disposto del precedente comma 1 del medesimo articolo proprio al «rispetto delle norme di cui al D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), come modificato dal D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e di cui al D.L. 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122». Il ricorso, peraltro, peccherebbe di eccessiva genericità, estendendo in via generale il divieto di assunzione di personale, senza alcun riferimento al regime differenziato previsto dalla disposizione statale, che invece distingue in ragione delle percentuali d'incidenza del costo del personale sulla spesa corrente sostenuta dall'ente.

2.3.- La Regione ha infine sostenuto l'infondatezza del ricorso.

2.3.1.- Quanto alle censure mosse agli artt. 5, comma 2, e 15, comma 4, della legge regionale n. 17 del 2011, dopo aver ribadito l'inapplicabilità soggettiva dell'art. 76, comma 7 - per essere esclusivamente riferito ad enti locali e camere di commercio - e, comunque, la sua mancata violazione alla stregua del contenuto effettivo della norma interposta, ha sostenuto che dovrebbero trovare applicazione l'art. 4, comma 3, del decreto legislativo 4 maggio 2001, n. 207 (Riordino del sistema delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, a norma dell'articolo 10 della L. 8 novembre 2000, n. 328), ai sensi del quale «l'attuazione del riordino non costituisce causa di risoluzione del rapporto di lavoro col personale dipendente», e l'art. 5 dello stesso decreto, che nell'ambito del processo di riordino prevede, per il caso di estinzione, l'assegnazione del patrimonio delle IPAB ad altre Istituzioni del territorio o ai Comuni competenti. A dire della Regione, l'acquisizione temporanea del patrimonio e del personale sarebbe dunque adempimento obbligatorio alla luce della disciplina statale, con conseguente annoverabilità delle spese nella categoria economica dei costi per «le estinzioni delle IPAB» e non in quella dei costi sostenuti per il personale, cui solo si riferirebbe l'art. 76, comma 7. Tale norma, inoltre, stabilendo il divieto per gli «enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 50 per cento delle spese correnti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale», prevederebbe dei limiti di applicabilità al divieto di assunzione, fissato in relazione ad una verifica concreta dell'incidenza delle spese di personale, con la conseguenza che, entro detti limiti, le norme impugnate sarebbero perfettamente legittime. Ne discenderebbe ulteriormente che, al più, esse potrebbero essere censurate nella parte in cui non richiamano tale limite di applicabilità. Ciò, tuttavia, non renderebbe le questioni fondate, sia perché lo stesso comma 2 dell'art. 5 della legge regionale consente la deroga al comma 1 solo «nel rispetto delle norme di cui al D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), come modificato dal D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 e di cui al D.L. 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122», sia, comunque, perché il mancato espresso richiamo nella norma regionale delle specifiche disposizioni statali non implicherebbe la loro inapplicabilità (nella memoria di costituzione si citano le sentenze n. 43 del 2011 e n. 45 del 2010).

2.3.2.- In ordine all'art. 6, commi da 3 a 7, la Regione, oltre a ribadire astrattezza e genericità della censura, ha richiamato le argomentazioni esposte al punto precedente.

2.3.3.- In relazione alla dedotta violazione dell'art. 97, terzo comma, Cost. da parte degli artt. 5, commi 1 e 2; 6, commi da 3 a 7, e 15, commi 3 e 4, della legge della Regione Abruzzo, la resistente ha contestato l'assimilabilità della temporanea assegnazione al Comune del personale delle IPAB (in attesa della costituzione delle ASP) alla sua assunzione, considerato anche l'obbligo di prosecuzione dei rapporti di lavoro sancito dal d.lgs. n. 207 del 2001. Inoltre, a suo dire il trasferimento non sarebbe configurabile per le IPAB che si trasformano in ASP, già titolari del rapporto di lavoro in cui subentra il nuovo soggetto. Secondo la resistente, infine, la questione dovrebbe essere limitata esclusivamente al personale delle IPAB di natura privatistica - che, sempre nell'assunto regionale, manterrebbe nelle ASP il medesimo rapporto, quanto a natura, termini e modalità, con conseguente esclusione della possibilità d'inserimento del dipendente in una pubblica amministrazione - atteso che per quelle dotate di soggettività pubblica non sarebbe dato ipotizzare una procedura di selezione del personale diversa dal pubblico concorso.

2.3.4.- Quanto all'art. 11, commi 8 e 9, la Regione ha evidenziato come presupposto del divieto sancito dall'art. 6, comma 2, del d.l. n. 78 del 2010 sia che l'ente riceva contributi a carico delle finanze pubbliche. Poiché nessuna norma della legge impugnata prevederebbe l'erogazione di contributi o finanziamenti pubblici a favore delle ASP e poiché la norma interessata non si riferisce agli enti previsti dal d.lgs. n. 165 del 2001 - nel cui novero rientrerebbero le ASP quali enti pubblici non economici regionali - nella fattispecie la disposizione non sarebbe applicabile.

2.4.- In prossimità dell'udienza la Regione ha depositato memoria illustrativa, sostanzialmente reiterando le argomentazioni già svolte nell'atto di costituzione.



*Considerato in diritto*

1.- Con ricorso notificato il 12-15 settembre 2011 e depositato il 20 settembre 2011, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato in via principale l'articolo 5, commi 1 e 2; l'art. 6, commi 3, 4, 5, 6 e 7; l'art. 11, commi 8 e 9, e l'art. 15, commi 3 e 4, della legge della Regione Abruzzo 24 giugno 2011, n. 17, che reca «Riordino delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza (IPAB) e disciplina delle Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona (ASP)», in riferimento agli artt. 97, terzo comma, e 117, terzo comma, Cost. ed alle norme interposte costituite dall'art. 76, comma 7, del decreto legislativo n. 12 del 2008 [*recte*: decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante «Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria», convertito in legge 6 agosto 2008, n. 133] e dall'art. 6, comma 2, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito in legge 30 luglio 2010, n. 122.

Detta legge, secondo quanto disposto dal d.lgs. 4 maggio 2001, n. 207 (Riordino del sistema delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, a norma dell'articolo 10 della L. 8 novembre 2000, n. 328), prevede e disciplina la trasformazione delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB) in Aziende pubbliche di servizi alla persona (ASP) o in soggetti aventi personalità giuridica di diritto privato senza scopo di lucro, stabilendo l'estinzione delle istituzioni per le quali risulti accertata l'impossibilità della trasformazione.

1.1.- Il ricorrente ha anzitutto lamentato la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. da parte degli artt. 5, comma 2, e 15, comma 4, della stessa legge della Regione Abruzzo n. 17 del 2011.

La prima norma consente alle IPAB, fino alla loro trasformazione in ASP, di modificare, in deroga al divieto sancito dal comma precedente dello stesso art. 5, la propria dotazione organica, limitatamente all'individuazione di eventuali profili professionali previsti da specifiche normative, qualora sussistano effettive esigenze connesse con il regolare svolgimento delle attività statutarie.

La seconda, in deroga a quanto disposto dal precedente comma 3, consente alle ASP, una volta costituite, in sede di prima applicazione della legge e fino all'approvazione del regolamento che determinerà le dotazioni organiche, di superare eventuali carenze di personale, connesse con effettive esigenze di assicurare il regolare svolgimento di attività statutarie, mediante specifiche selezioni, secondo quanto previsto dall'art. 5, comma 2.

Entrambe le menzionate disposizioni, limitandosi a far salva, con clausola dal ricorrente considerata inadeguata, la «compatibilità con le disposizioni di bilancio», consentirebbero ad IPAB ed ASP di incrementare la dotazione organica senza raccordo con la normativa statale in materia di spesa di personale degli enti comunque riconducibili al sistema delle autonomie. In particolare, risulterebbe violato il principio di contenimento della spesa pubblica sancito dall'art. 76, comma 7, del d.lgs. n. 12 [*recte*: d.l. n. 112] del 2008, principio in materia di coordinamento della finanza pubblica che impone specifici limiti e divieti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale.

1.2.- Il ricorrente ha altresì dedotto l'illegittimità costituzionale di alcuni commi dell'art. 6 della medesima legge regionale n. 17 del 2011: *a)* il comma 3, il quale prevede che l'estinzione delle IPAB comporti il trasferimento alle ASP e, fino alla loro costituzione, al Comune o ai Comuni ove siano ubicate le strutture attraverso cui le Istituzioni perseguivano i loro fini, delle situazioni giuridiche pregresse, del personale dipendente di ruolo e dei patrimoni; *b)* il comma 4, secondo cui, fino alla costituzione delle ASP, il personale dipendente di ruolo delle IPAB è temporaneamente assegnato, in posizione soprannumeraria rispetto alla dotazione organica, al Comune affidatario delle procedure di estinzione; *c)* il comma 5, alla stregua del quale con il provvedimento di estinzione tutti gli adempimenti di ricognizione delle situazioni giuridiche in essere, compresi quelli relativi al personale, sono affidati al Sindaco del Comune sede dell'Istituzione estinta, in qualità di organo liquidatore; *d)* il comma 6, che dispone il trasferimento ai singoli Comuni, con obbligo di successivo trasferimento al patrimonio indisponibile dell'ASP territorialmente competente, delle strutture destinate ad attività socio-assistenziali e socio-educative appartenenti ad Istituzioni infraregionali aventi sede legale in altra Regione, comprese quelle realizzate in regime di convenzione con l'impiego dei fondi pubblici derivanti dall'intervento straordinario nel Mezzogiorno; *e)* il comma 7, che disciplina il procedimento attraverso cui i Comuni acquisiscono al loro patrimonio le strutture delle Istituzioni in considerazione.

Ad avviso del ricorrente anche tali disposizioni, assegnando, seppure temporaneamente, ai Comuni nuove strutture e nuovo personale senza operare il necessario raccordo con la normativa statale in materia di spesa di personale degli enti riconducibili al sistema delle autonomie, si porrebbero in contrasto con il principio in materia di coordinamento della finanza pubblica espresso dall'art. 76, comma 7, del d.lgs. n. 12 [*recte*: d.l. n. 112] del 2008, violando così l'art. 117, terzo comma, Cost.



1.3.- Il ricorrente ha inoltre denunciato l'illegittimità costituzionale degli artt. 5, commi 1 e 2; 6, commi 3, 4, 5, 6 e 7; 15, commi 3 e 4, della legge regionale per violazione dell'art. 97, terzo comma, Cost. perché dette norme prevedono il generico trasferimento dalle IPAB alle ASP e, fino alla costituzione di queste ultime, ai Comuni di tutto il personale, anche non selezionato con pubblico concorso, e ciò senza specificare i requisiti e le modalità dell'originaria assunzione.

1.4 - Viene, infine, prospettata l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, commi 8 e 9, della medesima legge regionale n. 17 del 2011, secondo cui al presidente dell'Azienda compete un'indennità determinata in misura percentuale su quella spettante ai direttori generali delle Aziende unità sanitarie locali dell'Abruzzo ed a ciascuno dei componenti del consiglio di amministrazione una pari al sessanta per cento di quella spettante al presidente.

Tali previsioni si porrebbero in contrasto con il principio di coordinamento della finanza pubblica espresso dall'art. 6, comma 2, del d.l. n. 78 del 2010, secondo cui: «la partecipazione agli organi collegiali, anche di amministrazione, degli enti, che comunque ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche, nonché la titolarità dei predetti enti è onorifica; essa può dar luogo esclusivamente al rimborso delle spese sostenute ove previsto dalla normativa vigente; qualora siano già previsti, i gettoni di presenza non possono superare l'importo di 30 euro a seduta giornaliera. La violazione di quanto previsto dal presente comma determina responsabilità erariale e gli atti adottati dagli organi degli enti e degli organismi pubblici interessati sono nulli». Risulterebbe in tal modo violato l'art. 117, terzo comma, Cost.

2.- Con atto depositato il 21 ottobre 2011 si è costituita in giudizio la Regione Abruzzo.

2.1.- In via preliminare essa ha eccepito la parziale inammissibilità dell'impugnativa per essere stato erroneamente indicato il parametro interposto, individuato nell'art. 76, comma 7, del d.lgs. n. 12 del 2008 invece che, correttamente, del d.l. n. 112 del 2008, convertito in legge n. 133 del 2008.

2.2.- Nel merito la difesa regionale ha sostenuto che la disposizione richiamata quale parametro interposto si applicherebbe solamente ad enti locali e camere di commercio, come specificato nella stessa rubrica della disposizione, e non anche alle IPAB di natura pubblica (ossia quelle non costituite in associazioni o fondazioni di diritto privato) ed alle ASP, che andrebbero annoverate tra gli enti pubblici non economici. Sul punto, peraltro, il ricorso sarebbe affetto da eccessiva genericità, non essendo stati chiariti i motivi di riconduzione delle Istituzioni e delle Aziende agli enti locali, estendendo loro i limiti ed i divieti di assunzione per questi ultimi previsti.

Secondo la resistente, quand'anche si ritenesse riferibile ad IPAB ed ASP il dettato del citato art. 76, comma 7, la relativa applicazione non sarebbe impedita dal suo mancato espresso richiamo ad opera della normativa regionale censurata.

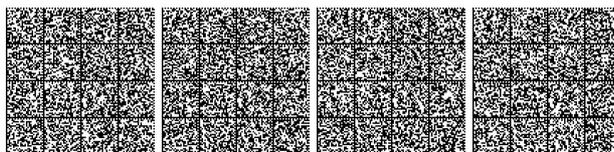
Quanto, in particolare, agli artt. 5, comma 2, e 15, comma 4, la Regione ne ha sostenuto la legittimità, argomentando dalla necessità di dare applicazione agli artt. 4 e 5 del d.lgs. n. 207 del 2001.

In ordine all'art. 6, commi da 3 a 7, la Regione, oltre a lamentare l'astrattezza e la genericità della censura, ha richiamato le argomentazioni difensive esposte con riferimento alle disposizioni testé menzionate.

2.3.- Quanto agli artt. 5, commi 1 e 2; 6, commi da 3 a 7, e 15, commi 3 e 4, in riferimento all'art. 97, terzo comma, Cost., la resistente ha contestato l'assimilabilità della temporanea assegnazione al Comune del personale delle IPAB (in attesa della costituzione delle ASP) alla sua assunzione, considerato anche l'obbligo di prosecuzione dei rapporti di lavoro sancito dal d.lgs. n. 207 del 2001. Ha inoltre evidenziato la necessità di limitare le questioni al personale delle IPAB di natura privatistica, atteso che per quelle dotate di soggettività pubblica non sarebbe dato ipotizzare una procedura di selezione diversa dal pubblico concorso.

2.4.- Per quel che concerne l'art. 11, commi 8 e 9, la resistente ha evidenziato che il presupposto del divieto sancito dall'art. 6, comma 2, del d.l. n. 78 del 2010 consiste nella ricezione di contributi a carico delle finanze pubbliche e che nessuna norma della legge impugnata prevederebbe l'erogazione di contributi o finanziamenti pubblici a favore delle ASP. La norma interposta, peraltro, non potrebbe trovare applicazione nella fattispecie in quanto non si riferisce agli enti previsti dal decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), nel cui novero rientrerebbero le ASP quali enti pubblici non economici regionali.

3.- In punto di fatto va rilevato che il ricorso è stato notificato il 12 settembre 2011, dunque oltre il termine di sessanta giorni previsto per l'impugnazione delle leggi regionali, che è scaduto l'11 settembre 2011. La data in questione, tuttavia, è coincisa con una domenica e, pertanto, il ricorso risulta tempestivo. Infatti, a norma dell'art. 22 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), nei procedimenti davanti alla Corte si osservano, in quanto applicabili, le norme del regolamento per la procedura innanzi al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale. I procedimenti giurisdizionali davanti al Consiglio di Stato sono disciplinati, ora, dal codice del processo amministrativo, approvato dall'art. 1 del d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), il quale, all'art. 52, comma 3, prevede che «Se il giorno di scadenza è festivo il termine fissato dalla legge o dal giudice per



l'adempimento è prorogato di diritto al primo giorno seguente non festivo». Tale regola si applica dunque ai giudizi davanti alla Corte costituzionale, sia per effetto del rinvio dinamico contenuto nel citato art. 22 della legge n. 87 del 1953, sia perché - essendo espressa anche dall'art. 155, quarto comma, del codice di procedura civile - la stessa costituisce ormai principio generale dell'ordinamento (sentenza n. 85 del 2012).

4.- Quanto all'eccezione di inammissibilità sollevata dalla Regione Abruzzo circa l'inesatta individuazione del parametro interposto da parte del ricorrente, essa non può essere accolta.

In effetti, la norma interposta alla quale si correlano le questioni non è contenuta nell'art. 76, comma 7, del d.lgs. n. 12 del 2008, erroneamente invocato dal Presidente del Consiglio, bensì nell'art. 76, comma 7, del d.l. n. 112 del 2008, convertito in legge n. 133 del 2008. Nel caso in esame, tuttavia, l'inesatta indicazione non ha impedito alla Regione convenuta di identificare con chiarezza la consistenza delle questioni di legittimità sollevate e di svolgere pertinenti difese, risultando agevolmente enucleabile il parametro con il quale le norme censurate contrasterebbero (sentenza n. 533 del 2002).

Questa Corte ritiene, pertanto, di dover procedere all'esame nel merito delle questioni.

5.- Preliminarmente occorre prendere atto che, successivamente alla proposizione del ricorso, l'art. 76, comma 7 («È fatto divieto agli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 40% delle spese correnti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale; i restanti enti possono procedere ad assunzioni di personale nel limite del 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente. Ai fini del computo della percentuale di cui al periodo precedente si calcolano le spese sostenute anche dalle società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo che sono titolari di affidamento diretto di servizi pubblici locali senza gara, ovvero che svolgono funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale, né commerciale, ovvero che svolgono attività nei confronti della pubblica amministrazione a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica. La disposizione di cui al precedente periodo non si applica alle società quotate su mercati regolamentari. Per gli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o inferiore al 35 per cento delle spese correnti sono ammesse, in deroga al limite del 20 per cento e comunque nel rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno e dei limiti di contenimento complessivi delle spese di personale, le assunzioni per turn-over che consentano l'esercizio delle funzioni fondamentali previste dall'articolo 21, comma 3, lettera b), della legge 5 maggio 2009, n. 42»), del d.l. n. 112 del 2008, convertito in legge n. 133 del 2008, ha subito alcuni interventi di modifica per effetto dell'art. 28, comma 11-*quater* («All'articolo 76, comma 7, primo periodo, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e successive modificazioni, le parole: "40 %" sono sostituite dalle seguenti: "50 per cento"»), del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito in legge 22 dicembre 2011, n. 214; dell'art. 4, comma 103, lettera a) («All'articolo 76 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, sono apportate le seguenti modificazioni: a) al comma 7, primo periodo, dopo le parole: "i restanti enti possono procedere ad assunzioni di personale" sono inserite le seguenti: "a tempo indeterminato"»), della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2012), ed, infine, dell'art. 4-*ter*, comma 10 («All'articolo 76, comma 7, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni: a) al primo periodo, le parole: "20 per cento" sono sostituite dalle seguenti: "40 per cento"; b) dopo il primo periodo è inserito il seguente: "Ai soli fini del calcolo delle facoltà assunzionali, l'onere per le assunzioni del personale destinato allo svolgimento delle funzioni in materia di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale è calcolato nella misura ridotta del 50 per cento; le predette assunzioni continuano a rilevare per intero ai fini del calcolo delle spese di personale previsto dal primo periodo del presente comma"; c) al secondo periodo, le parole: "periodo precedente" sono sostituite dalle seguenti: "primo periodo"; d) dopo il secondo periodo è inserito il seguente: "Ferma restando l'immediata applicazione della disposizione di cui al precedente periodo, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze e dell'interno, d'intesa con la Conferenza unificata, possono essere ridefiniti i criteri di calcolo della spesa di personale per le predette società"; e) al terzo periodo, la parola: "precedente" è sostituita dalla seguente: "terzo"; f) al quarto periodo, le parole: "20 per cento" sono sostituite dalle seguenti: "40 per cento"; al medesimo periodo sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: "; in tal caso le disposizioni di cui al secondo periodo trovano applicazione solo in riferimento alle assunzioni del personale destinato allo svolgimento delle funzioni in materia di istruzione pubblica e del settore sociale"»), del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento), convertito in legge 26 aprile 2012, n. 44, che ne hanno variato il contenuto complessivo.



L'articolato *ius superveniens* non ha comportato, tuttavia, rilevanti modifiche ai termini delle questioni sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri poiché nelle formulazioni normative succedutesi nel tempo permangono - con modalità applicative tutte inconciliabili con alcune delle norme regionali impugnate - la regola limitativa delle assunzioni di personale, invocata dal ricorrente e contestata, quanto alla sua applicabilità alla fattispecie in esame, dalla Regione. Ne consegue che la questione risulta del pari pertinente, sia in riferimento alla precedente che alle intermedie ed alla vigente formulazione dell'art. 76, comma 7.

6.- Nel merito, la ricorrente prospetta tre diversi gruppi di questioni di legittimità costituzionale: il primo ed il terzo presentano come riferimento l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto risulterebbero violati i principi di coordinamento della finanza pubblica espressi da due distinte norme interposte, individuate rispettivamente nell'art. 76, comma 7, del d.l. n. 112 del 2008, convertito in legge n. 133 del 2008 (della cui complessa evoluzione si è dato conto precedentemente), e nell'art. 6, comma 2, del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito in legge n. 112 del 2010. Il secondo inerisce alla pretesa violazione dell'art. 97, terzo comma, Cost. in quanto non sarebbero state rispettate le regole di accesso all'impiego pubblico mediante concorso.

7.- Le questioni relative agli impugnati artt. 5, comma 2, 6, commi 3, 4, 6 e 7 e 15, comma 4, della legge regionale n. 17 del 2011 sono fondate in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. ed alla norma interposta invocata.

7.1.- L'art. 76, comma 7, del d.l. n. 112 del 2008, convertito in legge n. 133 del 2008, dispone che, quando le spese di personale per gli enti locali e per le camere di commercio superano il 50 per cento (al momento della proposizione del ricorso la norma prevedeva il 40 per cento) delle spese correnti, gli enti in questione non possono procedere a nuove assunzioni, a qualsiasi titolo e con qualsiasi tipologia contrattuale; quando invece l'incidenza delle spese di personale è pari o inferiore al 35 per cento delle spese correnti, sono consentite deroghe parziali in relazione al turn-over.

Tale disposizione ha natura di principio di coordinamento della finanza pubblica, come già riconosciuto dalla giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 148 del 2012 e n. 108 del 2011).

L'impugnato art. 5, comma 2, della stessa legge regionale prevede una deroga implicita al principio espresso dal comma 1 del medesimo art. 5, secondo cui le Istituzioni sottoposte al riordino, fino alla trasformazione in ASP ovvero in fondazioni o associazioni, non possono procedere all'ampliamento della dotazione organica né all'assunzione di personale a tempo indeterminato per i posti vacanti in organico. In particolare, la disposizione riconosce alle IPAB la possibilità di assunzione in presenza di condizioni del tutto diverse e non compatibili con quelle specificate dalla norma interposta: oltre all'introduzione della fattispecie derogatoria inerente a profili professionali previsti da specifiche normative, collega la menzionata deroga al semplice presupposto che l'assunzione comporti invarianza di spesa rispetto a quella sostenuta nell'esercizio precedente alla data di entrata in vigore della legge regionale stessa e al fatto che la nuova spesa risulti compatibile con le disponibilità di bilancio.

Preso atto dell'inconciliabilità tra le due disposizioni, non superabile nemmeno attraverso un'interpretazione sistematica delle norme impugnate, dirimente ai fini del decidere appare la riconducibilità o meno delle Istituzioni sottoposte al riordino all'ambito soggettivo di applicazione della disciplina contenuta nell'art. 76, comma 7.

Sulla natura delle IPAB esiste in dottrina ed in giurisprudenza uno storico dibattito, via via alimentato e condizionato dalle modifiche normative succedutesi nella disciplina delle stesse. Anche questa Corte ha avuto modo di rilevare la peculiarità di detti enti (sentenza n. 173 del 1981) e del loro regime giuridico, caratterizzato dall'intrecciarsi «di una intensa disciplina pubblicistica con una notevole permanenza di elementi privatistici, il che conferisce ad esse una impronta assai peculiare rispetto ad altre istituzioni pubbliche» (sentenza n. 195 del 1987), giungendo ad affermare che «devesi convenire con quella dottrina che parla di una assoluta tipicità di questi particolari enti pubblici, in cui convivono forti poteri di vigilanza e tutela pubblica con un ruolo ineliminabile e spesso decisivo della volontà dei privati, siano essi i fondatori, gli amministratori o la base associativa» (sentenza n. 396 del 1988).

L'importanza rivestita in un lungo arco temporale da tali Istituzioni di natura pubblica, la rilevanza degli statuti e delle tavole di fondazione, peraltro notevolmente eterogenei, ed i poteri di vigilanza e di tutela pubblica inducono ad affermare un'indubbia peculiarità di questo genere di soggetti, non catalogabili in precise categorie di enti pubblici. In questa sede, tuttavia, è utile sottolineare come l'evidenziata peculiarità delle IPAB non impedisca la riconducibilità delle stesse alle regole degli enti locali, quanto alla specifica disciplina della spesa ed, in particolare, di quella - di carattere rigido - concernente il personale. La disposizione interposta costituita dall'art. 76, comma 7, si riferisce all'intero complesso delle funzioni amministrative ascrivibili alle competenze delle autonomie locali, come testimonia l'inserimento, nel calcolo degli oneri del personale, della spesa sostenuta anche dalle società partecipate che integrano, sotto questo profilo, l'attività degli enti azionisti.

Nella prospettiva della finanza pubblica allargata, d'altronde, la presenza di enti già impegnati nel settore dei servizi sociali - nel quale operano parallelamente agli enti locali - e per di più soggetti ad un riordino che ne determina l'integrazione funzionale a livello infraregionale, comporta la necessità di un coordinamento complessivo onde evitare che il riordino possa diventare occasione per il superamento di quei limiti di spesa di personale, che il legislatore vede con notevole preoccupazione nel particolare momento storico in cui cade il riassetto.



Proprio la natura finanziaria strutturale dei principi richiamati nell'art. 76, comma 7, del d.l. n. 112 del 2008 induce a ritenere che agli stessi parametri sia soggetta la gestione delle IPAB, soprattutto nel momento transitorio del trapasso dalle vecchie Istituzioni alle nuove Aziende.

Per questi motivi, la questione sollevata dal Presidente del Consiglio in merito all'art. 5, comma 2, della legge della Regione Abruzzo n. 17 del 2011 deve ritenersi fondata, con conseguente accoglimento del ricorso sul punto.

7.2.- Analoghe considerazioni riguardano la censura sollevata nei confronti dell'art. 15, comma 4, della legge regionale impugnata, secondo cui in sede di prima applicazione, e comunque fino all'approvazione del regolamento delle costituite ASP, queste ultime possono procedere a selezioni di personale in presenza di carenze correlate ad effettive esigenze di assicurare il regolare svolgimento delle attività statutarie. Poiché, per quel che riguarda le modalità attuative, l'art. 15, comma 4, richiama l'art. 5, comma 2, precedentemente esaminato, dall'illegittimità di quest'ultimo deriva quella della norma in esame, sebbene essa si riferisca ad un ente, l'ASP, diverso dalle IPAB. Anche in questo caso non si rinviene un'univoca classificazione di tale nuova tipologia di aziende, che mutuano caratteri misti e peculiari sia dalle disciolte Istituzioni che dal contesto programmatico ed operativo in cui vengono inserite. Le accomuna alle IPAB la natura di ente pubblico, le differenzia certamente da esse il carattere imprenditoriale dell'attività esercitata, improntata a criteri di economicità anche se non rivolta a fini di lucro. Nondimeno, le stesse ragioni sistematiche che inducono a ricomprendere la gestione delle IPAB nel complesso della finanza pubblica allargata ed a sottoporle a coordinamento riguardano anche le ASP, per le quali si accentua l'integrazione nella programmazione e nella gestione dei servizi sociali su base locale nonché l'esigenza che detta integrazione si ispiri a criteri di efficienza ed economicità. Ciò comporta la conseguente preclusione normativa ad un loro utilizzo che possa concretarsi in strumento elusivo dei limiti di spesa corrente ed, in particolare, di quella rigida di personale, il cui contenimento il legislatore concepisce come misura strutturale per il risanamento dei conti pubblici nella loro consolidata consistenza.

Anche il regime delle assunzioni delle ASP deve dunque rispettare i limiti prescritti dall'art. 76, comma 7, del d.l. n. 112 del 2008, risultando conseguentemente illegittima la prescrizione contenuta nell'art. 15, comma 4, della legge regionale impugnata.

7.3.- Ad analoga conclusione si perviene con riguardo ai commi 3 e 4 dell'art. 6 della medesima legge.

Dette disposizioni, con riferimento al caso di estinzione delle IPAB, prescrivono che, fino alla costituzione delle ASP, il personale dipendente ed i patrimoni delle Istituzioni siano assegnati temporaneamente ai Comuni nei quali risultano ubicate le strutture attraverso cui esse perseguivano i loro fini istituzionali; ciò con l'obbligo di successivo conferimento alle ASP territorialmente competenti (art. 6, comma 3). In particolare, fino alla costituzione delle Aziende il personale dipendente di ruolo delle Istituzioni estinte è assegnato, in via temporanea ed in posizione soprannumeraria rispetto alla dotazione organica, al Comune affidatario delle procedure di estinzione (art. 6, comma 4).

Secondo la Regione le prescrizioni in esame sarebbero perfettamente in linea con i principi contenuti nella legge 8 novembre 2000, n. 328 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali) e nel d.lgs. n. 207 del 2001 ed, in ogni caso, l'assegnazione temporanea del personale non costituirebbe "assunzione", secondo l'accezione giuridica che questo termine riveste.

L'assunto non è condivisibile.

La posizione soprannumeraria, infatti, non può evitare l'incremento degli oneri del personale e la violazione delle percentuali in relazione alle quali l'art. 76, comma 7, del d.l. n. 112 del 2008 fissa i limiti strutturali per la gestione di detta categoria di spesa. Né può ritenersi che la temporanea assegnazione al Comune, pur in difetto di specifica previsione, debba avvenire nei limiti di compatibilità con le percentuali indicate dal parametro interposto, come dedotto dalla Regione, atteso che le norme regionali nulla dispongono per il caso in cui ciò non sia possibile a causa dell'eccessivo numero di unità di personale eventualmente interessate, implicitamente disponendone il transito integrale, quale che sia il contingente coinvolto.

Nel caso in esame non è revocabile in dubbio la piena operatività dell'art. 4, comma 1, del d.lgs. n. 207 del 2001, che dispone il subentro delle Aziende in tutti i rapporti attivi e passivi delle disciolte od estinte IPAB, e dell'art. 4, comma 3, dello stesso decreto, secondo cui l'attuazione del riordino non costituisce causa di risoluzione del rapporto di lavoro con il personale dipendente: non è in contestazione la volontà del legislatore statale di salvaguardare i livelli occupazionali, garantendo la continuità dei rapporti di lavoro. Anzi, il principio di continuità invocato dalla Regione non riguarda soltanto i rapporti di lavoro con il personale delle IPAB estinte, ma la stessa gestione dei servizi che il legislatore assegna alle istituende ASP.

Tuttavia, mentre la successione nei rapporti attivi e passivi viene sancita dal legislatore statale per quel che concerne il passaggio alle nuove Aziende, analoga previsione manca con riferimento ai Comuni, cui è semplicemente assegnato un ruolo gestionale nelle operazioni amministrative propedeutiche alla creazione ed al subentro delle ASP.

Il principio di successione e di mantenimento dei rapporti di lavoro può pertanto essere invocato soltanto in riferimento al subentro delle ASP e non in ordine al transito temporaneo nei Comuni, non contemplato dalla normativa statale.



Poiché, dunque, l'assegnazione temporanea del personale al Comune come momento attuativo del processo di riordino delle Istituzioni non trova fondamento legittimante nel d.lgs. n. 207 del 2001, il relativo onere non attiene ai rapporti di successione passiva e deve essere considerato quale mero fattore di incremento della spesa di personale, finendo in tal modo per collidere con i rigorosi precetti contenuti nell'art. 76, comma 7, del d.l. n. 112 del 2008 e con le percentuali costituenti parametro di contenimento della spesa pubblica per la categoria in esame. Pertanto, l'art. 6, commi 3 e 4, della legge impugnata è costituzionalmente illegittimo per contrasto con la suddetta norma interposta e, dunque, con l'art. 117, terzo comma, Cost.

7.4.- I commi 6 e 7 dell'art. 6 non presentano profili di diretta interferenza con la norma interposta invocata dall'Avvocatura dello Stato poiché dispongono il trasferimento ai Comuni, con obbligo di successivo conferimento al patrimonio indisponibile dell'ASP territorialmente competente, delle strutture già destinate ad attività socio-assistenziali e socio-educative delle Istituzioni infraregionali aventi sede legale in altra Regione.

Tuttavia, trasferire al Comune strutture prive del personale che le utilizza renderebbe improduttiva e disfunzionale l'operazione, anche in considerazione del rilievo che nessuna norma autorizza il Comune stesso a gestioni stralcio, in attesa del subentro delle ASP. In tal modo, anche il principio di continuità dei servizi invocato dalla Regione non sarebbe salvaguardato, risultando assolutamente inutile ed irragionevole il passaggio temporaneo di tali cespiti patrimoniali nella sfera giuridica dell'ente locale. Pertanto, in considerazione dell'inscindibile connessione funzionale esistente tra i commi 3 e 4 dell'art. 6 afferenti al personale e le due disposizioni in esame, l'illegittimità costituzionale dei primi deve estendersi in via consequenziale alle seconde, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953 (*ex plurimis*, sentenza n. 131 del 2012).

Restano assorbite le ulteriori censure formulate con riguardo alle norme in esame.

8.- Quanto alle residue questioni di legittimità costituzionale proposte in riferimento agli artt. 97, terzo comma, e 117, terzo comma, Cost. in relazione all'art. 76, comma 7, del d.l. n. 112 del 2008, nessuna di esse è fondata.

8.1.- In particolare, l'art. 5, comma 1, e l'art. 15, comma 3, entrambi impugnati, sanciscono il divieto di ampliamento delle dotazioni organiche e di assunzione di personale a tempo indeterminato per posti vacanti in organico, sia per le IPAB sottoposte a riordino che per le istituende ASP.

Alla stregua di tale contenuto normativo non è configurabile una violazione dell'art. 97, terzo comma, Cost., unico parametro invocato con riguardo a dette norme.

8.2.- Neanche le censure proposte nei confronti dell'art. 6, comma 5, sono fondate, né in riferimento all'art. 97, terzo comma, Cost. né in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

La disposizione, infatti, si limita a disciplinare e specificare gli adempimenti propedeutici al riordino già elencati all'art. 4, comma 1, della medesima legge regionale n. 17 del 2011. Tali incombenzi consistono in una serie di operazioni indispensabili al riordino, quali la ricognizione delle situazioni giuridiche pendenti; dei saldi di tesoreria; del patrimonio mobiliare ed immobiliare; del personale già in servizio.

Non è dato vedere sotto quale prospettiva dette prescrizioni, finalizzate a raggiungere gli scopi previsti dalla normativa statale e da quella regionale, risultino lesive del principio di coordinamento della finanza pubblica espresso dall'art. 76, comma 7, del d.l. n. 112 del 2008 e del dettato dell'art. 97, terzo comma, Cost.

Anche in relazione all'esposta censura la questione deve dunque essere dichiarata non fondata.

9.- La questione sollevata nei confronti dell'art. 11, commi 8 e 9, della legge regionale n. 17 del 2011, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. ed alla norma interposta costituita dall'art. 6, comma 2, del d.l. n. 78 del 2010, convertito in legge n. 122 del 2010, è fondata.

Quest'ultima disposizione afferma in modo incontrovertibile il principio di gratuità della partecipazione ad organi di enti che «comunque ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche».

Essa si inquadra nelle misure di coordinamento della finanza pubblica ed assume una posizione autonoma e distinta dalle altre norme di analoga natura contenute nel medesimo art. 6, in ordine alle quali questa Corte ha avuto modo di affermare che l'articolo stesso «al fine di ridurre il costo degli apparati amministrativi, ha prescritto un taglio, secondo percentuali prestabilite, di numerose voci di spesa proprie delle amministrazioni statali, stabilendo altresì, al comma 20, che le singole disposizioni con cui tali tagli sono stati indicati nel corpo dello stesso art. 6 costituiscono principi di coordinamento della finanza pubblica per Regioni, Province autonome ed enti del Servizio sanitario nazionale» (sentenza n. 182 del 2011) e che «Il legislatore statale può, con una disciplina di principio, legittimamente imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti» (sentenza n. 132 del 2012).

Pur inserendosi in un contesto autonomo e distinto, sia sotto il profilo soggettivo che funzionale, dai restanti commi dell'articolo precedentemente evocato dalle richiamate sentenze, il parametro interposto di cui all'art. 6, comma 2,



prima parte, del d.l. n. 78 del 2010 è anch'esso infatti norma di coordinamento della finanza pubblica ed, in quanto tale, indefettibile riferimento per la legislazione regionale. Detta norma si ispira alla finalità di contenimento dei costi della politica e degli apparati amministrativi così come il successivo comma 3 del medesimo art. 6, ma si differenzia da quest'ultimo sia sotto il profilo soggettivo che oggettivo.

Per quel che riguarda il profilo soggettivo, occorre rilevare come la prima parte del comma 2 («A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto la partecipazione agli organi collegiali, anche di amministrazione, degli enti, che comunque ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche, nonché la titolarità di organi dei predetti enti è onorifica; essa può dar luogo esclusivamente al rimborso delle spese sostenute ove previsto dalla normativa vigente; qualora siano già previsti i gettoni di presenza non possono superare l'importo di 30 euro a seduta giornaliera») si riferisca in generale agli enti fruitori di contributi a carico delle finanze pubbliche mentre l'ultimo periodo ne delimita l'ambito in senso negativo, escludendo espressamente l'operatività della norma nei confronti degli «enti previsti nominativamente dal decreto legislativo n. 300 del 1999 e dal decreto legislativo n. 165 del 2001, e comunque alle università, enti e fondazioni di ricerca e organismi equiparati, alle camere di commercio, agli enti del Servizio sanitario nazionale, agli enti indicati nella tabella C della legge finanziaria ed agli enti previdenziali ed assistenziali nazionali, alle ONLUS, alle associazioni di promozione sociale, agli enti pubblici economici individuati con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze su proposta del Ministero vigilante, nonché alle società».

Le ASP, in quanto enti infraregionali connotati da una gestione di tipo imprenditoriale delle proprie risorse secondo criteri di economicità (art. 6, comma 1, del d.lgs. n. 207 del 2001 ed art. 7, comma 1, della legge regionale impugnata), non rientrano tra gli enti esclusi dall'applicazione del principio di gratuità, non essendo comprese nelle tipologie individuate per relationem mediante i richiami normativi operati dalla norma interposta e neppure tra quelli espressamente menzionati.

Anche sotto l'aspetto oggettivo, la fattispecie in esame rientra nella prescrizione dell'art. 6, comma 2, prima parte, del d.l. n. 78 del 2010. In particolare, non può essere condivisa la tesi della resistente, secondo cui la legge regionale impugnata non prevederebbe ipotesi di ricezione di «contributi a carico delle finanze pubbliche».

Diversi elementi, sia testuali che conseguenti all'interpretazione sistematica delle norme in materia, inducono a ritenere il contrario.

Anzitutto occorre rilevare come nella locuzione generale di enti «che comunque ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche» rientrino non solo quelli che ricevono erogazioni finanziarie bensì tutti quelli che ricevono qualunque beneficio in risorse pubbliche, in grado di incrementare le componenti attive del bilancio dell'ente destinatario o di diminuirne quelle passive. In proposito non v'è dubbio che le costituenti ASP ricevano diversi cespiti di natura pubblica, sia di carattere finanziario che patrimoniale. Il decreto legislativo di riordino n. 207 del 2001, infatti, prevede all'art. 4, comma 1, che «Le istituzioni riordinate in aziende di servizi o in persone giuridiche private a norma del presente decreto legislativo conservano i diritti e gli obblighi anteriori al riordino. Esse subentrano in tutti i rapporti attivi e passivi delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza di cui alla legge 17 luglio 1890, n. 6972, dalle quali derivano». Pertanto sia i cespiti immobiliari che i contributi ed i finanziamenti già attribuiti dalle pubbliche amministrazioni rientrano nelle operazioni di successione.

Inoltre, le operazioni di trasformazione delle IPAB in ASP sono incentivate dal legislatore nel rispetto della finalità di attuare il processo di riorganizzazione: così gli atti relativi al riordino sono ad esempio esenti dalle imposte di registro, ipotecarie e catastali (art. 4, comma 4, del d.lgs. n. 207 del 2001).

Con riguardo all'aspetto strettamente finanziario non può ignorarsi come esse acquisiscano le dotazioni di cassa delle preesistenti IPAB, alle quali hanno indubbiamente concorso i contributi regionali ad esse precedentemente spettanti per effetto delle leggi della Regione Abruzzo 2 ottobre 1998, n. 110, recante «Norme sulle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (I.P.A.B.) aventi sede ed operanti nel territorio regionale» (art. 9, commi 1 e 2: «1. La Regione eroga contributi a favore delle I.P.A.B. al fine di favorire il miglioramento dei servizi erogati agli utenti. 2. A tale scopo vengono stanziati nel bilancio regionale fondi per l'erogazione di: a) contributo in c/capitale per costruzioni e ristrutturazioni fabbricati; b) contributi in interessi su mutui per gli interventi di cui sopra; c) contributi per riqualificazione e formazione del personale; d) garanzie per i mutui CC.DD.PP.»), e 29 novembre 1999, n. 125, recante «Interventi per l'attivazione di R.S.A. pubbliche» (art. 2, comma 3: «Ai fini del finanziamento dei predetti adeguamenti - ossia, per adeguare le strutture delle IPAB che svolgono in via prevalente attività socio-sanitaria di assistenza ad anziani non autosufficienti, disabili o inabili comunque denominati -, si provvede con le risorse stanziare nel bilancio regionale di cui al successivo art. 7 nonché, con parte del risparmio ottenuto dalla decurtazione del 13% del tetto di spesa per l'acquisto di prestazioni dalle strutture private accreditate, al sensi della L.R. n. 37/1999»).

L'erogazione di tali contributi rimane confermata fino al completamento del riordino delle Istituzioni (art. 21, comma 4, della legge regionale impugnata). A sua volta, il d.lgs. n. 207 del 2001 dispone che le Regioni definiscano «le risorse regionali eventualmente disponibili per potenziare gli interventi e le iniziative delle istituzioni nell'ambito della rete dei servizi» (art. 2, comma 2, lettera c) e che, per «incentivare e potenziare la prestazione di servizi alla persona nelle forme dell'azienda pubblica di servizi alla persona» stabiliscano «i criteri per la corresponsione di contributi ed



incentivi alle fusioni di più istituzioni» (art. 19, comma 1), eventualmente anche disciplinando procedure semplificate di fusione ed istituendo forme di incentivazione mediante iscrizione nel proprio bilancio di un apposito fondo cui destinare una quota delle risorse di cui all'art. 4 - rubricato «Sistema di finanziamento delle politiche sociali» - di cui alla legge n. 328 del 2000 (art. 19, comma 2).

La stessa legge regionale n. 17 del 2011 prevede l'inserimento delle ASP nel sistema integrato di interventi e servizi sociali realizzato sul territorio regionale (art. 1, comma 3) e la legge n. 328 del 2000 precisa che «la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali si avvale di un finanziamento plurimo a cui concorrono, secondo competenze differenziate e con dotazioni finanziarie afferenti ai rispettivi bilanci» gli enti locali, le Regioni e lo Stato (art. 4, comma 1).

Inoltre, l'art. 6, comma 1, del d.lgs. n. 207 del 2001 prevede che l'ASP «informa la propria attività di gestione a criteri di efficienza, efficacia ed economicità, nel rispetto del pareggio di bilancio da perseguire attraverso l'equilibrio dei costi e dei ricavi, in questi compresi i trasferimenti» effettuati dalle pubbliche amministrazioni, mentre l'art. 14, comma 1, lettera e), dello stesso decreto prevede la redazione di un piano di valorizzazione del patrimonio immobiliare anche attraverso eventuali dismissioni, evidentemente produttive di corrispettivi finanziari.

Dal punto di vista più specificamente patrimoniale l'art. 7, commi 4, 6 e 7, della legge regionale n. 17 del 2011 prevede che i Comuni, nella fase di costituzione delle ASP, assicurino «il necessario apporto patrimoniale», sia in sede di confluenza nei nuovi soggetti degli organismi comunali preposti ai servizi alla persona (comma 4), sia in caso di partecipazione volontaria (comma 6), sia in caso di conferimento alle ASP di beni già trasferiti ai Comuni a seguito di pregresse estinzioni (comma 7).

Sotto il profilo sistematico non è altresì indifferente, ai fini della qualificazione della natura pubblica delle risorse gestite dalle ASP, il regime di controllo e vigilanza sulle aziende stesse, attribuito al competente servizio dell'assessorato regionale (art. 18 della legge regionale) ed il potere sostitutivo della Regione, di cui all'art. 19 della stessa legge impugnata.

Alla luce delle esposte ragioni deve ritenersi che al presidente e ai consiglieri di amministrazione delle ASP si applichi l'art. 6, comma 2, prima parte, del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito in legge n. 122 del 2010, e che, pertanto, l'esercizio delle loro cariche sia gratuito, potendosi dar luogo esclusivamente al rimborso delle spese sostenute ove previsto dalla normativa vigente. Ne deriva l'illegittimità dell'art. 11, commi 8 e 9, della legge regionale n. 17 del 2011 - in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. - che prevede la corresponsione di un'indennità agli organi suddetti, con conseguente accoglimento del ricorso anche sotto questo profilo.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 5, comma 2, 6, commi 3, 4, 6 e 7, 15, comma 4, e 11, commi 8 e 9, della legge della Regione Abruzzo 24 giugno 2011, n. 17, che reca «Riordino delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficienza (IPAB) e disciplina delle Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona (ASP)»;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 5, comma 1, 6, comma 5, e 15, comma 3, della medesima legge della Regione Abruzzo n. 17 del 2011, promosse, in riferimento agli artt. 97, terzo comma, e 117, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 giugno 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, *Presidente*

Aldo CAROSI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 27 giugno 2012.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI



## N. 162

*Sentenza 20 - 27 giugno 2012*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo amministrativo - Delega al Governo per il riordino del processo amministrativo - Oggetto della delega - Asserita genericità e indeterminatezza - Insussistenza - Non fondatezza della questione.**

- Legge 18 giugno 2009, n. 69, art. 44.
- Costituzione, art. 76.

**Processo amministrativo - Decreto legislativo adottato in attuazione della delega al Governo per il riordino del processo amministrativo - Controversie in materia di sanzioni irrogate dalla Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB) - Attribuzione alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, con cognizione estesa al merito, e alla competenza funzionale del TAR Lazio, sede di Roma, anziché alla giurisdizione ordinaria - Inosservanza, da parte del legislatore delegato, del criterio direttivo secondo cui il riordino doveva tener conto della giurisprudenza delle sezioni unite civile della Corte di cassazione, formatasi specificamente sul punto - Vizio di eccesso di delega - Illegittimità costituzionale in parte qua - Assorbimento di ulteriori profili.**

- D.lgs. 2 luglio 2010, n. 104, artt. 133, comma 1, lett. *l*), 135, comma 1, lett. *c*), e 134, comma 1, lett. *c*).
- Costituzione, art. 76 (artt. 3, 103, primo comma, 113, primo comma, 111, commi secondo, settimo e ottavo).

**Processo amministrativo - Decreti legislativi adottati in attuazione della delega al Governo per il riordino del processo amministrativo - Controversie in materia di sanzioni irrogate dalla Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB) - Abrogazione delle disposizioni che attribuivano alla Corte d'appello la competenza funzionale in materia di sanzioni inflitte dalla CONSOB - Inosservanza, da parte del legislatore delegato, del criterio direttivo secondo cui il riordino doveva tener conto della giurisprudenza delle sezioni unite civile della Corte di cassazione, formatasi specificamente sul punto - Vizio di eccesso di delega - Illegittimità costituzionale - Reviviscenza delle disposizioni illegittimamente abrogate - Assorbimento di ulteriori profili.**

- D.lgs. 2 luglio 2010, n. 104, Allegato n. 4, art. 4, comma 1, n.19), nella parte in cui abroga l'art. 187-septies, comma 4, del d.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58.
- Costituzione, art. 76 (artt. 3, 103, primo comma, 113, primo comma, 111, commi secondo, settimo e ottavo).

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Alfonso QUARANTA;

*Giudici :* Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, 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 133, comma 1, lettera *l*), 134, comma 1, lettera *c*), e 135, comma 1, lettera *c*), del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), dell'art. 4, comma 1, numero 19), dell'Allegato numero 4, del medesimo d.lgs. n. 104 del 2010, e dell'art. 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile), promosso dalla Corte d'appello di Torino nel procedimento vertente tra INPROGRAMME s.a.s. ed altri e la Commissione nazionale per le società e la borsa (d'ora in poi, CONSOB) con ordinanza del 25 marzo 2011, iscritta al n. 220 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 45, prima serie speciale, dell'anno 2011.



Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;  
udito nella camera di consiglio del 21 marzo 2012 il Giudice relatore Marta Cartabia.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza emessa dalla Corte d'appello di Torino, in data 25 marzo 2011, nel procedimento civile promosso da INPROGRAMME s.a.s., A.C. e P.D. contro la Commissione nazionale per le società e la borsa (d'ora in poi, CONSOB), è stata sollevata questione di legittimità costituzionale dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile), nonché degli artt. 133, comma 1, lettera *l*), 134, comma 1, lettera *c*), e 135, comma 1, lettera *c*), del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), «nella parte in cui attribuiscono alla giurisdizione esclusiva amministrativa in generale, e del T.A.R. Lazio - sede di Roma in specie», le controversie relative alle sanzioni amministrative irrogate dalla CONSOB. Inoltre, è stata contestualmente sollevata questione di legittimità costituzionale dell'articolo 4, comma 1, numero 19), dell'Allegato numero 4, del medesimo d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), nella parte in cui abroga l'art. 187-septies, comma 4, del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52). Secondo il giudice rimettente, tali disposizioni sarebbero configgenti con gli artt. 3, 76, 103, primo comma, 113, primo comma, 111, commi secondo, settimo e ottavo, della Costituzione.

2.- Il giudice *a quo* osserva, in particolare, che nel procedimento civile pendente è stata impugnata la delibera della CONSOB, adottata il 1° settembre 2010 e notificata in data 9 settembre 2010, che ha irrogato ad A.C. e a P.D. sanzioni amministrative pecuniarie e accessorie ai sensi degli artt. 187-ter e 187-quater, del d.lgs. n. 58 del 1998, con contestuale ingiunzione di pagamento delle somme ai medesimi e a INPROGRAMME s.a.s. di Castelli Antonio & C., quale società obbligata in solido. I fatti generatori della sanzione erano costituiti, nella ricostruzione offerta dall'ordinanza di rimessione, da una serie di operazioni "a doppio incrocio" svoltesi tra il 19 febbraio e il 30 maggio 2007, mentre i ricorsi contro la delibera sono stati depositati in data 8 novembre 2010. In data 16 settembre 2010 - quindi dopo la notifica del provvedimento che aveva irrogato le sanzioni, ma prima del deposito dei ricorsi - è entrato, peraltro, in vigore il codice del processo amministrativo approvato con il d.lgs. 2 luglio 2010 n. 104, il cui art. 133, comma 1, lettera *l*) ha devoluto alla «giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, salve ulteriori previsioni di legge (...) le controversie aventi ad oggetto tutti i provvedimenti, compresi quelli sanzionatori ed esclusi quelli inerenti ai rapporti di impiego privato, adottati (...) dalla Commissione nazionale per le società e la borsa». Più specificamente il successivo art. 135, comma 1, lettera *c*), ha attribuito alla «competenza inderogabile del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sede di Roma, (...) le controversie di cui all'art.133, comma 1, lettera *l*)», in riferimento alle quali il precedente art. 134, comma 1, lettera *c*), attribuiva al giudice amministrativo la «cognizione estesa al merito» nelle controversie aventi ad oggetto le sanzioni pecuniarie la cui contestazione è devoluta alla giurisdizione amministrativa, comprese quelle applicate dalle Autorità indipendenti. Coerentemente con simili disposizioni, l'art. 4, numero 19), dell'Allegato numero 4, del d.lgs. n. 104 del 2010 ha abrogato l'art. 187-septies, comma 4, del d.lgs. n. 58 del 1998, che attribuiva alla Corte d'appello la competenza funzionale in materia di sanzioni inflitte dalla CONSOB.

3.- In punto di rilevanza della questione, il giudice *a quo* osserva che, ai sensi dell'art. 5 del codice di procedura civile, il momento determinante per individuare la giurisdizione e la competenza è costituito da quello di proposizione della domanda, che nella specie cade in data 8 novembre 2010, data in cui già erano entrate in vigore le disposizioni sopra menzionate, che attribuiscono alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo e alla competenza funzionale del TAR Lazio, sede di Roma, la cognizione delle controversie aventi ad oggetto i provvedimenti sanzionatori in esame. A fronte di un dato normativo di simile chiarezza, secondo il rimettente, risulta preclusa qualsiasi interpretazione costituzionalmente orientata e, d'altro canto, dalla soluzione della questione di legittimità costituzionale delle disposizioni impugnate dipende la declinatoria della giurisdizione (ove la questione sia ritenuta infondata) ovvero la pronuncia nel merito sulla domanda di annullamento delle sanzioni (ove la questione sia ritenuta fondata). Sulla scorta di tali considerazioni la Corte d'appello di Torino ritiene sussistente la rilevanza della questione nel procedimento *a quo*.



4.- In punto di non manifesta infondatezza della denunciata illegittimità costituzionale, il giudice rimettente ritiene che le disposizioni censurate violino gli artt. 76, 103, primo comma, 113, primo comma, 111, secondo, settimo e ottavo comma, e 3 Cost.

4.1.- Con particolare riferimento alla ritenuta violazione dell'art. 76 della Costituzione, il giudice rimettente ritiene che le disposizioni censurate eccedano la delega conferita. Infatti, l'art. 44, commi 1 e 2, della legge n. 69 del 2009 delegava il Governo al «riassetto del processo» amministrativo (...) riordinando le norme vigenti sulla giurisdizione del giudice amministrativo, anche rispetto alle altre giurisdizioni», al fine di adeguare le medesime «alla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori». Tale direttiva deve interpretarsi, ad avviso del giudice *a quo*, nel senso che essa legittimi solo le modificazioni strumentali delle norme vigenti rispetto allo scopo di comporle in un testo normativo unitario, così come già precisato dalla giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 112 del 2008). Il nuovo codice amministrativo ha, invece, profondamente inciso sulla precedente ripartizione di giurisdizione e competenze, sottraendo importanti settori alle Corti d'appello e concentrandoli nella competenza funzionale e territoriale di un unico ufficio giurisdizionale amministrativo. Inoltre, in base alla delega si sarebbe dovuto procedere ad un adeguamento alla giurisprudenza della Corte costituzionale che, ad avviso del rimettente, avrebbe già statuito l'illegittimità costituzionale dell'assegnazione al giudice amministrativo di interi blocchi di materie (sentenza n. 204 del 2004). Il giudice rimettente rileva ulteriormente come, in base alla delega, si sarebbe dovuto attuare il principio della ragionevole durata del processo, mentre il legislatore delegato ha di fatto diminuito le possibilità di rapida decisione concentrando in un unico ufficio giudiziario (il TAR Lazio - sede di Roma) controversie prima distribuite tra le varie Corti d'appello italiane. Osserva poi il giudice rimettente che, ove si fosse inteso il riferimento, contenuto nel citato art. 44, comma 2, lettera *b*), numero 1), della legge di delega, al «riordino delle norme vigenti sulla giurisdizione del giudice amministrativo anche rispetto alle altre giurisdizioni», non già come una direttiva al legislatore delegato «entro il perimetro della delega di cui al comma precedente» (vale a dire il riassetto del processo avanti ai Tribunali amministrativi regionali e al Consiglio di Stato, al fine di adeguare le norme vigenti alla giurisprudenza della Corte costituzionale e di assicurare la concentrazione delle tutele), ma come «un'autonoma direttiva che concorresse a delimitare il perimetro stesso» della delega, allora si sarebbe dovuta ravvisare la violazione del canone di specificità della delega quale fissato dall'art. 76 Cost., con conseguente questione di illegittimità costituzionale al riguardo.

4.2.- In riferimento alla denunciata violazione degli artt. 103, primo comma, e 113, primo comma, della Costituzione, il giudice *a quo* osserva che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 204 del 2004, ha già fissato un triplice limite all'espansione della competenza del giudice amministrativo, precisando che ogni ulteriore ampliamento della sua giurisdizione esclusiva deve anzitutto riguardare materie particolari; in secondo luogo tali materie particolari debbono vedere la pubblica amministrazione agire in forza dei suoi poteri autoritativi, con conseguente insufficienza, ai fini del radicamento della giurisdizione del giudice amministrativo, sia della mera partecipazione della pubblica amministrazione al giudizio, sia del generico coinvolgimento di un pubblico interesse nella controversia; infine, si deve trattare comunque di ambiti in cui si verifica un intreccio di situazioni soggettive, interessi legittimi e diritti soggettivi. Nella specie, secondo il rimettente, mancherebbe proprio l'intreccio di situazioni soggettive, dato che in relazione al profilo della attività di vigilanza svolta dalla CONSOB - che per gli aspetti di discrezionalità amministrativa che la caratterizzano è soggetta giustificatamente alla giurisdizione amministrativa - il soggetto può vantare solo interessi legittimi, mentre in relazione al profilo sanzionatorio, significativamente attivabile anche su segnalazione di terzi e indipendentemente dall'attività di vigilanza, il sanzionato è titolare di diritti soggettivi.

Trattandosi di controversie aventi ad oggetto il profilo sanzionatorio di condotte realizzate da chiunque - e non solo da soggetti sottoposti alla vigilanza della CONSOB - deve osservarsi che l'atto sanzionatorio, dal lato dell'autorità indipendente, è caratterizzato dalla doverosità e che, dal lato del soggetto sanzionato, è invece caratterizzato dalla incidenza su posizioni di diritto soggettivo, ciò che non consentirebbe la devoluzione della giurisdizione al giudice amministrativo, secondo i criteri stabiliti nella citata sentenza della Corte costituzionale. La legge impugnata, ad avviso del rimettente, ha invece proceduto ad attribuire al giudice amministrativo una giurisdizione esclusiva soltanto *ratione personae*, cioè in quanto la CONSOB è parte della pubblica amministrazione, e non per il contenuto degli atti emanati. Quanto poi al bene giuridico protetto dalla sanzione, ovvero la tutela del mercato,



questo è ritenuto costituire solo un generico riferimento al pubblico interesse, invero sotteso a qualsiasi attività sanzionatoria, inidoneo a giustificare la sussistenza di una “speciale materia” da devolvere interamente alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, considerata l’esplicita previsione dell’art. 113, primo comma, della Costituzione sulla ripartizione di competenza tra giudice ordinario e giudice amministrativo, derogabile solo a fronte di evidenti ragioni di tutela del cittadino non ravvisabili nella specie. D’altro canto, poiché l’attività sanzionatoria doveva ritenersi esulare dalla materia della vigilanza (affidata a quell’autorità indipendente) e trattandosi di attività incidente esclusivamente sulla materia dei diritti soggettivi (così come ritenuto dal diritto vivente, quale espresso dalla Corte di cassazione, sezioni unite civili, 29 novembre 2007, n. 24816), neppure può configurarsi alcun intrinseco o inestricabile collegamento con pubblici interessi tale da poter configurare una “particolare materia” nella quale attribuire la giurisdizione agli organi di giustizia amministrativa anche sui diritti soggettivi, ai fini di quanto previsto dall’art. 103 della Costituzione.

4.3.- In riferimento alla ritenuta violazione dell’art. 111 della Costituzione, il rimettente osserva come l’art. 111, settimo comma, Cost. configuri un sistema giurisdizionale segnato dalla prevalenza istituzionale del giudice ordinario rispetto a quello amministrativo. In un tale sistema, la sottrazione alla giurisdizione di nomofilachia della Corte di cassazione di una materia, come quella in esame, che incide su diritti soggettivi, deve ritenersi violare l’art. 111, ottavo comma, della Costituzione, atteso il rilievo costituzionale del grado di legittimità come elemento integrante il canone del giusto processo (quale si ritiene affermato dalla Corte costituzionale nella motivazione della sentenza n. 170 del 2009), da garantire a tutela del diritto potenzialmente compromesso nella controversia, anch’esso di rilievo costituzionale, afferendo alla libertà di iniziativa economica ex art. 41, primo comma, della Costituzione. Inoltre, la concentrazione in un unico ufficio giudiziario (il TAR del Lazio - sede di Roma) delle controversie prima distribuite fra tutte le Corti di appello confligge, ad avviso del giudice *a quo*, con il canone della ragionevole durata del processo di cui all’art. 111, secondo comma, della Costituzione.

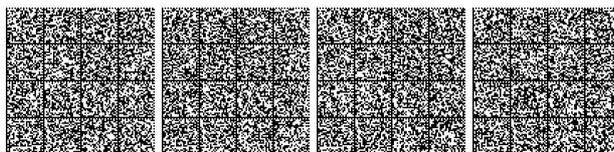
4.4.- In riferimento alla ritenuta violazione dell’art. 3 della Costituzione, è stata denunciata l’“irrazionale” disparità di trattamento cui viene ad essere sottoposta l’ipotesi in esame rispetto agli altri casi in cui la pubblica amministrazione svolge un’attività di vigilanza ed è altresì dotata di un potere sanzionatorio che si esplica nell’adozione di ordinanze-ingiunzione, impugnabili dinanzi al giudice ordinario ex art. 23 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), come avviene, ad esempio, in materia di giochi d’azzardo, di attività veterinaria o di lavoro subordinato.

4.5.- Per tutte le ragioni di cui sopra, il giudice *a quo* ha ritenuto rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità posta nei termini di cui sopra e, sospesi i procedimenti riuniti, ha ordinato la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, nonché la notifica dell’ordinanza alla Presidenza del Consiglio dei ministri e la comunicazione ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

5.- Con atto depositato in data 23 novembre 2011, si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, chiedendo che sia dichiarata l’inammissibilità per irrilevanza della questione relativa all’irragionevole durata del processo e l’infondatezza di tutte le altre questioni sollevate dalla Corte d’appello di Torino.

5.1.- In particolare, con riferimento alle censure relative all’irragionevole durata del processo ex art. 111, secondo comma, della Costituzione, per concentrazione della competenza funzionale in primo grado presso il TAR Lazio - sede di Roma, la difesa dello Stato ha osservato come la questione potrebbe assumere rilevanza solo in un giudizio vertente dinanzi al giudice amministrativo, mentre non ha nessuna utilità in un giudizio pendente dinanzi al giudice ordinario che, come nella specie, abbia sollevato questione di costituzionalità per conservare la sua giurisdizione. Conseguentemente la questione medesima dovrebbe dichiararsi inammissibile per irrilevanza nel giudizio *a quo*.

5.2.- In riferimento alle censure fondate sull’art. 76 della Costituzione, la difesa dello Stato ha osservato come la norma delegante contenga principi e criteri sufficientemente specifici, assegnando al legislatore delegato il compito di riordinare le norme sulla giurisdizione del giudice amministrativo, adeguandolo alla giurisprudenza delle giurisdizioni superiori e coordinandole con le altre giurisdizioni nella prospettiva tendenziale della concentrazione delle tutele. A questo proposito, si rimarca come la materia delle sanzioni pecuniarie agli intermediari finanziari avesse formato oggetto di una rilevante elaborazione giurisprudenziale, che riconosceva la giurisdizione ordinaria per le sanzioni e



la giurisdizione amministrativa (esclusiva, a partire dal d.lgs. 31 marzo 1998 n. 80 (Nuove disposizioni in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, di giurisdizione nelle controversie di lavoro e di giurisdizione amministrativa, emanate in attuazione dell'articolo 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59) in materia di provvedimenti di vigilanza adottati dalla CONSOB, evidenziando così una esigenza di ricomposizione e concentrazione delle tutele. Neppure, afferma l'Avvocatura dello Stato, si può fondatamente ritenere che le norme delegate abbiano ecceduto la delega, posto che la concentrazione presso un solo giudice (quello amministrativo) delle controversie in esame risponde proprio all'attuazione dei principi e dei criteri della delega, tenuto anche conto che il Consiglio di Stato già aveva riconosciuto l'intima connessione tra attività di vigilanza e attività sanzionatoria, reputando che l'attribuzione della giurisdizione esclusiva al giudice amministrativo dei provvedimenti in tema di vigilanza, quale operata dal d.lgs. n. 80 del 1998 e dalla legge 21 luglio 2000, n. 205 (Disposizioni in materia di giustizia amministrativa), avesse comportato l'abrogazione tacita dell'attribuzione al giudice ordinario della cognizione in tema di sanzioni pecuniarie prevista dagli artt. 187-septies e 195 del d.lgs. n. 58 del 1998 (sul punto si richiama la decisione del Consiglio di Stato, sezione VI, 13 maggio 2003, n. 2533). A fronte di tale situazione le norme delegate avrebbero quindi operato il coordinamento e la concentrazione delle tutele in precedenza controverse, imputandole tutte al giudice amministrativo.

5.3.- In riferimento alle censure fondate sulla violazione degli artt. 103 e 113 della Costituzione, la difesa dello Stato ha osservato come proprio i criteri enunciati dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 204 del 2004 portino alla concentrazione presso il giudice amministrativo della tutela dei diritti soggettivi degli operatori interessati, in quanto inseriti in un'attività riservata facente parte di un ordinamento sezionale che, pure nell'attività di vigilanza, coinvolge non solo interessi legittimi, ma anche diritti soggettivi - potendo la CONSOB intervenire sull'organizzazione e sul funzionamento delle imprese finanziarie e, quindi, sui loro diritti soggettivi connessi alla libertà di iniziativa economica. In tale ordinamento l'attività di vigilanza è legata da una connessione del tipo premessa-conseguenza all'attività sanzionatoria, dovendosi rilevare come l'eventuale estensione delle sanzioni a soggetti formalmente estranei all'ordinamento sezionale del mercato finanziario, si giustifichi proprio per la connessione dell'operato di tali soggetti (operatori abusivi) con i compiti di vigilanza della CONSOB e con l'interesse alla trasparenza e all'efficienza del mercato finanziario. Simile interesse, infatti, rimane lo stesso, sia che la violazione venga commessa da un operatore autorizzato, sia che venga commessa da un operatore abusivo.

5.4.- In riferimento alle censure fondate in relazione ai parametri costituzionali di cui agli artt. 111 e 3 della Costituzione, la difesa dello Stato ha osservato che tutte le volte in cui sia costituzionalmente giustificato, come nella specie, devolvere alla cognizione di ultima istanza del Consiglio di Stato una particolare materia, deve ritenersi di necessità legittima la riduzione, alle sole questioni di giurisdizione, dell'intervento della Cassazione, ciò in quanto la connotazione costituzionale del Consiglio di Stato come giurisdizione suprema integra quelle garanzie che risiedono, altrimenti, nel giudizio di legittimità della Cassazione.

#### *Considerato in diritto*

1.- Con ordinanza emessa in data 25 marzo 2011, la Corte d'appello di Torino ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile), nonché degli artt. 133, comma 1, lettera l), 134, comma 1, lettera c), 135, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), «nella parte in cui attribuiscono alla giurisdizione esclusiva amministrativa in generale, e del T.A.R. Lazio - sede di Roma in specie», le controversie relative alle sanzioni amministrative irrogate dalla Commissione nazionale per le società e la borsa (d'ora in poi, CONSOB). Inoltre, è stata contestualmente sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, numero 19), dell'Allegato numero 4, del medesimo d.lgs. n. 104 del 2010, nella parte in cui abroga l'art. 187-septies, comma 4, del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione



finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52), che attribuiva alla Corte d'appello la competenza funzionale in materia di sanzioni inflitte dalla CONSOB.

In particolare, il giudice rimettente, verificata la rilevanza delle questioni sottoposte all'esame della Corte, ritiene che tali disposizioni confliggano con gli artt. 3, 76, 103, primo comma, 113, primo comma, 111, commi secondo, settimo e ottavo, della Costituzione.

2.- Tali essendo le questioni proposte, occorre anzitutto ribadire quanto più volte affermato da questa Corte a proposito della «pregiudizialità logico-giuridica» delle censure riferite all'art. 76 Cost., «giacché esse investono il corretto esercizio della funzione legislativa e, quindi, la loro eventuale fondatezza eliderebbe in radice ogni questione in ordine al contenuto precettivo della norma in esame» (*ex plurimis*, sentenze n. 80 del 2012 e n. 293 del 2010). Pertanto, devono essere esaminate in primo luogo le questioni di legittimità costituzionale prospettate in relazione all'art. 76 Cost. e fra queste, seguendo la medesima linea di pregiudizialità logico-giuridica, quelle relative alla genericità e indeterminatezza della delega, indipendentemente dall'ordine seguito dal giudice rimettente.

3.- La Corte d'appello di Torino dubita, infatti, della legittimità costituzionale dell'art. 44 della legge n. 69 del 2009, recante delega al governo per il riassetto del processo davanti ai giudici amministrativi, in quanto tale delega sarebbe generica e indeterminata e non soddisferebbe pertanto i criteri stabiliti dall'art. 76 Cost.

La questione non è fondata.

La delega contenuta nella norma censurata ne definisce, conformemente a quanto previsto dall'articolo 76 della Costituzione, l'oggetto, indica un tempo limitato e certo per l'esercizio della stessa e determina i principi e i criteri direttivi, con indicazioni di contenuto idonee a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato, che, in ogni caso, è sempre garantita quando l'elaborazione di testi legislativi complessi viene affidata al Governo nella forma della delega legislativa (tra le molte sentenza n. 230 del 2010).

In particolare, rispetto alle censure mosse dal giudice rimettente, basti osservare il tenore testuale della disposizione sottoposta all'esame della Corte, che definisce l'oggetto della delega nei seguenti termini: delega «per il riassetto del processo dinanzi ai Tribunali amministrativi regionali e al Consiglio di Stato, al fine di adeguare le norme vigenti alla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori, di coordinarle con le norme del codice di procedura civile in quanto espressione di principi generali e di assicurare la concentrazione delle tutele». In riferimento ai principi e criteri direttivi, inoltre, ai fini che qui rilevano per l'esame della sollevata questione di illegittimità costituzionale, la delega specifica che il Governo deve «assicurare snellezza, concentrazione ed effettività della tutela, anche al fine di garantire la ragionevole durata del processo (...); disciplinare le azioni e le funzioni del giudice: 1. Riordinando le norme vigenti sulla giurisdizione del giudice amministrativo anche rispetto alle altre giurisdizioni; 2. Riordinando i casi di giurisdizione estesa al merito».

Complessivamente intesa, dunque, la delega, volta al riordino e alla razionalizzazione del processo amministrativo e ai necessari aggiustamenti del riparto di giurisdizione tra giudici ordinari e giudici amministrativi, risulta idonea a circoscrivere i pur necessari margini di discrezionalità del legislatore delegato.

La delega contenuta nell'art. 44 della legge n. 69 del 2009 deve pertanto ritenersi sufficientemente specifica e determinata secondo i canoni della giurisprudenza costituzionale relativa all'art. 76 Cost. (da ultimo sentenza n. 80 del 2012).

4.- Quanto ai decreti legislativi adottati in attuazione della delega sopramenzionata, il giudice rimettente dubita anzitutto della legittimità costituzionale del “combinato disposto” degli artt. 133, comma 1, lettera l), 134, comma 1, lettera c), e 135, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 104 del 2010, nella parte in cui attribuiscono alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, con cognizione estesa al merito, e alla competenza funzionale del TAR Lazio - sezione di Roma, le controversie in materia di sanzioni irrogate dalla CONSOB, per avere il legislatore delegato ecceduto dai limiti stabiliti dalla legge di delega (art. 44 della legge n. 69 del 2009), con conseguente violazione dell'art. 76 Cost. Contestualmente il giudice rimettente dubita della legittimità costituzionale anche dell'art. 4, comma 1, numero 19), dell'Allegato numero 4, del d.lgs. n. 104 del 2010, da intendersi censurato nella parte in cui abroga le previgenti disposizioni attributive della giurisdizione in materia alla Corte d'appello.

4.1.- Nel merito, la questione è fondata con riferimento al parametro di cui all'art. 76 Cost.



In riferimento alle deleghe per il riordino o il riassetto di settori normativi - tra le quali, come si è detto poco sopra, deve essere annoverata la delega contenuta nell'art. 44 della legge n. 69 del 2009 - questa Corte ha sempre inquadrato in limiti rigorosi l'esercizio, da parte del legislatore delegato, di poteri innovativi della normazione vigente, non strettamente necessari in rapporto alla finalità di ricomposizione sistematica perseguita con l'operazione di riordino o riassetto. La Corte ha sempre rimarcato che, a proposito di deleghe che abbiano ad oggetto la revisione, il riordino ed il riassetto di norme preesistenti, «l'introduzione di soluzioni sostanzialmente innovative rispetto al sistema legislativo previgente è (...) ammissibile soltanto nel caso in cui siano stabiliti principi e criteri direttivi idonei a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato», giacché quest'ultimo non può innovare «al di fuori di ogni vincolo alla propria discrezionalità esplicitamente individuato dalla legge-delega» (sentenza n. 293 del 2010), specificando che «per valutare se il legislatore abbia ecceduto [i] - più o meno ampi - margini di discrezionalità, occorre individuare la *ratio* della delega» (sentenza n. 230 del 2010).

Questi principi, costantemente affermati dalla giurisprudenza di questa Corte e ribaditi da ultimo nella sentenza n. 80 del 2012, impongono, nel caso di deleghe per il riordino o il riassetto normativo, un'interpretazione restrittiva dei poteri innovativi del legislatore delegato, da intendersi in ogni caso strettamente orientati e funzionali alle finalità esplicitate dalla legge di delega.

Alla luce di tali principi, in merito alla questione oggi all'esame della Corte, occorre ricordare che la delega - che deve essere qualificata come una delega per il riordino e il riassetto normativo - abilitava il legislatore delegato a intervenire, oltre che sul processo amministrativo, sulle azioni e le funzioni del giudice amministrativo anche rispetto alle altre giurisdizioni e in riferimento alla giurisdizione estesa al merito, ma sempre entro i limiti del riordino della normativa vigente; il che comporta di certo una capacità innovativa dell'ordinamento da parte del Governo delegato all'esercizio della funzione legislativa, da interpretarsi però in senso restrittivo e comunque rigorosamente funzionale al perseguimento delle finalità espresse dal legislatore delegante.

4.2.- In base alla delega conferitagli, il legislatore delegato, nel momento in cui interveniva in modo innovativo sul riparto di giurisdizione tra giudici ordinari e giudici amministrativi, doveva tenere conto della «giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori» nell'assicurare la concentrazione delle tutele, secondo quanto prescritto dalla legge di delega (art. 44, commi 1 e 2, della legge n.69 del 2009).

Attribuendo le controversie relative alle sanzioni inflitte dalla CONSOB, alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (con la competenza funzionale del TAR Lazio - sede di Roma, e con cognizione estesa al merito), il legislatore delegato non ha invece tenuto conto della giurisprudenza delle sezioni unite civili della Corte di cassazione, formatasi specificamente sul punto.

La Corte di cassazione ha, infatti, sempre precisato che la competenza giurisdizionale a conoscere delle opposizioni (art. 196 del d.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58) avverso le sanzioni inflitte dalla CONSOB ai promotori finanziari, anche di tipo interdittivo, spetta all'autorità giudiziaria ordinaria, posto che anche tali sanzioni, non diversamente da quelle pecuniarie, debbono essere applicate sulla base della gravità della violazione e tenuto conto dell'eventuale recidiva e quindi sulla base di criteri che non possono ritenersi espressione di discrezionalità amministrativa (Corte di cassazione, sezioni unite civili, 22 luglio 2004, n. 13703; nello stesso senso 11 febbraio 2003, n. 1992; 11 luglio 2001, n. 9383). Anche il Consiglio di Stato ha riconosciuto che, in punto di giurisdizione sulle controversie aventi per oggetto sanzioni inflitte dalla CONSOB, sussistessero precedenti giurisprudenziali nel senso della giurisdizione ordinaria, affermando da ultimo la giurisdizione del giudice amministrativo solo sulla base dell'insuperabile dato legislativo espressamente consolidato nell'art. 133 (materie di giurisdizione esclusiva), comma 1, lettera l), del d.lgs. n. 104 del 2010, che prevede testualmente che sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo «le controversie aventi ad oggetto tutti i provvedimenti, compresi quelli sanzionatori ed esclusi quelli inerenti ai rapporti di impiego privatizzati, adottati (...) dalla Commissione nazionale per la società e la borsa» (Consiglio di Stato, sezione VI, 19 luglio 2011, n. 10287), vale a dire sulla base proprio delle disposizioni impugnate in questa sede. Precedentemente all'intervento legislativo qui in esame, invece, lo stesso Consiglio di Stato aveva aderito all'impostazione della Cassazione, secondo cui doveva attribuirsi al giudice ordinario la giurisdizione sulle sanzioni inflitte dalla CONSOB (Consiglio di Stato, sezione VI, 6 novembre 2007, n. 6474; *cf.* in precedenza, sezione VI, 19 marzo 2002, n. 4148).



La citata giurisprudenza della Corte di cassazione, la quale esclude che l'irrogazione delle sanzioni da parte della CONSOB sia espressione di mera discrezionalità amministrativa, unitamente alla considerazione che tali sanzioni possono essere sia di natura pecuniaria, sia di tenore interdittivo (giungendo persino ad incidere sulla possibilità che il soggetto sanzionato continui ad esercitare l'attività intrapresa), impedisce di giustificare sul piano della legittimità costituzionale l'intervento del legislatore delegato, il quale, incidendo profondamente sul precedente assetto, ha trasferito alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie relative alle sanzioni inflitte dalla CONSOB, discostandosi dalla giurisprudenza della Corte di cassazione, che invece avrebbe dovuto orientare l'intervento del legislatore delegato, secondo quanto prescritto dalla delega. Di conseguenza, deve ritenersi che, limitatamente a simile attribuzione di giurisdizione, siano stati ecceduti i limiti della delega conferita, con conseguente violazione dell'art. 76 Cost.

5.- Per le medesime ragioni sopra illustrate deve ritenersi affetto da illegittimità costituzionale anche l'intero articolo 4, comma 1, numero 19), dell'Allegato numero 4, del d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104, nella parte in cui abroga le disposizioni del d.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58, che attribuiscono alla Corte d'appello la competenza funzionale in materia di sanzioni inflitte dalla CONSOB, con la conseguenza che queste ultime disposizioni, illegittimamente abrogate, tornano ad avere applicazione.

6.- Restano assorbiti tutti gli altri profili di illegittimità costituzionale delle norme impugnate, prospettati in riferimento agli artt. 3, 103, 111 e 113 della Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 133, comma 1, lettera l), 135, comma 1, lettera c), e 134, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), nella parte in cui attribuiscono alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo con cognizione estesa al merito e alla competenza funzionale del TAR Lazio - sede di Roma, le controversie in materia di sanzioni irrogate dalla Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB), e dell'art. 4, comma 1, numero 19), dell'Allegato numero 4, del medesimo d.lgs. n. 104 del 2010;*

*2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile), sollevata, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, dalla Corte d'appello di Torino con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 giugno 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, *Presidente*

Marta CARTABIA, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 27 giugno 2012.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI



## N. 163

Sentenza 20 - 27 giugno 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Telecomunicazioni - Progetto strategico nazionale per l'individuazione degli interventi finalizzati alla realizzazione dell'infrastruttura di telecomunicazione a banda larga e ultralarga, in maniera diffusa ed omogenea sull'intero territorio nazionale - Predisposizione, secondo una disciplina di dettaglio e auto applicativa, da parte del Ministero dello sviluppo economico con il concorso delle imprese e degli enti titolari di reti e impianti di comunicazione elettronica fissa o mobile - Attrazione in sussidiarietà in capo allo Stato della competenza legislativa regionale in materia di ordinamento delle comunicazioni, per l'esigenza di esercizio unitario della funzione amministrativa - Sussistenza dei requisiti della proporzionalità e della pertinenza rispetto allo scopo perseguito - Legittimità - Mancata previsione dell'intesa con la Conferenza unificata Stato-Regioni - Violazione del principio di leale collaborazione - Illegittimità costituzionale in parte qua.**

- D.l. 6 luglio 2011, n. 98 (convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111), art. 30, comma 1.
- Costituzione, artt. 117, terzo comma, e 118.

**Telecomunicazioni - Progetto strategico nazionale per l'individuazione degli interventi finalizzati alla realizzazione dell'infrastruttura di telecomunicazione a banda larga e ultralarga, in maniera diffusa ed omogenea sull'intero territorio nazionale - Provvedimenti attuativi da adottarsi con decreto interministeriale - Attrazione in sussidiarietà in capo allo Stato della competenza legislativa regionale in materia di ordinamento delle comunicazioni, per l'esigenza di esercizio unitario della funzione amministrativa - Sussistenza dei requisiti della proporzionalità e della pertinenza rispetto allo scopo perseguito - Legittimità - Mancata previsione di un progetto concordato con la Regione interessata - Violazione del principio di leale collaborazione - Illegittimità costituzionale in parte qua.**

- D.l. 6 luglio 2011, n. 98 (convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111), art. 30, comma 3.
- Costituzione, artt. 117, terzo comma, e 118.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Alfonso QUARANTA;

*Giudici:* Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, 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 dell'articolo 30, commi 1 e 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, promosso dalla Regione Liguria con ricorso notificato il 14 settembre 2011, depositato in cancelleria il 21 settembre 2011 ed iscritto al n. 99 del registro ricorsi 2011.

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

uditi nell'udienza pubblica del 18 aprile 2012 il Giudice relatore Giuseppe Tesaurò;

uditi l'avvocato Giandomenico Falcon per la Regione Liguria e l'avvocato dello Stato Angelo Venturini per il Presidente del Consiglio dei ministri.



*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso, notificato il 14 settembre 2011, depositato il successivo 21 settembre, la Regione Liguria ha promosso questione di legittimità costituzionale, in via principale, di varie disposizioni del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, ed in particolare dell'articolo 30, commi 1 e 3, in riferimento agli articoli 117, terzo comma, e 118 della Costituzione ed al principio di leale collaborazione.

La ricorrente premette che tale norma, al comma 1, stabilisce che «il Ministero dello sviluppo economico, con il concorso delle imprese e degli enti titolari di reti e impianti di comunicazione elettronica fissa o mobile, predispone un progetto strategico nel quale, sulla base del principio di sussidiarietà orizzontale e di partenariato pubblico-privato, sono individuati gli interventi finalizzati alla realizzazione dell'infrastruttura di telecomunicazione a banda larga e ultralarga, anche mediante la valorizzazione, l'ammodernamento e il coordinamento delle infrastrutture esistenti»; al comma 3, poi, dispone che, con un decreto del Ministro per lo sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono adottati i «provvedimenti necessari per l'attuazione delle disposizioni dei commi precedenti». Una simile disciplina inciderebbe sulle materie «ordinamento delle comunicazioni» e «governo del territorio», attribuite alla potestà legislativa regionale concorrente, senza lasciare alcuno spazio alla Regione, ma addirittura demandandone ad un successivo decreto interministeriale la compiuta ed ulteriore regolamentazione.

La Regione, inoltre, pur riconoscendo che il potenziamento dell'infrastruttura di telecomunicazione a banda larga ed ultralarga è di interesse nazionale e che quindi può costituire compito da realizzare con strumenti di rilievo nazionale, non ritiene che sussistano i presupposti per la chiamata in sussidiarietà. L'intervento previsto dalle disposizioni impugnate non sarebbe, infatti, pertinente rispetto alla finalità perseguita, considerato che l'impegno statale a realizzare il progetto strategico sarebbe condizionato all'intervento del capitale privato, la cui disponibilità è aleatoria, né sarebbe proporzionato rispetto allo scopo, non essendoci alcun motivo per escludere la Regione dall'attuazione del progetto, anche ammesso che la sua definizione sia legittimamente spostata a livello centrale.

Ove pure si ritenesse legittima l'attrazione in sussidiarietà, sarebbe comunque evidente - secondo la ricorrente - l'illegittimità costituzionale delle norme impugnate, nella parte in cui, in violazione dell'art. 118, primo comma, Cost. e del principio di leale collaborazione, non prevedono che la predisposizione del progetto strategico avvenga d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni e che la sua realizzazione concreta sul territorio avvenga sulla base del progetto concordato con la Regione interessata.

2.- Nel giudizio si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha chiesto che questa Corte dichiari non fondate le censure promosse nei confronti dell'art. 30, commi 1 e 3, del d.l. n. 98 del 2011.

Il resistente ricorda che il progetto strategico di cui alle norme in esame mira al raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda digitale europea, concernenti il diritto di accesso ad internet per tutti i cittadini, e che le infrastrutture ricomprese nel progetto strategico costituiscono, a loro volta, servizio di interesse economico generale in conformità all'art. 106 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Il Presidente del Consiglio dei ministri ricorda altresì che, posto che l'Agenzia digitale europea si pone l'obiettivo di creare un mercato unico per i contenuti e servizi on line, nell'ambito di tale iniziativa gli Stati membri sono tenuti ad elaborare strategie operative per internet ad alta velocità e ad orientare i finanziamenti pubblici, compresi i fondi strutturali, verso settori non totalmente coperti da investimenti privati. Pertanto, le norme impugnate rientrerebbero nell'ambito delle "prerogative" che l'art. 117, secondo comma, Cost. riserva alla competenza esclusiva statale, nel contesto degli impegni assunti a livello europeo, in quanto volte a favorire la promozione dell'innovazione e della concorrenza, con la creazione di un mercato unico delle telecomunicazioni.

3.- All'udienza pubblica le parti hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni svolte nelle difese scritte.

*Considerato in diritto*

1.- La Regione Liguria dubita della legittimità costituzionale dell'articolo 30, commi 1 e 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, nella parte in cui, al comma 1, stabilisce che «il Ministero dello sviluppo economico, con il concorso delle imprese e gli enti titolari di reti e impianti di comunicazione elettronica fissa o mobile, predispone un progetto strategico nel quale, sulla base del principio di sussidiarietà orizzontale e di partenariato pubblico-privato, sono individuati gli interventi finalizzati alla realizzazione dell'infrastruttura di telecomunicazione a banda larga e ultralarga, anche mediante la valorizzazione, l'ammodernamento e il coordinamento delle infrastrutture esistenti» e, al comma 3, prevede che, con un decreto del Ministro per lo sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono adottati i «provvedimenti necessari per l'attuazione delle disposizioni dei commi precedenti».



Così disponendo, ad avviso della ricorrente, la norma impugnata, pur incidendo su materie attribuite alla potestà legislativa regionale concorrente, quali l'ordinamento delle comunicazioni ed il governo del territorio, non lascerebbe alcuno spazio alla Regione, demandando la compiuta ed ulteriore regolamentazione del settore ad un successivo decreto interministeriale a cui è affidata la realizzazione di un intervento concreto. Anche ove si volesse riconoscere che il potenziamento dell'infrastruttura di telecomunicazione a banda larga ed ultralarga possa costituire compito da attuare con strumenti di rilievo nazionale, ad avviso della Regione non sussisterebbero, nella specie, i presupposti per la chiamata in sussidiarietà. L'intervento previsto dalle disposizioni impugnate, infatti, non sarebbe pertinente rispetto alla finalità perseguita, posto che l'impegno statale a realizzare il progetto strategico sarebbe condizionato alla disponibilità del capitale privato, che è aleatoria. Inoltre, esso non sarebbe proporzionato rispetto allo scopo, non essendoci alcun motivo per escludere la Regione dall'attuazione del progetto, anche ammesso che la sua definizione sia legittimamente spostata a livello centrale.

Qualora, poi, si ritenesse legittima l'attrazione in sussidiarietà, sarebbe comunque violato il principio di leale collaborazione, non prevedendosi che la predisposizione del progetto strategico avvenga d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni e che la sua realizzazione concreta sul territorio avvenga sulla base del progetto concordato con la Regione interessata.

2.- La questione è fondata nei termini di seguito precisati.

2.1.- Oggetto delle disposizioni impugnate è la predisposizione di un progetto strategico per l'individuazione degli interventi finalizzati alla realizzazione dell'infrastruttura di telecomunicazione a banda larga e ultralarga in continuità con il "Piano nazionale banda larga" di cui all'art. 1 della legge 18 giugno 2009 n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile), nonché la determinazione delle modalità di adozione dei provvedimenti attuativi del medesimo progetto, in vista dell'obiettivo della maggior diffusione possibile degli impianti di comunicazione elettronica a banda larga sull'intero territorio nazionale.

La disciplina oggetto delle disposizioni impugnate è espressamente collegata al «raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda digitale europea» - di cui alla Comunicazione della Commissione europea del 19 maggio 2010 - concernenti il diritto di accesso a internet per tutti i cittadini «ad una velocità di connessione superiore a 30 Mb/s (e almeno per il 50% «al di sopra di 100 Mb/s»)» (così il comma 1 dell'art. 30 del d.l. n. 98 del 2011). L'Agenda digitale europea è stata qualificata dalla Commissione europea una delle sette iniziative "faro" della strategia Europa 2020 («una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva»), volta, ad un tempo, a stimolare la crescita economica e la competitività e ad offrire ai cittadini una migliore qualità della vita sotto forma di assistenza sanitaria migliore, trasporti più sicuri ed efficienti, ambiente più pulito, nuove possibilità di comunicazione e accesso più agevole ai servizi pubblici ed ai contenuti culturali.

Al fine di ottenere i risultati auspicati in ambito europeo, occorre, quindi, che i singoli Stati membri provvedano a realizzare una serie di azioni finalizzate ad agevolare la creazione delle infrastrutture di tali reti di comunicazioni, in modo da garantirne la diffusione sull'intero territorio nazionale, anche coprendo le aree sottoutilizzate. In tale prospettiva la stessa Commissione aveva stabilito, nella citata Comunicazione, che gli Stati membri avrebbero dovuto, fra l'altro, «elaborare e rendere operativi, entro il 2012, piani nazionali per la banda larga per raggiungere gli obiettivi in materia di copertura, velocità e adozione definiti nella Strategia Europa 2020», nonché «adottare misure, comprese disposizioni giuridiche, per facilitare gli investimenti nella banda larga». Successivamente, con la Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni del 20 settembre 2010 su «La banda larga in Europa: investire nella crescita indotta dalla tecnologia digitale», la Commissione europea ha precisato che «gli obiettivi in materia di banda larga potranno essere raggiunti soltanto se tutti gli Stati membri vi si impegnano e attuano un programma operativo che definisca gli obiettivi nazionali». In tali programmi gli Stati membri dovrebbero inserire un «insieme equilibrato di interventi destinati a incentivare e a completare gli interventi del settore privato», incoraggiando gli investimenti privati «attraverso un appropriato coordinamento della pianificazione e delle norme in materia di condivisione delle infrastrutture fisiche e attraverso misure finanziarie mirate a ridurre i rischi e promuovere la creazione di nuove infrastrutture aperte».

In armonia con le richiamate indicazioni comunitarie, già le «Linee guida per i piani territoriali per la banda larga», elaborate dal Comitato interministeriale banda larga ed approvate dalla Conferenza unificata il 20 settembre 2007, in ragione dell'elevato grado di disomogeneità negli interventi territoriali, avevano auspicato l'adozione di piani organici e completi, adottati nel segno della collaborazione tra Governo, Regioni ed autonomie locali, oltre che con il coinvolgimento degli operatori privati e delle rappresentanze degli utenti.

Con la legge 18 giugno 2009 n. 69 era, poi, stato affidato al Governo, «nel rispetto delle competenze regionali e previa approvazione del CIPE», il compito di definire un programma di predisposizione degli interventi necessari alla realizzazione delle infrastrutture necessarie all'adeguamento delle reti di comunicazione elettronica, in specie nelle aree sottoutilizzate, e si erano identificati gli strumenti della finanza progetto e degli accordi di programma per il coinvolgimento dei diversi livelli territoriali di governo e degli operatori privati.



E' in questo contesto che va collocato l'art. 30, commi 1 e 3, qui impugnato, del d.l. n. 98 del 2011, il quale ribadisce la necessità dell'adozione di un progetto strategico di individuazione, sull'intero territorio nazionale, degli interventi finalizzati alla realizzazione dell'infrastruttura di telecomunicazione a banda larga e ultralarga anche nelle aree sottoutilizzate.

Una simile disciplina, sebbene sia riconducibile, in via prevalente, alla materia dell'ordinamento delle comunicazioni, come riconosciuto da questa Corte in relazione al settore degli impianti di comunicazione elettronica (in particolare, sentenza n. 336 del 2005), risponde, tuttavia, alla necessità di soddisfare l'esigenza unitaria corrispondente all'adozione - in armonia con quanto prescritto dalle fonti comunitarie - di un programma (o progetto) strategico che definisca, con una «visione a lungo termine ed equilibrata dei costi e benefici» (così nella citata Comunicazione della Commissione UE 20 settembre del 2010 su «La banda larga») gli obiettivi nazionali volti ad assicurare la realizzazione delle infrastrutture inerenti agli impianti di comunicazione elettronica a banda larga in maniera diffusa ed omogenea sull'intero territorio nazionale.

La sussistenza di un'esigenza di esercizio unitario della funzione amministrativa corrispondente all'adozione di un programma strategico e, conseguentemente, della sua regolamentazione, induce a ritenere che le disposizioni censurate, innegabilmente dettagliate ed addirittura autoapplicative, non siano lesive della competenza regionale in materia di ordinamento delle comunicazioni, in quanto legittimamente adottate dal legislatore statale in sussidiarietà ai sensi dell'art. 118 Cost.

Le misure da esse previste, infatti, in contrasto con quanto affermato dalla ricorrente, soddisfano, ad un tempo, sia il requisito della proporzionalità che quello della pertinenza rispetto allo scopo perseguito.

Quanto al primo, esso risulta dimostrato, non solo dalla necessità di dare attuazione alle indicazioni comunitarie (che fanno riferimento a programmi operativi atti a definire gli obiettivi nazionali), ma anche dalla stessa natura «strategica» del progetto, in relazione alla quale la realizzazione degli interventi in esso previsti (i quali devono essere individuati in termini omogenei sul territorio nazionale in modo da garantire che tutte le zone, anche quelle sottoutilizzate, siano raggiunte dalle necessarie infrastrutture di rete, idonee ad assicurare l'accesso a tutti alla banda larga ed ai servizi ad essa connessi) deve procedere «in modo unitario e coordinato» (così sentenza n. 165 del 2011; sentenza n. 303 del 2003).

Quanto al requisito della pertinenza, di cui la Regione dubita con riferimento all'intervento del capitale privato, occorre rilevarne la ricorrenza in considerazione del fatto che la realizzazione del progetto strategico di individuazione degli interventi finalizzati alla realizzazione dell'infrastruttura di telecomunicazione a banda larga e ultralarga non è demandata totalmente, ma neanche prevalentemente, alla disponibilità di capitale privato. La previsione del «concorso delle imprese e gli enti titolari di reti e impianti di comunicazione elettronica fissa o mobile» ed il riferimento al principio di sussidiarietà orizzontale e di partenariato pubblico-privato costituiscono mera attuazione della indicazione comunitaria secondo la quale i programmi operativi degli Stati membri devono definire un «insieme equilibrato di interventi destinati a incentivare e a completare gli interventi del settore privato» ed incoraggiare gli investimenti privati «attraverso un appropriato coordinamento della pianificazione e delle norme in materia di condivisione delle infrastrutture fisiche e attraverso misure finanziarie mirate a ridurre i rischi e promuovere la creazione di nuove infrastrutture aperte» (Comunicazione della Commissione UE del 2010 su «La banda larga in Europa»), senza sollevare in alcun modo lo Stato dal compito di provvedere.

2.2.- La censura proposta dalla Regione ricorrente inerente alla pretesa violazione del principio di leale collaborazione risulta, invece, fondata.

Le disposizioni impuginate, infatti, pur legittimamente adottate, incidendo su una materia di competenza regionale concorrente, non prevedono alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni, né in relazione all'adozione del progetto strategico, né con riguardo alla realizzazione concreta sul territorio regionale degli interventi in esso previsti.

In tema di assoluta esigenza di esercizio unitario delle funzioni, questa Corte ha affermato che «affinché (...) nelle materie di cui all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., una legge statale possa legittimamente attribuire funzioni amministrative a livello centrale ed al tempo stesso regolarne l'esercizio, è necessario che essa detti una disciplina (...) che sia adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque, attraverso adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali» (da ultimo, sentenza n. 278 del 2010). Infatti, solo la presenza di tali presupposti, alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, consente di giustificare la scelta statale dell'esercizio unitario di funzioni, allorquando emerga tale esigenza (si veda di recente, sentenza n. 232 del 2011).

Con riferimento, in specie, al rispetto del principio di leale collaborazione, la giurisprudenza di questa Corte ha precisato che «nei casi di attrazione in sussidiarietà di funzioni relative a materie rientranti nella competenza concorrente di Stato e Regioni, è necessario, per garantire il coinvolgimento delle Regioni interessate, il raggiungimento di un'intesa, in modo da contemperare le ragioni dell'esercizio unitario di date competenze e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle Regioni (*ex plurimis*, sentenze n. 383 del 2005 e n. 6 del 2004)» (sentenza n. 165 del 2011; v. anche sentenza n. 278 del 2010; sentenze n. 383 e n. 62 del 2005, n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003).



In particolare, in relazione alla previsione della attribuzione allo Stato della determinazione degli indirizzi per lo sviluppo delle reti nazionali di trasporto dell'energia elettrica e di gas naturale, la Corte ha, inoltre, osservato che, premesso che la chiamata in sussidiarietà «può essere giustificata sulla base della necessità che in questa materia sia assicurata una visione unitaria per l'intero territorio nazionale», la «rilevanza del potere di emanazione di tali indirizzi sulla materia energetica e la sua sicura indiretta incidenza sul territorio e quindi sui relativi poteri regionali rende costituzionalmente obbligata la previsione di un'intesa in senso forte fra gli organi statali ed il sistema delle autonomie territoriali rappresentato in sede di Conferenza unificata» (sentenza n. 383 del 2005).

Anche in relazione alla normativa ora all'esame di questa Corte, la chiamata in sussidiarietà risulta giustificata dalla necessità che sia assicurata, nella materia della realizzazione delle infrastrutture di comunicazione elettronica sull'intero territorio nazionale, una visione unitaria. Nello stesso tempo, tuttavia, considerata la rilevanza del progetto strategico di individuazione degli interventi finalizzati alla realizzazione delle infrastrutture di telecomunicazione da banda larga ed ultralarga e la sua diretta incidenza su territorio e quindi sulle relative competenze regionali, anche in tal caso risulta costituzionalmente obbligata la previsione di un'intesa fra gli organi statali ed il sistema delle autonomie territoriali (Conferenza unificata Stato-Regioni), da un lato, con riguardo alla predisposizione del predetto progetto strategico, e, dall'altro, con le singole Regioni che siano, di volta in volta, interessate dagli specifici e concreti interventi di realizzazione del progetto sul proprio territorio.

Il comma 1 dell'art. 30 del d.l. n. 98 del 2011 è, pertanto, costituzionalmente illegittimo nella parte in cui prevede che il Ministero dello sviluppo economico, con il concorso delle imprese e gli enti titolari di reti e di impianti di comunicazione elettronica fissa o mobile, predisponga un progetto strategico, senza una previa intesa con la Conferenza unificata, in quanto viola il principio di leale collaborazione,

Del pari illegittima si rivela la disposizione di cui al comma 3 del medesimo art. 30 del citato d.l. n. 98 del 2011, nella parte in cui non prevede che, ogniqualvolta si provveda a dare realizzazione concreta sul territorio di una singola Regione a specifici interventi attuativi del progetto strategico, ciò avvenga sulla base di un'intesa con la Regione interessata. La Regione può essere, infatti, spogliata della propria capacità di disciplinare la funzione amministrativa attratta in sussidiarietà, «a condizione che ciò si accompagni alla previsione di un'intesa in sede di esercizio della funzione, con cui poter recuperare un'adeguata autonomia, che l'ordinamento riserva non già al sistema regionale complessivamente inteso, quanto piuttosto alla specifica Regione che sia stata privata di un proprio potere (sentenze n. 383 e n. 62 del 2005, n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003)».

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 30, commi 1 e 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, nella parte in cui, rispettivamente, non prevedono che la predisposizione del progetto strategico avvenga d'intesa con la Conferenza unificata Stato-Regioni (comma 1) e che la sua realizzazione concreta sul territorio della singola Regione avvenga sulla base di un progetto concordato con la Regione interessata (comma 3).*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 giugno 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, *Presidente*

Giuseppe TESAURO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 27 giugno 2012.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI



## N. 164

*Sentenza 20 - 27 giugno 2012*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Iniziativa economica - Intrapresa di nuova attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o edilizia - Introduzione della disciplina sulla “segnalazione certificata di inizio attività” (SCIA) in luogo di quella sulla “denuncia di inizio attività” (DIA), sia statale che regionale - Ricorsi delle Regioni Valle d’Aosta, Toscana, Liguria, Emilia Romagna e Puglia - Norme contenute in un decreto legge convertito - Impugnazione rivolta contro le disposizioni della legge di conversione - Eccezioni tardività dei ricorsi - Reiezione.**

– D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 49, commi 4-*bis* e 4-*ter*.

**Iniziativa economica - Intrapresa di nuova attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o edilizia - Introduzione della disciplina sulla “segnalazione certificata di inizio attività” (SCIA) in luogo di quella sulla “denuncia di inizio attività” (DIA), sia statale che regionale - Ricorso della Regione Valle d’Aosta - Asserita violazione delle competenze regionali residuali nelle materie dell’industria, del commercio e dell’artigianato - Asserita violazione delle competenze regionali statutarie nelle materie artigianato e industria alberghiera, turismo e tutela del paesaggio - Asserita violazione della competenza legislativa statutaria di integrazione e attuazione nella materia industria e commercio - Asserita violazione della competenza regionale in materia urbanistica, piani regolatori per zone di particolare importanza turistica - Asserita violazione, in subordine, del principio di leale collaborazione - Insussistenza - Riconducibilità della disciplina alla competenza esclusiva statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali - Non fondatezza della questione.**

– D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 49, comma 4-*ter*.

– Costituzione, art. 117, quarto comma, in combinato disposto con l’art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; statuto della Regione Valle d’Aosta, artt. 2, primo comma, lett. *g*), *p*) e *q*), e 3, primo comma, lett. *a*).

**Iniziativa economica - Intrapresa di nuova attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o edilizia - Introduzione della disciplina sulla “segnalazione certificata di inizio attività” (SCIA) in luogo di quella sulla “denuncia di inizio attività” (DIA), sia statale che regionale - Ricorso della Regione Toscana - Asserita violazione della competenza legislativa regionale nella materia del governo del territorio - Asserita violazione delle attribuzioni del Consiglio regionale - Asserita violazione del principio di leale collaborazione - Insussistenza - Riconducibilità della disciplina alla competenza esclusiva statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali - Non fondatezza delle questioni.**

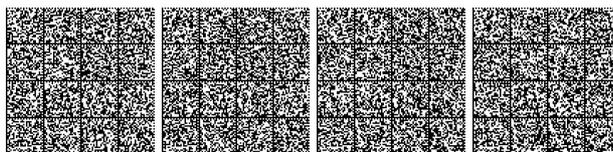
– D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 49, commi 4-*bis* e 4-*ter*.

– Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 121, secondo comma.

**Iniziativa economica - Intrapresa di nuova attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o edilizia - Introduzione della disciplina sulla “segnalazione certificata di inizio attività” (SCIA) in luogo di quella sulla “denuncia di inizio attività” (DIA), sia statale che regionale - Ricorso delle Regioni Liguria ed Emilia Romagna - Asserita violazione delle competenze regionali residuali in materia di commercio, artigianato e turismo e attività produttive in genere - Asserita violazione dei poteri di controllo delle amministrazioni locali rimesse all’autonomia degli enti locali, nonché delle funzioni amministrative dei Comuni - Asserita violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità, e del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Asserita violazione della competenza legislativa regionale nelle materie concorrenti del governo del territorio e della tutela della salute, e delle materie residuali dell’ordinamento degli uffici regionali, artigianato, turismo, commercio - Asserita violazione delle attribuzioni del Consiglio regionale - Asserita violazione del principio di leale collaborazione - Insussistenza - Riconducibilità della disciplina alla competenza esclusiva statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali - Non fondatezza delle questioni.**

– D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 49, commi 4-*bis* e 4-*ter*.

– Costituzione, artt. 3, 97, 114, secondo comma, 117, commi terzo e quarto, 118, primo comma.



**Iniziativa economica - Intrapresa di nuova attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o edilizia - Introduzione della disciplina sulla “segnalazione certificata di inizio attività” (SCIA) in luogo di quella sulla “denuncia di inizio attività” (DIA), sia statale che regionale - Ricorso della Regione Puglia - Asserita inconferenza delle autoqualificazioni che riconducono la normativa alla competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza e in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali - Asserita violazione della competenza legislativa regionale nella materia del governo del territorio - Asserita violazione delle attribuzioni del Consiglio regionale - Asserita violazione del principio di leale collaborazione - Insussistenza - Riconducibilità della disciplina alla competenza esclusiva statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali - Non fondatezza delle questioni.**

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 49, commi 4-*bis* e 4-*ter*.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. *e*) ed *m*), e terzo.

**Iniziativa economica - Intrapresa di nuova attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o edilizia - Introduzione della disciplina sulla “segnalazione certificata di inizio attività” (SCIA) in luogo di quella sulla “denuncia di inizio attività” (DIA), sia statale che regionale - Ricorso della Regione Emilia Romagna - Asserita violazione della competenza legislativa regionale nella materia del governo del territorio - Asserita violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità, e del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Asserita lesione del principio della tutela del paesaggio - Asserita interferenza nei poteri di controllo di Comuni e Regioni sull’attività edilizia - Insussistenza - Riconducibilità della disciplina alla competenza esclusiva statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali - Non fondatezza delle questioni.**

- D.l. 13 maggio 2011, n. 70 (convertito nella legge 12 luglio 2011, n. 106), art. 5, commi 1, lett. *b*), e 2, lett. *b*) e *c*).
- Costituzione, artt. 3, 9, secondo comma, 97, 114, 117 e 118.

## 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 dell’articolo 49, commi 4-*bis* e 4-*ter*, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e dell’art. 5, commi 1, lettera *b*), e 2, lettere *b*) e *c*), 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, promossi dalla Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste e dalle Regioni Toscana, Liguria, Emilia-Romagna, Puglia e nuovamente Emilia-Romagna, notificati il 24-27, il 28 settembre 2010 e il 9 settembre 2011, depositati in cancelleria il 28 e il 30 settembre, il 6 e il 7 ottobre 2010 e il 15 settembre 2011, rispettivamente iscritti ai nn. 96, 97, 102, 106 e 107 del registro ricorsi 2010 ed al n. 91 del registro ricorsi 2011.

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

udito nell’udienza pubblica dell’8 maggio 2012 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo;

uditi gli avvocati Ulisse Corea per la Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste, Giandomenico Falcon per le Regioni Liguria ed Emilia-Romagna, Stefano Grassi per la Regione Puglia, Marcello Cecchetti per la Regione Toscana e gli avvocati dello Stato Massimo Salvatorelli e Antonio Tallarida per il Presidente del Consiglio dei ministri.



*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato al Presidente del Consiglio dei ministri il 24 settembre 2010, depositato presso la cancelleria della Corte costituzionale il 28 settembre successivo (r.r. n. 96 del 2010), la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha chiesto che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale di numerose norme del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n.122.

2.- In particolare, la ricorrente ha impugnato l'art. 49, comma 4-ter, della citata normativa, deducendone il contrasto con l'articolo 117 della Costituzione, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), nonché con gli artt. 2, primo comma, lettere g), p) e q), e 3, primo comma, lettera a), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta) e con le relative norme di attuazione, nonché, in subordine, col principio costituzionale di leale collaborazione.

La norma impugnata dispone che il comma 4-bis del medesimo art. 49, il quale sostituisce il testo dell'art. 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), «attiene alla tutela della concorrenza ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, e costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ai sensi della lettera m) del medesimo comma».

Tale previsione, nel definire l'ambito materiale cui deve ascriversi la disciplina sulla «Segnalazione certificata di inizio attività» (d'ora in avanti, SCIA), dettata dal citato art. 49, comma 4-bis, la riconduce alla competenza legislativa esclusiva dello Stato e, dunque, individua nella legge statale la sola fonte competente ad intervenire in tema di SCIA. Inoltre, il comma 4-ter, nel prevedere che «le espressioni «segnalazione certificata di inizio attività» e «SCIA» sostituiscono, rispettivamente, quelle di «dichiarazione di inizio attività» e «DIA», ovunque ricorrano, anche come parte di una espressione più ampia», stabilisce che «la disciplina di cui al comma 4-bis sostituisce direttamente, dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, quella della dichiarazione di inizio attività recata da ogni normativa statale e regionale». Stando a tale ultima previsione, dunque, la nuova disciplina sulla SCIA si sostituisce a quella già esistente in tema di DIA, modificando, non solo la previgente normativa statale, ma anche quella regionale.

La disposizione statale censurata, se ritenuta applicabile anche alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, violerebbe l'assetto costituzionale delle competenze regionali delineato nello statuto speciale, nonché nell'art. 117 Cost., per la parte in cui devono applicarsi anche alla Regione le più ampie forme di autonomia ivi previste ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

3.- Posto che l'autoqualificazione di una norma come inerente ad una determinata materia non ha carattere prelettivo e vincolante (e quindi è priva di contenuto lesivo), dovrebbe considerarsi - secondo la Regione ricorrente - che l'art. 49, comma 4-ter, del d.l. n. 78 del 2010 effettui un'erronea individuazione dell'ambito materiale cui ascrivere la disciplina della SCIA. Quest'ultima, infatti, non potrebbe considerarsi attinente alla «tutela della concorrenza», annoverata tra le voci di legislazione esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., e nemmeno costituirebbe livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali di cui alla lettera m) dell'art. 117, secondo comma, Cost.

La *ratio* della disciplina non sarebbe quella di eliminare pratiche anticoncorrenziali o di rimuovere elementi distorsivi del mercato, e neanche quella di promuovere un ampliamento delle possibilità di accesso degli attori che vi operano, pur non potendosi escludere che, indirettamente, la disciplina in tema di SCIA possa avere l'effetto di ridurre una delle barriere in grado di ostacolare, in fatto, l'ingresso del privato nell'esercizio di una nuova attività imprenditoriale o commerciale, facilitandone l'inserimento sul mercato. Tale disciplina avrebbe l'obiettivo di alleggerire gli oneri amministrativi ricadenti sul privato per l'avvio di talune attività di rilievo imprenditoriale, commerciale o artigianale, riducendo costi e tempi, e di semplificare le funzioni amministrative di controllo ad esse relative, riducendo i costi organizzativi e finanziari connessi al rilascio degli atti amministrativi.

In conclusione, sarebbe da escludere che la disciplina sulla SCIA possa per ciò stesso ascriversi, anche solo in via prevalente, al titolo competenze individuato dal legislatore statale nell'art. 117, secondo comma, lettera e), e cioè alla tutela della concorrenza. Esulerebbero da tale «materia trasversale» gli interventi legislativi che incidono - come l'art. 49-bis del d.l. n. 78 del 2010 - sulla disciplina delle modalità attraverso le quali le pubbliche amministrazioni sono chiamate a controllare l'attività dei privati in campo economico per la salvaguardia degli interessi pubblici di volta in volta implicati.

Nemmeno potrebbe condividersi l'autoqualificazione della disciplina sulla SCIA come «livello essenziale delle prestazioni», riconducibile alla competenza annoverata nell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., tra le voci di legislazione esclusiva dello Stato. Come osservato dalla giurisprudenza costituzionale, la determinazione dei livelli essenziali costituirebbe una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il



legislatore stesso dovrebbe poter introdurre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di diritti civili e sociali, ma non potrebbe essere invocata in relazione a norme statali dirette ad altri fini. Sarebbe di immediata evidenza come la disciplina dettata dall'art. 49-*bis* del d.l. n. 78 del 2010 non abbia nulla a che vedere con la determinazione dei livelli essenziali di prestazioni, non configurando né prestazioni che costituiscano contenuto essenziale di diritti né livelli essenziali riferiti a tali prestazioni.

La ricorrente aggiunge che la disciplina introdotta dall'art. 49, comma 4-*bis*, non potrebbe ricondursi ad un'unica materia o voce contenuta negli elenchi dell'art. 117 Cost., ma coinvolgerebbe una pluralità di materie, in relazione al settore sul quale incidono i relativi procedimenti amministrativi ed in considerazione dei diversi interessi che possono risultarne coinvolti. Dovrebbe comunque ritenersi che la disciplina della SCIA sia ascrivibile, in modo prevalente, all'ambito dell'industria, del commercio e dell'artigianato, cioè a materie spettanti alla competenza residuale delle Regioni, ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost., e, dunque, anche alla competenza legislativa della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, in virtù della clausola di cui all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001. Inoltre, la disciplina sulla segnalazione certificata di inizio attività coinvolgerebbe ambiti materiali ricadenti nella competenza legislativa primaria attribuita alla ricorrente dall'art. 2, primo comma, lettere *p*) e *q*) dello statuto speciale, e consistenti, rispettivamente, nelle materie «artigianato» ed «industria alberghiera, turismo e tutela del paesaggio», nonché nella competenza della Regione ad emanare norme legislative di integrazione e di attuazione delle leggi della Repubblica nella materia «industria e commercio», ai sensi dell'art. 3, primo comma, lettera *a*), del medesimo statuto.

Qualora si ritenesse, poi, che la disciplina recata dalla norma impugnata si estenda, altresì, ad aspetti riconducibili alla pianificazione territoriale, essa finirebbe per incidere anche in materia «urbanistica, piani regolatori per zone di particolare importanza turistica», di competenza legislativa primaria della ricorrente ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera *g*), dello statuto speciale.

La disciplina dei profili procedurali connessi alle richieste per l'esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale non potrebbe in definitiva ascriversi, nella sua totalità, ad una competenza esclusiva dello Stato, dal momento che essa insiste in modo prevalente su ambiti di legislazione regionale, di natura esclusiva o concorrente.

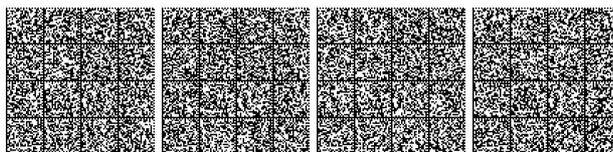
4.- Ciò premesso, la previsione contenuta nella seconda parte dell'art. 49, comma 4-*ter*, del d.l. n. 78 del 2010, in base alla quale la disciplina sulla SCIA, di cui al comma 4-*bis*, sostituirebbe direttamente quella della DIA, prevista da qualsiasi normativa statale e regionale, dovrebbe ritenersi lesiva delle competenze legislative attribuite dalle citate norme costituzionali alla Regione autonoma Valle d'Aosta /Vallée d'Aoste

L'abrogazione immediata, diretta ed indiscriminata, di ogni normativa di settore adottata dalla Regione nella quale sia stata prevista la DIA, indipendentemente dall'ambito materiale coinvolto, e la contestuale sostituzione di tale normativa con quella dettata dal legislatore statale in tema di SCIA, si porrebbe in contrasto insanabile con le garanzie costituzionali concernenti il riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni ed in particolare con l'autonomia legislativa della Regione ricorrente.

La previsione del legislatore statale disconoscerebbe le più elementari regole che presiedono al riparto delle competenze legislative, accolte nel nostro ordinamento costituzionale, e segnatamente quella che impedisce di risolvere i rapporti tra le fonti statali e quelle regionali in termini di mera gerarchia, riconoscendo al legislatore statale la possibilità di abrogare la disciplina regionale senza alcuna considerazione delle sfere di competenza coinvolte. Anche laddove il legislatore statale intendesse disciplinare e regolare l'esercizio delle funzioni amministrative attinenti alla conformazione dell'attività dei privati in ambito imprenditoriale, commerciale o artigianale, al fine di assicurare esigenze di uniformità, non potrebbe comunque disporre legittimamente l'abrogazione delle vigenti discipline settoriali della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, procedendo alla sostituzione di esse con la nuova disciplina statale, ma semmai prevedere un obbligo di adeguamento da parte della Regione, che sarebbe chiamata ad intervenire comunque con fonti regionali, attraverso un rinnovato esercizio della potestà legislativa ad essa attribuita negli ambiti materiali coinvolti. In tale ultima ipotesi, peraltro, stante la significativa incidenza della disciplina statale su ambiti materiali spettanti alla competenza esclusiva o concorrente regionale, dovrebbe essere assicurato il coinvolgimento della Regione stessa nella decisione del legislatore statale, attraverso meccanismi di raccordo o concertazione reputati idonei al sostanziale rispetto del principio di leale collaborazione.

5.- Anche ove si ritenesse che la disciplina statale censurata sia riconducibile alla competenza trasversale dello Stato in materia di «concorrenza» e di «livelli essenziali delle prestazioni», la stessa risulterebbe - a dire della ricorrente - del pari costituzionalmente illegittima, per violazione del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost. Tale disciplina, infatti, inciderebbe in maniera significativa sulle competenze regionali, con la conseguenza che lo Stato avrebbe dovuto prevedere meccanismi di reciproco coinvolgimento e di coordinamento del livello di governo statale e regionale.

6.- Nel giudizio si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri.



La difesa erariale eccepisce, in via preliminare, «la tardività del ricorso proposto avverso le norme del decreto legge non modificate in sede di conversione e quindi, in ipotesi, immediatamente lesive».

Nel merito, sostiene l'infondatezza del ricorso, relativamente all'art. 49, commi 4-*bis* e 4-*ter*, del d.l. n. 78 del 2010, ponendo in evidenza che le norme in esame sarebbero dirette a favorire la ripresa e lo sviluppo del sistema produttivo su tutto il territorio nazionale con caratteri di omogeneità, in un'ottica di maggiore competitività delle imprese. E, data la necessità di un tempestivo intervento volto a fronteggiare l'attuale situazione di crisi economico-finanziaria internazionale, tali disposizioni non potrebbero che avere effetto immediato.

Peraltro, l'istituto della SCIA non sarebbe nuovo, ma costituirebbe la modifica e semplificazione di altro analogo, la DIA, già previsto dall'ordinamento e già positivamente scrutinato dalla Corte costituzionale, nel senso che esso integrerebbe un nuovo principio fondamentale del governo del territorio (alternativo alla licenza o concessione edilizia): anche la norma attuale da una parte continuerebbe ad integrare un principio fondamentale e dall'altra - nelle sue modifiche e semplificazioni - sarebbe ispirata alla tutela della concorrenza (incrementando e agevolando le attività edilizie) per quanto riguarda gli operatori del settore, e ai livelli essenziali delle prestazioni per i cittadini interessati ad una sollecita risposta e allo svolgimento di tali attività, materie, queste, di esclusiva competenza statale.

7.- Con ricorso notificato al Presidente del Consiglio dei ministri il 28 settembre 2010, depositato presso la cancelleria della Corte costituzionale il 30 settembre successivo (r.r. n. 97 del 2010), la Regione Toscana ha impugnato alcune norme del d.l. n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010, e tra queste, l'art. 49, commi 4-*bis* e 4-*ter*, per violazione dell'art. 117, terzo comma e 121, secondo comma, Cost.

8.- La ricorrente contesta le disposizioni impuginate, ove ritenute applicabili anche al settore dell'edilizia, secondo le indicazioni in tale senso pervenute dalle autorità ministeriali. A dispetto della tradizionale diversificazione delle discipline della DIA edilizia e di quella commerciale - la prima regolata dall'art. 22 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia -Testo A), e la seconda dall'art. 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi) - ora la disciplina sembrerebbe unificata, ed il privato potrebbe iniziare subito l'attività edilizia senza attendere alcun termine, restando alla pubblica amministrazione soltanto il potere di intervenire successivamente, quando i lavori siano già iniziati (o anche finiti), con un danno urbanistico ormai prodotto (si pensi agli interventi di ristrutturazione edilizia o agli interventi di nuova costruzione o di ristrutturazione urbanistica).

Queste attività potevano essere iniziate dopo trenta giorni dalla presentazione della DIA e tale termine avrebbe rappresentato un equilibrato compromesso tra le esigenze di controllo preventivo della pubblica amministrazione e le esigenze del proprietario costruttore ad iniziare rapidamente i lavori, confidando di poter evitare rischi di ordinanze successive di demolizione.

La normativa in esame violerebbe le competenze regionali in materia di «governo del territorio» che, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., è attribuita alla potestà legislativa concorrente e in cui lo Stato deve porre i principi fondamentali, lasciando poi alle Regioni lo sviluppo e la specificazione della disciplina.

Non sarebbe sufficiente la mera autoqualificazione formale operata dal legislatore statale per ricondurre una disciplina nell'ambito della competenza esclusiva dello Stato (tutela della concorrenza, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e, e determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), essendo necessario esaminarne il contenuto sostanziale e verificare se lo scopo cui la norma tende permetta di ricondurre la stessa in tale ambito. Risulterebbe evidente che la SCIA edilizia non sarebbe uno strumento per tutelare la concorrenza.

Con la SCIA la pubblica amministrazione abiliterebbe il privato a realizzare un determinato intervento edilizio, ricorrendone i presupposti in base alla pianificazione territoriale: verrebbe in questione il rapporto tra l'Amministrazione ed il privato e non invece la concorrenza tra gli imprenditori aventi diritto alla parità di trattamento e ad agire in un mercato libero senza barriere, poiché questo sarebbe l'oggetto della lettera e) del secondo comma dell'art. 117 Cost.

Non pertinente sarebbe il riferimento alla lettera m) del secondo comma dell'art. 117 Cost., perché la disciplina della SCIA edilizia non fisserebbe un livello essenziale delle prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale. Nel caso in esame la normativa statale non definirebbe il livello essenziale di erogazione, in relazione a specifiche prestazioni: il momento in cui l'attività edilizia potrebbe essere iniziata (subito o dopo trenta giorni) non costituirebbe una prestazione concernente un diritto.

In definitiva, escludendosi i due titoli di competenza statale richiamati dal comma 4-*ter*, la disciplina in esame finirebbe per ricadere nella materia del «governo del territorio», soggetto alla potestà legislativa concorrente, da ritenere comprensiva di tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività.



Posto che alla legislazione di principio spetterebbe di prescrivere criteri e obiettivi, mentre a quella di dettaglio sarebbe riservata l'individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere tali obiettivi, la normativa in esame si risolverebbe in una disciplina dettagliata e specifica, che non lascerebbe alcuno spazio al legislatore regionale, il quale, viceversa, dovrebbe poter decidere, in base alla realtà del proprio territorio, se consentire al privato di iniziare l'attività immediatamente, o attendere un termine da esso stabilito. Essa, pertanto, oltrepasserebbe i confini delle competenze che, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., spettano al legislatore statale in materia di «governo del territorio».

9.- La nuova SCIA, secondo il disposto del comma 4-ter, travolgerebbe tutte le norme regionali (oltre che statali) in materia. La Regione Toscana avrebbe emanato una normativa organica in materia di governo del territorio, la legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio), e, in applicazione dell'art. 22, comma 4, del d.P.R. n. 380 del 2001, avrebbe ampliato autonomamente le categorie di opere per cui era prevista la DIA. Il legislatore statale abrogerebbe con effetto immediato questa legislazione regionale di settore, sostituendola unilateralmente con una disciplina che non permetterebbe più un controllo preventivo dell'Amministrazione.

In ciò sarebbe ravvisabile la violazione dell'autonomia legislativa del Consiglio regionale, in contrasto con l'art. 121, secondo comma, Cost., perché il legislatore statale non potrebbe intervenire direttamente ad abrogare e sostituire norme approvate dal Consiglio regionale, spettando invece a quest'ultimo adeguarsi ai nuovi principi posti dal legislatore statale.

10.- Nel giudizio si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri. La difesa erariale deduce l'infondatezza del ricorso, relativamente all'art. 49, commi 4-bis e 4-ter, del d.l. n. 78 del 2010, svolgendo difese analoghe a quelle esposte nel giudizio precedente.

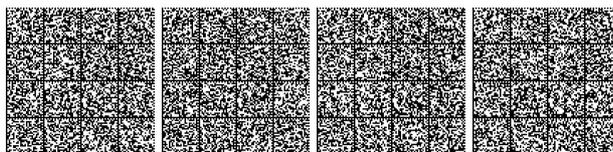
11.- Con ricorso notificato al Presidente del Consiglio dei ministri il 28 settembre 2010, depositato presso la cancelleria della Corte costituzionale il 10 ottobre successivo (r.r. n. 102 del 2010), la Regione Liguria ha impugnato, tra l'altro, l'art. 49, commi 4-bis e 4-ter, del d.l. n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010, per violazione degli artt. 3, 97, 114, secondo comma, 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost.

La ricorrente premette che l'art. 49, comma 4-bis, prevede l'integrale sostituzione dell'art. 19 della legge n. 241 del 1990, relativo alla DIA, con il nuovo istituto della SCIA. Rispetto alla versione precedente, il nuovo art. 19 si caratterizzerebbe per il fatto di prevedere in ogni caso la facoltà di avvio immediato dell'attività, contestualmente alla presentazione della segnalazione, generalizzando così la previsione contenuta nel decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno), che aveva reintrodotta, per le attività di cui alla medesima direttiva, la DIA cosiddetta «ad effetto immediato». Si riproporrebbe in tal modo, in chiave generale, la configurazione originariamente prevista per la DIA dal legislatore del 1990, quale dichiarazione contestuale all'avvio dell'attività.

Inoltre, la scomparsa della precisazione contenuta nel precedente vecchio comma 4 dell'art. 19 della legge n. 241 del 1990 (il quale stabiliva che «restano ferme le disposizioni di legge vigenti che prevedono termini diversi da quelli di cui ai commi 2 e 3 per l'inizio dell'attività e per l'adozione da parte dell'amministrazione competente di provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione dei suoi effetti»), unitamente alla previsione contenuta nell'art. 49, comma 4-ter (in forza della quale, «la disciplina di cui al comma 4-bis sostituisce direttamente, dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, quella della dichiarazione di inizio attività recata da ogni normativa statale e regionale»), deporrebbe nel senso di ritenere che alla nuova SCIA debba essere integralmente ricondotta anche la preesistente disciplina in materia di «DIA edilizia». Quest'ultima, fino ad ora, avrebbe mantenuto profili di autonomia rispetto al modello di DIA generale.

Nel senso dell'integrale sostituzione della DIA edilizia con la nuova SCIA si sarebbe espressa anche la nota 16 settembre 2010 del Ministero per la semplificazione normativa: la quale - oltre che sulla base dei profili dinanzi indicati - perverrebbe a tale conclusione anche alla luce delle indicazioni emerse nel corso dei lavori parlamentari, nonché in considerazione dell'innovativo riferimento - contenuto nel comma 1 del nuovo art. 19 della legge n. 241 del 1990 - alle «asseverazioni di tecnici abilitati», espressione che richiamerebbe il contenuto dell'art. 23 del d.P.R. n. 380 del 2001 in materia urbanistico-edilizia.

12.- Secondo la Regione Liguria, la nuova disciplina della SCIA risulterebbe costituzionalmente illegittima, in primo luogo, e con riferimento agli ambiti non edilizi, perché la dettagliata previsione dei moduli procedurali (che, ai sensi del comma 4-ter, sarebbero destinati a sostituire automaticamente tutte le discipline regionali in materia di DIA), finirebbe per invadere la competenza regionale in molti ambiti di legislazione residuale regionale, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost., in particolare con riferimento a commercio, artigianato, turismo e attività produttive in genere. La lesione così determinata delle prerogative regionali non sarebbe certo esclusa in conseguenza della autoqualificazione recata dal comma 4-ter.



Al contempo, la puntuale disciplina delle modalità di intervento attraverso l'esercizio del potere di inibizione e di conformazione dell'attività - quale prevista al comma 3 del nuovo art. 19 della legge n. 241 del 1990 - interferirebbe con i poteri di controllo il cui esercizio sarebbe attribuito alle amministrazioni locali, con conseguente violazione dell'art. 114, secondo comma, Cost., che riconosce l'autonomia dei poteri degli enti locali, e dell'art. 118, primo comma, Cost. che riconosce le funzioni amministrative dei Comuni.

13.- La previsione per cui la SCIA consentirebbe, in materia edilizia, l'immediato avvio dell'attività, costituirebbe regola di dettaglio, in quanto tale preclusa allo Stato in una materia - quella del «governo del territorio» (cui, come noto, sarebbe riconducibile l'edilizia) - demandata alla potestà legislativa concorrente, con conseguente limitazione della potestà statale alla sola fissazione dei principi.

Ponendo la regola che stabilisce dopo quanti giorni dalla presentazione della segnalazione (nessuno, in questo caso) sarebbe possibile iniziare l'attività, il legislatore statale non si limiterebbe a fissare regole di principio, ma interverrebbe a disciplinare i dettagli della materia. Nell'imporre non solo la DIA - ora SCIA - in luogo del permesso edilizio, ma nel disciplinare le modalità stesse di funzionamento della SCIA, nell'individuare il momento nel quale il «segnalante» può realizzare il progetto (più che iniziare una attività, come la denominazione dovrebbe far pensare), nel disciplinare i tempi ed i limiti del potere o dovere di controllo dell'amministrazione, lo Stato avrebbe chiaramente superato i limiti della propria potestà legislativa concorrente di principio in materia di governo del territorio.

Ulteriori criticità, in considerazione della peculiare materia cui si riferisce, creerebbe l'estensione alla DIA edilizia della facoltà di immediato inizio dell'attività (prevista al comma 2 del novellato art. 19 della legge n. 241 del 1990).

La questione riguarderebbe, in particolare, l'ipotesi in cui un soggetto inizi l'attività pur in assenza dei presupposti di legge, sulla base di una SCIA contenente false dichiarazioni o, comunque, altrimenti errata. Ferma restando la rivendicazione della competenza regionale a disporre in materia, nei settori commerciali l'immediato inizio di attività - pur in assenza dei presupposti richiesti - non si presenterebbe di particolare gravità, giacché in genere l'attivazione del potere inibitorio e di rimozione degli eventuali effetti dannosi medio tempore prodotti (art. 19, comma 3) potrebbe risultare idoneo (perlomeno astrattamente) a tutelare gli interessi protetti dalle normative che prevedono il previo titolo abilitativo (sostituito dalla SCIA), trattandosi di settori nei quali le attività svolte, in linea di principio, non appaiono tali da determinare effetti irreversibili.

L'attività edilizia invece, per sua natura, sarebbe idonea a determinare immediatamente alterazioni materiali del territorio, potenzialmente assai rilevanti, ed il ripristino non sempre sarebbe possibile: sia sotto il profilo materiale (l'art. 33, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001 espressamente si occupa dei profili sanzionatori di opere abusive, in relazione alle quali non sia possibile il ripristino dello stato dei luoghi), sia per gli eccessivi costi che il ripristino potrebbe comportare. Anche perché - a parte le enormi difficoltà ed i costi che le Amministrazioni incontrano nell'ottenere la demolizione degli interventi abusivi - non sempre i privati trasgressori, che hanno dato inizio alla attività di trasformazione in assenza dei presupposti, disporrebbero delle risorse per provvedere al ripristino.

Non rileverebbe che gli interventi abusivamente eseguiti in assenza o in difformità dalla DIA siano sottoposti, in linea generale (e salvo eccezioni), alla sanzione pecuniaria, ai sensi dell'art. 37 del d.P.R. n. 380 del 2001: il tempestivo impiego del potere inibitorio da parte delle amministrazioni comunali sarebbe stato comunque in grado di prevenire in radice la commissione dell'abuso (cosa preferibile rispetto alla misura sanzionatoria successiva), anche con riferimento a tipologie di interventi che, per quanto non consentite nel caso concreto, fossero comunque astrattamente riconducibili all'ambito di applicabilità della DIA. Ma, soprattutto, l'uso preventivo del potere inibitorio sarebbe stato in grado di impedire il verificarsi dell'eventualità, ben più grave, in cui il privato presentasse una DIA per realizzare interventi che avrebbero invece richiesto il rilascio del permesso di costruire (e che tuttavia non lo avrebbero concretamente potuto conseguire per il contrasto con la disciplina normativa o di piano). In tali casi, le amministrazioni comunali sarebbero state in grado di intervenire bloccando l'esecuzione dei lavori prima dell'inizio, mentre ciò non sarebbe ora più possibile.

Su queste premesse, sarebbe chiaro che la totale eliminazione della possibilità delle amministrazioni (virtuose) di operare un seppur rapido esame preventivo dei progetti, allo scopo di impedire in radice la realizzazione degli abusi, si rivelerebbe non solo una violazione della competenza regionale, ma anche una violazione del principio di ragionevolezza e di buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97, primo comma, Cost.: una violazione che la Regione sarebbe legittimata ad impugnare in quanto essa si tradurrebbe in una limitazione della propria potestà legislativa.

Del tutto irragionevolmente, la disposizione censurata avrebbe eliminato la clausola contenuta nel vecchio art. 19, comma 4, a proposito della DIA edilizia, che stabiliva la salvezza delle disposizioni di legge prevedenti termini diversi da quelli di cui ai commi 2 e 3 per l'inizio dell'attività e per l'adozione, da parte dell'amministrazione competente, di provvedimenti diretti a vietarne la prosecuzione ed a rimuoverne gli effetti. In tal modo, si sarebbe determinato un inammissibile sbilanciamento a favore dell'interesse ad una rapida (rectius: immediata) definizione delle procedure



abilitative edilizie, sacrificando in misura del tutto irragionevole e ingiustificata le esigenze della tutela del territorio, nonché quelle organizzative delle stesse amministrazioni cui è affidato il potere di verifica. Per non dire, poi, dell'interesse dei terzi che si vedano lesi dall'attività costruttiva: la cui posizione - già tradizionalmente sofferta, come ben noto, in materia di DIA edilizia - sarebbe ulteriormente pregiudicata.

Non sarebbe neppure certo che la novella contestata vada realmente nel senso di tutelare l'effettivo interesse del costruttore. Chi realizza un intervento edilizio, infatti, avrebbe interesse a conoscere in anticipo se quanto sta realizzando è o non è conforme a diritto. Sotto tale profilo, l'immediato inizio dei lavori accentuerebbe il rischio che quanto è in corso di realizzazione venga in seguito ad incorrere nell'esercizio (ora solo successivo) del potere inibitorio.

In conclusione, il nuovo art. 19 della legge n. 241 del 1990, come modificato dall'art. 49, comma 4-*bis*, del d.l. n. 78 del 2010 si rivelerebbe costituzionalmente illegittimo nel suo comma 2, nella parte in cui prevede la possibilità di iniziare l'attività costruttiva alla data della presentazione della segnalazione (senza prevedere una clausola di salvezza per le diverse disposizioni previste per la DIA edilizia), per contrasto con l'art. 3 Cost., per violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità, nonché con l'art. 97 Cost., per violazione del principio di buon andamento dell'attività amministrativa. Nella misura in cui interferisce con i poteri di controllo di Comuni e Regioni sull'attività edilizia, la disposizione sarebbe altresì illegittima per violazione degli artt. 114 e 118 Cost.

14.- Per opportuna completezza - aggiunge la ricorrente - la SCIA estremizzerebbe gli effetti di un sistema, quello della DIA, che nel corso di un ventennio avrebbe dato cattiva prova di sé, palesando rilevanti limiti e determinando oggettivi problemi di tenuta complessiva, che la dottrina e la giurisprudenza (è richiamata la sentenza del Tar Lombardia, Milano, 7 luglio 2004, n. 3086), non avrebbero mancato di evidenziare. Il legislatore, anziché intervenire con opportuni correttivi, avrebbe deciso di rendere ancora più squilibrata la DIA (ora SCIA) edilizia, rimuovendo anche la tenue garanzia rappresentata dall'inizio differenziato dei lavori.

Le considerazioni esposte sarebbero destinate ad assumere ancora maggiore valenza ove si condivida quell'orientamento che ritiene la SCIA applicabile in materia edilizia al posto non solo della DIA «normale», ma anche della cosiddetta «super-DIA», di cui all'art. 22, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001. Il che aumenterebbe l'impatto già problematico dell'istituto.

15.- Il comma 4-*ter* stabilisce che la disciplina della SCIA, nella sua integralità, attiene alla tutela della concorrenza e costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettere *e*) ed *m*), Cost., e che «sostituisce direttamente [...] quella della dichiarazione di inizio attività recata da ogni normativa statale e regionale».

L'indicazione dei pretesi «titoli» della disciplina, e degli effetti sulla normativa precedente, anche di fonte regionale, renderebbe palese l'intendimento del legislatore statale di dettare una normativa completa, autosufficiente, non derogabile dai legislatori locali. Per questo il comma 4-*ter* sarebbe costituzionalmente illegittimo.

Premesso che la autoqualificazione operata dal legislatore non è vincolante, sarebbe da contestare anzitutto che la disciplina sulla SCIA attenga effettivamente ai «livelli essenziali delle prestazioni» di cui alla lettera *m*) dell'art. 117, secondo comma, Cost., che consente allo Stato solo di fissare «standard strutturali e qualitativi delle prestazioni da garantire agli aventi diritto». Con le disposizioni sulla SCIA non si stabilirebbe invece alcuno standard quantitativo o qualitativo di prestazioni determinate, attinenti a questo o a quel «diritto» civile o sociale garantito dalla stessa Costituzione, venendo al contrario regolato lo svolgimento della attività amministrativa, in settori vastissimi ed indeterminati, alcuni di indiscutibile competenza regionale, quali il governo del territorio, la tutela della salute, l'ordinamento degli uffici regionali, l'artigianato, il turismo, il commercio, materie spettanti alla Regione in forza dell'art. 117, terzo e quarto comma, Cost.

Inoltre, non potrebbe essere confusa la determinazione dei livelli delle prestazioni con la disciplina delle posizioni soggettive degli amministrati; altrimenti, posto che ogni diritto o interesse implica un qualche comportamento altrui (anche solo omissivo), la competenza sulla materia della lettera *m*) dell'art. 117 Cost. consentirebbe allo Stato qualunque intervento conformativo di qualsiasi posizione soggettiva in qualunque materia regionale.

Tale confusione sarebbe particolarmente evidente nella disciplina relativa alla SCIA, che, nella sua rigidità, potrebbe determinare, in alcuni casi, una diminuzione dei livelli essenziali delle prestazioni cui hanno diritto persone destinatarie dell'attività assentita mediante la segnalazione certificata: quando, ad esempio, in conseguenza delle limitazioni temporali e sostanziali alla attività di accertamento e controllo della pubblica amministrazione, senza alcuna considerazione per le singole realtà territoriali e organizzative, sia praticamente impedita la verifica del rispetto di standard qualitativi di determinate prestazioni attinenti ai diritti sociali.

Alcuni istituti di semplificazione amministrativa potrebbero esprimere limiti vincolanti per le potestà legislative regionali; ma ciò implicherebbe sempre una valutazione complessiva di tutti gli interessi che vengono in rilievo nella singola materia interessata, e il controllo, a sua volta, per essere effettivo, non potrebbe che riguardare norme riferite



a ben individuati settori. Il punto di equilibrio tra l'interesse del singolo ad iniziare quanto prima una certa attività, e l'esercizio del potere-dovere dell'amministrazione di tutelare secondo legge gli altri interessi toccati da quella attività, potrebbe essere diverso, a seconda che questi ultimi attengano al governo del territorio oppure alla tutela della salute o alla tutela del lavoro (il riferimento al governo del territorio e alla tutela della salute e del lavoro non è casuale, evocando interessi che il comma 4-bis non prende in considerazione ai fini della esclusione dall'ambito di operatività della SCIA).

Aggiunge la ricorrente che esigenze di semplificazione potrebbero certo derivare dalla normativa comunitaria, vincolante per la Regione, ed in particolare dalla direttiva n. 2006/123/CE del 12 dicembre 2006 (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno), la quale tuttavia fa salva la peculiarità dei singoli settori, ammettendo ad esempio che, in taluni casi, la autorizzazione allo svolgimento di certe attività sia subordinata ad un «adeguato esame» sulla presenza delle «condizioni stabilite» per ottenerla (ad es. art. 10, par. 5); e inoltre fa salvo il riparto delle competenze tra Stato, Regioni e minori enti locali (ad es., art. 10, par. 7). Del resto, il decreto legislativo del 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno), di attuazione della citata direttiva (non abrogato dal d.l. n. 78) dispone che «relativamente alle materie oggetto di competenza concorrente, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano esercitano la potestà normativa nel rispetto dei principi fondamentali contenuti nelle norme del presente decreto» (art. 1, comma 4). Lo stesso decreto, poi, all'art. 84, e in dichiarata attuazione dell'art. 117, quinto comma, Cost., aggiunge che «nella misura in cui incidono su materie di competenza esclusiva regionale e su materie di competenza concorrente, le disposizioni del presente decreto si applicano fino alla data di entrata in vigore della normativa di attuazione della direttiva 2006/123/CE, adottata da ciascuna regione e provincia autonoma nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dei principi fondamentali desumibili dal presente decreto».

16.- Il comma 4-ter dichiara come proprio fondamento costituzionale anche la «tutela della concorrenza», oltre ai livelli essenziali delle prestazioni. Ma esso, in realtà, non potrebbe essere ricondotto nemmeno alla lettera e) dell'art. 117 Cost., nelle parti in cui non riguarda attività imprenditoriali e professionali, e nelle parti in cui concerne (limitandoli) i poteri di controllo e repressivi delle amministrazioni preposte alla tutela dei molteplici interessi pubblici e privati, che sono stati presi in considerazione dalle singole leggi di settore quando hanno previsto le autorizzazioni, licenze, pareri, nulla osta e simili. Con riferimento a queste ultime norme limitatrici, anzi, la disposizione potrebbe avere l'effetto di far rimanere «sul mercato» imprese o professionisti con requisiti (in senso lato) non del tutto conformi agli schemi legali, con conseguente alterazione della concorrenza «leale» tra i diversi operatori.

Ma, anche con riferimento alle attività imprenditoriali e professionali, il comma 4-ter non sarebbe espressione della «tutela della concorrenza» nel senso della Costituzione, come interpretata dalla giurisprudenza della Corte. Esso non riguarderebbe i requisiti per l'accesso al mercato, o le condizioni di offerta dei beni e dei servizi, o la parità di trattamento tra gli operatori, o misure di liberalizzazione dei mercati, ma inciderebbe direttamente e principalmente sullo svolgimento dell'attività amministrativa e sui relativi procedimenti. Se lo svolgimento di una determinata attività, per la quale si siano ridotti i tempi di avvio (ma non i costi, considerandosi la necessità di «attestazioni e asseverazioni di tecnici abilitati») dipende (anche) dall'insieme della normativa (statale, regionale, europea, internazionale) che la riguarda, l'effetto che la semplificazione della disciplina ha sulla concorrenza sarebbe solo accessorio ed indiretto; e nei casi di interferenza, ai fini della riconduzione di una legge all'una o all'altra materia, occorrerebbe operare un giudizio di prevalenza.

17.- Costituendosi in giudizio, il Presidente del Consiglio dei ministri adduce l'infondatezza del ricorso, svolgendo considerazioni analoghe a quelle esposte nei giudizi precedenti.

18.- Con ricorso notificato al Presidente del Consiglio dei ministri il 28 settembre 2010, depositato presso la cancelleria della Corte costituzionale il 6 ottobre 2010 (r.r. n. 106 del 2010), la Regione Emilia-Romagna ha impugnato, tra l'altro, l'art. 49, commi 4-bis e 4-ter, del d.l. n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010, per violazione degli artt. 97, 114, secondo comma, 117, commi terzo e quarto, e 118, Cost. Il ricorso svolge argomentazioni analoghe, nella parte concernente l'impugnazione dell'art. 49, commi 4-bis e 4-ter, a quelle di cui al ricorso n. 102 del 2010, proposto dalla Regione Liguria.

19.- Anche le difese del Presidente del Consiglio dei ministri, che si è costituito nel giudizio costituzionale proposto dalla Regione Emilia-Romagna, assumendone l'infondatezza, sono analoghe a quelle svolte nei confronti del ricorso n. 102 del 2010, proposto dalla Regione Liguria.

20.- Con ricorso notificato al Presidente del Consiglio dei ministri il 28 settembre 2010, depositato presso la Cancelleria della Corte costituzionale il 7 ottobre 2010 (r.r. n. 107 del 2010), la Regione Puglia ha impugnato, tra l'altro, l'art. 49, commi 4-bis e 4-ter, del d.l. n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010, che, nell'individuare nella legge statale l'unica fonte competente a regolamentare la materia della SCIA, inciderebbero sull'autonomia legislativa e regolamentare della Regione, con violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere e) ed m), terzo e quarto comma, Cost.



21.- La Regione ricorrente premette che l'art. 49, comma 4-bis, ha riformulato l'art. 19 della legge n. 241 del 1990, introducendo, al posto della Denuncia Inizio Attività (DIA), la Segnalazione Certificata di Inizio attività (SCIA), in virtù della quale sono ridotti gli oneri amministrativi per il privato, consentendogli di intraprendere un'attività economica immediatamente, fin dalla data di presentazione di una semplice segnalazione all'amministrazione pubblica competente. Il comma 4-ter del medesimo art. 49 prevede l'applicazione del comma 4-bis anche ai procedimenti amministrativi ricadenti nelle materie di competenza legislativa regionale.

Dopo aver trascritto il dettato delle due disposizioni, la ricorrente afferma che tale normativa contrasterebbe, anzitutto, con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Nonostante l'autoqualificazione contenuta nel comma 4-ter, secondo cui la disciplina del comma 4-bis sarebbe attinente alla tutela della concorrenza ai sensi del citato art. 117, secondo comma, lettera e), e costituirebbe livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ai sensi della lettera m) del medesimo comma, sostituendosi, dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto, a quella della dichiarazione di inizio attività recata da ogni normativa statale e regionale, non sarebbe possibile ritenere, secondo la ricorrente, che la norma sia riconducibile alla materia della «tutela della concorrenza».

Invero, il nuovo istituto della SCIA sarebbe di generalizzata applicazione, sia alle attività che hanno un rilievo economico-imprenditoriale sia a quelle che non lo hanno. Risulterebbe evidente che, in relazione a questa seconda categoria, non si porrebbe un problema di «concorrenza», e lo Stato non sarebbe legittimato in alcun modo ad adottare la normativa impugnata. Ne conseguirebbe l'illegittimità costituzionale della normativa contenuta nell'art. 49, commi 4-bis e 4-ter, del d.l. n. 78 del 2010, nella parte in cui include nel suo ambito di applicazione anche quei procedimenti inerenti ad attività non aventi rilievo economico-imprenditoriale.

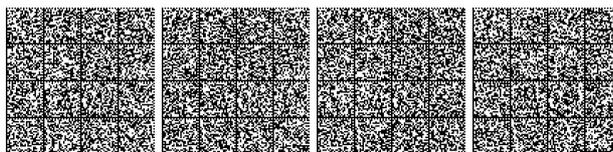
Sotto un secondo profilo, la normativa in questione non potrebbe comunque ricondursi alla materia della «tutela della concorrenza», poiché «disciplina le relazioni tra gli operatori economici e la pubblica amministrazione, senza che ciò possa in alcun modo incidere sulle relazioni tra gli operatori economici». La normativa impugnata si limiterebbe a regolare le modalità tramite le quali devono essere esplicate alcune funzioni amministrative. Anche ammettendo che norme destinate a regolare relazioni tra operatori e pubblici poteri possano essere ricomprese nell'ambito dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., ciò accadrebbe in quanto tali previsioni siano dirette ad incrementare la concorrenza esistente. Ciò non si verificherebbe nel caso in questione, in quanto la norma avrebbe unicamente una funzione di semplificazione amministrativa.

Da ultimo, la ricorrente fa notare l'impossibilità di riferire l'art. 49, comma 4-bis, del decreto-legge n. 78 del 2010, contemporaneamente, sia alla materia «tutela della concorrenza» che a quella della «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni».

22.- La normativa censurata violerebbe anche l'art. 117, comma secondo, lettera m), Cost.

Infatti, non sarebbe possibile ritenere che le norme di cui all'art. 49, commi 4-bis e 4-ter, nonostante l'autoqualificazione ivi disposta, siano riconducibili alla materia della «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali», in primo luogo perché non sarebbe pensabile che la disposizione costituzionale possa essere intesa nel senso di qualificare «prestazione» qualunque attività amministrativa con la quale entri in contatto il cittadino, poiché altrimenti si giungerebbe a configurare un generalissimo titolo di intervento della legislazione statale su tutta l'attività amministrativa regionale e locale. L'attività amministrativa potrebbe assurgere alla qualifica di «prestazione», della quale lo Stato è competente a fissare un «livello essenziale», solo a fronte di uno specifico «diritto» di individui, imprese, operatori economici e, in generale, soggetti privati. Ciò sarebbe stato riconoscibile ove lo Stato avesse attribuito ai soggetti che entrano in contatto con una pubblica amministrazione, nell'ambito dei procedimenti individuati dalle norme in esame, il diritto ad ottenere una risposta certa entro un termine prefissato, con eventuale utilizzo di poteri sostitutivi straordinari per far fronte all'inadempimento di quei livelli di governo non assicuranti il livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, stabilito dallo Stato nell'esercizio della propria competenza esclusiva.

Pur se la DIA - sostituita in parte dalla SCIA con le disposizioni in esame - è stata qualificata «livello essenziale di prestazione» dalla lettera b) del comma 1 dell'art. 10 della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile), che ha aggiunto il comma 2-ter all'art. 29 della legge n. 241 del 1990, è noto che la qualificazione che il legislatore fornisca delle norme che esso stesso introduce non ha rilievo ai fini della loro qualificazione di diritto costituzionale, né è possibile ritenere che la mancata impugnazione della disposizione richiamata possa valere in alcun modo quale acquiescenza prestata dalla Regione ricorrente. Le norme concernenti la DIA, come quelle inerenti la SCIA, non potrebbero essere considerate «livelli essenziali delle prestazioni». Ove ne sussistano i presupposti, potrebbero, al più, essere qualificate «principi fondamentali» in relazione a singole materie di potestà legislativa concorrente tra Stato e Regioni, come il «governo del territorio».



I commi 4-*bis* e 4-*ter* dell'art. 49 sono impugnati anche in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

A differenza della disciplina della DIA, che nel settore edilizio è stata ascritta ai «principi fondamentali» della materia «governo del territorio», la disciplina della SCIA avrebbe un ambito di applicazione generalizzato. Non individuando alcuna materia al fine di limitare il proprio ambito di applicazione, non potrebbe certo costituire «principio fondamentale della materia»: il legislatore statale, infatti, avrebbe dovuto individuare i procedimenti - almeno per classi omogenee - ricadenti nelle materie di competenza concorrente, ai quali intendeva applicare la disciplina in esame.

Ma anche qualora, per assurdo, nonostante il suo ambito generalizzato di applicazione, si volesse ritenere la disposizione statale in questione legittimata dall'art. 117, terzo comma, Cost., essa sarebbe comunque costituzionalmente illegittima, poiché non lascerebbe alcun margine al legislatore regionale, il quale non potrebbe che limitarsi a prendere atto del diverso assetto conferito dal nuovo istituto della SCIA al rapporto tra cittadini ed amministrazione, senza poter in alcun modo modulare, anche in minima parte, tale assetto in modo da renderlo maggiormente adeguato alla realtà regionale, e senza avere la possibilità di ampliarne o ridurne l'ambito applicativo.

La giurisprudenza costituzionale avrebbe ritenuto «principio fondamentale» della materia «governo del territorio» la «necessaria compresenza nella legislazione di titoli abilitativi preventivi ed espressi (la concessione o l'autorizzazione, ed oggi, nel nuovo d.P.R. n. 380 del 2001, il permesso di costruire) e taciti, quale sarebbe la DIA, considerata procedura di semplificazione che non può mancare, libero il legislatore regionale di ampliarne o ridurne l'ambito applicativo» (sentenza n. 303 del 2003, punto 11.2. del Considerato in diritto). Sarebbe evidente che tale «libertà» del legislatore regionale non sussiste nel caso in questione.

La normativa censurata, infine, violerebbe l'art. 117, quarto comma, Cost., nella parte in cui si applica a procedimenti amministrativi ricadenti nell'ambito delle materie di competenza residuale regionale.

Se anche l'art. 49, commi 4-*bis* e 4-*ter*, del d.l. n. 78 del 2010 fosse da considerare legittimamente posto dallo Stato nell'ambito della propria competenza a dettare i principi fondamentali delle materie oggetto di potestà legislativa concorrente tra Stato e Regioni, esso dovrebbe comunque ritenersi costituzionalmente illegittimo, in quanto volto a disciplinare anche i procedimenti ricadenti nell'ambito della competenza residuale delle Regioni. Lo Stato, infatti, non avrebbe alcun titolo per imporre la sua applicazione anche ai procedimenti amministrativi che devono essere espliciti in tali materie, in cui la competenza regionale non sarebbe vincolata da questo tipo di norme statali.

23.- Nel giudizio si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, assumendo l'infondatezza del ricorso e svolgendo argomenti analoghi a quelli esposti nei giudizi sopra richiamati.

24.- Con ricorso notificato al Presidente del Consiglio dei ministri il 9 settembre 2011, depositato presso la cancelleria della Corte costituzionale il 15 settembre 2011 (r.r. n.91 del 2011), la Regione Emilia-Romagna ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, lettera *b*), e del medesimo art. 5, comma 2, lettere *b*) e *c*), del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 12 luglio 2011, n. 106, «nella parte in cui tale articolo conferma o dispone l'applicabilità della SCIA alla materia edilizia e nella parte in cui - attraverso il nuovo comma 6-*bis* dell'art. 19 della legge n. 241 del 1990 - introduce un termine breve di trenta giorni per l'adozione dei provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli effetti della SCIA in materia edilizia, per violazione degli artt. 3, 9, 97, 114, 117 e 118 della Costituzione, nei modi e per i profili di seguito illustrati».

La ricorrente deduce di avere già proposto ricorso (r.r. n. 106 del 2010) in merito al d.l. n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010, che aveva sostituito la disciplina della denuncia di inizio attività (DIA), di cui all'art. 19 della legge n. 241 del 1990, con quella della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), rivendicando alla competenza esclusiva statale tale istituto, ed ha manifestato la volontà di censurare anche il successivo intervento sulla materia, che ha sancito l'applicabilità della SCIA all'edilizia ed è intervenuto sulla sua concreta disciplina, in riferimento alla definizione del termine per l'esercizio del potere inibitorio da parte della pubblica amministrazione. Infatti, tali disposizioni cristallizzerebbero l'interpretazione delle normative menzionate in senso lesivo dell'autonomia regionale, costituzionalmente garantita.

25.- In particolare, la Regione Emilia-Romagna lamenta l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, lettera *b*), e comma 2, lettere *b*) e *c*), del d.l. n. 70 del 2011, nella parte in cui confermano o dispongono l'applicabilità della SCIA alla materia edilizia disciplinata dal decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia - Testo *A*), seppure «con esclusione dei casi in cui le denunce stesse, in base alla normativa statale o regionale, siano alternative o sostitutive del permesso di costruire».

Tale interpretazione autentica si collegherebbe, inoltre, all'obiettivo enunciato al comma 1, lettera *b*), del medesimo art. 5, consistente nella «estensione della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) agli interventi edilizi precedentemente compiuti con denuncia di inizio attività (DIA)», con l'esclusione dei casi di cosiddetta super-DIA.



Nel sollevare la questione di legittimità costituzionale in riferimento alla violazione del parametro di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., la Regione avanza le medesime ragioni a sostegno già espresse con il precedente ricorso in relazione alla (allora solo) presunta applicabilità della SCIA in materia edilizia: in particolare, la possibilità di avvio immediato dell'attività dopo la segnalazione, disposizione che rappresenterebbe una regola di dettaglio, in quanto tale preclusa allo Stato in una materia, quella del governo del territorio, demandata alla potestà legislativa concorrente, per cui la potestà statale resta limitata alla sola fissazione dei principi.

Se è pur vero che, nella sentenza della Corte costituzionale n. 303 del 2003, è stato affermato che rappresenta principio necessario la «compresenza nella legislazione di titoli abilitativi preventivi ed espressi [permesso di costruire] e taciti, quale è la Dia», nel caso qui censurato lo Stato avrebbe preteso di disciplinare nei minimi dettagli gli aspetti procedurali di tali titoli, stabilendo che con la presentazione della segnalazione è possibile iniziare l'attività, privando le Regioni della possibilità persino di adattare la norme alle esigenze della specifica situazione e delle concrete possibilità delle amministrazioni.

Lo Stato avrebbe - ad avviso della Regione Emilia-Romagna - superato i limiti della propria potestà legislativa di principio nella materia concorrente di governo del territorio, violando l'art. 117, terzo comma, Cost., nell'imporre non soltanto la DIA - ora SCIA - in luogo del permesso edilizio, ma nel disciplinare le modalità stesse di funzionamento della SCIA, nell'individuare il momento nel quale il «segnalante» può realizzare il progetto, nel disciplinare i tempi ed i limiti del potere o dovere di controllo dell'amministrazione. Nella recente sentenza della Corte costituzionale n. 278 del 2010 sarebbe stato, infatti, stabilito che spetta alle Regioni, e non allo Stato, disciplinare i casi nei quali strutture residenziali mobili nei campeggi possono essere realizzate senza alcun adempimento; ragione per la quale, dunque, spetta alle Regioni dire in quali casi al segnalante sia consentito di realizzare subito il progetto ed in quali sia invece preferibile che l'amministrazione effettui prima il controllo.

La ricorrente ha posto in evidenza anche la criticità di tale scelta, nel caso in cui un soggetto inizi l'attività pur in assenza dei presupposti di legge, sulla base di una SCIA che contiene false dichiarazioni o che comunque è altrimenti errata.

Infatti, mentre nel settore commerciale, la cui regolamentazione spetta per competenza residuale alla Regione, l'immediato inizio di attività in assenza dei presupposti richiesti non sarebbe particolarmente grave, in quanto l'attivazione del potere inibitorio e di rimozione degli eventuali effetti dannosi medio tempore cagionati potrebbe essere idoneo a tutelare gli interessi protetti dalle normative, l'attività edilizia determina immediatamente una materiale alterazione del territorio, anche se gli interventi potrebbero essere poi rimossi. Tuttavia, il ripristino della situazione pregressa non sempre sarebbe possibile, sia sotto il profilo materiale (come ricavabile dall'art. 33, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001, che si occupa dei profili sanzionatori di opere abusive in relazione alle quali non sia possibile il ripristino dello stato dei luoghi), sia per gli eccessivi costi che, pur se ricadenti sui privati trasgressori, risulterebbero nel concreto spesso non sostenibili dal privato che avrebbe l'obbligo di rimuovere gli effetti dannosi. Anche il meccanismo dell'esecuzione in danno rappresenterebbe una soluzione di disagiata attuazione pratica, come dimostra l'esperienza comune delle difficoltà che le amministrazioni incontrano nell'ottenere la demolizione degli interventi abusivi.

Secondo la Regione, sarebbe irrilevante la circostanza che gli interventi abusivamente eseguiti in assenza o in difformità dalla DIA siano sottoposti - in linea generale (e salvo eccezioni) - alla sola sanzione pecuniaria ai sensi dell'art. 37 del d.P.R. n. 380 del 2001. L'uso preventivo del potere inibitorio da parte delle amministrazioni comunali era infatti in grado di prevenire sia la commissione dell'abuso (cosa naturalmente preferibile, rispetto alla misura sanzionatoria successiva), con riferimento a tipologie di interventi che - per quanto non consentite nel caso concreto - fossero comunque astrattamente riconducibili all'ambito di applicabilità della DIA, sia il verificarsi dell'eventualità - ben più grave - in cui il privato presentasse una DIA per realizzare interventi che avrebbero invece richiesto il rilascio del permesso di costruire, attraverso il blocco dell'esecuzione dei lavori prima che questi avessero inizio.

La totale eliminazione della possibilità delle amministrazioni di operare un rapido esame preventivo dei progetti, allo scopo di impedire in radice la realizzazione degli abusi, sarebbe non solo una violazione della competenza regionale, ma anche una violazione del principio di ragionevolezza e di buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97, primo comma, Cost., violazione che la Regione sarebbe legittimata ad impugnare in quanto si tradurrebbe in una limitazione della potestà legislativa regionale.

La Regione censura le disposizioni anche sotto il profilo della violazione dell'art. 9, secondo comma, Cost., in riferimento alla tutela del paesaggio, sia nei casi in cui la sanzione prevista sia solo economica, sia nei casi in cui si possa in astratto procedere all'intervento demolitorio, con la concreta possibilità che comunque il territorio risulti permanentemente danneggiato.



Infatti, solo una verifica preventiva sarebbe in grado di prevenire le violazioni e di corrispondere al precetto costituzionale, in quanto, anche per effetto degli accordi internazionali ai quali l'Italia ha aderito (quale la Convenzione europea del paesaggio), la tutela di esso è ormai strutturalmente connessa alla tutela del territorio.

D'altronde, il legislatore del 2005, che aveva sostituito alla «denuncia» la «dichiarazione di inizio attività» con la previsione di diverse regole di carattere generale, ritenute applicabili anche alla DIA edilizia (si pensi, ad esempio, alla previsione del potere di autotutela), avrebbe opportunamente mantenuto alcune peculiarità di quest'ultima, prevedendo la clausola di salvezza di cui alla vecchia formulazione dell'art. 19, comma 4 («restano ferme le disposizioni di legge vigenti che prevedono termini diversi da quelli di cui ai commi 2 e 3 per l'inizio dell'attività e per l'adozione da parte dell'amministrazione competente di provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione dei suoi effetti»).

L'eliminazione di tale clausola dalla disposizione censurata determinerebbe un inammissibile sbilanciamento a favore dell'immediata definizione delle procedure abilitative edilizie, con un sacrificio irragionevole ed ingiustificato delle esigenze di tutela del territorio e di quelle organizzative delle stesse amministrazioni comunali, cui è affidato il potere di verifica. Le amministrazioni, attese le crescenti difficoltà di bilancio per i tagli alle risorse, si vedrebbero costrette ad «inseguire i cantieri», che potrebbero spuntare da un giorno all'altro sull'intero territorio comunale. A ciò andrebbe aggiunto il pregiudizio ulteriore alle posizioni dei terzi, che si vedano lesi dall'attività costruttiva. Peraltro, non sarebbe certo che l'automatica estensione delle regole generali della SCIA anche alla materia edilizia tuteli l'effettivo interesse del costruttore, che ha interesse a conoscere in tempi rapidi e definiti se può dare corso all'intervento, ma ha anche interesse ad operare in un quadro di regole sicure, conoscendo in anticipo se quanto sta realizzando è conforme a diritto. Di contro, l'immediato inizio dei lavori accentuerebbe il rischio che quanto è in corso di realizzazione venga in seguito ad incorrere nell'esercizio del potere inibitorio, con possibilità di danneggiare sia l'amministrazione sia il terzo.

In definitiva, la SCIA amplierebbe le criticità già presenti nel previgente sistema della DIA edilizia, la quale avrebbe già dato cattiva prova di sé (si veda Tar Lombardia, 7 luglio 2004, n. 3086).

Pertanto, ad avviso della Regione, l'applicazione della disposizione di cui all'art. 19 della legge n. 241 del 1990 (come modificato dall'art. 49, comma 4-bis, della legge n. 122 del 2010) alle ipotesi di DIA edilizia sarebbe costituzionalmente illegittima nella parte in cui consente di iniziare l'attività costruttiva alla data della presentazione della segnalazione (senza prevedere una clausola di salvezza per le diverse disposizioni previste per la DIA edilizia), per contrasto con l'art. 3 Cost., per violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità, e con l'art. 97 Cost., per violazione del principio buon andamento dell'attività amministrativa.

Tale disposizione sarebbe anche illegittima per violazione degli artt. 114 e 118 Cost., nella misura in cui interferisce con i poteri di controllo di Comuni e Regioni sull'attività edilizia.

Inoltre, la Regione Emilia-Romagna ricorda che la riconduzione di tale disciplina alle materie della tutela della concorrenza e dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettere *e*) ed *m*), Cost. (quale prevista dal citato art. 49, comma 4-ter, del d.l. n. 78 del 2010), è già stata censurata dalla stessa Regione ricorrente nel ricorso proposto avanti alla Corte costituzionale n. 106 del 2010.

26.- Per quanto attiene alla illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, lettera *b*), nella parte in cui - attraverso il nuovo comma 6-bis dell'art. 19 della legge n. 241 del 1990 - introduce un termine breve di trenta giorni per la SCIA in materia edilizia, con riduzione del termine di verifica generale di sessanta giorni, la Regione Emilia-Romagna censura il fatto che il legislatore statale sarebbe intervenuto definendo aspetti di dettaglio della materia edilizia, con precetti destinati a trovare immediata applicazione, in deroga alle diverse previsioni normative regionali, in quanto l'art. 49, comma 4-ter, della legge n. 122 del 2010 stabilisce che la nuova disciplina della SCIA «sostituisce direttamente, dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, quella della dichiarazione di inizio attività recata da ogni normativa statale e regionale», con ciò violando le regole che limitano la potestà statale, concorrente con quella regionale, demandando alla prima la fissazione dei soli principi, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

A tal proposito, la Regione Emilia-Romagna aveva già disciplinato la materia autonomamente, prevedendo un sistema articolato di controlli nel quale, oltre al termine di trenta giorni entro cui si provvede esclusivamente: *a*) a verificare la completezza della documentazione; *b*) ad accertare che la tipologia dell'intervento descritto e asseverato rientri nei casi previsti; *c*) a verificare la correttezza del calcolo del contributo di costruzione ed il relativo versamento, sono previsti termini più ampi (fino a dodici mesi dalla fine lavori) per il «controllo di merito dei contenuti dell'asseverazione allegata alla denuncia di inizio attività» (art. 11, commi 1 e 3, della legge della Regione Emilia-Romagna 25 novembre 2002, n. 31, recante «Disciplina generale dell'edilizia»). Quindi, la determinazione da parte della legge statale di un termine rigido entro il quale ogni controllo debba essere svolto impedirebbe alla Regione l'attività di adattamento delle norme alla concreta situazione locale, che costituisce una delle ragioni della potestà legislativa regionale.



27.- Sotto diverso profilo, la previsione del termine di trenta giorni risulterebbe anche irragionevole e contraria al principio di buon andamento dell'attività amministrativa.

Infatti, anche se il termine di verifica di trenta giorni era previsto in materia edilizia dall'art. 23 del d.P.R. n. 380 del 2001, la disposizione aveva valenza regolamentare e, dopo la riforma del Titolo V, parte seconda, della Costituzione, i termini erano poi stati diversamente disciplinati dalla normativa regionale. Come già fatto cenno, la Regione Emilia-Romagna ha distinto i diversi tipi di controllo, con un termine più lungo per quelli comportanti accertamenti specifici e complessi. Quindi, l'imposizione di un termine unico di trenta giorni - oltretutto in una situazione in cui alle amministrazioni locali è precluso per limiti sia economici che giuridici di espandere il proprio organico - comprometterebbe in pratica l'effettiva possibilità di vigilare sull'attività edilizia, in violazione anche degli artt. 114 e 118 Cost.

La nuova regola sarebbe ulteriormente irragionevole e sproporzionata se si considera che l'art. 19 della legge n. 241 del 1990 prevede un termine di verifica più lungo per attività economiche di minor impatto, mentre per l'attività edilizia, il cui svolgimento è più delicato e potenzialmente foriero di danni irreversibili al territorio, si prevede un termine di verifica inferiore. Ne deriva, ad avviso della ricorrente Regione, l'ulteriore incostituzionalità della disciplina contestata per violazione degli artt. 3 e 97 Cost.

La norma apparirebbe illegittima e irrazionale anche sotto un ulteriore profilo, qualora dovesse risultare legittima per la SCIA edilizia la regola che consente l'immediato avvio dell'attività, prima di qualunque controllo. Infatti, la determinazione di un termine breve - comunque contestabile in quanto non permette una flessibile applicazione regionale - avrebbe potuto avere una sua logica quando esso aveva al contempo carattere dilatorio rispetto all'attività costruttiva, cioè quando soltanto allo scadere di tale termine il privato poteva concretamente dare avvio alle opere. Ma se si ammette che anche in materia edilizia è possibile dare sempre e comunque immediato avvio all'attività, contestualmente alla presentazione della segnalazione, allora la riduzione del termine da sessanta a trenta giorni non avrebbe più alcuna reale utilità per il privato, in quanto non servirebbe a ridurre alcun termine dilatorio; di contro, tale riduzione avrebbe solo l'effetto di limitare ingiustificatamente i poteri di verifica della pubblica amministrazione nel controllo del territorio.

In sintesi, ad avviso della Regione Emilia-Romagna, sarebbero illegittime, per violazione del riparto costituzionale delle competenze legislative nella materia e per irragionevolezza, che porta alla compromissione di valori fondamentali, sia la regola che consente l'immediato avvio dell'attività edilizia, sia la regola che costringe i controlli nel termine irrazionalmente breve di trenta giorni: ma la seconda risulterebbe ancor più irrazionale, qualora si consideri la vigenza della prima.

28.- Si è costituito nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, tramite l'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo il rigetto del ricorso, in quanto la introdotta normativa si sottrarrebbe alle proposte censure di legittimità costituzionale. Contrariamente a quanto affermato dalla Regione Emilia-Romagna, l'intervento normativo sarebbe attinente alla materia dei livelli essenziali delle prestazioni e pertanto rientrerebbe nella competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., anche alla luce del dettato dell'art. 29 della legge n. 241 del 1990, il cui richiamo alla DIA deve intendersi effettuato, per effetto del comma 4-ter dell'art. 49 del d.l. n. 78 del 2010, alla "segnalazione certificata di inizio attività". D'altra parte, la disciplina della SCIA risponderebbe all'esigenza di dettare un procedimento uniforme su tutto il territorio nazionale per regolare lo svolgimento delle attività economiche ed è tutt'altro che disciplina di dettaglio.

Inoltre, anche qualora si volesse ritenere che la norma afferisca al settore dell'edilizia, come tale rientrante nella materia "governo del territorio", la questione di legittimità sarebbe ugualmente infondata. Infatti, in tale ambito le Regioni esercitano la propria potestà legislativa nel rispetto dei principi fondamentali della legislazione statale e senza dubbio la definizione dei titoli abilitativi e del regime autorizzatorio delle attività edilizie rappresenterebbe una disciplina di principio, che dovrebbe valere in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale. Ciò, in particolare, con riferimento alle norme che disciplinano modalità e tempi del procedimento di verifica della conformità alla normativa urbanistica ed edilizia, al fine di assicurare l'efficienza dell'istituto.

Pertanto, a parere della difesa dello Stato, sarebbero non fondate anche le lamentate violazioni degli artt. 9 e 97 Cost. Le disposizioni censurate avrebbero per obiettivo la liberalizzazione dell'attività di impresa e sarebbero dirette a salvaguardare valori costituzionali di primaria importanza, quali la libertà di impresa, la tutela della concorrenza e l'imparzialità ed il buon andamento della pubblica amministrazione: la semplificazione procedimentale sarebbe finalizzata a favorire la ripresa e lo sviluppo del sistema produttivo nazionale nella competitività delle imprese, ed in vista di tale superiore interesse nazionale sarebbe necessaria la subordinazione delle potestà legislative degli enti territoriali. In tale ottica si collocherebbe la norma di interpretazione contenuta nell'art. 5, comma 1, lettera *b*), del decreto-legge impugnato.



La SCIA realizzerebbe il passaggio dal principio autoritativo a quello dell'auto-responsabilizzazione del privato e le criticità evidenziate dalla Regione ricorrente, in merito al possibile inizio dell'attività nella carenza dei presupposti di legge in presenza di una SCIA contenente erronee o false dichiarazioni, sarebbero attinenti a valutazioni di merito rimesse alla discrezionalità del legislatore, il quale avrebbe operato un bilanciamento tra una pluralità di interessi contrapposti.

Anche la riduzione dei termini entro i quali l'amministrazione dovrà effettuare i controlli sarebbe ragionevole e conforme ai principi costituzionali: la modifica normativa non sacrificerebbe le esigenze di controllo, ma mirerebbe ad assicurare un intervento più tempestivo ed efficace della pubblica amministrazione a salvaguardia sia degli interessi produttivi (che potrebbero essere pregiudicati dai tempi lunghi del procedimento), sia del buon governo del territorio (che, anch'esso, riceverebbe pregiudizio da controlli tardivi rispetto ai tempi di svolgimento dell'attività).

29.- Le parti ricorrenti e la difesa dello Stato hanno depositato memorie, finalizzate ad illustrare e a ribadire gli argomenti esposti nei ricorsi e negli atti di costituzione.

### *Considerato in diritto*

1.- La Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, la Regione Toscana, la Regione Liguria, la Regione Emilia Romagna e la Regione Puglia, con i distinti ricorsi indicati in epigrafe e richiamati in narrativa, hanno sollevato, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 49, commi 4-*bis* e 4-*ter*, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), nel testo risultante dalle modifiche introdotte dalla legge di conversione 30 luglio 2010, n. 122.

La Regione Emilia-Romagna, poi, con un secondo ricorso, ha chiesto che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'articolo 5, comma 1, lettera *b*), e del medesimo articolo 5, comma 2, lettere *b*) e *c*), 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, «nella parte in cui tale articolo conferma o dispone l'applicabilità della SCIA alla materia edilizia e nella parte in cui - attraverso il nuovo comma 6-*bis* dell'art. 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi) - introduce un termine breve di trenta giorni per l'adozione dei provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli effetti della SCIA in materia edilizia», per violazione degli articoli 3, 9, 97, 114, 117 e 118 della Costituzione.

Riservata a separate pronunce la decisione sulle impugnazioni delle altre norme contenute nel suddetto d.l. n. 78 del 2010, proposte dalle ricorrenti, vengono qui in esame le questioni di legittimità costituzionale relative al citato art. 49, commi 4-*bis* e 4-*ter*, nonché le questioni concernenti l'art. 5, comma 1, lettera *b*), e comma 2, lettere *b*) e *c*), del d.l. n. 70 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 106 del 2011, nei termini dianzi indicati.

2.- I ricorsi di cui sopra censurano, con argomentazioni in parte nella sostanza coincidenti e in parte connesse, le stesse norme. I relativi giudizi, dunque, devono essere riuniti per essere definiti con unica sentenza.

3.- La Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, in particolare, censura, tra gli altri, l'art. 49, comma 4-*ter*, del d.l. n. 78 del 2010, poi convertito, nella parte in cui, qualificando la disciplina della «Segnalazione certificata di inizio attività» (d'ora in avanti, SCIA), contenuta nel comma 4-*bis*, che modifica l'art. 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), come attinente alla tutela della concorrenza, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., e costituente livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ai sensi della successiva lettera *m*), e prevedendo che «le espressioni “segnalazione certificata di inizio attività” e “SCIA” sostituiscono, rispettivamente, quelle di “dichiarazione di inizio attività” e “DIA”», stabilisce che la nuova disciplina sulla SCIA si sostituisce a quella già esistente in materia di DIA, modificando non soltanto la normativa statale previgente ma anche quella regionale.

In tal guisa sarebbero violate: *a*) le competenze regionali nelle materie dell'industria, del commercio e dell'artigianato, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost., e dunque anche la competenza legislativa della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, in virtù della clausola di cui all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione); *b*) le competenze regionali statutarie nelle materie «artigianato» e «industria alberghiera, turismo e tutela del paesaggio», e nell'emanazione di norme legislative di integrazione e di attuazione delle leggi della Repubblica nella materia «industria e commercio», previste dagli artt. 2, primo comma, lettere *p*) e *q*), e 3, primo comma, lettera *a*), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta); *c*) la competenza regionale in materia «urbanistica, piani regolatori per zone di particolare importanza turistica», prevista dall'art. 2, primo comma, lettera *g*), dello statuto speciale, se la normativa censurata fosse ritenuta applicabile ad aspetti riconducibili alla pianificazione territoriale.



In subordine, resterebbe altresì violato il principio di leale collaborazione.

3.1.- La Regione Toscana impugna, tra gli altri, l'art. 49, commi 4-*bis* e 4-*ter*, del citato d.l. n. 78 del 2010, poi convertito in legge, nella parte in cui, qualificando la disciplina della SCIA come attinente alla tutela della concorrenza e costituente livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, e prevedendo che «le espressioni “segnalazione certificata di inizio attività” e “SCIA” sostituiscono, rispettivamente, quelle di “dichiarazione di inizio attività” e “DIA”», stabilisce che la nuova disciplina sulla SCIA si sostituisce a quella esistente in tema di DIA, modificando non solo la previgente normativa statale ma anche quella regionale.

In particolare, tale disciplina consentirebbe al privato di iniziare l'attività edilizia senza attendere alcun termine, restando alla pubblica amministrazione solo il potere di intervenire successivamente, quando i lavori sono già avviati (o anche finiti), con un danno urbanistico ormai prodotto. Sarebbero così violate le competenze regionali nella materia del «governo del territorio», ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., introducendo una disciplina di dettaglio sui tempi di svolgimento dell'attività edilizia, senza permettere più un controllo preventivo della pubblica amministrazione.

Inoltre, sarebbe violato l'art. 121, secondo comma, Cost., perché il legislatore statale non potrebbe intervenire direttamente ad abrogare e sostituire norme approvate dal Consiglio regionale, spettando a quest'ultimo adeguarsi ai nuovi principi posti dal legislatore statale.

Le disposizioni impugnate, per giustificare l'intervento legislativo dello Stato, richiamano la tutela della concorrenza e la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, secondo comma, lettere e ed *m*). Tuttavia, fermo il punto che - ai fini del giudizio di legittimità costituzionale - la qualificazione legislativa non vale ad attribuire alla norma una natura diversa da quella ad esse propria, quale risulta dalla loro oggettiva sostanza, risulterebbe evidente che la SCIA “edilizia” non è uno strumento per tutelare la concorrenza, mentre non pertinente sarebbe il riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., poiché la disciplina della SCIA “edilizia” non fisserebbe un livello essenziale delle prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale.

Infine, la normativa *de qua* violerebbe anche il principio di leale collaborazione.

3.2.- La Regione Liguria, a sua volta, impugna l'art. 49, commi 4-*bis* e 4-*ter*, del d.l. n.78 del 2010, poi convertito in legge.

Il comma 4-*bis* è censurato nella parte in cui, con riferimento ad ambiti non edilizi, prevedendo dettagliatamente i moduli procedurali destinati a sostituire in modo automatico tutte le discipline regionali in materia di DIA e le modalità d'intervento attraverso l'esercizio del potere d'inibizione e di conformazione dell'attività, violerebbe spazi di legislazione regionale residuale, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost., in particolare con riferimento a commercio, artigianato, turismo e attività produttive in genere, nonché i poteri di controllo delle amministrazioni locali rimessi dall'art. 114, secondo comma, Cost., all'autonomia dei poteri degli enti locali, e le funzioni amministrative dei Comuni disposte dall'art. 118, primo comma, Cost. Inoltre, con riferimento all'ambito edilizio, prevedendo la possibilità di iniziare l'attività costruttiva alla data di presentazione della segnalazione, senza stabilire una clausola di salvezza per le diverse disposizioni previste per la DIA edilizia, la disposizione censurata violerebbe l'art. 3 Cost., con riguardo ai principi di ragionevolezza e proporzionalità, nonché l'art. 97, primo comma, Cost., con riguardo al principio di buon andamento dell'attività amministrativa, per determinare un inammissibile sbilanciamento a favore dell'interesse ad una rapida definizione delle procedure abilitative edilizie, con sacrificio delle esigenze della tutela del territorio e dell'organizzazione delle stesse amministrazioni cui è affidato il potere di verifica.

Con riferimento al comma 4-*ter*, detta norma, qualificando la disciplina della SCIA come attinente alla tutela della concorrenza e costituente livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, nonché stabilendo che la nuova disciplina sulla SCIA si sostituisce a quella già esistente in tema di DIA, con conseguente modifica non soltanto della previgente normativa statale ma anche regionale, violerebbe le competenze regionali quali il governo del territorio, la tutela della salute, l'ordinamento degli uffici regionali, l'artigianato, il turismo, il commercio, in forza dell'art. 117, commi terzo e quarto, Cost.

3.3.- La Regione Emilia-Romagna impugna l'art. 49, commi 4-*bis* e 4-*ter*, del menzionato decreto-legge, poi convertito, nella parte in cui, con riferimento agli ambiti non edilizi, prevedendo dettagliatamente i moduli procedurali destinati a sostituire in modo automatico tutte le discipline regionali in materia di DIA e le modalità di intervento mediante esercizio del potere di inibizione e di conformazione dell'attività, violerebbe sfere di legislazione residuale regionale ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost., segnatamente con riferimento a commercio, turismo e attività pro-



duttive in genere, nonché i poteri di controllo delle amministrazioni locali rimessi dall'art. 114, secondo comma, Cost., all'autonomia degli enti locali, ed anche le funzioni amministrative dei Comuni di cui all'art. 118, primo comma, Cost.

Inoltre, con riferimento all'ambito edilizio, la normativa censurata, prevedendo la possibilità d'iniziare l'attività costruttiva alla data di presentazione della segnalazione (senza introdurre una clausola di salvezza per le diverse disposizioni stabilite per la DIA edilizia), violerebbe l'art. 3 Cost. con riferimento ai principi di ragionevolezza e proporzionalità, nonché l'art. 97, primo comma, Cost., con riguardo al principio di buon andamento dell'attività amministrativa, determinando un inammissibile sbilanciamento a favore dell'interesse ad una rapida definizione delle procedure abitative edilizie, con sacrificio delle esigenze di tutela del territorio e dell'organizzazione delle stesse amministrazioni, cui è affidato il potere di verifica. Sarebbero poi violati gli artt. 114 e 118 Cost., nella misura in cui la normativa *de qua* interferisce con i poteri di controllo di Comuni e Regioni sull'attività edilizia.

Quanto al citato art. 49, comma 4-ter, esso - nella parte in cui, qualificando la disciplina della SCIA, contenuta nel comma 4-bis, come attinente alla tutela della concorrenza e costituente livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, secondo comma, lettere e ed m, Cost.), stabilisce che la nuova disciplina sulla SCIA si sostituisce a quella già esistente in materia di DIA, modificando non soltanto la previgente normativa statale, ma anche quella regionale - si porrebbe in violazione delle competenze regionali, quali il governo del territorio, la tutela della salute, l'ordinamento degli uffici regionali, l'artigianato, il turismo e il commercio, ai sensi dell'art. 117, commi terzo e quarto, Cost.

3.4.- La Regione Puglia censura l'art. 49, commi 4-bis e 4-ter, sopra citati, perché, qualificando la disciplina della SCIA come attinente alla tutela della concorrenza e costituente livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., riferendosi ad attività non aventi rilievo economico-imprenditoriale, ma destinate a regolare rapporti tra operatori economici e pubblica amministrazione a fini di semplificazione, nonché l'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., non trattandosi di specifici diritti dei soggetti a determinate prestazioni. Inoltre, la menzionata normativa statale, nella parte in cui prevede che la nuova disciplina sulla SCIA si sostituisca a quella già esistente in tema di DIA, modificando non soltanto la previgente disciplina statale, ma anche quella regionale, si porrebbe in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto non si limiterebbe a porre principi fondamentali nella materia «governo del territorio», ma detterebbe una disciplina della quale il legislatore regionale potrebbe soltanto prendere atto, senza margini di adeguamento alla realtà regionale.

3.5.- Infine, la Regione Emilia-Romagna, con un secondo ricorso, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, lettera b), e comma 2, lettere b) e c), del d.l. n. 70 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 106 del 2011, «nella parte in cui tale articolo conferma o dispone l'applicabilità della SCIA alla materia edilizia e nella parte in cui - attraverso il nuovo comma 6-bis dell'art. 19 della legge n. 241 del 1990 - introduce un termine breve di trenta giorni per l'adozione dei provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli effetti della SCIA in materia edilizia».

Ad avviso della ricorrente, detta normativa violerebbe: a) l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto introduce la disposizione che consente l'avvio immediato dell'attività con la segnalazione dell'inizio di questa e che disciplina le modalità di funzionamento della SCIA, mediante regole di dettaglio precluse allo Stato nella materia del governo del territorio, demandata alla competenza legislativa concorrente; b) l'art. 3 Cost., per contrasto con i principi di ragionevolezza e proporzionalità, e l'art. 97, primo comma Cost., per violazione del principio di buon andamento dell'attività amministrativa, in quanto si tradurrebbe nella limitazione della potestà legislativa regionale, perché sarebbe eliminata la possibilità delle amministrazioni di operare un rapido esame preventivo dei progetti. Pertanto, verrebbe meno, in modo irragionevole, la possibilità d'impedire la realizzazione di eventuali abusi, in contrasto col principio di buon andamento dell'amministrazione, in quanto non sarebbe stata conservata la clausola di salvezza prevista dalla vecchia formulazione dell'art. 19, comma 4, della legge n. 241 del 1990 («Restano ferme le disposizioni di legge vigenti che prevedono termini diversi da quelli di cui ai commi 2 e 3 per l'inizio dell'attività e per l'adozione da parte dell'amministrazione competente di provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione dei suoi effetti»), così escludendo questa pur lieve forma di tutela; c) l'art. 9, secondo comma, Cost., per contrasto con l'esigenza costituzionale di tutela del paesaggio, connessa alla tutela del territorio per effetto di accordi internazionali ai quali l'Italia ha prestato adesione.

Inoltre, l'art. 5, comma 2, lettera b), del d. l. n. 70 del 2011, poi convertito in legge, nella parte in cui ha introdotto un termine breve di trenta giorni per l'adozione dei provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli effetti della SCIA in materia edilizia, si porrebbe in contrasto: con l'art. 117, terzo comma, Cost., per aver travali-



cato la potestà legislativa statale che, essendo concorrente con quella regionale, sarebbe limitata alla determinazione dei principi fondamentali della materia; con gli artt. 3 e 97 Cost., in quanto la previsione del termine di trenta giorni sarebbe irragionevole e contraria al principio di buon andamento dell'attività amministrativa, dal momento che l'art. 19 della legge n. 241 del 1990 contemplerebbe ora un termine di verifica più lungo per attività economiche di minor impatto ed uno inferiore per l'attività edilizia, il cui svolgimento sarebbe più delicato e potenzialmente foriero di danni irreversibili per il territorio; con gli artt. 114 e 118 Cost., in quanto la riduzione del termine avrebbe il solo effetto di limitare, senza giustificazione, i poteri di verifica della pubblica amministrazione nel controllo del territorio, interferendo con i poteri di controllo di Comuni e Regioni sull'attività edilizia.

4.- In via preliminare la difesa dello Stato ha eccepito il carattere tardivo dei ricorsi, proposti «avverso le norme del decreto-legge non modificate in sede di conversione e quindi, in ipotesi, immediatamente lesive».

L'eccezione non è fondata.

L'efficacia immediata, propria del decreto-legge, e il conseguente carattere lesivo che esso può assumere, lo rendono impugnabile in via immediata da parte delle Regioni. È pur vero, però, che soltanto con la legge di conversione il detto provvedimento legislativo acquisisce stabilità (art. 77, terzo comma, Cost.). In tale contesto, come questa Corte ha più volte affermato, la Regione può, a sua scelta, impugnare tanto il solo decreto legge, quanto la sola legge di conversione, quanto entrambi (*ex plurimis*: sentenze n. 298 del 2009, n. 443 del 2007, n. 417 del 2005, n. 25 del 1996).

5.- Nel merito, le questioni non sono fondate.

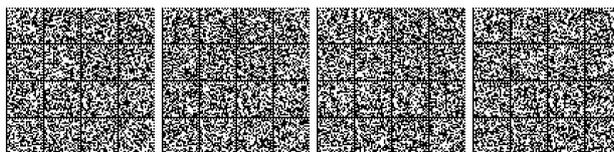
L'art. 49, comma 4-bis, del d.l. n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010, sostituisce il testo dell'art. 19 della legge n. 241 del 1990, ora recante la rubrica «Segnalazione certificata di inizio di attività - SCIA».

Il comma 1 del testo novellato (testo risultante anche da alcune modifiche introdotte con provvedimenti successivi, tra i quali il decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla legge, 12 luglio 2011, n. 106) stabilisce che «Ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, comprese le domande per le iscrizioni in albi o ruoli richieste per l'esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale, il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento di requisiti e presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale, e non sia previsto alcun limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale per il rilascio degli atti stessi, è sostituito da una segnalazione dell'interessato, con la sola esclusione dei casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali e degli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'asilo, alla cittadinanza, all'amministrazione della giustizia, all'amministrazione delle finanze, ivi compresi gli atti concernenti le reti di acquisizione del gettito, anche derivante dal gioco, nonché di quelli previsti dalla normativa per le costruzioni in zone sismiche e di quelli imposti dalla normativa comunitaria».

La disposizione prosegue specificando gli atti che devono essere prodotti a corredo della segnalazione e dispone che quest'ultima, con i relativi allegati, può essere presentata mediante posta raccomandata con avviso di ricevimento, ad eccezione dei procedimenti per cui è previsto l'utilizzo esclusivo della modalità telematica; in tal caso la segnalazione si considera presentata al momento della ricezione da parte dell'amministrazione.

Il comma 2 stabilisce che «L'attività oggetto della segnalazione può essere iniziata dalla data della presentazione della segnalazione all'amministrazione competente».

Il comma 3 aggiunge che «L'amministrazione competente, in caso di accertata carenza dei requisiti e dei presupposti di cui al comma 1, nel termine di sessanta giorni dal ricevimento della segnalazione di cui al medesimo comma, adotta motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi di essa, salvo che, ove ciò sia possibile, l'interessato provveda a conformare alla normativa vigente detta attività ed i suoi effetti entro un termine fissato dall'amministrazione, in ogni caso non inferiore a trenta giorni. È fatto comunque salvo il potere dell'amministrazione competente di assumere determinazioni in via di autotutela, ai sensi degli articoli 21-*quinquies* e 21-*nonies*. In caso di dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà false o mendaci, l'amministrazione, ferma restando l'applicazione delle sanzioni penali di cui al comma 6, nonché di quelle di cui al capo VI del Testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa - Testo A), può sempre e in ogni tempo adottare i provvedimenti di cui al primo periodo».



Seguono, poi, altri commi, fino al 6-ter, tra i quali vanno richiamati i commi 4 e 6-bis, quest'ultimo aggiunto dall'art. 5, comma 2, lettera b), numero 2), del d.l. n. 70 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106, poi ancora modificato dalla lettera b) del comma 1 dell'art. 6 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148.

Il citato comma 4 stabilisce che «Decorso il termine per l'adozione dei provvedimenti di cui al primo periodo del comma 3 ovvero di cui al comma 6-bis, all'amministrazione è consentito intervenire solo in presenza del pericolo di un danno per il patrimonio artistico e culturale, per l'ambiente, per la salute, per la sicurezza pubblica o la difesa nazionale e previo motivato accertamento dell'impossibilità di tutelare comunque tali interessi mediante conformazione dell'attività dei privati alla normativa vigente». Il comma 6-bis dispone che «Nei casi di Scia in materia edilizia, il termine di sessanta giorni di cui al primo periodo del comma 3 è ridotto a trenta giorni. Fatta salva l'applicazione delle disposizioni di cui al comma 4 e al comma 6, restano altresì ferme le disposizioni relative alla vigilanza sull'attività urbanistico- edilizia, alle responsabilità e alle sanzioni previste dal decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, e dalle leggi regionali».

Il comma 4-ter del citato art. 49 del d.l. n. 78 del 2010, come convertito, a sua volta statuisce che «Il comma 4-bis attiene alla tutela della concorrenza ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, e costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ai sensi della lettera m) del medesimo comma. Le espressioni "segnalazione certificata di inizio attività" e "Scia" sostituiscono, rispettivamente, quelle di "dichiarazione di inizio di attività" e "Dia", ovunque ricorrano, anche come parte di una espressione più ampia, e la disciplina di cui al comma 4-bis sostituisce direttamente, dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, quella della dichiarazione di inizio attività recata da ogni normativa statale e regionale».

6.- La «segnalazione certificata d'inizio attività» (d'ora in avanti, SCIA) si pone in rapporto di continuità con l'istituto della DIA, che dalla prima è stato sostituito. La DIA («denuncia di inizio attività») fu introdotta nell'ordinamento italiano con l'art. 19 della legge n. 241 del 1990, inserito nel capo IV di detta legge, dedicato alla «Semplificazione dell'azione amministrativa». Successivamente, con l'entrata in vigore del decreto legge 14 marzo 2005, n. 35 (Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale. Delege al Governo per la modifica del codice di procedura civile in materia di processo di cassazione e di arbitrato, nonché per la riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80, essa assunse la denominazione di «dichiarazione di inizio attività».

Scopo dell'istituto era quello di rendere più semplici le procedure amministrative indicate nella norma, alleggerendo il carico degli adempimenti gravanti sul cittadino. In questo quadro s'iscrive anche la SCIA, del pari finalizzata alla semplificazione dei procedimenti di abilitazione all'esercizio di attività per le quali sia necessario un controllo della pubblica amministrazione.

Il principio di semplificazione, ormai da gran tempo radicato nell'ordinamento italiano, è altresì di diretta derivazione comunitaria (Direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno, attuata nell'ordinamento italiano con decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59). Esso, dunque, va senza dubbio catalogato nel novero dei principi fondamentali dell'azione amministrativa (sentenze n. 282 del 2009 e n. 336 del 2005).

7.- I ricorsi in esame censurano la normativa impugnata nella parte in cui, qualificando la disciplina della SCIA, contenuta nell'art. 49, comma 4-bis, come attinente alla tutela della concorrenza ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., e costituente livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali a norma dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., ha stabilito che la nuova disciplina si sostituisca a quella già esistente in tema di DIA (art. 49, comma 4-ter), modificando non soltanto la previgente disciplina statale ma anche quella regionale. In tal modo la detta normativa avrebbe interessato ambiti di legislazione regionale, ai sensi dell'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., quali la tutela della salute, l'ordinamento degli uffici regionali, l'artigianato, il commercio, oltre alle materie riservate dallo statuto di autonomia alla potestà legislativa primaria della Regione autonoma Valle d'Aosta/ Vallée d'Aoste.

8.- Nella giurisprudenza di questa Corte si è più volte affermato che, ai fini del giudizio di legittimità costituzionale, la qualificazione legislativa non vale ad attribuire alle norme una natura diversa da quelle ad esse propria, quale risulta dalla loro oggettiva sostanza. Per individuare la materia alla quale devono essere ascritte le disposizioni oggetto di censura, non assume rilievo la qualificazione che di esse dà il legislatore, ma occorre fare riferimento all'oggetto e



alla disciplina delle medesime, tenendo conto della loro *ratio* e tralasciando gli effetti marginali e riflessi, in guisa da identificare correttamente anche l'interesse tutelato (*ex plurimis*: sentenze n. 207 del 2010; n. 1 del 2008; n. 169 del 2007; n. 447 del 2006; n. 406 e n. 29 del 1995).

In questo quadro, il richiamo alla tutela della concorrenza, effettuato dal citato art. 49, comma 4-*ter*, oltre ad essere privo di efficacia vincolante, è anche inappropriato. Infatti, la disciplina della SCIA, con il principio di semplificazione ad essa sotteso, si riferisce ad «ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, comprese le domande per le iscrizioni in albi o ruoli richieste per l'esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale, il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento di requisiti e presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale, e non sia previsto alcun limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale per il rilascio degli stessi».

Detta disciplina, dunque, ha un ambito applicativo diretto alla generalità dei cittadini e perciò va oltre la materia della concorrenza, anche se è ben possibile che vi siano casi nei quali quella materia venga in rilievo. Ma si tratta, per l'appunto, di fattispecie da verificare in concreto (per esempio, in relazione all'esigenza di eliminare barriere all'entrata nel mercato).

Invece, a diverse conclusioni deve pervenirsi con riferimento all'altro parametro evocato dall'art. 49, comma 4-*ter*, del d.l. n. 78 del 2010, poi convertito in legge.

Detta norma stabilisce che la disciplina della SCIA, di cui al precedente comma 4-*bis*, costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. Analogo principio, con riferimento alla DIA, era stato affermato dall'art. 29, comma 2-*ter*, della legge n. 241 del 1990, come modificato dall'art. 10, comma 1, lettera *b*), della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile), poi ancora modificato dall'art. 49, comma 4, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito in legge.

Tale autoqualificazione, benché priva di efficacia vincolante per quanto prima rilevato, si rivela corretta.

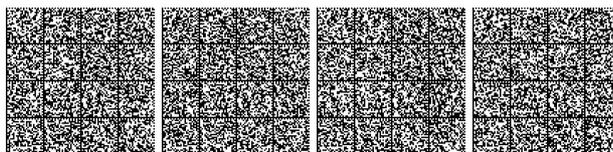
Al riguardo, va rimarcato che l'affidamento in via esclusiva alla competenza legislativa statale della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni è prevista in relazione ai «diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale». Esso, dunque, si collega al fondamentale principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost. La suddetta determinazione è strumento indispensabile per realizzare quella garanzia.

In questo quadro, si deve ricordare che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, «l'attribuzione allo Stato della competenza esclusiva e trasversale di cui alla citata disposizione costituzionale si riferisce alla determinazione degli standard strutturali e qualitativi di prestazioni che, concernendo il soddisfacimento di diritti civili e sociali, devono essere garantiti, con carattere di generalità, a tutti gli aventi diritto» (sentenze n. 322 del 2009; n. 168 e n. 50 del 2008; n. 387 del 2007).

Questo titolo di legittimazione dell'intervento statale è invocabile «in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione» (sentenza n. 322 del 2009, citata; e sentenze n. 328 del 2006; n. 285 e n.120 del 2005), e con esso è stato attribuito «al legislatore statale un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto» (sentenze n.10 del 2010 e n. 134 del 2006).

Si tratta, quindi, come questa Corte ha precisato, non tanto di una “materia” in senso stretto, quanto di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, in relazione alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle (sentenze n. 322 del 2009 e n. 282 del 2002).

Alla stregua di tali principi, la disciplina della SCIA ben si presta ad essere ricondotta al parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. Tale parametro permette una restrizione dell'autonomia legislativa delle Regioni, giustificata dallo scopo di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti civili e sociali tutelati dalla stessa Costituzione. In particolare, «la *ratio* di tale titolo di competenza e l'esigenza di tutela dei diritti primari che è destinato a soddisfare consentono di ritenere che esso può rappresentare la base giuridica anche della previsione e della diretta erogazione di una determinata provvidenza, oltre che della fissazione del livello strutturale e qualitativo di una



data prestazione, al fine di assicurare più compiutamente il soddisfacimento dell'interesse ritenuto meritevole di tutela (sentenze n. 248 del 2006, n. 383 e n. 285 del 2005), quando ciò sia reso imprescindibile, come nella specie, da peculiari circostanze e situazioni, quale una fase di congiuntura economica eccezionalmente negativa» (sentenza n. 10 del 2010, punto 6.3. del Considerato in diritto).

Orbene - premesso che l'attività amministrativa può assurgere alla qualifica di "prestazione", della quale lo Stato è competente a fissare un livello essenziale a fronte di uno specifico diritto di individui, imprese, operatori economici e, in genere, soggetti privati - la normativa qui censurata prevede che gli interessati, in condizioni di parità su tutto il territorio nazionale, possano iniziare una determinata attività (rientrante nell'ambito del citato comma 4-bis), previa segnalazione all'amministrazione competente. Con la presentazione di tale segnalazione, il soggetto può dare inizio all'attività, mentre l'amministrazione, in caso di accertata carenza dei requisiti e dei presupposti legittimanti, nel termine di sessanta giorni dal ricevimento della segnalazione (trenta giorni nel caso di SCIA in materia edilizia), adotta motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi di essa, salva la possibilità che l'interessato provveda a conformare alla normativa vigente detta attività ed i suoi effetti entro un termine fissato dall'amministrazione.

Al soggetto interessato, dunque, si riconosce la possibilità di dare immediato inizio all'attività (è questo il principale novum della disciplina in questione), fermo restando l'esercizio dei poteri inibitori da parte della pubblica amministrazione, ricorrendone gli estremi. Inoltre, è fatto salvo il potere della stessa pubblica amministrazione di assumere determinazioni in via di autotutela, ai sensi degli artt. 21-*quinquies* e 21-*nonies* della legge n. 241 del 1990.

Si tratta di una prestazione specifica, circoscritta all'inizio della fase procedimentale strutturata secondo un modello ad efficacia legittimante immediata, che attiene al principio di semplificazione dell'azione amministrativa ed è finalizzata ad agevolare l'iniziativa economica (art. 41, primo comma, Cost.), tutelando il diritto dell'interessato ad un sollecito esame, da parte della pubblica amministrazione competente, dei presupposti di diritto e di fatto che autorizzano l'iniziativa medesima.

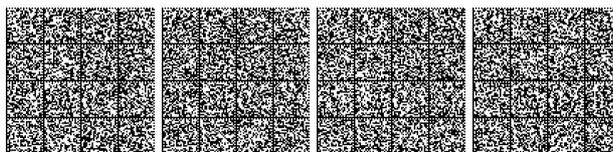
9.- Le considerazioni fin qui svolte vanno applicate anche alla SCIA in materia edilizia, come ormai in modo espresso dispone l'art. 5, comma 1, lettera *b*), e comma 2, lettere *b*) e *c*), del d.l. n. 70 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 106 del 2011, entro i limiti e con le esclusioni previsti.

Infatti, ribadito che la normativa censurata riguarda soltanto il momento iniziale di un intervento di semplificazione procedimentale, e precisato che la SCIA non si sostituisce al permesso di costruire (i cui ambiti applicativi restano disciplinati in via generale dal d.P.R. n. 380 del 2001), non può porsi in dubbio che le esigenze di semplificazione e di uniforme trattamento sull'intero territorio nazionale valgano anche per l'edilizia. È ben vero che questa, come l'urbanistica, rientra nel «governo del territorio», materia appartenente alla competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni (art. 117, terzo comma, Cost.).

Tuttavia, a prescindere dal rilievo che in tale materia spetta comunque allo Stato dettare i principi fondamentali (nel cui novero va ricondotta la semplificazione amministrativa), è vero del pari che nel caso di specie, sulla base degli argomenti in precedenza esposti, il titolo di legittimazione dell'intervento statale nella specifica disciplina della SCIA si ravvisa nell'esigenza di determinare livelli essenziali di prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, compreso quello delle Regioni a statuto speciale. In altri termini, si è in presenza di un concorso di competenze che, nella fattispecie, vede prevalere la competenza esclusiva dello Stato, essendo essa l'unica in grado di consentire la realizzazione dell'esigenza suddetta.

10.- Infine, è stata dedotta dalle ricorrenti la violazione del principio di leale collaborazione. La deduzione, tuttavia, non è fondata, perché, pur volendo prescindere dal carattere assorbente delle considerazioni che precedono, costituisce «giurisprudenza pacifica di questa Corte che l'esercizio dell'attività legislativa sfugge alle procedure di leale collaborazione» (così, da ultimo, sentenze n. 371 e 222 del 2008, e n. 401 del 2007).

11.- Conclusivamente, la riconduzione della disciplina in esame all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. comporta la non fondatezza delle questioni, sotto tutti i profili, in quanto la normativa censurata rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost.



PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse dalle Regioni indicate in epigrafe con i rispettivi ricorsi, nei confronti del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122;

riuniti i giudizi;

1) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 49, commi 4-bis e 4-ter, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, promosse:

a) dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, limitatamente all'articolo 4-ter del citato decreto-legge n. 78 del 2010, come convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010, in riferimento all'art. 117 della Costituzione, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale del 18 ottobre 2010, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), nonché agli artt. 2, primo comma, lettere g), p) e q), e 3, primo comma, lettera a), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta) e alle relative norme di attuazione, nonché, in subordine, per violazione del principio costituzionale di leale collaborazione, con il ricorso indicato in epigrafe;

b) dalle Regioni Toscana, Liguria, Emilia Romagna e Puglia, in riferimento, nel complesso, agli artt. 3, 97, 114, secondo comma, 117, secondo comma, lettere e) ed m), terzo e quarto comma, 118 e 121, secondo comma, della Costituzione, nonché sotto il profilo della violazione del principio della leale collaborazione, con i ricorsi indicati in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 5, comma 1, lettera b), e comma 2, lettere b) e c), 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, promosse in riferimento agli artt. 3, 9, 97, 114, 117 e 118 Cost. dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso in epigrafe indicato.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 giugno 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, *Presidente*

Alessandro CRISCUOLO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 27 giugno 2012.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI



## N. 165

*Sentenza 20 - 27 giugno 2012*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - Processo minorile - Applicabilità di pena pecuniaria o sanzione sostitutiva - Possibilità per il giudice dell'udienza preliminare di emettere sentenza di condanna con riduzione della pena fino alla metà rispetto al minimo edittale, ove vi sia richiesta del pubblico ministero - Lamentata rimessione dell'attivazione del meccanismo di definizione processuale al "mero arbitrio" del pubblico ministero - Richiesta di intervento additivo o manipolativo senza indicazione della alternativa auspicata - Oscurità e indeterminazione del *petitum* - Inammissibilità della questione.**

- D.P.R. 22 settembre 1988, n. 448, art. 32, comma 2.
- Costituzione, artt. 101, secondo comma, e 111, secondo e quinto 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

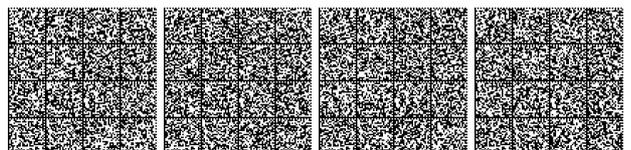
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 32, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 448 (Approvazione delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni), promosso dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale per i minorenni di Ancona nel procedimento penale a carico di M.S. con ordinanza dell'8 novembre 2011, iscritta al n. 285 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 4, prima serie speciale, dell'anno 2012.

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

udito nella camera di consiglio del 9 maggio 2012 il Giudice relatore Giuseppe Frigo.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza dell'8 novembre 2011, il Giudice collegiale dell'udienza preliminare del Tribunale per i minorenni di Ancona ha sollevato, in riferimento agli articoli 101, secondo comma, e 111, secondo e quinto comma, della Costituzione, nonché al «principio di ragionevolezza» (parametro evocato solo in motivazione), questione di legittimità costituzionale dell'articolo 32, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 448 (Approvazione delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni), il quale stabilisce che, «se vi è richiesta del pubblico ministero», il giudice dell'udienza preliminare «pronuncia sentenza di condanna quando ritiene applicabile una pena pecuniaria o una sanzione sostitutiva», nel qual caso «la pena può essere diminuita fino alla metà rispetto al minimo edittale».



Il giudice *a quo* premette di essere investito del processo nei confronti di un cittadino extracomunitario minorene - irreperibile - imputato del delitto continuato di false attestazioni sulla propria identità personale (art. 495 del codice penale) e della contravvenzione di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato (art. 10-*bis* del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, recante il «Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero»).

A conclusione dell'udienza preliminare, il pubblico ministero ha chiesto il rinvio a giudizio dell'imputato; il difensore, in via principale, la dichiarazione di non luogo a procedere e, in subordine, l'applicazione al proprio assistito di una sanzione sostitutiva.

Secondo il rimettente, gli elementi acquisiti risulterebbero senz'altro idonei a giustificare il rinvio a giudizio. Sarebbe, peraltro, verosimile che nel conseguente dibattimento l'imputato venga condannato a una pena detentiva sostituibile con la libertà controllata: ipotesi nella quale, tuttavia, la sanzione non potrebbe essere ridotta fino alla metà, come invece è consentito dalla norma denunciata laddove la condanna venga pronunciata nell'udienza preliminare.

Nel caso di specie, detta pronuncia risulterebbe, peraltro, preclusa dalla mancanza della richiesta del pubblico ministero, cui la norma censurata espressamente subordina l'attivazione del meccanismo di definizione del processo da essa delineato, non permettendo né al giudice di provvedere d'ufficio, né all'imputato o al suo difensore di formulare la relativa istanza.

In tale prospettiva, la norma censurata contrasterebbe con plurimi parametri costituzionali. Anzitutto, con il principio di parità delle parti processuali (art. 111, secondo comma, Cost.), conferendo al pubblico ministero un potere che non è riconosciuto all'imputato e al suo difensore: potere dal cui esercizio - meramente arbitrario - viene a dipendere la fruibilità di un rilevante effetto "premiale", che può risultare talora determinante al fine di far rientrare la pena inflitta nella soglia di applicabilità delle sanzioni sostitutive, o di una sanzione sostitutiva più lieve.

Sarebbe violato anche l'art. 111, quinto comma, Cost., che demanda alla legge di regolare i casi in cui la formazione della prova non ha luogo in contraddittorio «per consenso dell'imputato o per accertata impossibilità di natura oggettiva». La norma censurata non consentirebbe, infatti, né all'imputato, né al difensore dell'imputato contumace o irreperibile di esprimere il consenso alla condanna in sede di udienza preliminare, sulla base degli atti di indagine.

Risulterebbe leso, ancora, il principio di ragionevole durata del processo (art. 111, secondo comma, Cost.). In mancanza della richiesta del pubblico ministero, il giudice dell'udienza preliminare sarebbe, infatti, obbligato a disporre il rinvio a giudizio anche quando il processo appaia immediatamente definibile tramite l'applicazione di una pena pecuniaria o di una sanzione sostitutiva, con conseguente irrazionale allungamento dei tempi processuali.

Condizionando alla richiesta del pubblico ministero il potere del giudice dell'udienza preliminare di decidere se provvedere nel modo indicato, la norma impugnata violerebbe, infine, i principi di ragionevolezza e di soggezione del giudice soltanto alla legge (art. 101, secondo comma, Cost.). Solo il giudice - organo *super partes*, chiamato nel processo minorile a farsi carico anche delle esigenze educative del minore - potrebbe, infatti, valutare se risponda a tali esigenze e a quelle di giustizia la definizione del processo nell'udienza preliminare con la condanna in questione.

2.- È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o, in subordine, infondata.

Ad avviso della difesa dello Stato, la questione sarebbe inammissibile per indeterminatezza del *petitum*, avendo il giudice *a quo* invocato, nella sostanza, una pronuncia «manipolativa» dell'art. 32, comma 2, del d.P.R. n. 448 del 1988, senza però precisare - né nel dispositivo, né nella motivazione dell'ordinanza di rimessione - quale sia la formulazione alternativa della norma censurata che ne garantirebbe la conformità a Costituzione.

Nel merito, i principi sanciti dall'art. 111, secondo e quinto comma, Cost. non sarebbero comunque lesi dalla previsione di un meccanismo deflattivo del contenzioso penale minorile attivabile solo su richiesta del pubblico ministero, sul modello del procedimento per decreto (artt. 459 e seguenti cod. proc. pen.). Un simile meccanismo non comprometterebbe, infatti, la parità degli strumenti offerti all'accusa e alla difesa per influire sulla formazione del convincimento del giudice, né contrasterebbe con la disciplina costituzionale delle deroghe al principio del contraddittorio nella formazione della prova, stante la facoltà di proporre opposizione riconosciuta all'imputato e al difensore munito di procura speciale dal comma 3 dello stesso art. 32 del d.P.R. n. 448 del 1988.

Neppure potrebbe sostenersi che la norma censurata determini un irrazionale allungamento della durata del processo, apparendo, in realtà, del tutto ragionevole che la sentenza di condanna ivi prevista possa venire emessa solo su richiesta del pubblico ministero, e non anche all'esito di un'autonoma valutazione del giudice dell'udienza preliminare. Si tratterebbe, infatti, di un assetto conforme al principio generale in forza del quale l'esercizio dell'azione penale spetta in via esclusiva al pubblico ministero ed è inibito al giudice pronunciare *ex officio*.

Quanto, infine, alla pretesa violazione dell'art. 101, secondo comma, Cost., l'assunto del rimettente poggerrebbe sull'erroneo presupposto che il giudice dell'udienza preliminare sia vincolato alla richiesta del pubblico ministero: laddove, al contrario, il tenore della disposizione denunciata renderebbe palese come il giudice sia chiamato ad una autonoma valutazione in ordine all'applicabilità, nel caso concreto, di una pena pecuniaria o di una pena detentiva sostituibile.



*Considerato in diritto*

1.- Il Giudice collegiale dell'udienza preliminare del Tribunale per i minorenni di Ancona dubita della legittimità costituzionale dell'articolo 32, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 448 (Approvazione delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni), il quale stabilisce che, «se vi è richiesta del pubblico ministero», il giudice dell'udienza preliminare «pronuncia sentenza di condanna quando ritiene applicabile una pena pecuniaria o una sanzione sostitutiva», nel qual caso «la pena può essere diminuita fino alla metà rispetto al minimo edittale».

Ad avviso del rimettente, la norma censurata - nel subordinare la pronuncia della sentenza ora indicata alla richiesta del pubblico ministero - violerebbe il principio di parità delle parti processuali (art. 111, secondo comma, Cost.), conferendo alla pubblica accusa un potere che non è riconosciuto all'imputato e al suo difensore, e dal cui esercizio - meramente arbitrario - viene a dipendere la possibilità di fruire di una consistente riduzione della pena, talora determinante al fine di consentire la sostituzione della pena stessa, o la sua sostituzione con una sanzione più lieve.

Sarebbe lesivo, altresì, l'art. 111, quinto comma, Cost., in forza del quale la legge regola i casi in cui la formazione della prova non ha luogo in contraddittorio «per consenso dell'imputato o per accertata impossibilità di natura oggettiva». La norma denunciata non consentirebbe, infatti, né all'imputato, né al difensore dell'imputato contumace o irreperibile (come nel caso di specie) di esprimere il consenso alla condanna in sede di udienza preliminare, sulla base degli atti di indagine.

Detta disposizione sarebbe, inoltre, suscettibile di determinare un irrazionale allungamento dei tempi del processo, in contrasto con il principio di ragionevole durata (art. 111, secondo comma, Cost.). In assenza della richiesta del pubblico ministero, il giudice si troverebbe, infatti, obbligato a disporre il rinvio a giudizio, anche quando il processo appaia definibile nell'udienza preliminare tramite l'applicazione di una pena pecuniaria o di una sanzione sostitutiva.

Risulterebbero lesi, infine, i principi di ragionevolezza e di soggezione del giudice soltanto alla legge (art. 101, secondo comma Cost.), posto che solo il giudice - organo *super partes*, chiamato nel processo minorile a tenere conto anche delle esigenze educative del minore - e non già il pubblico ministero, potrebbe valutare se risponda a dette esigenze e a quelle di giustizia la definizione del processo nell'udienza preliminare tramite la condanna in discorso.

2.- La questione è inammissibile.

Il giudice *a quo* si duole del fatto che la norma censurata lasci al «mero arbitrio» del pubblico ministero l'attivazione del meccanismo di definizione del processo minorile di cui si discute, ma non indica in modo chiaro e univoco quale sia la soluzione alternativa auspicata (*ex plurimis*, sulla inammissibilità della questione per oscurità o indeterminatezza del petitum, ordinanze n. 21 del 2011, n. 115 del 2009 e n. 54 del 2008).

Sebbene il dispositivo dell'ordinanza di rimessione sia formulato in termini di pronuncia puramente caducatoria, dalla qualità delle doglianze (espressa in motivazione) risulta, in effetti, chiaro che il rimettente non mira affatto ad ottenere una pronuncia ablativa della norma censurata, ma richiede piuttosto un intervento di tipo additivo o manipolativo, del quale - come eccepito anche dall'Avvocatura dello Stato - non viene, tuttavia, specificamente indicato il contenuto.

Le censure svolte oscillano ambigualmente tra la soluzione del riconoscimento al giudice dell'udienza preliminare del potere di provvedere *ex officio* (soluzione in apparenza evocata dalle censure di violazione dei principi di ragionevole durata del processo e di soggezione del giudice soltanto alla legge) e la soluzione dell'attribuzione all'imputato o al suo difensore di un potere di richiedere la condanna a pena pecuniaria o sanzione sostitutiva simmetrico a quello spettante al pubblico ministero (soluzione apparentemente coerente con le censure di violazione dei principi di parità delle parti e di spettanza alla legge del compito di disciplinare i casi in cui la formazione della prova non ha luogo in contraddittorio «per consenso dell'imputato»).

3.- Giova aggiungere, peraltro, che la questione resterebbe inammissibile anche qualora si ritenesse possibile ricostruire l'obiettivo perseguito dal rimettente, nel senso che egli abbia invocato congiuntamente entrambe le soluzioni dianzi indicate: vale a dire, anche qualora si ritenesse che il giudice *a quo* abbia censurato l'art. 32, comma 2, del d.P.R. n. 448 del 1988, nella parte in cui non consente al giudice dell'udienza preliminare di pronunciare la sentenza di condanna ivi prevista sia d'ufficio che su richiesta dell'imputato o del suo difensore.

Quanto, infatti, alla prima delle due articolazioni nelle quali si scompone l'ipotetico petitum, appare evidente come attribuire al giudice dell'udienza preliminare il potere di pronunciare *ex officio* la sentenza di condanna in questione - indipendentemente, non soltanto dalla richiesta del pubblico ministero, ma anche dalla richiesta o dal consenso dell'imputato - rappresenterebbe una soluzione non costituzionalmente obbligata e, anzi, fortemente asistemica. Si tratterebbe, in effetti, dell'unico caso nel quale il giudice potrebbe emettere una pronuncia di condanna sulla base di elementi di prova non raccolti in dibattimento, a prescindere dalla richiesta o dal consenso di almeno una delle parti interessate.



Al di là di ciò, questa Corte ha già avuto modo di affermare che la pronuncia in udienza preliminare della sentenza di condanna prevista dalla norma denunciata necessita del consenso dell'imputato, ancorché tale condizione risulti formalmente prevista solo nel comma 1 dell'art. 32, in rapporto alle sentenze di non luogo a procedere che comunque presuppongono un accertamento di responsabilità (limitazione, quest'ultima, aggiunta dalla stessa Corte con la sentenza n. 195 del 2002). Al riguardo, la Corte ha, in particolare, evidenziato che sarebbe «del tutto incoerente e irrazionale» ritenere necessario il consenso dell'imputato per la definizione del processo in udienza preliminare con una sentenza di non luogo a procedere, ed escluderne, invece, la necessità per la pronuncia, nella medesima sede, di una sentenza di condanna (ordinanze n. 110 del 2004 e n. 208 del 2003).

L'incoerenza del sistema risulterebbe, peraltro, anche maggiore se il giudice dell'udienza preliminare potesse pronunciare sentenza di condanna, sulla base degli atti di indagine, indipendentemente dalla richiesta o dal consenso di una qualsiasi delle parti (imputato e pubblico ministero).

Quanto, poi, all'altra articolazione dell'ipotetico *petitum* - rendere possibile la condanna di cui all'art. 32, comma 2, del d.P.R. n. 448 del 1988 anche su richiesta (o col consenso) dell'imputato o del suo difensore - la questione risulterebbe, a prescindere da ogni altra considerazione, inammissibile per difetto di rilevanza.

Il rimettente non tiene, infatti, conto del consolidato orientamento della giurisprudenza di legittimità, in forza del quale il consenso dell'imputato minorenni alla definizione del processo nell'udienza preliminare - in quanto atto personalissimo - deve essere prestato dallo stesso imputato o da difensore munito di procura speciale (*ex plurimis*, tra le ultime, Corte di cassazione, 14 gennaio 2010-16 febbraio 2010, n. 6374; 19 febbraio 2009-31 marzo 2009, n. 14173).

Nel caso di specie, secondo quanto emerge dall'ordinanza di rimessione, l'imputato (cittadino di Stato non appartenente all'Unione europea) non ha prestato personalmente alcun consenso, risultando irreperibile. La condanna a sanzione sostitutiva è stata richiesta, invece, dal difensore (sia pure in via subordinata rispetto alla dichiarazione di non luogo a procedere). Ma il giudice *a quo* non riferisce che il difensore fosse munito di procura speciale a tal fine: con la conseguenza che, per questo verso, la questione risulterebbe irrilevante, mancando un consenso valido.

Occorre infine ribadire che, ai sensi del comma 1 dello stesso art. 32, qualsiasi definizione del processo nella fase dell'udienza preliminare è già comunque subordinata al previo consenso dell'imputato.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 32, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 448 (Approvazione delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni), sollevata, in riferimento agli articoli 101, secondo comma, e 111, secondo e quinto comma, della Costituzione, nonché al «principio di ragionevolezza», dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale per i minorenni di Ancona con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 giugno 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, *Presidente*

Giuseppe FRIGO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 27 giugno 2012.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI



## N. 166

*Sentenza 20 - 27 giugno 2012*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Impiego pubblico - Incompatibilità - Esercizio della professione forense - Reintroduzione del divieto per i dipendenti pubblici *part-time* con orario fino al 50% di quello a tempo pieno - Eccepite difetto di motivazione sulla non manifesta infondatezza della questione - Reiezione.**

- Legge 25 novembre 2003, n. 339, artt. 1 e 2.
- Costituzione, artt. 3, 4, 35 e 41.

**Impiego pubblico - Incompatibilità - Esercizio della professione forense - Reintroduzione del divieto per i dipendenti pubblici *part-time* con orario fino al 50% di quello a tempo pieno - Eccepite difetto di rilevanza della norma sospettata di illegittimità ai fini della definizione del giudizio principale - Reiezione.**

- Legge 25 novembre 2003, n. 339, artt. 1 e 2.
- Costituzione, artt. 3, 4, 35 e 41.

**Impiego pubblico - Incompatibilità - Esercizio della professione forense - Reintroduzione del divieto per i dipendenti pubblici *part-time* con orario fino al 50% di quello a tempo pieno - Eccezione delle parti private di errore del presupposto interpretativo per omessa interpretazione costituzionalmente orientata - Reiezione.**

- Legge 25 novembre 2003, n. 339, artt. 1 e 2.
- Costituzione, artt. 3, 4, 35 e 41.

**Impiego pubblico - Incompatibilità - Esercizio della professione forense - Reintroduzione del divieto per i dipendenti pubblici *part-time* con orario fino al 50% di quello a tempo pieno - Lamentata lesione del legittimo affidamento fondato sulla situazione normativa preesistente - Asserita violazione del principio di ragionevolezza, nonché del diritto al lavoro e della libertà di iniziativa economica - Insussistenza - Non fondatezza delle questioni.**

- Legge 25 novembre 2003, n. 339, artt. 1 e 2.
- Costituzione, artt. 3, 4, 35 e 41.

## 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

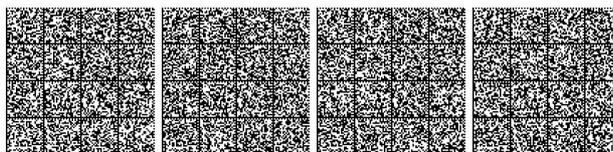
## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli articoli 1 e 2 della legge 25 novembre 2003, n. 339 (Norme in materia di incompatibilità dell'esercizio della professione di avvocato), promossi dalla Corte di cassazione con ordinanze del 6 e del 22 dicembre 2010, iscritte ai nn. 55 e 56 del registro ordinanze 2011 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 15, prima serie speciale, dell'anno 2011.

Visti gli atti di costituzione di P. M., di F. F. ed altra e di T. D., nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 22 maggio 2012 e nella camera di consiglio del 23 maggio 2012 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

uditi gli avvocati Maurizio Perelli per se medesimo, Marco Frigessi Di Rattalma per T. D., Flora de Caro per F. F. ed altra e l'avvocato dello Stato Tito Varrone per il Presidente del Consiglio dei ministri.



*Ritenuto in fatto*

1.- La Corte di cassazione, sezioni unite civili, con due ordinanze di identico contenuto del 6 dicembre 2010, iscritte ai nn. 55 e 56 del registro ordinanze 2011, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, sia in relazione agli articoli 3, 4, 35 e 41 della Costituzione, sia in riferimento al parametro della ragionevolezza intrinseca di cui all'art. 3, secondo comma, Cost., degli articoli 1 e 2 della legge 25 novembre 2003, n. 339 (Norme in materia di incompatibilità dell'esercizio della professione di avvocato).

L'art. 1 dispone che le norme contenute nell'art. 1, commi 56, 56-bis e 57, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica) non si applicano all'iscrizione agli albi degli avvocati, per i quali «restano fermi i limiti e i divieti di cui al regio decreto-legge 27 novembre 1933, n. 1578». Il successivo art. 2 impone agli avvocati dipendenti pubblici a tempo parziale che hanno ottenuto l'iscrizione sulla base della normativa del 1996 di scegliere, nel termine di tre anni, fra il mantenimento del rapporto di pubblico impiego, che in questo caso ritorna ad essere a tempo pieno (comma 2), ovvero il mantenimento dell'iscrizione all'albo degli avvocati, con contestuale cessazione del rapporto di pubblico impiego (comma 3). In questo secondo caso l'ormai ex dipendente conserva per cinque anni il diritto alla riammissione (comma 4). L'art. 2, comma 1, inoltre, dispone che, in caso di mancato esercizio dell'opzione tra libera professione e pubblico impiego, i consigli dell'ordine territoriali provvedano d'ufficio alla cancellazione.

1.1.- Riferisce la Corte rimettente che i ricorrenti, tutti pubblici dipendenti a tempo parziale, erano stati iscritti nell'albo degli avvocati in virtù della disposizione di cui all'art. 1, comma 56, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, che consentiva tale doppia attività; che a seguito dell'entrata in vigore della legge 25 novembre 2003, n. 339, di modifica della precedente, essi avevano manifestato la loro intenzione di continuare a mantenere il rapporto di pubblico impiego, esercitando nel contempo anche la professione di avvocato; che i consigli dell'ordine territoriali, ritenendo la sussistenza della incompatibilità, ne avevano ordinato la cancellazione dai rispettivi albi, con decisioni poi impugnate con esito negativo davanti al Consiglio nazionale forense; che avverso le separate pronunce di questo i soccombenti avevano proposto singoli ricorsi per cassazione affidati a numerosi motivi.

Secondo il giudice *a quo*, la disposizione riguarda senza dubbio la situazione di coloro i quali, come gli attuali ricorrenti, avevano ottenuto l'iscrizione all'albo degli avvocati successivamente alla data di entrata in vigore della legge 23 dicembre 1996, n. 662, passata indenne al vaglio della Corte costituzionale (sentenza n. 189 del 2001), e risultavano ancora iscritti.

A giudizio della Corte rimettente, il dato normativo non autorizza una interpretazione diversa da quella imposta dal testo con una formula sufficientemente chiara, cui si erano uniformate le decisioni impugnate. Donde la rilevanza delle questioni.

1.2.- Ritenuta la manifesta infondatezza delle questioni concernenti l'asserita violazione della normativa comunitaria con riferimento, in particolare, ai principi di eguaglianza, libera prestazione di servizi, tutela della concorrenza, diritti quesiti e ragionevolezza, la Corte di cassazione si sofferma sul denunciato contrasto delle disposizioni in esame con i parametri di cui agli artt. 3, 4, 35 e 41 Cost.

In particolare, la Corte rimettente sospetta che sia stato violato il legittimo affidamento riposto dai soggetti che già si trovavano nello stato di avvocati e dipendenti pubblici part-time nella possibilità di proseguire nel tempo nel mantenimento di tale duplice stato.

La lesione prospettata sarebbe resa evidente dalla vanificazione della scelta compiuta dai predetti soggetti sulla base di una precisa previsione normativa (a suo tempo ritenuta legittima dalla Corte costituzionale), frutto di un indirizzo legislativo di riforma chiaramente e logicamente di lungo termine. Donde gli effetti pregiudizievoli per chi, come loro, aveva fatto sicuro e giustificato affidamento di mantenere nel tempo la nuova situazione lavorativa; effettuato investimenti per iniziare la nuova attività professionale; modificato il proprio stile di vita; sacrificato possibili miglioramenti nella carriera di pubblico dipendente.

In questa prospettiva, la deroga temporale prevista dall'art. 2 della legge n. 339 del 2003 in ordine all'efficacia del regime di incompatibilità (con la concessione di un termine di tre anni per esercitare l'opzione imposta tra pubblico impiego ed esercizio della professione forense e con la possibilità, nel secondo caso, di riammissione in servizio nei successivi cinque anni), sarebbe, in sé, insufficiente, atteso che la tutela dei pubblici dipendenti iscritti all'albo degli avvocati sarebbe circoscritta ad un limitato periodo, decorso il quale sarebbe destinato a riespandersi il divieto già rimosso da una precedente legge.

1.3.- Nel giudizio iscritto al n. 55 del 2011 si sono costituiti gli avvocati M. P., F. F. e L. C., nonché D. T., con atti depositati rispettivamente l'11, il 19 ed il 21 aprile 2011.



1.3.1.- Gli avvocati M. P. e D. T. chiedono in via principale che la Corte costituzionale rigetti le questioni di legittimità prospettate dal giudice rimettente, in quanto manifestamente infondate per l'erroneità del presupposto interpretativo di partenza. A loro avviso, infatti, secondo una interpretazione costituzionalmente orientata da preferire a quella adottata nell'ordinanza di rimessione, la legge n. 339 del 2003 non sancisce alcuna incompatibilità all'esercizio della professione forense per i dipendenti pubblici con rapporto di lavoro a part-time ridotto (non superiore al 50% dell'orario ordinario di lavoro) che vennero iscritti negli albi forensi ex art. 1, commi 56 e seguenti, della legge n. 662 del 1996, ma introduce solamente, per il periodo successivo alla sua entrata in vigore, un divieto d'iscrizione nei predetti albi per ulteriori dipendenti pubblici a tempo parziale come sopra ridotto.

In via gradata, le suddette parti private eccepiscono l'inammissibilità delle questioni prospettate dal rimettente per mancanza di rilevanza. Ciò, in quanto il giudice *a quo* non avrebbe preventivamente verificato la praticabilità di una ulteriore interpretazione del quadro normativo e, segnatamente, non avrebbe riconosciuto l'operatività nei loro riguardi dell'art. 14-*bis* 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). Alla stregua di tale disposizione, istitutiva di un divieto di discriminazione cosiddetta "al contrario", l'avvocato "stabilito" e l'avvocato "integrato" non potrebbero essere dipendenti, titolari d'impiego o ufficio retribuito con stipendio sul bilancio dello Stato italiano, delle Province italiane, dei Comuni italiani, delle istituzioni pubbliche di beneficenza italiane, della Banca d'Italia, nemmeno part-time, perché tenuti a rispettare l'art. 3 del regio decreto-legge 27 novembre 1933, n. 1578 (Ordinamento delle professioni di avvocato e procuratore), ma potrebbero essere dipendenti di corrispondenti istituzioni pubbliche nello Stato membro di acquisizione della qualifica professionale di avvocato. Tale discriminazione "alla rovescia" in tema di incompatibilità non sarebbe più consentita nei confronti degli avvocati italiani e imporrebbe che "non trovi applicazione" la disposizione della legge n. 339 del 2003, in base alla quale i ricorrenti nel giudizio principale erano stati cancellati dall'albo.

In ulteriore subordine, secondo i succitati ricorrenti nel giudizio *a quo*, la Corte costituzionale dovrebbe dichiarare illegittime le disposizioni di legge in esame in riferimento a tutti i parametri di costituzionalità prospettati dal giudice rimettente. Difatti, gli artt. 3, 4, 35 e 41 Cost. impedirebbero al legislatore di reintrodurre una incompatibilità per i "vecchi avvocati part-time", travolgendo il loro sedimentato affidamento in quel ragionevole e coerente sistema prefigurato dal regime previgente.

1.3.2.- Anche gli avvocati F. F. e L. C. hanno insistito per la declaratoria d'illegittimità costituzionale della disposizione di legge in esame per contrasto con gli artt. 3, 4, 35 e 41 Cost., sulla base di considerazioni largamente coincidenti con quelle sopra richiamate.

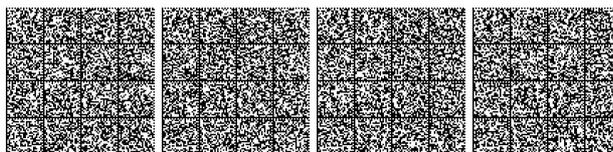
1.4.- Con atti depositati il 26 aprile 2010 è intervenuto in entrambi i giudizi il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, instando per la dichiarazione di inammissibilità e/o infondatezza delle questioni in esame.

1.4.1.- Quanto ai parametri tratti dagli artt. 4, 35 e 41 Cost., rileva preliminarmente la difesa dello Stato il difetto di motivazione delle ragioni per le quali le norme censurate sarebbero contrarie alla Costituzione in riferimento ad essi. Osserva, inoltre, che, in caso di ritenuta ammissibilità delle suddette questioni, l'enunciazione della relativa non fondatezza sarebbe già ricavabile dalla sentenza n. 390 del 2006.

1.4.2.- La difesa dello Stato premette che la scelta di escludere la professione forense dal novero di quelle accessibili ai dipendenti part-time rientra nella discrezionalità del legislatore di conformare secondo certe modalità lo svolgimento del rapporto di pubblico impiego. Scelta già ritenuta dalla Corte costituzionale non manifestamente irragionevole (sentenza n. 390 del 2006).

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, inoltre, la disposizione censurata sarebbe conforme alla Costituzione anche in relazione al principio della tutela dell'affidamento. Difatti, il legislatore, mediante la disciplina transitoria dettata dall'art. 2 della legge n. 339 del 2003, avrebbe dato effettiva considerazione alla posizione differenziata di coloro che avevano scelto la professione forense sulla base della legge n. 662 del 1996, concedendo loro una duplice opzione entro un termine sufficientemente ampio al fine di ovviare agli effetti pregiudizievoli della norma indicati dall'ordinanza di rimessione.

1.5.- Con memorie depositate in prossimità dell'udienza le difese dei ricorrenti nel giudizio *a quo* hanno ribadito e ulteriormente sviluppato le argomentazioni già svolte negli atti di costituzione a sostegno delle conclusioni ivi rassegnate.



*Considerato in diritto*

1.- Con due ordinanze di identico contenuto, la Corte di cassazione, sezioni unite civili, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, sia in relazione agli articoli 3, 4, 35 e 41 della Costituzione, sia in riferimento al parametro della ragionevolezza intrinseca di cui all'articolo 3, secondo comma, Cost., degli articoli 1 e 2 della legge 25 novembre 2003, n. 339 (Norme in materia di incompatibilità dell'esercizio della professione di avvocato).

2.- I due giudizi, di identico oggetto, possono essere riuniti e decisi con unica sentenza.

3.- L'art. 1 della legge censurata prevede che «Le disposizioni di cui all'articolo 1, commi 56, 56-bis e 57, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, non si applicano all'iscrizione agli albi degli avvocati, per i quali restano fermi i limiti e i divieti di cui al regio decreto-legge 27 novembre 1933, n. 1578, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 gennaio 1934, n. 36, e successive modificazioni».

In particolare, l'art. 1 della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica) recita al comma 56: «Le disposizioni di cui all'articolo 58, comma 1, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni ed integrazioni [Incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi per i dipendenti pubblici], nonché le disposizioni di legge e di regolamento che vietano l'iscrizione in albi professionali non si applicano ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni con rapporto di lavoro a tempo parziale, con prestazione lavorativa non superiore al 50 per cento di quella a tempo pieno». E prosegue al comma 56-bis: «Sono abrogate le disposizioni che vietano l'iscrizione ad albi e l'esercizio di attività professionali per i soggetti di cui al comma 56. Restano ferme le altre disposizioni in materia di requisiti per l'iscrizione ad albi professionali e per l'esercizio delle relative attività. Ai dipendenti pubblici iscritti ad albi professionali e che esercitino attività professionale non possono essere conferiti incarichi professionali dalle amministrazioni pubbliche; gli stessi dipendenti non possono assumere il patrocinio in controversie nelle quali sia parte una pubblica amministrazione».

Ciò significa che la legge censurata - diversamente da quanto precedentemente previsto dall'art. 1, commi 56 e 56-bis, della legge n. 662 del 1996 - non consente più l'esercizio della professione forense ai dipendenti pubblici part-time con orario fino al 50% di quello a tempo pieno. Per coloro i quali, già pubblici dipendenti (part-time), avevano ottenuto l'iscrizione dopo la data di entrata in vigore della legge n. 662 del 1996, l'art. 2 della legge censurata pone la seguente disciplina transitoria: a) opzione per il mantenimento del rapporto d'impiego, da comunicare al consiglio dell'ordine d'iscrizione entro trentasei mesi, pena la cancellazione dall'albo, con diritto alla reintegrazione nel rapporto di lavoro a tempo pieno; b) opzione, entro lo stesso termine, per la cessazione del rapporto d'impiego e conseguente mantenimento dell'iscrizione all'albo degli avvocati, salva la conservazione per un ulteriore quinquennio del diritto alla riammissione in servizio a tempo pieno entro tre mesi dalla richiesta.

La Corte rimettente denuncia il vulnus a suo dire inferto dalla legge censurata al legittimo affidamento, riposto dai soggetti che già si trovavano nello stato di avvocati part-time, nella possibilità di proseguire nel tempo nel mantenimento di detto stato, sospettando che l'assetto degli interessi in questione sia stato realizzato dalla normativa in esame sacrificando situazioni soggettive ormai consumatesi. In tal modo, l'affidamento fondato sulla situazione normativa preesistente sarebbe stato a suo avviso arbitrariamente frustrato, con violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., nonché, in ragione degli interessi nella specie coinvolti, degli artt. 4, 35 e 41 Cost., relativi alle garanzie del lavoro e della libertà d'iniziativa economica.

4.- Va, innanzitutto, sgomberato il campo dai profili preliminari d'inammissibilità o infondatezza delle questioni prospettate dalle difese dello Stato e delle parti private.

4.1.- L'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'inammissibilità delle questioni sollevate in relazione agli artt. 4, 35 e 41 Cost. per difetto di motivazione, in punto di non manifesta infondatezza.

Il rilievo, tuttavia, non è esatto, perché una motivazione, ancorché stringata, può esservi nondimeno rinvenuta.

A ben vedere, inoltre, nel ragionamento della Corte rimettente i suddetti parametri servono più che altro ad evocare il sostrato degli interessi costituzionalmente protetti coinvolti dalla denunciata lesione - per asserita irragionevolezza ex art. 3 Cost. dell'intervento di modifica legislativa in oggetto - del legittimo affidamento suscitato nei ricorrenti nel giudizio *a quo* dalla situazione normativa preesistente.

Pertanto, anche alla luce di una considerazione sostanzialmente integrata dei vizi denunciati dalla Corte rimettente, l'eccezione d'inammissibilità dev'essere disattesa.

4.2.- Alcune delle parti private sostengono, in limine, che la Corte rimettente avrebbe dovuto decidere il ricorso senza fare applicazione dell'art. 2 della legge n. 339 del 2003. Rilevano, infatti, che, diversamente dagli avvocati italiani, i legali "stabiliti" e "integrati", pur non potendo lavorare in Italia, neppure part-time, alle dipendenze ovvero in veste di titolari d'impiego o ufficio retribuito a carico del bilancio dello Stato italiano (come pure delle Province



italiane, dei Comuni italiani, delle istituzioni pubbliche di beneficenza italiane o della Banca d'Italia), perché tenuti a rispettare l'art. 3 del regio decreto-legge 27 novembre 1933, n. 1578 (Ordinamento delle professioni di avvocato e procuratore), potrebbero, nondimeno, rimanere dipendenti delle corrispondenti istituzioni pubbliche dello Stato membro di acquisizione della qualifica professionale. Si verificherebbe, in tal modo, una discriminazione "al contrario" in tema d'incompatibilità. Discriminazione che, ai sensi dell'art. 14-bis 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), non sarebbe più ammessa nei confronti degli avvocati italiani (in tal senso, appunto, "alla rovescia"), sì da imporre l'inapplicabilità della disposizione della legge n. 339 del 2003 in base alla quale tutti i ricorrenti nel giudizio *a quo* erano stati cancellati dall'albo. Donde l'inammissibilità delle proposte questioni per difetto di rilevanza della norma sospettata d'illegittimità ai fini della definizione del giudizio principale.

L'eccezione dev'essere rigettata.

Difatti, secondo quanto ritenuto da questa Corte (sentenza n. 390 del 2006), la normativa nazionale di recepimento della direttiva intesa ad agevolare l'esercizio permanente della professione di avvocato in uno Stato membro diverso da quello di acquisizione della qualifica professionale prevede espressamente che tutte le norme sulle incompatibilità si applicano anche all'avvocato "stabilito" o "integrato", ivi comprese, riguardo ai contratti di lavoro con enti corrispondenti nello Stato di origine, le eccezioni di cui all'art. 3, quarto comma, del r.d.l. n. 1578 del 1933 (art. 5, comma 2, del d.lgs. 2 febbraio 2001, n. 96, recante «Attuazione della direttiva 98/5/CE volta a facilitare l'esercizio permanente della professione di avvocato in uno Stato membro diverso da quello in cui è stata acquisita la qualifica professionale»).

Ciò non potrebbe essere altrimenti, atteso che la disciplina delle incompatibilità in tema di ordinamento professionale forense (art. 3 del r.d.l. n. 1578 del 1933) - secondo il diritto vivente che ne risulta dalla giurisprudenza di legittimità - dev'essere interpretata con estremo rigore, in coerenza con la *ratio* di garantire l'autonomo e indipendente svolgimento del mandato professionale. Sicché, ai fini dell'incompatibilità tra la professione di avvocato ed ogni impiego retribuito, non rilevano la natura subordinata o autonoma del rapporto di lavoro, bensì la sua relativa stabilità e, quando non si tratti di prestazioni di carattere scientifico o letterario, la sua remunerazione in misura predeterminata, in ragione della continuità del rapporto professionale (Corte di cassazione, sezioni unite civili, 24 giugno 2009, n. 14810).

D'altro canto, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha desunto, altresì, dall'art. 8 della direttiva 16 febbraio 1998, 98/5/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio volta a facilitare l'esercizio permanente della professione di avvocato in uno Stato membro diverso da quello in cui è stata acquistata la qualifica) che lo Stato membro ospitante possa imporre agli avvocati ivi iscritti, che siano impiegati (vuoi a tempo pieno, vuoi a tempo parziale) presso un altro avvocato, un'associazione o società di avvocati oppure un'impresa pubblica o privata, talune restrizioni all'esercizio concomitante della professione forense e di detto impiego. E per "impresa pubblica" - secondo la sua consolidata giurisprudenza - deve intendersi ogni ente integrato nell'amministrazione pubblica esercente attività di carattere economico e non rientrante nell'esercizio di prerogative dei pubblici poteri. Fermo restando che il diritto dell'Unione, invece, non vale per gli impieghi che comportino una partecipazione all'esercizio di pubblici poteri e presuppongano, quindi, l'esistenza di un particolare rapporto con lo Stato. Muovendo da tali premesse, la Corte di Lussemburgo è giunta alla conclusione che la legge n. 339 del 2003, non risultando applicabile esclusivamente agli avvocati di origine italiana, non produca in tal modo alcuna discriminazione "alla rovescia" (Corte di giustizia dell'Unione europea, sezione quinta, 2 dicembre 2010, in causa C-225/2009, Jakubowska contro Maneggia, punto 63).

4.3.- Le medesime parti private denunciano, inoltre, l'erroneità del presupposto interpretativo adottato dalla Corte rimettente, desumendone la non fondatezza delle questioni proposte alla luce di un'interpretazione in tesi costituzionalmente orientata della normativa censurata. A loro avviso, infatti, la legge n. 339 del 2003 dovrebbe essere letta nel senso che coloro i quali, già dipendenti pubblici a tempo pieno, avessero trasformato il rapporto di lavoro in part-time, e quindi ottenuto l'iscrizione all'albo in virtù della legge n. 662 del 1996, avrebbero potuto continuare a svolgere la professione e mantenere il rapporto di impiego a tempo parziale, dichiarando di voler "approfittare" dell'opportunità offerta dal comma 1 dell'art. 2 della legge censurata entro trentasei mesi dalla data della sua entrata in vigore. In tale cornice, la cancellazione di cui all'ultimo periodo della previsione in discorso dovrebbe essere intesa alla stregua di una sanzione per la mancata collaborazione alla realizzazione delle condizioni necessarie per un serio controllo, da parte dei consigli degli ordini degli avvocati, sul rispetto dei limiti all'attività forense degli avvocati part-time posti dalla legge n. 662 del 1996.

L'assunto non può essere condiviso.

Invero, il significato letterale e sistematico della formulazione della novella non consente altra ricostruzione esegetica che quella - coerente con il reintrodotta divieto di svolgimento contemporaneo delle due attività - dell'imposizione di una scelta per l'una o per l'altra, da esprimere entro un determinato periodo, a quanti si fossero trovati nella condizione, ora non più consentita, di pubblici dipendenti (part-time) e di avvocati. Perciò, in accordo con quanto ritenuto



in proposito dalla Corte rimettente, il dato normativo è assolutamente chiaro nel prescrivere l'esercizio di un'opzione (tra l'esercizio esclusivo della professione forense e la prestazione di lavoro pubblico a tempo pieno) a tutti coloro i quali (come i ricorrenti nel giudizio principale) avessero ottenuto nella posizione di dipendenti pubblici (part-time) l'iscrizione all'albo degli avvocati, con beneficio di una fase di transizione per una migliore ponderazione della scelta definitiva.

5.- Le questioni non sono fondate.

5.1.- Questa Corte ha già dato risposta negativa ai dubbi di legittimità costituzionale della normativa in oggetto (sentenza n. 390 del 2006), con riguardo agli artt. 4 e 35 Cost. Ha, infatti, statuito che essi, nel garantire il diritto al lavoro, ne rimettono l'attuazione, quanto ai tempi e ai modi, alla discrezionalità del legislatore, che, nella specie, non può dirsi avere malamente esercitato il suo potere. Tant'è che nemmeno il diritto dell'Unione, segnatamente rispetto ai profili di limitazione all'accesso al lavoro in astratto ravvisabili nella disciplina oggetto di censura, è stato giudicato di ostacolo ad una normativa nazionale (come quella in oggetto, appunto) che preclude l'esercizio della professione forense ai dipendenti pubblici a tempo parziale. E ciò, in quanto un siffatto divieto «rientra nelle regole di cui all'art. 8 della direttiva 98/5, almeno nei limiti in cui [...] concerne l'esercizio concomitante della professione forense e di un impiego presso un'impresa pubblica» (Corte di giustizia UE, sezione quinta, 2 dicembre 2010, in causa C-225/2009, punto 60).

5.2.- Anche in relazione all'asserito contrasto con l'art. 41 Cost., questa Corte ne ha escluso la sussistenza. I dipendenti pubblici (come rimarca la stessa Corte rimettente a motivo della ritenuta manifesta infondatezza delle questioni relative alla dedotta violazione del diritto comunitario) «non svolgono servizi configuranti un'attività economica e la loro attività non può essere considerata come quella di un'impresa». Sicché, la legge n. 339 del 2003 incide non tanto sulle modalità di organizzazione della professione forense in termini rispettosi dei principi di concorrenza, quanto sul modo di svolgere il servizio presso enti pubblici, ai fini del soddisfacimento dell'interesse generale all'esecuzione della prestazione di lavoro pubblico secondo canoni di imparzialità e buon andamento, oltre che ad un corretto esercizio della professione legale.

5.3.- Neppure v'è lesione dell'affidamento con riferimento all'art. 3 Cost.

5.3.1.- Questa Corte aveva ritenuto non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 56 e 56-bis, della legge n. 662 del 1996, ossia della normativa favorevole al "cumulo" dell'impiego pubblico ad orario ridotto con l'esercizio della professione legale, in relazione, tra gli altri parametri, all'art. 3 Cost., e proprio sotto il profilo della "assoluta mancanza di ragionevolezza e logicità" delle denunciate disposizioni, in quanto, secondo la ricostruzione della disciplina allora offerta dalla Corte, le esigenze di contenimento della spesa pubblica (cui non era insensibile la normativa in esame) non andavano a detrimento del diritto di difesa, né dei principi d'imparzialità e buon andamento dell'amministrazione (sentenza n. 189 del 2001).

Successivamente, però, questa Corte, investita delle questioni di legittimità della nuova normativa (sostanzialmente ripristinatoria del divieto di esercizio della professione forense a carico dei dipendenti pubblici, ancorché part-time), ha ritenuto non (manifestamente) irragionevole quest'ultima opzione legislativa. Il fatto che l'esercizio dell'attività professionale da parte di pubblici dipendenti (a tempo parziale ridotto entro il 50%) fosse stato in precedenza giudicato non assolutamente irragionevole ed illogico non poteva inibire al legislatore, nella sua discrezionalità, di reintrodurre per i medesimi il divieto d'iscrizione agli albi degli avvocati. Sicché, il divieto *de quo* è stato ritenuto coerente «con la caratteristica - peculiare della professione forense (tra quelle il cui esercizio è condizionato all'iscrizione in un albo) - dell'incompatibilità con qualsiasi "impiego retribuito, anche se consistente nella prestazione di opera di assistenza o consulenza legale, che non abbia carattere scientifico o letterario" (art. 3 del r.d.l. 27 novembre 1933, n. 1578, recante "Ordinamento delle professioni di avvocato e procuratore")» (sentenza n. 390 del 2006).

La questione è rimasta, nondimeno, aperta per i dipendenti pubblici part-time i quali, sulla base delle regole "permissive" del 1996, avevano affiancato al rapporto di lavoro pubblico l'impegno professionale forense.

Ad avviso della Corte rimettente, la legge censurata - malgrado le disposizioni transitorie ivi contenute - urterebbe contro l'art. 3 Cost., violando l'affidamento consolidato in capo ai suddetti soggetti nella possibilità di continuare per sempre a svolgere entrambe le attività, tanto da far acquisire agli stessi «la sicurezza della permanenza nel tempo dello status di impiegato pubblico part-time e di avvocato».

5.3.2.- Il dubbio relativo all'asserito affidamento dei dipendenti pubblici part-time già legittimamente iscritti all'albo degli avvocati è privo di fondamento.



È vero che nella giurisprudenza di questa Corte il valore del legittimo affidamento riposto nella sicurezza giuridica trova copertura costituzionale nell'art. 3 Cost., ma, in base a principi da essa costantemente ribaditi, non già in termini assoluti e inderogabili. Da un lato, infatti, la fiducia nella permanenza nel tempo di un determinato assetto regolatorio dev'essere consolidata, dall'altro, l'intervento normativo incidente su di esso deve risultare sproporzionato. Con la conseguenza che «non è 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», unica condizione essendo «che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto (sentenze n. 302 del 2010, n. 236 e n. 206 del 2009)» (ordinanza n. 31 del 2011).

Orbene, la normativa transitoria dettata dall'art. 2 della legge in oggetto ha concesso ai dipendenti pubblici part-time, già iscritti all'albo degli avvocati, ai sensi dell'art. 1, commi 56, 56-bis e 57, della legge n. 662 del 1996, un primo periodo di durata triennale onde esercitare l'opzione per l'uno o per l'altro percorso professionale e, poi, ancora un altro di durata quinquennale (in caso di espressa scelta, in prima battuta, della professione forense), ai fini dell'eventuale richiesta di rientro in servizio.

Tale disciplina soddisfa pienamente i requisiti di non irragionevolezza della scelta normativa di carattere inderogabilmente ostativo sottesa alla legge n. 339 del 2003. Scelta inevitabilmente destinata a produrre effetti, proprio per la sua portata generale, anche sulle posizioni dei dipendenti pubblici part-time legittimamente trovatisi ad esercitare in concomitanza la professione di avvocati. Essi, infatti, anziché cadere immediatamente sotto il divieto, hanno potuto beneficiare di un termine di trentasei mesi per esprimere la decisione dell'attività cui dedicarsi in futuro in via esclusiva (con diritto al tempo pieno in caso di opzione per il mantenimento del rapporto d'impiego pubblico) e, nell'ipotesi di una prima manifestazione optativa per la professione forense, di un ulteriore quinquennio per l'esercizio dello ius poenitendi, tale da garantire loro il diritto alla riammissione in servizio a tempo pieno (entro tre mesi dalla richiesta) con il solo limite della sospensione, nelle more, dell'anzianità.

I soggetti in esame, a fronte di un'interdizione ormai generalizzata all'esercizio contemporaneo delle due attività, hanno avuto tutto il tempo per valutare presupposti e situazioni, personali e familiari, idonei ad orientarne la scelta verso il mantenimento del rapporto di lavoro pubblico piuttosto che verso l'esercizio esclusivo della professione forense, con la disponibilità di uno spatium deliberandi supplementare nella direzione della più stabile opzione lavorativa alle dipendenze della pubblica amministrazione, in caso di preferenza inizialmente manifestata per la più rischiosa attività libero-professionale.

In conclusione, il descritto regime di tutela, lungi dal tradursi in un regolamento irrazionale lesivo dell'affidamento maturato dai titolari di situazioni sostanziali legittimamente sorte sotto l'impero della normativa previgente, è da ritenere assolutamente adeguato a temperare la doverosa applicazione del divieto generalizzato reintrodotta dal legislatore per l'avvenire (con effetto, altresì, sui rapporti di durata in corso) con le esigenze organizzative di lavoro e di vita dei dipendenti pubblici a tempo parziale, già ammessi dalla legge dell'epoca all'esercizio della professione legale.

Peraltro, diversamente opinando, si otterrebbe il risultato, questo sì certamente irragionevole, di conservare "ad esaurimento" una riserva di lavoratori pubblici part-time, contemporaneamente avvocati, all'interno di un sistema radicalmente contrario alla coesistenza delle due figure lavorative nella stessa persona. Ed è proprio per evitare simili distorsioni che questa Corte ha raccomandato di evitare diversità di trattamento diffuse e indeterminate nel tempo, «non potendosi lasciare nell'ordinamento "sine die" una duplicità di discipline diverse e parallele per le stesse situazioni» (sentenza n. 378 del 1994).

Del resto, anche la Corte di giustizia - ancorché nel quadro di una pronuncia d'irricevibilità della specifica questione - non ha mancato di valorizzare incisivamente la disciplina transitoria sopra richiamata rispetto alla prospettata tensione della modifica normativa in discorso con la giurisprudenza europea relativa ai principi della tutela del legittimo affidamento e della certezza del diritto. Sia evidenziando «che l'entrata in vigore di tale legge [vale a dire della legge n. 339 del 2003] non pregiudica il diritto di esercizio concomitante conferito [...] dalla legge n. 662 del 1996, considerato peraltro che la legge n. 339 del 2003 instaura un periodo transitorio di tre anni al fine di evitare che il cambiamento da essa introdotto sia immediato» (Corte di giustizia UE, sezione quinta, 2 dicembre 2010, in causa C-225/2009, punto 43). Sia ribadendo con forza, in ordine al principio della tutela dell'affidamento, la propria giurisprudenza costante secondo cui gli amministrati non possono legittimamente confidare nella «conservazione di una situazione esistente che può essere modificata nell'ambito del potere discrezionale delle autorità nazionali (sentenza 10 settembre 2009, causa C-201/08, Plantanol, Racc. pag. I-8343, punto 53 e giurisprudenza ivi citata)» (punto 44).



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi,*

*dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 1 e 2 della legge 25 novembre 2003, n. 339 (Norme in materia di incompatibilità dell'esercizio della professione di avvocato), sollevate, sia in relazione agli articoli 3, 4, 35 e 41 della Costituzione, sia in riferimento al parametro della ragionevolezza intrinseca di cui all'art. 3, secondo comma, Cost., dalla Corte di Cassazione, sezioni unite civili, con le ordinanze indicate in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 giugno 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, *Presidente*

Luigi MAZZELLA, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 27 giugno 2012.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI

T\_120166

N. 167

*Sentenza 20 - 27 giugno 2012*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati e pene - Circolazione stradale - Reato di guida sotto l'influenza dell'alcool - Conducenti "a rischio elevato" - Sostituzione della pena con il lavoro di pubblica utilità - Esclusione - Asserita violazione dei principi di eguaglianza e della finalità rieducativa della pena - Erroneità del presupposto interpretativo - Non fondatezza della questione.**

- D.lgs. 30 aprile 1992, n. 285, art. 186-*bis*, comma 6, aggiunto dall'art. 33, comma 2, della legge 29 luglio 2010, n. 120.
- Costituzione, artt. 3 e 27, 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

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 186-bis, comma 6, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), aggiunto dall'art. 33, comma 2, della legge 29 luglio 2010, n. 120 (Disposizioni in materia di sicurezza stradale), promossi dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Bolzano con ordinanze del 9 dicembre, del 1° dicembre e del 9 dicembre 2011, rispettivamente iscritte ai nn. 39, 40 e 41 del registro ordinanze 2012 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 13, prima serie speciale, dell'anno 2012.

Udito nella camera di consiglio del 6 giugno 2012 il Giudice relatore Giuseppe Frigo.

*Ritenuto in fatto*

Con tre ordinanze, di analogo tenore, depositate il 1° dicembre 2011 (r.o. n. 40 del 2012) e il 9 dicembre 2011 (r.o. n. 39 e n. 41 del 2012), il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Bolzano ha sollevato, in riferimento agli articoli 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 186-bis, comma 6, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), aggiunto dall'art. 33, comma 2, della legge 29 luglio 2010, n. 120 (Disposizioni in materia di sicurezza stradale), nella parte in cui - nel prevedere che alle fattispecie di guida sotto l'influenza dell'alcool da parte dei conducenti "a rischio elevato", indicati dal comma 1 dello stesso articolo, si applicano le disposizioni di cui ai commi da 3 a 6, 8 e 9 dell'art. 186 cod. strada - non richiama anche il comma 9-bis del medesimo art. 186, in forza del quale la pena detentiva e pecuniaria può essere sostituita, se non vi è opposizione da parte dell'imputato, con quella del lavoro di pubblica utilità, di cui all'art. 54 del d.lgs. 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).

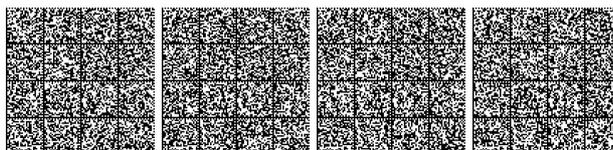
Il giudice *a quo* è investito di distinti processi penali nei confronti di persone imputate del reato di guida sotto l'influenza dell'alcool, di cui agli artt. 186 e 186-bis cod. strada, con l'aggravante di aver commesso il fatto dopo le ore 22 e prima delle ore 7 (art. 186, comma 2-sexies, cod. strada).

Al riguardo, il rimettente riferisce che gli imputati erano stati fermati, in ora notturna, da personale di polizia giudiziaria mentre erano alla guida di veicoli e sottoposti ad accertamento mediante etilometro, dal quale era risultato un tasso alcoolemico superiore a 1,5 grammi per litro (nel caso di cui all'ordinanza r.o. n. 39 del 2012), ovvero superiore a 0,8 e non superiore a 1,5 grammi per litro (nei casi di cui alle ordinanze r.o. n. 40 e n. 41 del 2012), con conseguente configurabilità delle ipotesi criminose previste - rispettivamente - dalle lettere *c)* e *b)* dell'art. 186, comma 2, cod. strada. Risultava, inoltre, applicabile la speciale disciplina dettata dall'art. 186-bis cod. strada, trattandosi di conducenti di età inferiore a ventuno anni (nei casi di cui alle ordinanze r.o. n. 39 e n. 40 del 2012) o che avevano conseguito la patente di guida di categoria B da meno di tre anni (nel caso di cui all'ordinanza r.o. n. 41 del 2012) (art. 186-bis, comma 1, lettera *a)*).

Stante l'evidenza della prova, era stato emesso nei confronti degli imputati un decreto di condanna alla pena dell'ammenda (parte della quale sostitutiva dell'arresto), oltre alla sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente di guida. I difensori degli imputati, muniti di procura speciale, avevano proposto opposizione al decreto, chiedendo che ai loro assistiti venisse applicata, ai sensi dell'art. 444 del codice di procedura penale, una pena detentiva e pecuniaria (di varia entità, a seconda dei casi), da sostituire con un corrispondente numero di ore di lavoro di pubblica utilità, in applicazione di quanto stabilito dal comma 9-bis dell'art. 186 cod. strada.

Ad avviso del giudice *a quo*, la richiesta della difesa non potrebbe, allo stato, essere accolta, non essendo la disciplina di cui al citato art. 186, comma 9-bis, cod. strada applicabile alle fattispecie oggetto dei giudizi a quibus.

In proposito, il rimettente rileva come l'art. 186-bis cod. strada detti una disciplina speciale della guida sotto l'influenza dell'alcool - con la previsione di una sanzione amministrativa anche per l'ipotesi di guida con una percentuale minima di alcool nel sangue (tasso alcoolemico superiore a zero e non superiore a 0,5 grammi per litro) e la comminatoria di sanzioni più severe per le altre ipotesi - in relazione a particolari categorie di conducenti, ritenute "a rischio elevato" (persone di età inferiore a ventuno anni, neo-patentati, persone che esercitano professionalmente l'attività di trasporto di persone o cose, conducenti di mezzi pesanti o autobus). Il comma 6 dell'art. 186-bis stabilisce che, anche in relazione a dette categorie di conducenti, «si applicano le disposizioni di cui ai commi da 3 a 6, 8 e 9 dell'articolo 186», concernenti la guida sotto l'influenza dell'alcool del conducente "comune", senza, tuttavia, richiamare il comma 9-bis di tale articolo - aggiunto dalla medesima legge n. 120 del 2010 - che consente di sostituire la pena detentiva e pecuniaria con il lavoro di pubblica utilità, di cui all'art. 54 del d.lgs. n. 274 del 2000.



Secondo il giudice *a quo*, non sarebbe possibile una interpretazione “adeguatrice” della norma, basata sull’assunto che l’art. 186-*bis* cod. strada delinei una circostanza aggravante della fattispecie criminosa prevista dal precedente art. 186: ciò, al fine di desumerne che un espresso richiamo al comma 9-*bis* di tale articolo non sarebbe necessario, essendo comunque applicabile all’ipotesi circostanziale l’intera disciplina valevole per la fattispecie base. Una simile tesi si porrebbe, infatti, in irrimediabile contrasto con il dettato normativo, giacché, se tutte le disposizioni dell’art. 186 fossero direttamente applicabili alla fattispecie prevista dall’art. 186-*bis*, lo specifico rinvio operato dal comma 6 di quest’ultimo articolo ad alcune soltanto di esse risulterebbe privo di qualsiasi concreta utilità e, anzi, del tutto illogico.

Il rinvio in questione dimostrerebbe, al contrario, che con il nuovo art. 186-*bis* cod. strada il legislatore ha inteso delineare una autonoma fattispecie di reato, escludendo, al tempo stesso, che possano applicarsi ad essa le disposizioni dell’art. 186 non espressamente richiamate, tra cui quella del comma 9-*bis*. Il mancato rinvio a tale comma potrebbe essere considerato, d’altra parte, espressivo di una consapevole scelta, connessa alla *ratio* della nuova fattispecie: nel momento in cui ha deciso di adottare per alcune categorie di conducenti, ritenute maggiormente “a rischio”, un trattamento più severo della guida sotto l’influenza dell’alcool, il legislatore avrebbe voluto anche impedire che i soggetti considerati possano fruire di un «*modus discessus*», quale quello offerto dalla sostituzione della pena con il lavoro di pubblica utilità, il cui positivo svolgimento determina, ai sensi del comma 9-*bis* dell’art. 186 cod. strada, l’estinzione del reato.

Non sarebbe, per converso, ipotizzabile che l’omesso richiamo di detto comma dipenda da una mera svista, posto che entrambe le disposizioni (quella del comma 9-*bis* dell’art. 186 e quella del comma 6 dell’art. 186-*bis* cod. strada) sono state introdotte dalla medesima novella legislativa e che dai lavori parlamentari ad essa relativi non emergerebbe l’intenzione di estendere alle categorie “speciali” di conducenti il beneficio di cui si discute.

Una ulteriore e conclusiva riprova del carattere autonomo, e non già circostanziale, della fattispecie prevista dall’art. 186-*bis* cod. strada sarebbe offerta dal comma 4 di tale articolo, ove si stabilisce che «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». L’avvenuta sottrazione del più severo regime sanzionatorio introdotto dall’art. 186-*bis* cod. strada all’ordinaria disciplina del bilanciamento tra circostanze eterogenee dimostrerebbe come il termine «aggravante» sia stato usato dal legislatore «solo quoad poenam»: anziché indicare in modo diretto le pene si sarebbe preferito, cioè, determinarle «per relationem», aggravando quelle comminate nei confronti del conducente “comune”. Caratteristica «essenziale e peculiare» della circostanza del reato, ancorché ad effetto speciale, sarebbe, infatti, «quella di concorrere con tutte le altre, che qualificano il singolo caso, senza possibilità di sottrarsi ad una valutazione unitaria».

Ciò premesso, il rimettente reputa, tuttavia, che la norma censurata contrasti, *in parte qua*, con il principio di eguaglianza (art. 3 Cost.) e con la finalità rieducativa della pena (art. 27, terzo comma, Cost.), riservando ai conducenti “a rischio elevato” che guidino sotto l’influenza dell’alcool un trattamento irrazionalmente deteriore rispetto a quello previsto per i medesimi conducenti che guidino in stato di alterazione psico-fisica conseguente all’uso di sostanze stupefacenti.

La stessa legge n. 120 del 2010 ha, infatti, introdotto, tramite modifica dell’art. 187 cod. strada, un inasprimento sanzionatorio della guida in condizioni alterate dall’uso di stupefacenti, ove ascrivibile ai soggetti maggiormente a rischio di cui al comma 1 dell’art. 186-*bis* (art. 187, comma 1, terzo periodo, come novellato). Detta legge ha, peraltro, stabilito che tutti indistintamente i conducenti responsabili dell’illecito in questione - ivi compresi, dunque, quelli appartenenti alle suddette categorie - possano ottenere (purché, come nel caso previsto dal comma 9-*bis* dell’art. 186, non abbiano provocato un incidente stradale o non abbiano già in precedenza fruito del beneficio) la sostituzione della pena detentiva e pecuniaria con il lavoro di pubblica utilità, salvo l’onere di sottoporsi - se tossicodipendenti - anche ad un programma terapeutico e socio-riabilitativo (comma 8-*bis* dell’art. 187).

Tale previsione varrebbe ad attenuare in modo considerevole il rigore sanzionatorio della fattispecie. Sulla falsariga del comma 9-*bis* dell’art. 186, anche il comma 8-*bis* dell’art. 187 cod. strada stabilisce, infatti, che il corretto svolgimento del lavoro di pubblica utilità comporta non soltanto l’estinzione del reato, ma anche la riduzione alla metà della sanzione accessoria della sospensione della patente di guida e la revoca della confisca del veicolo sequestrato (beneficio, quest’ultimo, spesso assai rilevante sotto il profilo economico). Il regime di conversione adottato dal legislatore risulterebbe, d’altra parte, tutt’altro che oneroso, essendo previsto che due ore di lavoro, anche non consecutive, equivalgano ad un giorno di arresto o a 250 euro di ammenda e che l’imputato possa liberamente scegliere l’ente presso cui svolgere la prestazione lavorativa.

Sarebbe, al tempo stesso, incontestabile che la fattispecie prevista dall’art. 186-*bis* cod. strada sia «omologa», sotto il profilo del disvalore, a quella delineata dal terzo periodo dell’art. 187, comma 1, posto che tale ultima disposizione, da un lato, si indirizza alle stesse categorie di conducenti “a rischio elevato” e, dall’altro, prevede il medesimo inasprimento del regime sanzionatorio, principale e accessorio, sottraendolo parimenti alla disciplina del bilanciamento con le circostanze attenuanti.



Alla luce dello stesso dato normativo, dovrebbe, dunque, escludersi che la fattispecie prevista dall'art. 186-*bis* cod. strada possa ritenersi più grave di quella assunta come *tertium comparationis*, posto che, a parità di qualità soggettive dell'autore del fatto (conducenti inesperti o trasportatori esposti ad estenuanti turni di guida) o di qualità oggettive del veicolo (conducenti di mezzi pesanti o di autobus), nonché di condotta (guida in condizioni psico-fisiche alterate), l'unico tratto differenziale fra le due ipotesi sarebbe rappresentato dal mezzo attraverso il quale si è prodotta tale alterazione: il consumo di alcolici, in un caso, l'assunzione di sostanze stupefacenti o psicotrope, nell'altro.

A ben guardare, anzi, sarebbe semmai la guida sotto l'effetto di stupefacenti ad apparire maggiormente riprovevole, sia per la maggiore facilità con la quale il consumo di tali sostanze può generare dipendenza e, dunque, un più accentuato rischio di reiterazione del reato; sia perché la detenzione di dette sostanze, a differenza di quella degli alcolici, è penalmente sanzionata dall'ordinamento, ove non finalizzata ad un uso meramente personale.

### *Considerato in diritto*

1.- Con tre distinte ordinanze, il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Bolzano dubita della legittimità costituzionale dell'articolo 186-*bis*, comma 6, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), aggiunto dall'articolo 33, comma 2, della legge 29 luglio 2010, n. 120 (Disposizioni in materia di sicurezza stradale), nella parte in cui - omettendo di richiamare il comma 9-*bis* dell'art. 186 cod. strada - non consentirebbe di sostituire la pena applicabile per il reato di guida sotto l'influenza dell'alcool da parte dei conducenti "a rischio elevato" indicati nel comma 1 dello stesso art. 186-*bis* (infraventunenni, neo-patentati, autotrasportatori e conducenti di mezzi pesanti o di autobus) con il lavoro di pubblica utilità, di cui all'art. 54 del d.lgs. 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).

Ad avviso del giudice *a quo*, la norma censurata violerebbe, per tale verso, i principi di eguaglianza e della finalità rieducativa della pena (artt. 3 e 27, terzo comma, Cost.), riservando alla fattispecie criminosa considerata un trattamento

irragionevolmente deteriore rispetto a quello applicabile all'ipotesi - del tutto omologa (e da reputare, anzi, intrinsecamente più riprovevole) - della guida in stato di alterazione psico-fisica conseguente all'uso di sostanze stupefacenti da parte dei medesimi soggetti "a rischio" (art. 187, comma 1, terzo periodo, cod. strada). In base al comma 8-*bis* del citato art. 187, gli autori del reato ora indicato sono, infatti, indistintamente ammessi ad ottenere la sostituzione della pena con il lavoro di pubblica utilità e, conseguentemente, a godere dei rilevanti vantaggi ricollegati al positivo svolgimento di tale lavoro (estinzione del reato, riduzione alla metà della sanzione accessoria della sospensione della patente di guida e revoca della confisca del veicolo sequestrato).

2.- Le ordinanze di rimessione sollevano una identica questione, sicché i relativi giudizi vanno riuniti per essere definiti con unica decisione.

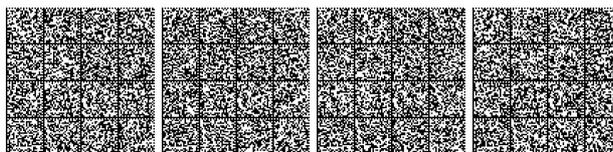
3.- La questione non è fondata.

Il dubbio di legittimità costituzionale prospettato dal giudice *a quo* poggia - dichiaratamente - su un preciso presupposto interpretativo: e, cioè, che il comma 3 dell'art. 186-*bis* cod. strada - per la parte in cui, richiamando le lettere *b*) e *c*) dell'art. 186, comma 2, cod. strada, commina sanzioni penali nei confronti dei conducenti "a rischio elevato" che guidino sotto l'influenza dell'alcool - delinei una fattispecie autonoma di reato, e non già una circostanza aggravante della figura "generica" di guida sotto l'influenza dell'alcool descritta dal medesimo art. 186. Questo particolare impedirebbe di ritenere applicabili alla figura "specificata" le disposizioni dettate dall'art. 186 in rapporto alla figura "generica", che non rientrino tra quelle espressamente richiamate dal censurato comma 6 dell'art. 186-*bis*: tra cui, segnatamente, quella del comma 9-*bis*, in tema di sostituzione della pena con il lavoro di pubblica utilità.

Detto presupposto appare, tuttavia erroneo, risultando contrastato da un complesso di argomenti di ordine letterale, logico e sistematico.

4.- Anzitutto, l'esegesi assunta dal giudice *a quo* è apertamente contraria alla lettera della legge.

La formula utilizzata dal legislatore nel comma 3 dell'art. 186-*bis* cod. strada corrisponde, con ogni evidenza a quella che ordinariamente definisce le circostanze aggravanti: manca, infatti, totalmente la descrizione del fatto e le pene sono determinate con la tipica espressione «sono aumentate» («Per i conducenti di cui al comma 1 del presente articolo, [...] ove incorrano negli illeciti di cui all'articolo 186, comma 2, lettere *b* e *c*, le sanzioni ivi previste sono aumentate da un terzo alla metà»).



Nel comma 4 dell'art. 186-*bis*, d'altra parte, le previsioni del comma 3 sono espressamente qualificate come circostanze aggravanti, al fine di sottoporle ad un regime speciale e derogatorio rispetto a quello ordinario del bilanciamento tra circostanze eterogenee, delineato dall'art. 69 del codice penale («Le circostanze attenuanti concorrenti con le aggravanti di cui al comma 3 non possono essere ritenute equivalenti o prevalenti rispetto ad esse. Le diminuzioni di pena si operano sulla quantità della stessa risultante dall'aumento conseguente alla predetta aggravante»).

Al riguardo, il rimettente sostiene che proprio la sottrazione all'ordinaria disciplina del bilanciamento dimostrerebbe che - a prescindere dalla qualificazione legislativa "formale" - si sarebbe di fronte ad una fattispecie autonoma di reato: ciò, in quanto «caratteristica essenziale e peculiare della circostanza del reato, ancorché ad effetto speciale [...], è [...] quella di concorrere con tutte le altre che qualificano il singolo caso senza possibilità di sottrarsi ad una valutazione unitaria».

Tale assunto appare senz'altro fallace. Il regime speciale in questione non è affatto un unicum: al contrario, vi è un lungo elenco di casi nei quali - per evitare la neutralizzazione degli aumenti di pena tramite il giudizio di prevalenza o di equivalenza delle attenuanti - il legislatore ha sottoposto determinate circostanze aggravanti (pacificamente tali) a una disciplina identica o analoga a quella prevista dal comma 4 dell'art. 186-*bis* cod. strada (basti ricordare, a titolo di esempio, nell'ambito del codice penale, le previsioni di cui agli artt. 280, quinto comma, 280-*bis*, quinto comma, e 600-*sexies*, sesto comma; e, fuori del codice, quelle di cui all'art. 1, terzo comma, del d.l. 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; all'art. 291-*ter*, comma 3, del d.P.R. 23 gennaio 1973, n. 43, recante «Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale»; e all'art. 12, comma 3-*quater*, del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, recante il «Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero»).

Una disposizione corrispondente a quella del comma 4 dell'art. 186-*bis* cod. strada è, d'altra parte, contenuta nel comma 2-*septies* dell'art. 186 del medesimo codice (aggiunto dall'art. 3, comma 55, lettera a, della legge 15 luglio 2009, n. 94, recante «Disposizioni in materia di sicurezza pubblica»), con riferimento alla circostanza aggravante del reato di guida sotto l'influenza dell'alcool prevista dal comma 2-*sexies* dello stesso art. 186 (commissione del fatto dopo le ore 22 e prima delle ore 7): circostanza contestata agli imputati nei giudizi a quibus.

5.- Il presupposto ermeneutico posto a fondamento del quesito di costituzionalità appare, inoltre, contrario a canoni di interpretazione logica e sistematica.

Se fosse vero quanto il rimettente sostiene, rimarrebbero inapplicabili al reato di guida sotto l'influenza dell'alcool dei conducenti maggiormente "a rischio" - in quanto non specificamente richiamate dall'art. 186-*bis* cod. strada - non soltanto la disposizione del comma 9-*bis* dell'art. 186 (con la discrasia che forma oggetto di censura, rispetto alla corrispondente fattispecie di guida in stato di alterazione psico-fisica conseguente all'uso di sostanze stupefacenti commessa dai medesimi soggetti), ma anche quelle dei commi da 2-*ter* a 2-*octies* dello stesso art. 186.

I risultati sarebbero, peraltro, irrazionali e sistematicamente incoerenti. Prescindendo pure dalle disposizioni sulla competenza del tribunale in composizione monocratica (comma 2-*ter*) e sulle modalità di esecuzione del sequestro del veicolo (comma 2-*quinqies*), resterebbero infatti inoperanti le disposizioni che prevedono che le sanzioni accessorie si applichino anche nel caso di applicazione della pena su richiesta delle parti (comma 2-*quater*), nonché quelle che prevedono e disciplinano la ricordata circostanza aggravante ad effetto speciale del fatto commesso in ora notturna (commi 2-*sexies*, 2-*septies* e 2-*octies*).

Sarebbe, peraltro, illogico che le disposizioni da ultimo indicate - volte ad irrobustire il regime sanzionatorio del reato di guida sotto l'influenza dell'alcool del conducente "comune" - restino inapplicabili allorché si discuta della guida sotto l'influenza dell'alcool da parte di soggetti maggiormente "a rischio", rispetto ai quali il legislatore, con il nuovo art. 186-*bis* cod. strada, ha inteso specificamente irrigidire la risposta punitiva, in considerazione della maggiore pericolosità del fatto.

6.- La tesi del giudice *a quo* appare contraddetta anche dal disposto del comma 3-*quater* dell'art. 219 cod. strada (aggiunto anch'esso dalla legge n. 120 del 2010), in tema di revoca della patente di guida.

La formulazione della disposizione ora citata è, infatti, tale da rendere palese che, nell'idea del legislatore, la norma incriminatrice della guida sotto l'influenza dell'alcool, anche quanto ai conducenti "a rischio elevato", è quella dell'art. 186, comma 2, cod. strada, e non già quella dell'art. 186-*bis*, comma 3 («La revoca della patente di guida ad uno dei conducenti di cui all'art. 186-*bis*, comma 1, lettere b, c e d, che consegue all'accertamento di uno dei reati di cui agli artt. 186, comma 2, lettere b e c, e 187, costituisce giusta causa di licenziamento ai sensi dell'articolo 2119 del codice civile»). Pare evidente, in effetti, che se l'art. 186-*bis*, comma 3, cod. strada prevedesse realmente fattispecie autonome di reato, e non già circostanze aggravanti, il legislatore avrebbe dovuto fare riferimento ai reati previsti da tale norma, anziché a quelli previsti dall'articolo precedente.



Né giova opporre che nel comma 3-ter dello stesso art. 219 cod. strada viene richiamato, a fianco degli artt. 186 e 187, anche l'art. 186-bis («Quando la revoca della patente è disposta a seguito delle violazioni di cui agli articoli 186, 186-bis e 187, non è possibile conseguire una nuova patente di guida prima di tre anni decorrenti dalla data di accertamento del reato»). Il richiamo all'art. 186-bis si giustifica con l'esigenza di comprendere anche l'illecito amministrativo di cui al comma 2 di tale articolo, che, punendo la guida da parte dei conducenti "a rischio elevato" con un tasso alcoolemico pari o inferiore alla soglia minima di 0,5 grammi per litro, rappresenta - esso sì - una fattispecie autonoma, priva di riscontro nell'art. 186 in rapporto ai conducenti "comuni".

7.- Contrariamente a quanto mostra di ritenere il rimettente - che fa di tale argomento il punto di forza della sua prospettazione - le considerazioni dianzi svolte non risultano inficiate dalla disposizione del comma 6 dell'art. 186-bis cod. strada, oggetto di censura, e, in particolare, dal fatto che tale disposizione richiami espressamente, in rapporto alla guida sotto l'influenza dell'alcool dei conducenti "a rischio elevato", solo alcuni dei commi dell'art. 186 (precisamente, i commi da 3 a 6, 8 e 9).

La disposizione censurata reca, infatti, la disciplina dell'accertamento del tasso alcoolemico. Riguardo ad essa, l'esigenza di uno specifico richiamo alle disposizioni dell'articolo precedente appare giustificabile con la preoccupazione di non lasciare "scoperto", su detto versante, l'autonomo illecito amministrativo che - come già ricordato - è previsto in rapporto ai conducenti "a rischio elevato" dal comma 2 dell'art. 186-bis. Dunque, dalla norma denunciata non può trarsi - come pretende il rimettente - un argumentum a contrario, alla cui stregua il legislatore avrebbe voluto escludere l'applicabilità alla fattispecie criminosa considerata di tutte le disposizioni dell'art. 186 cod. strada non espressamente richiamate (ciò è vero unicamente in rapporto al comma 7, che prevede le sanzioni per il rifiuto di sottoporsi all'accertamento del tasso alcoolemico, giacché il comma 6 dell'art. 186-bis contiene una disciplina specifica al riguardo).

8.- Alla luce di quanto precede, si deve quindi concludere che il vulnus costituzionale denunciato dal rimettente non sussiste, per la dirimente ragione che - una volta qualificate correttamente come circostanze aggravanti le ipotesi di guida sotto l'influsso dell'alcool dei conducenti "a rischio elevato", delineate dal comma 3 dell'art. 186-bis in riferimento all'art. 186, comma 2, lettere b) e c), cod. strada - esse restano, di per sé, soggette alla disciplina valevole per la fattispecie base (quella dell'art. 186), anche per quanto attiene alla possibile sostituzione della pena detentiva e pecuniaria con il lavoro di pubblica utilità ed ai benefici connessi allo svolgimento positivo di tale lavoro (comma 9-bis).

La questione va dichiarata, pertanto, non fondata, in quanto basata su un erroneo presupposto interpretativo.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi,*

*dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 186-bis, comma 6, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), aggiunto dall'art. 33, comma 2, della legge 29 luglio 2010, n. 120 (Disposizioni in materia di sicurezza stradale), sollevata, in riferimento agli articoli 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Bolzano con le ordinanze indicate in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 giugno 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, *Presidente*

Giuseppe FRIGO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 27 giugno 2012.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI



## N. 168

*Ordinanza 20 - 27 giugno 2012*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Commercio - Esercizi commerciali con superficie di vendita inferiore ai metri quadrati 400, insediati in centri commerciali - Possibilità di usufruire delle deroghe all'obbligo di chiusura festiva e domenicale - Esclusione - *Ius superveniens* statale - Necessità di nuova valutazione della rilevanza e della non manifesta infondatezza - Restituzione degli atti al giudice rimettente.**

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 5 dicembre 2005, n. 29, artt. 19, 29-*bis* e 30, comma 2, lett. *b*).
- Costituzione, artt. 2, 3, 41 e 117, commi primo e secondo, lett. *e*).

## 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 19, 29-*bis* e 30, comma 2, lettera *b*), della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 5 dicembre 2005, n. 29 (Normativa organica in materia di attività commerciali e di somministrazione di alimenti e bevande. Modifica alla legge regionale 16 gennaio 2002, n. 2 «Disciplina organica del turismo»), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia nel procedimento vertente tra Pollini Retail s.r.l. e l'Unione dei Comuni Aiello-San Vito con ordinanza del 10 febbraio 2011, iscritta al n. 253 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 51, prima serie speciale, dell'anno 2011.

Visto l'atto di intervento della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia;

udito nella camera di consiglio del 23 maggio 2012 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano.

Ritenuto che il Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia ha sollevato - in riferimento agli articoli 2, 3, 41 e 117, primo e secondo comma, lettera *e*), della Costituzione - questione di legittimità costituzionale degli articoli 19, 29-*bis* e 30, comma 2, lettera *b*), della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 5 dicembre 2005, n. 29 (Normativa organica in materia di attività commerciali e di somministrazione di alimenti e bevande. Modifica alla legge regionale 16 gennaio 2002, n. 2 «Disciplina organica del turismo»), in particolare nella parte in cui escludono gli esercizi commerciali con superficie di vendita inferiore a metri quadrati 400, insediati in centri commerciali, dalla possibilità di usufruire delle deroghe all'obbligo di chiusura festiva e domenicale previste dall'art. 30, comma 2, lettera *b*), della medesima legge;

che il rimettente premette di dover decidere in ordine alla legittimità dell'atto emesso dall'Unione dei Comuni Aiello-San Vito con il quale è stato imposto alla società Marangi Immobiliare s.r.l., proprietaria del complesso edilizio ove è insediato il centro commerciale «Palmanova Outlet Village», di presentare la comunicazione delle giornate festive e domenicali prescelte per l'apertura, ai sensi degli artt. 29 e 29-*bis* della legge reg. n. 29 del 2005, come modificati dall'art. 2, comma 47, della legge reg. 16 luglio 2010, n. 12 (Assestamento del bilancio 2010 e del bilancio pluriennale per gli anni 2010-2012 ai sensi dell'articolo 34 della legge regionale n. 21/2007);



che l'art. 30, comma 2, della legge reg. n. 29 del 2005, nella formulazione antecedente le modifiche introdotte dalla legge reg. n. 12 del 2010, prevedeva che gli esercizi di commercio al dettaglio in sede fissa isolati, con superficie di vendita non superiore a mq. 400, allocati in qualunque zona del territorio comunale potessero determinare liberamente l'orario di apertura e di chiusura sia nei giorni feriali sia in quelli domenicali e festivi, in deroga a quanto disposto dagli artt. 28 e 29;

che nel corso dell'anno 2009 un provvedimento di contenuto analogo era stato annullato dal medesimo rimettente sulla base di un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'espressione «esercizio isolato», ritenuta idonea a qualificare qualsivoglia struttura autonoma, dotata di autorizzazione propria e indipendente da altri esercizi;

che, secondo il rimettente, le modifiche normative introdotte dalla legge reg. n. 12 del 2010 precludono tale interpretazione adeguatrice in quanto il termine «isolati» contenuto nella precedente versione dell'art. 30, comma 2, lettera b), è stato sostituito con il termine «singoli», con l'ulteriore precisazione che tali devono intendersi quelli non insediati in un centro commerciale al dettaglio o in un complesso commerciale ai sensi dell'art. 29-bis, e, quindi, anche in un outlet;

che, inoltre, con l'introduzione dell'art. 29-bis, è stata espressamente estesa l'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 29 (giornate di chiusura degli esercizi) anche ad «ogni singolo esercizio di vendita al dettaglio, di vicinato, di media o di grande struttura insediato in un centro commerciale al dettaglio o in un complesso commerciale a prescindere dalla modalità organizzativa, ovvero dalla strutturazione aziendale del centro o del complesso medesimi, incluso l'outlet»;

che, a parere del rimettente, le modifiche introdotte determinano una violazione degli artt. 2, 3 e 41 Cost. per l'immotivata ed irrazionale disparità di trattamento fra fattispecie analoghe che consegue al trattamento differenziato tra operatori commerciali di pari dimensioni, che abbiano solo una differente ubicazione all'interno o meno di un centro commerciale;

che le norme citate avrebbero di fatto determinato l'introduzione di una misura restrittiva, in contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost. e con l'art. 28 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TUE), in quanto la distinzione fra i vari esercizi commerciali al dettaglio non trova alcun fondamento nel principio concorrenziale e comporta un ostacolo anche alla libera circolazione dei prodotti provenienti da Paesi dell'Unione europea, ove distribuiti in esercizi di limitate dimensioni, ma ubicati in centri commerciali;

che, sotto altro profilo, anche l'art. 19 della legge reg. n. 29 del 2005 sarebbe viziato da illegittimità costituzionale nella parte in cui vieta agli esercizi che effettuano vendite secondo la formula «outlet» di svolgere la propria attività al di fuori di centri commerciali perché, in tal modo, a tale tipologia di esercizi commerciali non potrebbe mai applicarsi il regime di deroga al divieto di apertura domenicale e festiva previsto dall'art. 30 della legge medesima;

che, in ogni caso, le norme censurate dovrebbero ritenersi in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. trattandosi di norme riconducibili alla materia «tutela della concorrenza» attribuita alla competenza legislativa esclusiva dello Stato;

che il rimettente pone un'ulteriore questione di costituzionalità, per violazione dell'art. 117, comma secondo, lettera e), Cost., con specifico riferimento all'art. 29-bis, secondo comma, della legge reg. n. 29 del 2005 che sarebbe del tutto irragionevole e discriminatorio nella parte in cui impone a tutti gli esercizi commerciali autonomi, sol perché ubicati all'interno di un centro commerciale, di individuare le giornate di apertura domenicale e festiva in maniera uniforme e unitaria, in contrasto con tutto l'impianto normativo del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59);

che, infine, il Tribunale amministrativo per il Friuli-Venezia Giulia ravvisa la non manifesta infondatezza del profilo di incostituzionalità derivante dalla violazione dei principi in tema di rapporto fra funzione giurisdizionale e potere legislativo, perché il legislatore regionale avrebbe utilizzato la funzione legislativa all'unico (dichiarato) scopo di superare ed eludere il giudicato amministrativo precedentemente formatosi;

che è intervenuta nel giudizio la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia chiedendo che la questione venga dichiarata inammissibile o infondata, riservandosi di svolgere le proprie difese in future memorie;

che, nella memoria depositata in prossimità dell'udienza, la difesa della Regione evidenzia in primo luogo che, dopo l'ordinanza di rimessione, la materia degli orari degli esercizi commerciali ha subito rilevanti interventi legislativi;

che, in primo luogo, è sopravvenuto l'art. 35, comma 6, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, che ha aggiunto la lettera d-bis) al comma 1 dell'art. 3 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2006, n. 233;



che, inoltre, la citata lettera *d-bis*) del comma 1 dell'art. 3 del d.l. n. 223 del 2006 è stata successivamente modificata dall'art. 31 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214;

che il nuovo comma 1, lettera *d-bis*), dell'art. 3 del d.l. n. 223 del 2006 inserito dal primo dei decreti citati e, successivamente, modificato dal secondo, nella versione oggi in vigore stabilisce che «le attività commerciali [...] sono svolte senza i seguenti limiti e prescrizioni: [...] *d-bis*) il rispetto degli orari di apertura e di chiusura, l'obbligo della chiusura domenicale e festiva, nonché quello della mezza giornata di chiusura infrasettimanale dell'esercizio»;

che, secondo la Regione, tali novità normative non hanno rilevanza per il giudizio in corso perché l'art. 3, comma 3, del d.l. n. 223 del 2006 prevede l'abrogazione delle sole disposizioni legislative e regolamentari statali di disciplina del settore della distribuzione commerciale incompatibili con le disposizioni di cui al comma 1, mentre per le leggi regionali scatta un dovere di adeguamento, da valutarsi nel rispetto degli statuti speciali;

che, inoltre, nella precedente versione del decreto, scaturita dal d.l. n. 98 del 2011, al comma 7 dell'art. 35, era stato previsto testualmente che: «le regioni e gli enti locali adeguano le proprie disposizioni legislative e regolamentari alla disposizione introdotta dal comma 6 entro la data del 1° gennaio 2012», senza tuttavia individuare alcuna specifica conseguenza per l'ipotesi di superamento del predetto termine;

che il fatto che le Regioni abbiano ancora la possibilità di adeguare la propria legislazione alla nuova disciplina statale dimostrerebbe che, per il passato, l'intervento legislativo era perfettamente legittimo;

che, pertanto, non vi sarebbe alcuna influenza o rilevanza del novum normativo sul giudizio in corso, che ha ad oggetto la legittimità di atti amministrativi risalenti al 2010;

che, quanto alle singole censure, la difesa della Regione eccepisce innanzitutto l'inammissibilità della questione di costituzionalità sollevata in riferimento agli artt. 2, 3 e 41 Cost. per genericità della motivazione;

che la questione sarebbe comunque infondata, perché si tratterebbe di norme da un lato aventi lo scopo, del tutto ragionevole, di agevolare i piccoli e medi negozi isolati, che sono più vicini agli utenti e non beneficiano dei vantaggi derivanti dall'essere inseriti in un centro commerciale e, dall'altro, rientranti nella competenza regionale piena in materia di commercio, ai sensi dell'art. 4, numero 6), dello statuto speciale o, qualora ritenuto più favorevole, dell'art. 117, quarto comma, Cost. (ex art. 10 legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante «Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione»);

che, con riferimento alla seconda questione relativa alla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. e dell'art. 28 TUE, la difesa regionale evidenzia che l'art. 28 del vigente TUE è del tutto inconferente e l'errata indicazione del parametro interposto dovrebbe determinare l'inammissibilità della censura per oscurità;

che la censura sarebbe comunque infondata, perché le norme sulla chiusura nei giorni festivi non rappresentano una misura restrittiva all'importazione da parte degli altri Stati membri e non si vede come possano essere considerate «misure di effetto equivalente», come chiarito dalla costante giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea;

che, a parere della difesa regionale, la questione relativa all'art. 19, comma 1, della legge reg. n. 29 del 2005 sarebbe inammissibile perché la norma non trova applicazione nel giudizio *a quo*, avendo ad oggetto ipotesi del tutto estranee alla vicenda processuale che riguarda un atto amministrativo applicativo degli artt. 29 e 29-*bis* della legge reg. n. 29 del 2005;

che la censura sarebbe anche inammissibile per l'omessa motivazione delle ragioni della rilevanza e per la genericità della motivazione in ordine alla manifesta infondatezza, limitandosi il rimettente ad affermare che vi sarebbe violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.;

che anche la questione relativa all'art. 29-*bis*, comma 2, della legge reg. n. 29 del 2005, secondo il quale «l'elenco delle giornate domenicali e festive prescelte per l'apertura ai sensi dell'articolo 29, comma 3, lettera *b*)», è unico e uniforme per tutti gli esercizi di cui al comma 1 insediati nel centro commerciale al dettaglio ovvero nel complesso commerciale», sarebbe inammissibile per genericità, non essendoci alcuna indicazione delle norme del d.lgs. n. 114 del 1998 violate;

che, infine, del tutto infondata sarebbe la censura relativa alla violazione dei principi in tema di rapporto tra funzione giurisdizionale e potere legislativo, perché le modifiche introdotte non si pongono affatto come legge di interpretazione autentica, non avendo carattere retroattivo e non intendendo in alcun modo incidere sui giudicati preesistenti.

Considerato che il Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia dubita - in riferimento agli articoli 2, 3, 41 e 117, primo e secondo comma, lettera *e*), della Costituzione, della legittimità costituzionale degli articoli 19, 29-*bis* e 30, comma 2, lettera *b*), della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 5 dicembre 2005, n. 29 (Normativa organica in materia di attività commerciali e di somministrazione di alimenti e bevande. Modifica alla



legge regionale 16 gennaio 2002, n. 2 «Disciplina organica del turismo»), in particolare nella parte in cui escludono gli esercizi commerciali con superficie di vendita inferiore ai metri quadrati 400, ma insediati in centri commerciali, dalla possibilità di usufruire delle deroghe all'obbligo di chiusura festiva e domenicale previste dall'art. 30, comma 2, lettera *b*), della medesima legge;

che, secondo il rimettente, le norme citate violerebbero gli artt. 2, 3, 41 Cost. per l'immotivata ed irrazionale disparità di trattamento fra fattispecie analoghe che consegue alla disciplina differenziata tra operatori commerciali di pari dimensioni, con solo una differente ubicazione all'interno o meno di un centro commerciale;

che sarebbe violato anche l'art. 117, primo comma, Cost. e l'art. 28 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TUE), in quanto la distinzione fra i vari esercizi commerciali al dettaglio non trova alcun fondamento nel principio concorrenziale e comporta un ostacolo anche alla libera circolazione dei prodotti provenienti da Paesi dell'Unione europea, ove distribuiti in esercizi di limitate dimensioni, ma ubicati in centri commerciali;

che il dubbio di legittimità costituzionale investe anche la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., trattandosi di norme riconducibili alla materia «tutela della concorrenza» attribuita alla competenza legislativa esclusiva dello Stato;

che, infine, le modifiche introdotte si porrebbero in contrasto anche con i principi in tema di rapporto fra funzione giurisdizionale e potere legislativo, perché il legislatore regionale avrebbe introdotto le norme de quibus al solo scopo di superare ed eludere il giudicato amministrativo;

che, successivamente alle ordinanze di rimessione, la disciplina degli orari degli esercizi commerciali e della chiusura domenicale e festiva ha subito rilevanti modifiche ad opera del legislatore statale;

che un primo intervento si è avuto con l'art. 35, comma 6, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, che ha aggiunto la lettera *d-bis* al comma 1 dell'art. 3 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2006, n. 233;

che la nuova lettera *d-bis* del comma 1 del citato art. 3 del d.l. n. 223 del 2006 aggiunge all'elenco degli ambiti normativi per i quali espressamente esclude che lo svolgimento di attività commerciali possa incontrare limiti e prescrizioni anche la disciplina degli orari e della chiusura domenicale o festiva degli esercizi commerciali, sia pure solo in via sperimentale e limitatamente agli esercizi ubicati nei comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte;

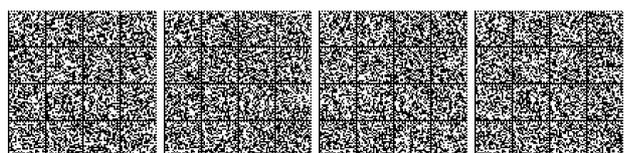
che l'art. 31 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, ha ulteriormente modificato l'art. 3, comma 1, lettera *d-bis*, del d.l. n. 223 del 2006, eliminando dal testo della norma il riferimento ai Comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte, così estendendo la liberalizzazione della disciplina degli orari degli esercizi commerciali e della chiusura domenicale e festiva a tutte le attività commerciali, come individuate dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59);

che la modificata normativa statale prevede che tali attività commerciali non possano più incontrare limiti o prescrizioni relativi agli orari di apertura e chiusura e alle giornate di chiusura obbligatoria;

che compete al rimettente verificare se la motivazione in ordine alla rilevanza e alla non manifesta infondatezza della questione, prospettata nell'ordinanza di rimessione, resti o meno valida alla luce del novum normativo;

che, pertanto, occorre restituire gli atti al giudice rimettente, perché operi una nuova valutazione della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione (ordinanze n. 145, n. 38 e n. 12 del 2010);

che la Corte, con ordinanza n. 59 del 2012, ha già deciso nel senso sopraindicato in ordine ad altre 38 ordinanze emesse dal medesimo rimettente e identiche a quella oggetto del presente giudizio.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*ordina la restituzione degli atti al Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 giugno 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, *Presidente*

Paolo Maria NAPOLITANO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 27 giugno 2012.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI

T\_120168

N. 169

*Ordinanza 20 - 27 giugno 2012*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Impiego pubblico - Obbligo di residenza nel luogo ove ha sede l'ufficio - Inosservanza - Ritenuto effetto ostativo alla indennizzabilità dell'infortunio *in itinere* - Omessa considerazione della giurisprudenza e della normativa di riferimento - Carezza di motivazione sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza della questione - Manifesta inammissibilità.**

- D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, art. 12.
- Costituzione, artt. 3, 16, 97 e 98.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

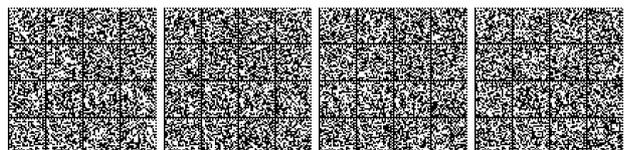
*Presidente:* Alfonso QUARANTA;

*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 dell'articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3 (Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato) promosso dal Consiglio di Stato - sezione VI giurisdizionale, nel procedimento vertente tra T.M.R. ed altra e il Ministero della pubblica istruzione ed altri con ordinanza del 30 giugno 2011, iscritta al n. 27 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 10, prima serie speciale, dell'anno 2012.



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

udito nella camera di consiglio del 23 maggio 2012 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli.

Ritenuto che il Consiglio di Stato - sezione VI giurisdizionale ha sollevato, con ordinanza del 30 giugno 2011, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3 (Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato) ? a tenore del quale «L'impiegato deve risiedere nel luogo ove ha sede l'ufficio cui è destinato. Il capo dell'ufficio, per rilevanti ragioni, può autorizzare l'impiegato a risiedere altrove, quando ciò sia conciliabile con il pieno e regolare adempimento d'ogni altro suo dovere» - denunciandone il contrasto con gli articoli 3, 16, 97 e 98 della Costituzione;

che, come emerge dall'ordinanza di rimessione, il giudice *a quo* è chiamato a pronunciarsi sul ricorso di due insegnanti pubbliche proposto per ottenere, al fine della indennizzabilità di un grave "infortunio in itinere", da loro subito, il riconoscimento della causa di servizio, negato dall'amministrazione di appartenenza in ragione del fatto che esse risiedevano, senza averne chiesto l'autorizzazione, in luogo (sia pur di pochi chilometri) distante dal comune ove era la scuola di loro destinazione;

che, ad avviso del rimettente, la censurata disposizione - in quanto legata ad un contesto, urbano, delle comunicazioni e della disponibilità di mezzi propri, ormai superato e non più attuale - sancirebbe (per di più per le sole categorie di pubblici dipendenti non interessati da successive sue parziali abrogazioni) un obbligo divenuto ora "irragionevole" e «inconferente al fine di assicurare il rispetto del canone di buona amministrazione», dal che, appunto, l'evocata violazione dell'art. 3 Cost., sotto il duplice profilo della non giustificata disparità di trattamento di situazioni omogenee e della irragionevolezza per sopravvenuto anacronismo, e degli artt. 97 e 98 Cost., oltreché l'ipotizzato vulnus al precetto dell'art. 16 Cost., «perché ormai senza una plausibile ragione restringe[rebbe] anche la libertà di circolare e soggiornare in qualsiasi parte del territorio nazionale»;

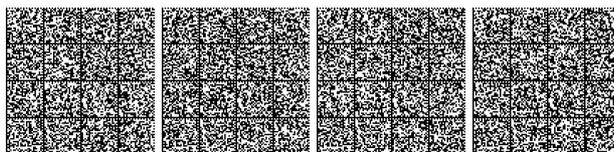
che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha concluso per l'infondatezza, in ogni suo profilo, della questione, per essere la disposizione denunciata tuttora giustificata da «preminenti esigenze istituzionali e di servizio generale, il cui soddisfacimento trova naturale supporto nella pronta reperibilità [del pubblico dipendente] in situazioni in cui si renda necessaria la sua presenza».

Considerato che, in relazione al sopra evidenziato oggetto del giudizio *a quo*, siccome assunto nell'ordinanza di rimessione, il rimettente dà per presupposto che la violazione dell'obbligo di residenza, di cui al citato articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3 (Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato), oltre alle possibili ricadute sul piano disciplinare, abbia anche, di per sé, effetto ostativo alla indennizzabilità dell'infortunio subito, per recarsi al lavoro, dal pubblico dipendente;

che, tuttavia, così opinando, il giudice *a quo* ha ommesso di prendere in esame, anche ai fini di una eventuale estensione dell'oggetto della denuncia di illegittimità costituzionale, sia la normativa di riferimento (e, prima di tutte, quella applicabile *ratione temporis* alla fattispecie oggetto di cognizione) sul riconoscimento della causa di servizio del dipendente pubblico, che, in ipotesi, dovrebbe giustificare l'incidenza della situazione di rilievo disciplinare supposta dalla norma impugnata ai fini di detto riconoscimento, sia la stessa disciplina in materia di infortunio in itinere, che, dopo una risalente elaborazione giurisprudenziale, si è tradotta in apposita disposizione inserita, da parte dell'articolo 12 del decreto legislativo 23 febbraio 2000, n. 38 (Disposizioni in materia di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, a norma dell'articolo 55, comma 1, della legge 17 maggio 1999, n. 144), nel corpo dell'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124 (Testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali), così che risulta trascurata anche quella giurisprudenza (segnatamente, della Corte di cassazione) che, quanto all'infortunio in itinere, nel delibare l'esistenza del nesso eziologico tra l'evento e la percorrenza del tragitto normale tra il luogo di lavoro e quello di "abitazione", per tale ha inteso, in termini di effettività, non solo il luogo di personale dimora del lavoratore ma anche quello (ove diverso) in cui si trovi la sua famiglia;

che, dunque, la prospettata questione va dichiarata manifestamente inammissibile per carenza di motivazione sulla sua rilevanza e non manifesta infondatezza.

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



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3 (Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato), sollevata, in riferimento agli articoli 3, 16, 97 e 98 della Costituzione, dal Consiglio di Stato - sezione VI giurisdizionale, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 giugno 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, *Presidente*

Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 27 giugno 2012.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI

T\_120169

N. 170

*Ordinanza 20 - 27 giugno 2012*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Straniero - Decreto prefettizio di espulsione - Immediata esecutività “anche se sottoposto a gravame o impugnativa” - Ritenuta preclusione di provvedimenti giudiziari di sospensione cautelare - Oscurità e contraddittorietà del *petitum* - Manifesta inammissibilità delle questioni.**

- D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 13, commi 3 e 8, come modificato dall'art. 1 del d.l. 14 settembre 2004, n. 241, convertito nella legge 12 novembre 2004, n. 271.
- Costituzione, artt. 2, 3, 10, terzo comma, 24 e 113.

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 dell'articolo 13, commi 3 e 8, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), come modificato dall'art. 1 del decreto-legge 14 settembre 2004, n. 241 (Disposizioni urgenti in materia di immigrazione), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 12 novembre 2004, n. 271, promosso dal Giudice di pace di Ravenna, con ordinanza del 5 novembre 2007 (pervenuta alla Corte costituzionale il 29 febbraio 2012), iscritta al n. 34 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 12, prima serie speciale, dell'anno 2012.

Udito nella camera di consiglio del 6 giugno 2012 il Giudice relatore Gaetano Silvestri.

Ritenuto che il Giudice di pace di Ravenna, con ordinanza del 5 novembre 2007 (pervenuta alla Corte costituzionale il 29 febbraio 2012), ha sollevato - in riferimento agli articoli 2, 3, 10, terzo comma, 24 e 113 della Costituzione - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, commi 3 ed 8, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), come modificato dall'art. 1 del decreto-legge 14 settembre 2004, n. 241 (Disposizioni urgenti in materia di immigrazione), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 12 novembre 2004, n. 271;

che il rimettente censura, in particolare, la disciplina secondo cui il decreto prefettizio di espulsione è immediatamente esecutivo «anche se sottoposto a gravame o impugnativa» (comma 3 del citato art. 13), ed è preclusa al giudice dell'impugnazione la sospensione cautelare degli effetti del provvedimento fino alla data della camera di consiglio (comma 8 dello stesso art. 13), restando altresì inibita, per il caso di stranieri espulsi dopo il rigetto della richiesta di asilo, la sospensione del decreto espulsivo «fino alla definizione del giudizio di primo grado avanti al Tribunale ordinario competente»;

che il giudice *a quo* è investito del ricorso proposto da uno straniero contro il decreto di espulsione emesso nei suoi confronti dal Prefetto di Ravenna e contro il provvedimento del Questore che ordinava il suo accompagnamento alla frontiera e, nelle more, il trattenimento in un centro di permanenza temporanea (provvedimenti entrambi notificati in data 4 ottobre 2007);

che, secondo il rimettente, il carattere immediatamente esecutivo del provvedimento di espulsione impugnato, dal quale discenderebbe la preclusione di provvedimenti giudiziari di sospensione cautelare, determina una violazione del «fondamentale diritto di difesa» dello straniero, il quale resta esposto ad atti di esecuzione del decreto prima che ne venga accertata la legittimità, in esito ad un procedimento la cui durata può spingersi fino ad ottanta giorni dalla notifica del provvedimento;

che la questione assumerebbe «maggiore rilevanza» («con riferimento agli artt. 2 e 3 della Costituzione») in un caso, come quello di specie, in cui l'espulsione dipende dal rigetto della richiesta di asilo proposta da uno straniero il quale, nelle more del procedimento, si sia perfettamente inserito nel tessuto sociale, senza commettere reati e svolgendo regolare attività di lavoro;

che sarebbe ingiustificata, in particolare, la parificazione del trattamento di situazioni siffatte, riguardo all'esecuzione immediata del provvedimento espulsivo, rispetto alle procedure concernenti stranieri pericolosi per la sicurezza o l'ordine pubblico;

che l'immediata esecutività del decreto prefettizio contrasterebbe anche con il terzo comma dell'art. 10 Cost., poiché costringerebbe lo straniero richiedente asilo a rientrare in patria, in un contesto di pericolo per la sua incolumità e per il libero esercizio dei diritti fondamentali, anche nei casi in cui la decisione di rigetto della domanda sia stata impugnata, come nella specie, innanzi alla competente autorità giudiziaria;

che, infine, il comma 3 dell'art. 13 del d.lgs. n. 286 del 1998 sarebbe illegittimo anche in rapporto agli artt. 24 e 113 Cost., posti a tutela del diritto di difesa, introducendo «una grave limitazione “per categoria di atto” non giustificabile secondo canoni di ragionevolezza ed imparzialità»;

che tale ultimo rilievo varrebbe, a maggior ragione, quando l'espulsione riguardi un richiedente asilo, tutelato «da norme di pari rango costituzionale»;

che, tanto premesso in motivazione, con il dispositivo della propria ordinanza il rimettente - nel «sospendere *ex lege* la esecutorietà del provvedimento impugnato» - solleva questioni di legittimità costituzionale nei termini sopra indicati, separatamente ordinando la «sospensione del procedimento per pregiudizialità costituzionale».

Considerato che il Giudice di pace di Ravenna ha sollevato - in riferimento agli articoli 2, 3, 10, terzo comma, 24 e 113 della Costituzione - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, commi 3 ed 8, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), come modificato dall'art. 1 del decreto-legge 14 settembre 2004, n. 241 (Disposizioni urgenti in materia di immigrazione), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 12 novembre 2004, n. 271;



che, secondo il rimettente, sarebbe in contrasto con i parametri invocati la previsione secondo cui il decreto prefettizio di espulsione è immediatamente esecutivo «anche se sottoposto a gravame o impugnativa», previsione dalla quale discenderebbe, sempre a parere del rimettente, la preclusione di provvedimenti cautelari di sospensione ad opera del giudice dell'impugnazione, anche quando l'espulsione consegua al rigetto di una domanda di protezione internazionale, a sua volta impugnato presso il diverso giudice competente;

che, nelle more del procedimento incidentale, sono sopravvenute molteplici variazioni del quadro normativo di riferimento, tra le quali la previsione del carattere ordinariamente sospensivo del ricorso proposto avverso i provvedimenti di reiezione delle domande concernenti lo status di rifugiato o di persona in condizione di protezione sussidiaria (art. 19, comma 4, del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150, recante «Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69»);

che risulta preclusa, tuttavia, ogni possibile valutazione circa l'attualità delle condizioni di rilevanza e non manifesta infondatezza della questione sollevata, posto che la stessa è manifestamente inammissibile per una pluralità di ragioni concomitanti;

che assume rilievo preminente, anzitutto, la constatazione del carattere oscuro e contraddittorio della domanda che il rimettente rivolge a questa Corte;

che infatti, senza una chiara distinzione fra opzioni incompatibili, sembra invocata per un verso l'efficacia sospensiva dell'impugnazione proposta contro il decreto di espulsione, e per altro verso viene sollecitato il conferimento al giudice di poteri cautelari di sospensione, che avrebbero senso solo in quanto mancasse un effetto sospensivo dell'impugnazione (ciò che si nota a prescindere da ogni rilievo sul fondamento dell'assunto che il giudice difetterebbe, nella materia in esame, dei poteri sospensivi indicati);

che la questione, in ogni caso, risulta contraddittoria e priva di rilevanza alla luce del provvedimento sospensivo assunto dal rimettente con il dispositivo della propria ordinanza, certamente riferito agli effetti dell'impugnato decreto di espulsione;

che il giudice *a quo* ha stabilito «*ex lege*» la sospensione nel momento stesso in cui lamentava la carenza del corrispondente potere cautelare, riferendosi per altro ad una «legge» non meglio specificata;

che le circostanze indicate valgono a determinare la manifesta inammissibilità della questione.

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

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 13, commi 3 e 8, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), come modificato dall'art. 1 del decreto-legge 14 settembre 2004, n. 241 (Disposizioni urgenti in materia di immigrazione), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 12 novembre 2004, n. 271, promosse dal Giudice di pace di Ravenna, in relazione agli artt. 2, 3, 10, terzo comma, 24 e 113 della Costituzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 giugno 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, *Presidente*

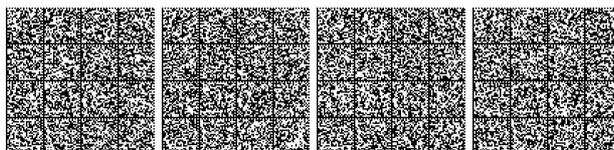
Gaetano SILVESTRI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 27 giugno 2012.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI



## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 84

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 29 maggio 2012  
(della Provincia autonoma di Trento)*

**Idrocarburi - Disciplina della rete di distribuzione di carburanti - Divieto per i comuni di rilasciare ulteriori autorizzazioni o proroghe di autorizzazioni relativamente agli impianti incompatibili - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa concorrente provinciale in materia di commercio - Denunciata violazione della sfera di competenza provinciale in materia di trasferimento di funzioni amministrative ai comuni.**

- Decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, nella legge 24 marzo 2012, n. 27, art. 17, comma 4, lett. c).
- Costituzione, art. 117, comma quarto; Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, n. 1, 9, n. 3, e 16 e relative disposizioni di attuazione tra cui il d.P.R. 31 luglio 1978, n. 1017 e d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, art. 15.

**Bilancio e contabilità pubblica - Concorso alla finanza pubblica delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome - Incremento nella misura di 235 milioni di euro annui a decorrere dal 2012, in relazione alle maggiori entrate rivenienti nei territori delle Autonomie speciali dagli incrementi delle aliquote dell'accisa sull'energia elettrica disposti dai decreti del Ministro dell'economia e delle finanze - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata definizione unilaterale, a prescindere da qualsiasi accordo con gli enti territoriali interessati, della misura puntuale delle entità finanziarie ripartite tra le singole Autonomie speciali - Violazione del principio di leale collaborazione - Lesione della particolare autonomia finanziaria locale, garantita dallo Statuto speciale e dalle norme di attuazione - Inosservanza del metodo preferenziale dell'accordo nei rapporti finanziari tra lo Stato e le Autonomie speciali - Contrasto con il principio di ragionevolezza - Violazione delle norme di attuazione statutaria disciplinanti le modalità di compartecipazione regionale ai tributi erariali - Contrasto con il principio statutario che prevede il procedimento di revisione costituzionale per le modifiche dello Statuto.**

- Decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, nella legge 24 marzo 2012, n. 27, art. 35, comma 4.
- Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 70, 75, 79, 103, 104 e 107; d.lgs. n. 16 marzo 1992, n. 268, art. 9; Costituzione, artt. 3 e 117, comma terzo; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, 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 n. 1002 di data 18 maggio 2012 (doc. 1), rappresentata e difesa, come da procura speciale n. rep. 27740 del 21 maggio 2012 (doc. 2), rogata dal dott. Tommaso Sussarellu, Ufficiale rogante della Provincia, dall'avv. prof. Giandomenico Falcon (cod. fisc. FLCG-DM45C06L736E) di Padova, dall'avv. Nicolò Pedrazzoli (cod. fisc. PDRNCL56R010428C) 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 17, comma 4, lettera c);

dell'articolo 35, comma 4;

del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, recante "Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività", come convertito, con modificazioni, nella legge 24 marzo 2012, n. 27, pubblicata nel supplemento ordinario n. 53/L alla *G.U.* n. 71 del 24 marzo 2012,



Per violazione:

dell'articolo 8, n. 1), dell'articolo 9, n. 3); dell'articolo 16 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670;

del Titolo VI dello Statuto speciale, e in particolare degli articoli 70, 75 e 79; nonché degli articoli 103, 104 e 107 del medesimo Statuto speciale;

del decreto del Presidente della Repubblica 31 luglio 1978, n. 1017;

dell'articolo 15 del decreto del Presidente della Repubblica 19 novembre 1987, n. 526, ed in particolare dell'articolo 15;

del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266;

del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268, ed in particolare degli articoli 9, 10 e 10 bis;

per i profili di seguito illustrati.

## FATTO

Il d.l. 1/2012, come risultante dalla legge di conversione n. 27/2012, contiene disposizioni eterogenee, distribuite rispettivamente nel TITOLO I (Concorrenza), nel TITOLO II (Infrastrutture) e nel TITOLO III (Europa), volte a favorire la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività del Paese.

Nell'ambito delle predette disposizioni si collocano alcune norme che si collegano a precedenti disposizioni statali, rispettivamente contenute nel d.l. n. 98 del 2011 e nel d.l. n. 201 del 2011, già oggetto di impugnazione da parte di questa Provincia (rispettivamente con ricorso n. 97, dep. il 21 settembre 2011 e n. 34, dep. il 28 febbraio 2012).

In particolare, l'art. 17, co. 4, lett. c), modifica testualmente l'art. 28 d.l. 98/2011 in materia di rete distributiva dei carburanti, aggiungendo nel comma 4 dello stesso articolo 28 il seguente periodo: "I comuni non rilasciano ulteriori autorizzazioni o proroghe di autorizzazioni relativamente agli impianti incompatibili". Come detto, l'articolo 28, co. 3 e 4, del d.l. n. 98 del 2011 è stato già impugnato dalla Provincia autonoma di Trento.

L'art. 35, co. 4, per parte sua, incrementa "in relazione alle maggiori entrate rivenienti nei territori delle autonomie speciali dagli incrementi delle aliquote dell'accisa sull'energia elettrica" il "concorso alla finanza pubblica delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano previsto dall'articolo 28, comma 3, primo periodo del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201". Anche l'articolo 28, co. 3, del d.l. n. 201 del 2011 è stato impugnato dalla Provincia autonoma di Trento.

Le due disposizioni del d.l. n. 1 del 2012 così individuate presentano dunque profili di lesività delle competenze provinciali e di illegittimità costituzionale analoghi a quelli evidenziati nei precedenti ricorsi. E' vero che — trattandosi di disposizioni modificative o integrative — le auspiccate pronunce su tali ricorsi riverbererebbero i loro effetti anche su tali nuove disposizioni. Tuttavia, per completezza argomentativa ed espositiva ritiene la ricorrente Provincia di portare anche tali nuove disposizioni alla diretta attenzione di codesta ecc.ma Corte costituzionale.

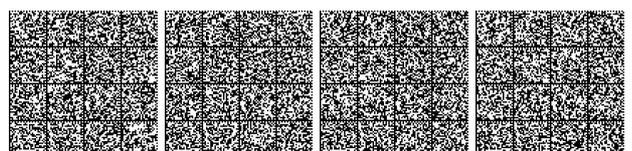
In effetti, ad avviso della Provincia autonoma di Trento, le disposizioni succitate risultano lesive delle proprie prerogative costituzionali e statutarie per le seguenti ragioni di

## DIRITTO

### 1) *Illegittimità costituzionale dell'articolo 17, comma 4, lettera c).*

Come esposto in narrativa, la lettera c) del co. 4 dell'articolo 17 modifica testualmente il comma 4 dell'art. 28 del d.l. 98/2011 aggiungendo un ulteriore periodo nell'ambito della disciplina relativa alla rete distributiva dei carburanti, per effetto della quale: "I comuni non rilasciano ulteriori autorizzazioni o proroghe di autorizzazioni relativamente agli impianti incompatibili».

Anche la modifica del comma 4 dell'articolo 28 del d.l. n. 98 del 2011 interviene nella materia del commercio, di competenza legislativa provinciale, fissando regole, ed imponendo direttamente ai Comuni un'attività amministrativa puntuale (meglio un limite a tale attività), senza che l'intervento legislativo statale trovi alcuna giustificazione o fondamento costituzionale.



La potestà normativa ed amministrativa provinciale sono riconducibili infatti agli ambiti di competenza statutaria concorrente (articolo 9, n. 3) e 16, dello Statuto speciale), a cui si è aggiunta — solo per la parte in cui è maggiore — la competenza residuale di cui al comma 4 dell'articolo 117 Cost.

Nella materia, la potestà legislativa provinciale è stata ripetutamente esercitata, da ultimo con la legge 30 luglio 2010, n. 17 (Disciplina dell'attività commerciale), che al Capo IV ha definito una normativa dettagliata relativa ai distributori di carburante, autosufficiente e del tutto indipendente da tale decreto.

Come già contestato, sia in relazione al comma 3 che al comma 4 dell'articolo 28 del d.l. n. 98 del 2011, va poi sottolineato che sono illegittime le disposizioni statali che pretendono di disciplinare la materia prescrivendo diretti comportamenti ai Comuni, o fissando a questi limitazioni.

È pacifico che in materia di competenza legislativa provinciale i vincoli eventualmente desumibili dalla legislazione statale non operano comunque in via diretta, ma determinano solo un obbligo di adeguamento, come espressamente sancito dall'articolo 2, comma 1, d. lgs. 266/1992, mentre — nelle more dell'adeguamento provinciale — rimangono in vigore le disposizioni locali (ed in caso di mancato adeguamento lo Stato può impugnare nei sei mesi la legislazione provinciale).

Inoltre, le funzioni amministrative in materia non possono poi essere attribuite o distribuite dallo Stato, essendo il compito riservato alla Provincia dall'articolo 16 Statuto e dalle norme di attuazione: le quali espressamente confermano che nelle materie di competenza spetta comunque alla Provincia trasferire ai Comuni del territorio — conformandole — le funzioni amministrative che leggi generali della Repubblica, nella restante parte del territorio nazionale, attribuiscono ai minori enti locali (*cf.* l'articolo 15 del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, di “estensione alla Regione Trentino — Alto Adige ed alle province autonome di Trento e di Bolzano delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616”).

La legislazione provinciale ha poi applicato il principio di sussidiarietà ed adeguatezza conferendo le funzioni autorizzazione degli impianti alla stessa Provincia, mentre i comuni sono solo destinatari delle relative comunicazioni (articolo 36).

Ovviamente, così come le eventuali chiusure degli impianti devono essere disposte dalla Provincia, lo stesso vale per le ipotesi relative al divieto di rilascio di nuove autorizzazioni o per il rilascio di proroghe di autorizzazioni relative agli impianti incompatibili.

È dunque palesemente illegittima una normativa statale — quale quella introdotta dalla lettera *c*) del comma 4, dell'art. 17 qui impugnata — che direttamente impone ai comuni un divieto di rilasciare ulteriori autorizzazioni o proroghe di autorizzazioni relativamente agli impianti incompatibili.

Ne consegue che il comma 4 dell'articolo 28 del decreto-legge n. 98 del 2011, come modificato dalla lettera *c*) del comma 4 dell'articolo 17 del decreto legge n. 1 del 2012, nella parte in cui impone attività amministrativa ai comuni del territorio provinciale o limitazioni all'attività amministrativa, si pone in contrasto con l'articolo 9, n. 3), e con l'articolo 16 dello Statuto speciale, e con le correlative norme di attuazione, tra le quali il decreto del Presidente della Repubblica 31 luglio 1978, n. 1017 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige in materia di artigianato, incremento della produzione industriale, cave e torbiere, commercio, fiere e mercati) e il decreto del Presidente della Repubblica 19 novembre 1987, n. 526 (Estensione alla Regione Trentino — Alto Adige ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616), che all'articolo 15 dispone che le funzioni amministrative che le leggi generali dello Stato conferiscono ai comuni debbono intendersi conferite anche ai comuni delle Province autonome, qualora non rientrino nelle materie di competenza provinciale e che al trasferimento ai comuni di funzioni amministrative rientranti nelle materie di competenza provinciale si provvede con legge provinciale.

## 2) *Illegittimità costituzionale dell'art. 35, comma 4.*

Il comma 4 dell'articolo 35 è diretto ad assicurare al bilancio statale entrate pari a 235 milioni di euro annui a decorrere dal 2012, che ai sensi del comma 3 dell'articolo 35 devono essere destinate all'estinzione dei debiti pregressi delle amministrazioni statali.

Alla predetta finalità si provvede, secondo il comma 4, con le maggiori entrate rivenienti nei territori delle autonomie speciali dagli incrementi delle aliquote dell'accisa sull'energia elettrica disposti dai decreti del Ministro dell'Economia e delle Finanze del 30 dicembre 2011, concernenti l'aumento dell'accisa sull'energia elettrica a seguito della cessazione dell'applicazione dell'addizionale comunale e provinciale all'accisa sull'energia elettrica; secondo il predetto comma 4 in relazione a tali maggiori entrate il concorso previsto dall'articolo 28, comma 3, del decreto-legge n. 201/2011, è incrementato di 235 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2012 e la quota di maggior gettito pari a 6,4 milioni di euro annui a decorrere dal 2012 derivante all'erario dai decreti di cui alla stessa disposizione resta acquisita al bilancio dello Stato.



Il predetto comma 3 dell'articolo 28 del decreto-legge n. 201 del 2011, richiamato dalla norma in epigrafe — che, come avvertito in narrativa, è stato già impugnato da questa Provincia autonoma — prevede un concorso alla finanza pubblica delle autonomie speciali e degli enti locali appartenenti a quelle che esercitano le funzioni in materia di finanza locale nella misura ivi indicata (rispettivamente 860 milioni di euro e 60 milioni di euro) da stabilirsi con le procedure previste dall'articolo 27, della legge n. 42 del 2009, a decorrere dall'anno 2012. E la stessa norma prevede che, fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui all'articolo 27 della legge n. 42 del 2009, il predetto importo complessivo sia accantonato, proporzionalmente alla media degli impegni finali registrata per ciascuna autonomia nel triennio 2007-2009, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali.

Il comma 4 dell'articolo 35, in quanto diretto ad ulteriormente incrementare il concorso delle autonomie speciali al risanamento della finanza pubblica, senza il preventivo e necessario momento di confronto e di intesa con lo Stato, appare illegittimo e lesivo per le stesse ragioni già evidenziate con riferimento e nei confronti dell'articolo 28, comma 3, del d.l. n. 201 del 2011: si tratta, in definitiva, della stessa disposizione, che ora viene solo incrementata nella sua misura.

Tuttavia, per rispetto del principio di completezza di ogni singolo ricorso, si rinnovano qui tali motivi, con l'avvertenza che essi riproducono quelli già proposti, salvo ora il riferimento specifico all'art. 35, comma 4:

Siamo, dunque, di fronte ad una ulteriore rilevante sottrazione di risorse alle Regioni speciali, che si aggiunge a quelli previsti dall'art. 14 di. 78/2010, dall'art. 20, co. 5, di. 98/2011 e dall'art. 1, co. 8, d.l. 138/2011. 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, co. 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 consumi 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).

Tale sottrazione di risorse non ha 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.

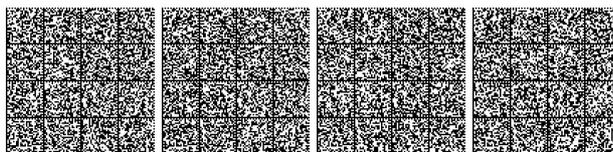
Per di più, come già più volte ricordato, l'art. 79 dello Statuto di autonomia disciplina ormai in modo preciso, esecutivo ed esclusivo le regole secondo le quali le Province assolvono gli “obblighi di carattere finanziario posti dall'ordinamento comunitario, dal patto di stabilità interno e dalle altre 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. 35, comma 4. 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 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.

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. 35, co. 4, 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. 35, co. 4, viola l'art. 79 St., co. 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.

Il fatto che l'art. 35, comma 4, determini un incremento del fondo di cui all'art. 28, co. 3, fa sì che — ovviamente — anche per tale incremento valgano tutte le regole già contestate in relazione a tale disposizione.

Tuttavia, poiché la lesività e l'illegittimità costituzionale di tali meccanismi non dipende in sé dal rinvio, ma dal contenuto della disposizione alla quale si rinvia, per questa parte non occorre formulare qui autonome censure, automaticamente operando quelle già proposte nel ricorso avverso l'art. 28, comma 3, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214.

Anche la nuova disposizione dell'art. 35, comma 4, stabilisce che "la quota di maggior gettito pari a 6,4 milioni annui a decorrere dal 2012 derivante all'Erario dai decreti di cui al presente comma resta acquisita al bilancio dello Stato". Trattasi della stessa disposizione già contestata in relazione al d.l. n. 201 del 2011, e dunque di disposizione che risulterebbe in ogni modo travolta, in quanto illegittimità costituzionale consequenziale, dall'auspicata declaratoria di illegittimità resa in relazione a tale decreto.

In ogni modo, valgono anche in relazione alla disposizione ora citata le seguenti censure.

L'art. 79 dello Statuto, che — come visto — definisce in modo preciso ed esaustivo le modalità con cui le Province concorrono "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" (co. 1), e aggiunge 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), e 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" (co. 3).

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.

Proprio perché agli artt. 75 e 79 St. si è derogato con una fonte primaria "ordinaria" (in realtà, un d.l. convertito), l'art. 35, comma 4, 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.

In quanto connessa al disposto incremento delle aliquote dell'accisa sull'energia elettrica a seguito della cessazione dell'applicazione dell'addizionale comunale e provinciale all'accisa sull'energia elettrica, la disposizione che riserva allo Stato le maggiori entrate rivenienti nei territori delle autonomie speciali, viola altresì l'articolo 70 dello Statuto speciale che devolve integralmente alle province autonome il provento dell'imposta erariale, riscossa nei rispettivi territori, sull'energia elettrica ivi consumata.

Qualora la disposizione statale fosse da ricondursi alle ipotesi di riserva all'erario, in relazione ed in connessione agli effetti finanziari derivanti dall'aumento delle aliquote delle accise, la disposizione si pone altresì in contrasto con la normativa di attuazione statutaria contenuta nel decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale) che disciplina la riserva all'erario (articoli 9, 10 e 10-bis).



Né è infatti possibile sostenere che la norma censurata 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»".

L'assenza di tali requisiti è evidente nel caso della maggiorazione di aliquote dell'accisa sull'energia elettrica, dato che manca la destinazione a "nuove specifiche spese di carattere non continuativo", la delimitazione temporale e la contabilità distinta, essendo la norma finalizzata, alla copertura degli oneri individuati nei co. 1 e 3 dell'art. 35 del d.l. n. 1 del 2012.

Escluso che la norma possa trovare fondamento nell'art. 9 d. lgs. 268/1992, è anche da escludere che essa 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, 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.

Inoltre, 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".

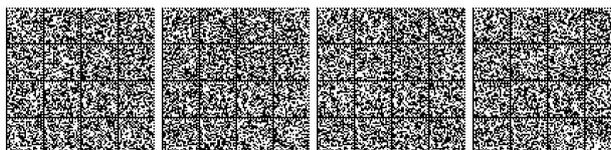
Qualora, in denegata ipotesi, non si ritenesse superato l'art. 10, co. 6, si dovrebbe perlomeno riconoscere che la determinazione della quota in questione dovrebbe pur sempre rispettare il principio di leale collaborazione e, in particolare, il principio consensuale che domina le relazioni finanziarie 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 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.

Così, ad es., la sent. n. 82 del 2007 ha riconosciuto che "la previsione normativa del metodo dell'accordo tra le Regioni a statuto speciale e il Ministero dell'economia e delle finanze, per la determinazione delle spese correnti e in conto capitale, nonché dei relativi pagamenti, deve considerarsi un'espressione" della "speciale autonomia in materia finanziaria di cui godono le predette Regioni, in forza dei loro statuti" (punto 6 del Diritto); e nella sent. n. 353 del 2004 la Corte ha affermato che il metodo dell'accordo (sempre per la determinazione delle spese), introdotto per la prima volta dalla legge finanziaria per il 1998 e riprodotto in tutte le leggi finanziarie successivamente adottate, deve essere tendenzialmente preferito ad altri, dato che «la necessità di un accordo tra lo Stato e gli enti ad autonomia speciale nasce dall'esigenza di rispettare l'autonomia finanziaria di questi ultimi».

Si può ricordare anche la sent. n. 39 del 1984, che ha annullato un atto ministeriale che aveva unilateralmente modificato l'elenco delle imposte ai fini dell'art. 49 dello Statuto, precisando che "il legislatore statale ben potrebbe intervenire, se lo ritenesse opportuno, nell'ambito della sua specifica competenza in materia: ma dovrebbe farlo, comunque, dopo aver sentito la Regione (art. 65 Statuto Friuli - Venezia Giulia) e avendo i poteri per mettere ordine nella complessa vicenda senza turbare i delicati rapporti coll'Ente Regione".

Pertinente è anche il richiamo alla sent. n. 98 del 2000, che ha giudicato di alcune norme legislative statali che disponevano la riserva a favore dell'erario delle entrate derivanti da altre disposizioni e che erano contestate per violazione dello Statuto siciliano e delle relative norme di attuazione. La Corte ha riconosciuto l'esistenza del "principio... di leale cooperazione fra Stato e Regione, che domina le relazioni fra i livelli di governo là dove si verificano, come in queste ipotesi accade, interferenze fra le rispettive sfere e i rispettivi ambiti finanziari", e ha sottolineato che "sono



espressioni significative di tale esigenza le norme di attuazione di altri statuti speciali, le quali, a tal proposito, contemplano procedimenti cui sono chiamate a partecipare le Regioni”. La Corte ha, dunque, statuito che le norme impugnate dovevano prevedere “procedimenti non unilaterali, ma che contemplino una partecipazione della Regione direttamente interessata”.

Il principio consensuale è stato ribadito più di recente, in relazione alla Provincia di Trento, dalla sent. 133/2010. La Provincia aveva impugnato l’art. 9bis, co. 5, d.l. 78/2009, che attribuiva al Presidente del Consiglio dei ministri il potere di fissare «i criteri per la rideterminazione, a decorrere dall’anno 2009, dell’ammontare dei proventi spettanti a regioni e province autonome, compatibilmente con gli statuti di autonomia delle regioni ad autonomia speciale e delle citate province autonome, ivi compresi quelli afferenti alla compartecipazione ai tributi erariali statali». La Corte ha accolto le questioni sollevate nel ricorso, ritenendo che tale norma incidesse sui rapporti finanziari intercorrenti tra lo Stato, la Regione e le Province autonome, e che “pertanto avrebbe dovuto essere approvata con il procedimento previsto dal citato art. 104 dello statuto speciale, ove è richiesto il necessario accordo preventivo di Stato e Regione”.

In effetti, è assolutamente inaccettabile che lo Stato, con una fonte primaria unilateralmente adottata, alteri in modo 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.

*P.Q.M.*

*Voglia codesta Ecc.ma Corte costituzionale accogliere - in collegamento con i già proposti ricorsi n. n. 97, dep. il 21 settembre 2011 e n. 34, dep. il 28 febbraio 2012 - il presente ricorso, e conseguentemente dichiarare l’illegittimità costituzionale dell’articolo 17, comma 4, lettera c); e dell’articolo 35, comma 4; del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività, come convertito, con modificazioni, nella legge 24 marzo 2012, n. 27, nelle parti, nei termini e sotto i profili esposti nel presente ricorso.*

*Il prof. avv. FALCON*

*Avv.ti PEDRAZZOLI-MANZI*

12C0220

**n. 85**

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 31 maggio 2012  
(della Regione Siciliana)*

**Imposte e tasse - Contributo unificato di iscrizione a ruolo - Aumento dell’importo dovuto per i processi di competenza delle sezioni specializzate in materia di impresa - Previsione che il conseguente maggior gettito sia versato all’entrata del bilancio dello Stato e riassegnato, in parte a copertura degli oneri connessi all’istituzione delle nuove sezioni specializzate, in parte al fondo per la realizzazione di interventi urgenti in materia di giustizia civile e amministrativa - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciato contrasto con il principio statutario di devoluzione alla Regione delle entrate tributarie erariali riscosse nel territorio siciliano - Carezza delle condizioni (e segnatamente della specificità dello scopo) che giustificano la riserva all’erario statale di nuove entrate tributarie - Omessa previsione della partecipazione della Regione al procedimento di ripartizione dei proventi riscossi in Sicilia - Violazione del principio di leale collaborazione.**

- Decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, nella legge 24 marzo 2012, n. 27, art. 2, comma 4.
- Statuto della Regione Siciliana (regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455), art. 36; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, art. 2.



**Bilancio e contabilità pubblica - Concorso alla finanza pubblica delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano - Incremento di esso nella misura di 235 milioni di euro annui a decorrere dal 2012, in relazione alle maggiori entrate rivenienti nei territori delle autonomie speciali dagli incrementi delle aliquote dell'accisa sull'energia elettrica disposti dai decreti del Ministro dell'economia e delle finanze 30 dicembre 2011 - Prevista effettuazione delle occorrenti variazioni di bilancio con decreti dello stesso Ministro - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata sottrazione alle Regioni speciali, e tra esse alla ricorrente, del gettito necessario alla copertura del loro fabbisogno finanziario - Contrasto con lo Statuto siciliano e con le relative norme di attuazione in materia finanziaria - Violazione sotto più profili del principio di leale collaborazione - Omessa ricerca di un accordo, sia nell'ambito della Commissione paritetica per l'attuazione dello Statuto siciliano, sia al "tavolo di confronto" per il coordinamento della finanza delle autonomie speciali (istituito presso la Conferenza Stato-Regioni dalla legge delega in materia di federalismo fiscale).**

- Decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, nella legge 24 marzo 2012, n. 27, art. 35, commi 4 e 5.
- Statuto della Regione Siciliana (regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455), art. 43; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, art. 2; legge 5 maggio 2009, n. 42, art. 27.

**Bilancio e contabilità pubblica - Sistema di "tesoreria mista" per le Regioni e gli enti locali - Sospensione dal 24 gennaio 2012 al 31 dicembre 2014 - Reintroduzione, nello stesso periodo, del regime di tesoreria unica - Obblighi per i tesorieri o cassieri dei predetti enti di versare sulle contabilità speciali fruttifere della tesoreria statale le liquidità depositate presso di essi nonché di smobilizzare entro il 30 giugno 2012 gli investimenti finanziari individuati con successivo decreto ministeriale - Possibilità per le parti del contratto di tesoreria locale di rinegoziarne i termini o di recedere da esso - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciato azzeramento di ogni giacenza presso il tesoriere regionale - Lesione dell'autonomia sostanziale delle Regioni, impossibilitate ad adempiere tempestivamente ai propri compiti istituzionali - Esorbitanza dal coordinamento della finanza pubblica, quale materia di legislazione concorrente - Contrasto con l'assetto finanziario previsto dallo Statuto siciliano e dalle relative norme di attuazione - Inosservanza del principio di esonero delle entrate proprie della Regione dal regime di tesoreria unica - Inosservanza della procedura paritetica prevista per l'attuazione dello Statuto - Violazione, in subordine, delle disposizioni del riformato titolo V della Costituzione, in quanto comportino una autonomia finanziaria e tributaria maggiore di quella spettante alla Regione siciliana in base allo Statuto speciale.**

- Decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, nella legge 24 marzo 2012, n. 27, art. 35, commi 8, 9, 10 e 13.
- Statuto della Regione Siciliana (regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455), artt. 20, 36 e 43; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, art. 2; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10, con riferimento agli artt. 117, comma terzo, e 119, commi primo e secondo, della Costituzione.

Ricorso della Regione Siciliana, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentato e difeso, sia congiuntamente che disgiuntamente, giusta procura a margine del presente atto, dagli Avvocati Beatrice Fiandaca e Marina Valli, elettivamente domiciliato presso la sede dell'Ufficio della Regione Siciliana in Roma, via Marghera n. 36, ed autorizzato a proporre ricorso con deliberazione della Giunta regionale allegata;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, domiciliato per la carica in Roma, Palazzo Chigi, Piazza Colonna, 370, presso gli Uffici della Presidenza del Consiglio dei ministri, e difeso per legge dall'Avvocatura dello Stato, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 «Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività», come convertito, con modificazioni, con legge 24 marzo 2012, n. 27, pubblicata nella 24 marzo 2012, n. 71, S.O.,

quanto all'articolo 2, comma 4 per violazione dell'art. 36 dello Statuto e delle correlate norme di attuazione di cui al d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 e in particolare dell'art. 2 nonché del principio di leale collaborazione;

quanto all'articolo 35, commi 4 e 5 per violazione dell'art. 36 dello Statuto e delle correlate norme di attuazione di cui al d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 e in particolare dell'art. 2 nonché dell'art. 43 dello Statuto stesso e del principio di leale collaborazione;

quanto all'articolo 35, commi 8, 9, 10 e 13 per violazione degli articoli 20, 36 e 43 dello Statuto e dell'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965 nonché dell'art. 10 L.C. n. 3/2001 con riferimento agli artt. 117, comma 3 e 119, commi 1 e 2 della Costituzione.



## F A T T O

Nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana 24 marzo 2012, n. 71, S.O. è stata pubblicata la legge 24 marzo 2012, n. 27, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, recante «Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività».

Al Titolo I, Capo I del decreto-legge in argomento, l'art. 2 prevede l'istituzione del «Tribunale delle imprese» ampliando in misura significativa la sfera di competenza delle attuali sezioni specializzate in materia di proprietà industriale e intellettuale, istituite dal decreto legislativo n. 168 del 2003 presso alcuni tribunali e corti d'appello. Le sezioni specializzate in materia d'impresa, se non già previste, sono istituite presso tutti i tribunali e corti d'appello con sede nel capoluogo di ogni regione.

Il comma 3 dell'articolo in esame aggiunge un comma 1-ter all'art. 13 del d.P.R. n. 115/2002 che raddoppia, per i processi di competenza delle sezioni specializzate, il contributo unificato previsto dal T.U. spese di giustizia.

Il successivo comma 4 dell'articolo 2 dispone che il maggior gettito derivante dall'aumento del contributo unificato è versato all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnato, quanto a euro 600.000 per ciascuno degli anni 2012 e 2013, per essere destinato agli oneri derivanti dall'istituzione delle nuove sezioni specializzate in materia di impresa e per la restante parte al fondo istituito ai sensi dell'articolo 37, comma 10, del d.l. n. 98 del 2011. Dal 2014, l'intero maggior gettito è, invece, versato al citato fondo.

L'art. 35 recante «Misure per la tempestività dei pagamenti, per l'estinzione dei debiti pregressi delle amministrazioni statali, nonché disposizioni in materia di tesoreria unica» dispone, ai commi 4 e 5, la riserva all'erario delle maggiori entrate ottenute nei territori delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano dall'incremento dell'accisa sull'energia elettrica e, con tali risorse, provvede, in gran parte, a coprire l'onere derivante dall'attuazione del comma 1 (quantificato in 235 milioni di euro annui a decorrere dal 2012), recante interventi finalizzati ad accelerare il pagamento dei crediti commerciali, esistenti alla data di entrata in vigore del decreto-legge in esame e connessi a transazioni commerciali per l'acquisizione di servizi e forniture, certi, liquidi ed esigibili, corrispondenti a residui passivi del bilancio dello Stato.

Di tale maggior gettito pari complessivamente a 241,4 milioni di euro, il comma 4 prevede che 235 milioni di euro annui siano destinati dalle Regioni a statuto speciale e dalle Province Autonome al concorso alla finanza pubblica, cifra che si aggiunge al contributo alla finanza pubblica che i medesimi enti sono chiamate a dare, ai sensi dell'art. 28, comma 3, del decreto-legge n. 201/2011 (cosiddetto «salva Italia») e quantificato in 860 milioni annui a decorrere dall'anno 2012.

I rimanenti 6,4 milioni di euro restano acquisiti all'erario dal 2012.

Ai sensi del successivo 5 comma le variazioni di bilancio conseguenti all'applicazione del suindicato comma 4 sono disposte con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze.

I commi 8, 9, 10 e 13 del medesimo art. 35 assoggettano al regime di tesoreria unica gli enti e organismi già destinatari del regime di tesoreria c.d. mista, sospeso fino al 31 dicembre 2014.

Le disposizioni surriportate si profilano illegittime e lesive dei parametri statutari e costituzionali come individuati in epigrafe per i seguenti motivi.

## D I R I T T O

*Art. 2, comma 4.*

Violazione dell'articolo 36 dello Statuto e delle «Norme di attuazione dello Statuto della Regione Siciliana in materia finanziaria» di cui al d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 e in particolare dell'art. 2, nonché del principio di leale collaborazione.

La norma rubricata prevede la destinazione all'erario statale del maggior gettito derivante dall'aumento del contributo unificato stabilito dal comma 3 del medesimo articolo.

Tuttavia, la destinazione del gettito delle entrate tributarie riscosse nel territorio della Regione Siciliana può essere sottoposta a deroghe e limitazioni solo qualora ricorrano determinate condizioni. La prima, e cioè quella della novità, è stata ben individuata dalla giurisprudenza di codesta Corte che, con sentenza n. 49 del 1972 ha precisato che «per nuova entrata tributaria, di cui all'art. 2 del d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, contenente le norme di attuazione dello Statuto della Regione Siciliana in materia finanziaria, deve intendersi non un tributo nuovo, ma solo un'entrata derivante da



un atto impositivo nuovo, in mancanza del quale l'entrata non si sarebbe verificata, a nulla rilevando che il nuovo atto impositivo introduca un tributo nuovo o ne aumenti soltanto uno precedente». Tuttavia l'atto impositivo nuovo deve soddisfare il requisito della specificità dello scopo così come espressamente previsto dall'art. 2 del d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, contenente le norme di attuazione dello Statuto della Regione Siciliana in materia finanziaria. Ed invero, dalle previsioni recate dagli artt. 36 dello Statuto e dall'articolo 2 del d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, emerge la regola generale secondo la quale, a parte talune individuate eccezioni, tra le quali sono da ricomprendere le (effettivamente) 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, spettano alla Regione Siciliana, oltre alle entrate tributarie da essa direttamente deliberate, tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate.

Ora, la norma in esame, malgrado preveda un incremento del gettito di un'imposta preesistente, non indica, come dovrebbe, una specifica destinazione dello stesso che ne giustifichi l'attribuzione allo Stato assolvendo così alla prescrizione contenuta dall'art. 2 del d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, per potersi fare eccezione al principio devolutivo — da esso stabilito ai sensi dell'art. 36 dello Statuto speciale — di «tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate» ed è, pertanto, lesiva dei parametri rubricati.

La natura di «entrata tributaria erariale» del contributo unificato è già stata affermata da codesta Eccellentissima Corte con la sentenza n. 73 del 2005.

Ne consegue la spettanza alla Regione non potendo prescindere dalla circostanza che la riserva al bilancio statale dei proventi in questione non appare correlata, tranne forse che per il 2012 e il 2013 ma certamente non per gli anni successivi, a specifiche finalità che configurino il requisito della clausola di destinazione richiesta dall'art. 2 del d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, per potersi fare eccezione al principio devolutivo.

Un ulteriore *vulnus* al sistema finanziario garantito alla Regione deriva dalla norma impugnata nella parte in cui, riservando allo Stato il maggior gettito derivante dai nuovi importi fissati per il contributo unificato nel processo dinanzi alle sezioni specializzate in materia d'impresa, non prevede la partecipazione della Regione Siciliana al procedimento di ripartizione tra Stato e Regione dei relativi proventi riscossi in Sicilia.

Codesta ecc.ma Corte costituzionale decidendo giudizi instaurati da questa Regione ha più di una volta stigmatizzato l'illegittimità costituzionale dell'assenza di una tale previsione che viola il «principio di leale cooperazione, dal momento che le clausole di riserva all'erario di nuove entrate (contenute nelle disposizioni censurate) costituiscono un meccanismo di deroga alla regola della spettanza alla Regione del gettito dei tributi erariali (salve alcune eccezioni) riscosso nel territorio della medesima, e la loro attuazione incide, dunque, direttamente sulla effettività della garanzia dell'autonomia finanziaria regionale» (così sent. n. 228/2001 e in termini le precedenti sentenze n. 98, n. 347 e n. 348/2000).

*Art. 35, commi 4 e 5.*

Violazione dell'art 36 dello Statuto e delle correlate norme di attuazione in materia finanziaria, in particolare dell'art. 2 d.P.R. n. 1074/1965, nonché dell'art. 43 dello Statuto medesimo e del principio di leale collaborazione.

La norma rubricata prevede, ai commi 4 e 5, un incremento del concorso delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano — già previsto dall'art. 28, comma 3 primo periodo del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, come convertito, con modificazioni, con legge 23 dicembre 2011, n. 214 — alla finanza pubblica mediante la destinazione a questa delle maggiori entrate derivanti ai predetti enti dall'incremento delle aliquote delle accise sull'energia elettrica a seguito della cessazione dell'applicazione dell'addizionale comunale e provinciale all'accisa sull'energia elettrica e stabilisce che le conseguenti variazioni di bilancio (comma 5) siano effettuate con decreti del Ministero dell'economia e delle finanze.

La disposizione in esame si aggiunge all'altra, precedentemente emanata dallo Stato, dell'art. 28, comma 3 del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, come convertito, con modificazioni, con legge 23 dicembre 2011, n. 214, impugnata da questa Regione con ricorso iscritto al n. 39/2012 del Registro Ricorsi di Codesta Ecc.ma Corte.

Analogamente a quanto prospettato per la precedente questione di legittimità costituzionale, la norma sottoposta oggi a scrutinio di costituzionalità dispone per le Autonomie Speciali fra le quali la Sicilia la riserva all'erario delle maggiori entrate ottenute nei territori delle stesse dall'aumento del gettito delle accise sull'energia elettrica. Ciò provoca un evidente *vulnus* alle prerogative statutarie dal momento che l'aumento di gettito non è destinato alla Regione Siciliana per il soddisfacimento dei suoi bisogni indistinti ma per assicurare, da parte della Regione stessa, l'incremento del concorso previsto dall'art. 28, comma 3, primo periodo del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, a decorrere dall'anno 2012. Ciò con conseguente violazione del principio di leale collaborazione oltre che dell'art. 36 dello Statuto e dell'art. 2 delle relative norme di attuazione in materia finanziaria.



Ed invero il surriportato meccanismo si profila illegittimo e lesivo delle prerogative statutarie come sopra individuate in quanto, oltre a sottrarre alla Regione il gettito di sua spettanza necessario alla copertura del fabbisogno finanziario della stessa, dispone senza che sia stato assicurato il rispetto delle procedure previste dall'art. 27 della legge n. 42/2009, tendenti a garantire modalità applicative dei detti meccanismi di concorso alla finanza pubblica che siano rispettose delle peculiarità di questa regione a statuto speciale.

La destinazione finale all'erario dello Stato, del gettito derivante dalle maggiori entrate di spettanza della Regione e concernente l'incremento delle aliquote delle accise sull'energia elettrica a seguito della cessazione dell'applicazione dell'addizionale comunale e provinciale all'accisa sull'energia elettrica coinvolgendo questa Regione, avrebbe dovuto essere quantomeno determinata sentita la ricorrente, e quindi tale omissione configura violazione del principio di leale collaborazione che, secondo consolidata giurisprudenza costituzionale, deve ispirare i rapporti fra Stato e Regioni. (fra le tante: Corte costituzionale n. 31 del 2006).

La disposizione in esame viola inoltre palesemente l'art. 43 dello Statuto.

Ed invero, la commissione paritetica ivi prevista — composta da quattro membri — è titolare di una speciale funzione di partecipazione al procedimento legislativo, in quanto, «determinerà le norme» relative sia al passaggio alla Regione degli uffici e del personale dello Stato sia all'attuazione dello statuto stesso. Detta Commissione rappresenta, dunque, un essenziale raccordo tra la Regione e il legislatore statale, funzionale al raggiungimento di tali specifici obiettivi che nella fattispecie in esame sussistono e che sono stati vulnerati dal Governo statale con grave pregiudizio delle prerogative statutarie.

Parimenti risulta violato il principio della leale collaborazione per effetto dell'immediata applicazione delle norme impugnate alla regione Siciliana senza alcuna previa interlocuzione con la medesima.

In proposito si osserva che, secondo un principio costantemente affermato dalla giurisprudenza di Codesta Ecc.ma Corte, in tali casi «l'illegittimità della condotta dello Stato risiede nel mancato tentativo di raggiungere l'intesa, che richiede, in applicazione del principio di leale cooperazione, che le parti abbiano dato luogo ad uno sforzo per dar vita all'intesa stessa, da realizzare e ricercare, laddove occorra, attraverso reiterate trattative volte a superare le divergenze che ostacolano il raggiungimento di un accordo» (Corte costituzionale n. 255/2011). Peraltro, Codesta Corte ha costantemente affermato: «che il principio di leale collaborazione deve presiedere a tutti i rapporti che intercorrono tra Stato e Regioni: la sua elasticità e la sua adattabilità lo rendono particolarmente idoneo a regolare in modo dinamico i rapporti ..., attenuando i dualismi ed evitando eccessivi irrigidimenti. La genericità di questo parametro, se utile per i motivi sopra esposti, richiede tuttavia continue precisazioni e concretizzazioni. Queste possono essere di natura legislativa, amministrativa o giurisdizionale, a partire dalla ormai copiosa giurisprudenza di questa Corte. Una delle sedi più qualificate per l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione è attualmente il sistema delle Conferenze Stato-regioni e autonomie locali. Al suo interno si sviluppa il confronto tra i due grandi sistemi ordinamentali della Repubblica, in esito al quale si individuano soluzioni concordate di questioni controverse» (Corte costituzionale n. 31 del 2006).

In ossequio alla suddetta previa intesa, applicativa del principio di leale collaborazione, lo Stato avrebbe dovuto concordare al previsto tavolo di confronto per il coordinamento della finanza delle regioni a statuto speciale e delle province autonome istituito dall'art. 27 della legge n. 42/2009 presso la Conferenza Stato-regioni, le modalità applicative della norma oggi sottoposta a scrutinio di costituzionalità.

In proposito Codesta Ecc.ma Corte ha evidenziato (sentenza n. 204 del 1993) che il sistema complessivo dei rapporti tra lo Stato e le regioni deve essere improntato al principio della «leale collaborazione», ed ha avvertito il Governo che, ogniquale volta intenda provvedere, nonostante il mancato raggiungimento dell'intesa con le regioni, ha l'obbligo di motivare adeguatamente le ragioni di interesse nazionale che lo hanno determinato a decidere unilateralmente.

Quest'obbligo, ribadito nella sentenza n. 116 del 1994 e poi nella successiva sentenza n. 338 dello stesso anno, evidenzia come il ruolo assunto dalla Conferenza Stato-regioni sia fondamentale e determinante per favorire l'accordo e la collaborazione tra l'uno e le altre.

Codesta Corte ha, infatti, precisato (sentenza n. 116/94) «che la Conferenza è la sede privilegiata del confronto e della negoziazione politica tra lo Stato e le regioni (e le province autonome) ... in quanto tale, la Conferenza è un'istituzione operante nell'ambito della comunità nazionale come strumento per l'attuazione della cooperazione tra lo Stato, le regioni e le province autonome».

*Art. 35, commi 8, 9, 10 e 13.*

Violazione degli artt. 20, 36 e 43 dello Statuto e dell'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965 nonché dell'art. 10 L.C. n. 3/2001 con riferimento agli artt. 117, comma 3 e 119, commi 1 e 2 della Costituzione.



Le disposizioni in esame assoggettano al regime di tesoreria unica gli enti e organismi già destinatari del regime di tesoreria c.d. mista, sospeso fino al 31 dicembre 2014.

L'applicabilità anche alla nostra Regione del sistema di tesoreria tradizionale consegue non solo alla mancanza, nella norma che lo (re)introduce in via generale, di apposita clausola di esclusione ma dallo stesso ambito dei destinatari individuati come visto nei soggetti giuridici ai quali si applicava in precedenza (e dovrebbe nuovamente applicarsi dal 1° gennaio 2015) il c.d. sistema misto.

Sopprimendosi ogni distinzione fra entrate proprie ed entrate provenienti dal bilancio statale le Regioni non possono detenere alcuna giacenza presso il proprio tesoriere o cassiere.

E ciò non solo per il futuro atteso anche che il comma 9 stabilisce uno strettissimo scadenziario, i cui termini sono tutti trascorsi, per il versamento delle disponibilità depositate presso tesorieri o cassieri alla data di entrata in vigore del decreto ed impone altresì lo smobilizzo entro il prossimo 30 giugno degli investimenti finanziari, la cui individuazione è rimessa a un decreto del Dipartimento del Tesoro, con conseguente riversamento delle risorse presso la tesoreria statale.

Quale norma di chiusura, al comma 13, è prevista la rinegoziazione dei contratti di tesoreria e di cassa in essere con diritto per l'ente di recedere dal contratto nel caso in cui non si raggiunga l'accordo.

Quanto ai precedenti normativi in materia è appena il caso di accennare che un primo intervento, recato dall'art. 31 della legge n. 468 del 1978, obbligava le Regioni a depositare «le disponibilità liquide» in conti correnti non vincolati con il Tesoro «limitatamente alle assegnazioni, contributi e quanto altro proveniente dal bilancio dello Stato». Di poi, anche nei suoi sviluppi più restrittivi, il regime applicato alle Regioni ha previsto solo un limite delle complessive disponibilità regionali suscettibili di rimanere depositate presso aziende di credito.

E al riguardo codesto Giudice delle leggi se ha ritenuto la validità di un tetto non ha mai mancato di ribadire la necessità che il meccanismo della giacenza obbligatoria di fondi presso le tesorerie dello Stato non si trasformi in «un anomalo strumento di controllo sulla gestione finanziaria regionale, che si presti a venire manovrato in modo da precludere o da ostacolare la disponibilità delle somme occorrenti alle Regioni per l'adempimento dei loro compiti istituzionali. Se si verificasse in tal senso una reale menomazione dell'autonomia finanziaria, alle Regioni non mancherebbero i mezzi per invocarne ed ottenerne la tutela» (sentenze n. 155 del 1977, n. 94 del 1981 e n. 61 del 1987).

Giova a questo punto sottolineare, proprio al fine di ottenere tale tutela, che mai, neanche anteriormente alla vigenza del d.lgs. n. 279/1997, le Regioni e in particolare la Regione Siciliana, sono state destinatarie, come al presente stabilito, delle disposizioni di cui all'art. 1 della legge n. 720/1984.

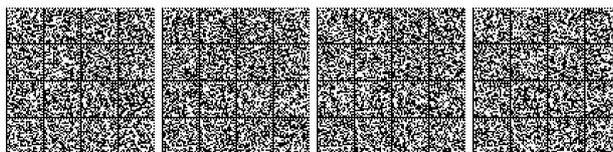
La sentenza costituzionale n. 243 del 1985 ripercorrendo i tratti essenziali della disciplina originaria della citata legge n. 720 ha messo innanzitutto in luce «lo scarto che si riscontra, con immediatezza, fra il titolo ed il contenuto normativo della legge n. 720. Per chi analizzi le disposizioni della legge stessa, appare evidente, cioè, che il “sistema” in questione è binario piuttosto che unitario: in quanto gli enti ed organismi pubblici dei quali si tratta non sono assoggettati ad una comune disciplina, bensì suddivisi in due tabelle annesse (A e B).

E così “quanto agli enti ed organismi inclusi nella tabella A, il primo periodo dell'art. 1, primo comma, prevede unicamente “contabilità speciali aperte presso le sezioni di tesoreria provinciale dello Stato”: attraverso le quali devono effettuarsi tutte “le operazioni di incasso e di pagamento”, sicché i “tesorieri” e i “cassieri” degli enti e degli organismi medesimi, pur menzionati sia dal primo che dal secondo comma dell'art. 1, sono destinati a non mantenere — una volta realizzato il nuovo “sistema” — alcuna giacenza di tesoreria.».

Viceversa per le Regioni (incluse in tabella B) vigeva il divieto di «mantenere disponibilità depositate a qualunque titolo presso le aziende di credito di cui all'art. 5 del regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 375, e successive modificazioni ed integrazioni, per un importo superiore al 12 per cento dell'ammontare delle entrate previste dal bilancio di competenza ...», percentuale nel tempo abbassata ma sempre mantenuta.

Nella stessa pronuncia la differenza che passa tra sistema originariamente previsto per le Regioni e quello oggi esteso anche a detti enti è descritta come «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.».

Al principio dell'affidamento alla Tesoreria statale, si accompagnava l'eccezione posta nei confronti di questa Regione dall'art. 38, secondo comma, della legge 7 agosto 1982, n. 526 e dall'art. 2, terzo comma, della legge 29 ottobre 1984, n. 720, norme che stabilivano che, ai fini di determinare il limite delle somme da depositare presso la tesoreria statale, non fossero computabili le entrate della Regione Siciliana, ai sensi dell'art. 36 dello Statuto e delle relative



disposizioni di attuazione in materia finanziaria (d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074) e quelle alla medesima dovute o versate secondo l'art. 38 di detto statuto.

Con sentenza n. 61 del 1987 codesta ecc.ma Corte, pur circoscrivendo l'ambito delle entrate proprie della Regione Siciliana ai tributi dalla stessa deliberati ha riaffermato l'esclusione dalla Tesoreria unica di tali entrate, esclusione parimenti sancita per le entrate proprie della Regione Trentino-Alto Adige con sentenza n. 62 del 1987.

Da evidenziare come le sentt. nn. 61 e 62 cit. abbiano avuto ad oggetto disposizioni statali, art. 35 della legge n. 41/1986, aventi come quelle in esame un'efficacia circoscritta nel tempo.

Ribadito quindi che il regime di tesoreria oggi imposto alle Regioni rappresenta per esse una novità assoluta si rammenta che, quando ancora non si dibatteva di federalismo né si profilava la modifica del Titolo V della Costituzione, codesta Corte ha mostrato di dubitare che «il legislatore statale ordinario sia competente ad estendere alle Regioni il sistema della tesoreria unica» come si evince dalla locuzione «anche a ritenere» premessa a detta frase al par. 3 lettera c) della parte in diritto della suindicata sentenza n. 243 del 1985.

Ora risulta all'evidenza che con il c.d. *cresci Italia* il legislatore sottopone per un triennio tutte le autonomie regionali ad un regime di assoluto controllo dei flussi di cassa relativi pressocché a tutte le somme, qualunque sia la loro provenienza.

Alla luce di quanto sin qui esposto la scelta radicale operata dal legislatore statale di non lasciare alcuna disponibilità in giacenza presso il tesoriere della Regione è lesiva dell'autonomia regionale intesa in termini sostanziali poiché impedisce all'ente di adempiere tempestivamente ai propri compiti istituzionali.

E così non alla tutela della Repubblica ma piuttosto alle esclusive esigenze del bilancio dello Stato risulta effettivamente finalizzato l'intervento in questione, intervento che va ben al di là del coordinamento della finanza pubblica che, oltretutto, per esser tale e rispettare l'art. 117, comma 3 della Costituzione, che lo prevede come materia di legislazione concorrente, deve lasciare al legislatore regionale la possibilità, del tutto preclusa nel caso che ci occupa, di conformare la sua azione ai principi fissati dallo Stato.

È evidente, pertanto, che le finalità che il legislatore dichiara di perseguire sono contraddette dalle misure poste in essere.

L'azzeramento delle tesorerie regionali così come l'obbligo di disinvestire produrranno effetti economici e finanziari disastrosi non solo per le Regioni, basti pensare al ritardo che si registrerà nei loro pagamenti.

Tra le ulteriori spese che gli enti saranno tenuti a sopportare non sono da trascurare i maggiori oneri derivanti da contratti di tesoreria e cassa nei quali il costo del servizio non può più essere abbattuto tenendo conto della liquidità in giacenza.

E, fatalmente, alle difficoltà che sorgeranno per l'Amministrazione nell'esercizio delle proprie funzioni amministrative si accompagneranno disagi per i cittadini e le imprese che con la Regione entrano in rapporto, soprattutto se in veste di creditori.

Per quanto riguarda specificamente la Regione Siciliana, si rileva quindi che la nuova normativa statale contrasta con l'assetto finanziario che deriva alla Regione dall'art. 36 dello Statuto e dalle relative norme di attuazione, d.P.R. n. 1074/1965 e segnatamente art. 2, e con l'art. 20, sempre dello Statuto, secondo il quale in Sicilia l'esercizio di tutte le funzioni amministrative fa capo al Presidente e agli Assessori. La disciplina *de qua* inoltre disattende del tutto il principio, come visto sempre e pacificamente affermato, dell'esclusione dalla Tesoreria unica delle entrate proprie, quanto meno nell'accezione ristretta indicata dalla sent. 61/1987 e — poiché non configura mere modalità tecnico-contabili per il versamento di somme dovute dallo Stato alla Regione ma, quantomeno, una deroga alle norme di attuazione dello Statuto di cui al d.P.R. n. 1074/1965 — non può essere introdotta con legge ordinaria senza violare l'art. 43 dello Statuto che stabilisce l'apposita procedura da seguire.

Si precisa infine che le disposizioni impugnate non potrebbero sfuggire alle censure di questa Regione nemmeno ove potessero essere ritenute coerenti con il riparto di competenze fra Stato e Regioni di cui all'art. 117 Cost. e con l'autonomia finanziaria sancita per gli enti territoriali dall'art. 119 Cost.

E ciò atteso che, ai sensi dell'art. 10 della L.C. n. 3/2001, le suindicate norme costituzionali sono applicabili alla Regione Siciliana solo se, e nella misura in cui, comportino un'autonomia maggiore rispetto a quella già in precedenza spettante, evenienza che non ricorre in materia finanziaria e tributaria stante l'ampiezza dei poteri già ascritti alla Regione Siciliana, a termini dello Statuto.

Pertanto, in subordine, la Regione si duole altresì della violazione da parte dell'art. 35, commi 8-10 e 13, del d.l. 1/2012 del suindicato art. 10 con riferimento all'art. 117, comma 3 e all'art. 119, commi 1 e 2 della Costituzione.



P. Q. M.

*Voglia l'Ecc.ma Corte costituzionale ritenere e dichiarare costituzionalmente illegittimi i sottoelencati articoli del d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, come convertito, con modificazioni, con legge 24 marzo 2012, n. 27, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana 24 marzo 2012, n. 71, S.O., per violazione dei seguenti parametri statutari e costituzionali:*

*articolo 2, comma 4 per violazione dell'art. 36 dello Statuto e delle correlate norme di attuazione di cui al d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 e in particolare dell'art. 2 nonché del principio di leale collaborazione;*

*articolo 35, commi 4 e 5 per violazione dell'art. 36 dello Statuto e delle correlate norme di attuazione di cui al d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 e in particolare dell'art. 2 nonché dell'art. 43 dello Statuto stesso e del principio di leale collaborazione;*

*articolo 35, commi 8, 9, 10 e 13 per violazione degli articoli 20, 36 e 43 dello Statuto e dell'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965 nonché dell'art. 10 L.C. n. 3/2001 con riferimento agli artt. 117, comma 3 e 119, commi 1 e 2 della Costituzione.*

*Si allega deliberazione della Giunta Regionale di autorizzazione a ricorrere.*

Roma, addì 22 maggio 2012

Avv. FIANDACA - Avv. VALLI

12C0221

N. 7

*Ricorso per conflitto tra enti n. 7 depositato in cancelleria il 18 giugno 2012  
(della Regione autonoma della Sardegna)*

**Pesca - Decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali recante “Ripartizione della quota complessiva di cattura del tonno rosso per la campagna di pesca 2012” - Conflitto di attribuzione proposto dalla Regione autonoma della Sardegna nei confronti dello Stato - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva della Regione in tema di fissazione delle norme concernenti il procedimento e l'autorizzazione delle imbarcazioni tonniere e delle tonniere fisse alla campagna di pesca annuale - Denunciato esercizio da parte dello Stato di funzioni amministrative della Regione in tema di regolamentazione dell'attività di pesca - Violazione delle relative norme statutarie e delle norme di attuazione dello Statuto - Violazione dei principi di leale collaborazione e di sussidiarietà - Lamentata sottrazione di competenze regionali in difetto di motivazione sulla necessità di tale accentramento in capo al Ministero - Violazione delle norme comunitarie in materia - Violazione della competenza della Regione volta all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea - Violazione del principio della sostenibilità socioeconomica della pesca al tonno rosso e del principio di parità di trattamento dei settori della pesca - Violazione del principio di ragionevolezza - Richiesta di dichiarare la non spettanza allo Stato, e per esso al Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, del potere esercitato e di annullare l'atto impugnato - Istanza di sospensione.**

- - Decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali del 3 aprile 2012.
- - Costituzione, artt. 3, 5, 117 e 119, anche in riferimento all'art. 4, comma 2, del Regolamento del Consiglio UE 6 aprile 2009, n. 302, al Regolamento del Consiglio UE 17 gennaio 2012, n. 44, alla Convenzione internazionale per la conservazione dei tonnidi dell'Atlantico (ratificata dalla legge 4 giugno 1997, n. 169), alla Raccomandazione 10-04 della Commissione Internazionale per la conservazione dei tonnidi dell'Atlantico (ICCAT) e all'art. 3 del d.lgs. 26 maggio 2004, n. 154; statuto della Regione Sardegna, artt. 3 e 6; d.P.R. 24 novembre 1965, n. 1627, artt. 1 e 2; d.lgs. 6 febbraio 2004, n. 70, art. 1.

della Regione autonoma della Sardegna (C.F. 80002870923) in persona del suo Presidente Dott. Ugo Cappellacci, rappresentata e difesa, giusta mandato a margine del presente atto e in forza di delibera della Giunta regionale della Regione Autonoma della Sardegna n. 16/40 del 18 aprile 2012, dagli Avv.ti Tiziana Ledda (C.F.: LDDTZIN52T59B354Q; fax: 070.6062418; PEC: tledda@pec.regione.sardegna.it) e Prof. Massimo Luciani (C.F. LCNMSM52L23H501G; fax: 06.90236029; PEC: massimoluciani@ordineavvocatiroma.it) ed elettivamente domiciliata presso lo studio del secondo in 00153 Roma, Lungotevere Raffaello Sanzio, n. 9,



contro il Presidente del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente del Consiglio *pro tempore*, a seguito e per l'annullamento del decreto del Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali 3 aprile 2012, recante «Ripartizione della quota complessiva di cattura del tonno rosso per la campagna di pesca 2012», pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* n. 117 del 21 maggio 2012 (12A05675).

#### FATTO

1. - Il presente conflitto trae origine dal Decreto del Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali 3 aprile 2012, recante «Ripartizione della quota complessiva di cattura del tonno rosso per la campagna di pesca 2012», pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* n. 117 del 21 maggio 2012 (12A05675). Di esso si chiede l'annullamento previa sospensione.

1.1.- Per comodità di lettura e praticità d'esposizione, è opportuno riportare integralmente il contenuto dell'impugnato decreto: «Il Ministro delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali;

Visto il decreto legislativo 9 gennaio 2012, n. 4, recante misure per il riassetto della normativa in materia di pesca e acquacoltura, a norma dell'art. 28 della legge 4 giugno 2010, n. 96;

Visto il decreto legislativo 26 maggio 2004, n. 154, recante la modernizzazione del settore pesca e dell'acquacoltura, a norma dell'art. 1, comma 2, della legge 7 marzo 2003, n. 38;

Visto il decreto ministeriale 27 luglio 2000, recante la determinazione dei criteri di ripartizione delle quote di pesca del tonno rosso;

Visto il regolamento (CE) n. 302/2009 del Consiglio del 6 aprile 2009 pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* dell'Unione europea L 96 del 15 aprile 2009, concernente un piano pluriennale di ricostituzione del tonno rosso nell'Atlantico orientale e nel Mediterraneo che modifica il regolamento (CE) n. 43/2009 e che abroga il regolamento (CE) n. 1559/2007;

Visto il decreto ministeriale 22 dicembre 2011, con il quale sono stati definiti i criteri per l'individuazione delle unità da autorizzare alla pesca del tonno rosso con il sistema «circuizione (PS)», per la campagna di pesca 2012;

Considerato che, al termine dei lavori della 22a sessione ordinaria dell'ICCAT, le Parti Contraenti hanno deciso di confermare, anche per la campagna di pesca 2012, la piena vigenza della raccomandazione ICCAT n. 10-04, con particolare riguardo alla definizione del totale ammissibile di cattura (TAC);

Visto il regolamento (UE) n. 44/2012 del Consiglio del 17 gennaio 2012, pubblicato nella *Gazzetta ufficiale* dell'Unione europea L 25 del 27 gennaio 2012 con il quale è stato ripartito, tra le flotte degli Stati Membri, il totale ammissibile di cattura (TAC) del tonno rosso assegnato all'Unione europea, per l'annualità 2012, attribuendo alla flotta italiana il massimale di 1.787,91 tonnellate ed un numero di 12 imbarcazioni autorizzate per la pesca con il sistema «circuizione (PS)»;

Ritenuto opportuno evidenziare che la quota individuale minima di cui devono disporre le unità da autorizzare alla pesca del tonno rosso con il sistema «circuizione (PS)», per l'annualità 2012, non può essere inferiore ai parametri di sostenibilità economica, ambientale e sociale, così come individuati dal Comitato scientifico dell'ICCAT;

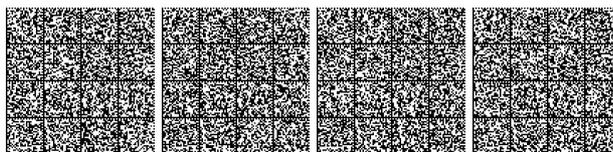
Considerato che, sulla base delle comunicazioni presentate secondo le modalità e nei termini fissati dal predetto decreto ministeriale 22 dicembre 2011, i predetti parametri di sostenibilità economica, ambientale e sociale sono stati raggiunti da n. 12 imbarcazioni armate con il sistema «circuizione (PS)»;

Ritenuto opportuno, pertanto, procedere ad un'adeguata ripartizione del totale ammissibile di cattura (TAC) attribuito all'Italia con il predetto regolamento (UE) n. 44/2012, tra i diversi sistemi di pesca autorizzati, tenendo conto del numero di unità autorizzate per ciascuno di essi al fine di conseguire e mantenere adeguati livelli di sostenibilità economica e di redditività;

Ritenuta necessaria la costituzione di una riserva a disposizione dell'amministrazione per far fronte agli andamenti delle catture effettive rispetto ai massimali attribuiti ai diversi sistemi;

Ritenuto necessario suddividere, per la campagna di pesca 2012, il contingente di cattura destinato al sistema «palangaro (LL)» in quote individuali di cattura, onde scongiurare l'eventuale ripetersi di un eccesso di pesca come verificatosi nel corso della precedente annualità 2011;

Ritenuto necessario determinare, anche per la campagna di pesca 2012, il numero delle tonnare fisse autorizzate in conformità ai medesimi criteri adottati, nel corso della precedente annualità 2011, con decreto direttoriale n. 19044 del 10 maggio 2011;



Vista la nota n. 402, in data 22 marzo 2012, con la quale l'Assessorato dell'Agricoltura e Riforma Agro-Pastorale della Regione autonoma Sardegna ha proposto, incidandone anche la consistenza, l'attribuzione di quote individuali di cattura alle tonnare fisse operanti nel proprio ambito territoriale;

Considerata la necessità di incrementare il numero dei porti designati ai sensi dell'art. 17 del predetto regolamento (CE) n. 302/2009, al fine di garantire un adeguato livello di sicurezza della navigazione negli spostamenti tra le aree abituali di pesca ed i medesimi punti di sbarco;

Considerata l'opportunità di valorizzare la continuità dell'esercizio dell'attività di pesca del tonno rosso, in quanto strettamente connesso al principio di tradizionalità alla base del sistema di contingentamento;

Considerata l'urgenza di provvedere alla ripartizione del contingente complessivo assegnato all'Italia tra diversi sistemi di pesca stanti le scadenze fissate dalla normativa comunitaria e la necessità di consentire il formale avvio della campagna 2012;

Sentita la Commissione consultiva centrale per la pesca marittima e l'acquacoltura che, nella riunione del 21 marzo 2012, ha espresso parere favorevole;

Decreta:

*Articolo unico*

1. Il contingente complessivo, pari a 1.787,91 tonnellate, assegnato dall'Unione europea all'Italia, per la campagna di pesca 2012, è ripartito tra i sistemi di pesca come segue:

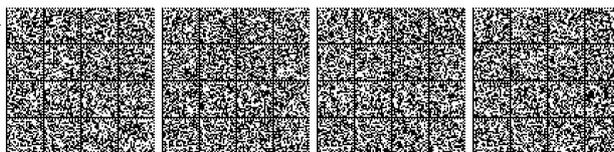
SISTEMA	%	Tonnellate
Circuizione (PS)	77,051	1.377,60
Palangaro (LL)	11,000	196,67
Tonnara fissa (TRAP)	6,712	120,00
Pesca sportiva/ricreativa (SPOR)	1,957	35,00
Quota non divisa (UNCL)	0,280	5,00
Riserva (*)	3,000	53,64

(\*) Con priorità di assegnazione in ordine cronologico a fronte di superamenti di quota relativi ai diversi sistemi di pesca.

2. Le quote individuali assegnate, per la campagna di pesca 2012, a ciascuna delle unità autorizzate alla pesca del tonno rosso con il sistema «circuizione (PS)», sono indicate nell'allegato A del presente decreto e sono state calcolate sulla base di quelle inizialmente attribuite nel 2011, modificate a seguito delle ulteriori procedure di concentrazione ed in ragione del contingente assegnato al sistema in questione di cui al precedente comma 1.

3. Le quote individuali assegnate, per la campagna di pesca 2012, a ciascuna delle unità autorizzate alla pesca del tonno rosso con il sistema «palangaro (LL)», sono indicate nell'allegato B del presente decreto e sono state calcolate sulla base di quelle attribuite nel 2009, modificate in ragione del contingente assegnato al sistema in questione di cui al precedente comma 1.

4. Sono ammesse a partecipare alla campagna di pesca 2012 le 3 (tre) tonnare fisse di cui alla graduatoria in allegato C, le cui percentuali di cattura, maturate nel corso dell'ultimo triennio (2009-2011), hanno evidenziato valori significativi, in termini di esercizio effettivo dell'attività. Le tonnare fisse posizionate al quarto, quinto e sesto posto della predetta graduatoria, qualora i rispettivi titolari ne facciano espressa richiesta alla Direzione Generale della Pesca Marittima e dell'Acquacoltura di questo Ministero, possono essere autorizzate ad operare per finalità di natura esclusivamente turistica, con l'obbligo di liberare, senza ritardo ed alla presenza di personale della locale Autorità Marittima (che, quindi, deve essere tempestivamente informata), gli esemplari di tonno rosso che dovessero essere «accidentalmente» catturati, relativamente ai quali, pertanto, è vietata qualsiasi attività di sfruttamento commerciale. Le quote individuali assegnate, per la campagna di pesca 2012, a ciascuna delle tonnare fisse autorizzate sono indicate nel predetto allegato C e sono state determinate in conformità alle indicazioni fornite dalla Regione autonoma Sardegna, con la nota in premessa citata.



5. Il mantenimento dell'iscrizione negli elenchi di cui ai precedenti paragrafi 2, 3 e 4 è subordinato al rispetto delle vigenti disposizioni internazionali, comunitarie e nazionali in materia di pesca del tonno rosso.

6. È fatto divieto di sbarcare o trasbordare tonno rosso in porti diversi da quelli designati, indicati nell'allegato D del presente decreto.

Il presente decreto è sottoposto alla registrazione dei competenti organi di controllo ed è pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana”.

1.2.- Per completezza, si deve osservare che gli allegati A, B, C e D al decreto ministeriale gravato (di seguito anche semplicemente “decreto”) recano le indicazioni delle navi tonniere e delle tonnare fisse ammesse a partecipare alla campagna di pesca 2012 e del rispettivo contingente di pesca assentito, oltre che l'elenco dei porti autorizzati allo sbarco del pescato.

Il decreto, all'allegato C, ha ammesso alla campagna di pesca tre tonnare fisse, attribuendo alla Carloforte Tonnare P.I.A.M. S.r.l. una quota di 75,41 ton.; alla Tonnara Su Pranu Portoscuso S.r.l. una di 38, 27 ton.; alla “Tonnare Sulcitane” S.r.l. una di 6,32 ton. Le imprese armatrici delle suddette tonnare sono tutte residenti nella Regione Sardegna e gli impianti di pesca sono tutti stabiliti nel mare antistante la terraferma della Regione.

Deve essere altresì notato che il decreto ha ammesso alla campagna di pesca 2012 dodici navi con sistema a “Circozione PS”, assegnando ad ognuna un contingente di pesca di almeno 100 tonnellate circa (addirittura spicca il dato delle 221,307 ton. attribuite all'imbarcazione “Maria Grazia”, peraltro l'unica per la quale aumenti la quota assentita rispetto all'anno precedente), salvi i due vascelli per i quali è prevista una quota comunque maggiore alle 70 ton. (si veda l'allegato A).

2.- Il decreto ministeriale menzionato in epigrafe è stato impugnato dinanzi il TAR del Lazio con due distinti ricorsi proposti sia dall'odierna ricorrente sia dalla Tonnare Sulcitane S.r.l., rispettivamente rubricati ai nn. 3643 e 3629 del R.G. 2012. Entrambi i ricorrenti nei menzionati giudizi hanno fatto istanza di idonee misure cautelari al Giudice amministrativo, che si è in proposito pronunciato con le ordinanze 30 maggio 2012, rispettivamente n. 1924 e 1926, entrambe depositate in data 31 maggio 2012.

In tali pronunce il TAR del Lazio, rilevato preliminarmente “le questioni sollevate” necessiterebbero “dell'approfondimento tipico della sede di merito”, ha affermato che:

“appare rilevante la circostanza che la pesca a circozione può essere svolta in un arco temporale limitato (16 maggio-14 giugno 2012) tanto che l'eventuale sospensione del decreto impugnato rischierebbe di non rendere utilizzabile la quota percentuale assegnata a tale sistema (come agli altri sistemi, del resto)”;

“ogni altra misura cautelare adottata dal Collegio che consenta, in via cautelare, una diversa ripartizione delle quote tra i vari sistemi rischierebbe di invadere la discrezionalità dell'amministrazione resistente, peraltro senza il necessario contraddittorio con tutte le parti interessate”.

2.1.- Nelle ordinanze citate al punto precedente si dà anche conto del fatto che “con DM 23 maggio 2012 (non impugnato, allo stato, dalla ricorrente), il Ministero resistente ha ripristinato «la quota indivisa di 120 tonnellate» per le tonnare fisse senza operare una ripartizione tra le singole tonnare, come invece previsto con decreto impugnato del 3 aprile 2012”.

Sulla questione si insisterà più avanti nella formulazione dell'istanza di sospensione cautelare del provvedimento impugnato. Sin d'ora, comunque, si può anticipare che il provvedimento richiamato dal TAR del Lazio si è limitato, per quanto concerne l'autorizzazione alla pesca con il sistema delle tonnare fisse, a eliminare la quota massima di pescato assentito alle tre tonnare già autorizzate con il decreto qui impugnato, permettendo a ciascuna di esse di sfiorare quei limiti, purché non venga superata la quota totale riservata al sistema di pesca con tonnara fissa. In seguito all'emanazione del d. m. 23 maggio 2012, la Regione Sardegna ha trasmesso la Nota dell'Assessore all'Agricoltura e alla Riforma Agro-pastorale 31 maggio 2012, prot. n. 834/GAB, indirizzata al Ministro delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali e al Direttore della Direzione Generale della Pesca Marittima e dell'Acquacoltura. In tale Nota si rappresenta che “Visti i contenuti del decreto direttoriale n. 13718 del 23.5.2012, considerato che le disposizioni previste non sono soddisfacenti e non tengono conto di quanto richiesto dall'Amministrazione regionale, si chiede che lo stesso venga sostituito e sia prevista una quota di pesca individuale per singolo impianto di tonnara con la possibilità di trasferire le quote tra i diversi operatori, analogamente a quanto previsto per gli altri sistemi, e che eventuali sforamenti della quota di pesca siano coperti dalla quota di riserva. Si chiede, inoltre, l'immediata abrogazione del divieto di effettuare catture accessorie (by-catch) e si propone un aumento della quota non divisa prevista dal D.M. n. 5595 del 3.4.2012, con correlativa diminuzione delle quote dedicate alla pesca sportiva/ricreativa e soprattutto della quota assegnata al sistema della circozione”.



Il decreto del Ministro delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali 3 aprile 2012, recante “Ripartizione della quota complessiva di cattura del tonno rosso per la campagna di pesca 2012”, pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 117 del 21 maggio 2012 (12A05675), è costituzionalmente illegittimo e gravemente lesivo degli interessi e delle attribuzioni costituzionali della Regione Autonoma della Sardegna, sicché, previa sospensione, merita l’annullamento per i seguenti motivi di

## DIRITTO

Premessa. In via del tutto preliminare occorre rilevare che nel presente conflitto vengono in considerazione le attribuzioni costituzionali della Regione Sardegna e il regime costituzionale dei suoi rapporti con lo Stato. È evidente, dunque, il tono - appunto - costituzionale del conflitto, che deve essere scrutinato da codesta Ecc.ma Corte costituzionale. La vicenda (parzialmente) consumatasi dinanzi il TAR del Lazio, pertanto, non ha, qui, alcuna rilevanza.

1.- Violazione dell’art. 3 della I. cost. n. 3 del 1948, recante “Statuto speciale per la Sardegna”, e dell’art. 117 Cost. L’art. 3, comma 1, lett. l), dello Statuto d’autonomia attribuisce alla Regione Sardegna la competenza legislativa esclusiva in materia di “caccia e pesca” (competenza confermata dall’art. 117, commi 3 e 4, Cost.). Nel determinare le disposizioni relative alla quota individuale di pescato assentito a ciascuna delle tonnare fisse della Sardegna e alle imbarcazioni sarde che utilizzano il c.d. sistema di pesca a “Palangari (LL)”, lo Stato ha violato tale competenza legislativa esclusiva della Regione. E’, infatti, appannaggio esclusivo del legislatore regionale il dettare disposizioni relative alle autorizzazioni amministrative alla campagna di pesca (procedimento, domande, criteri di valutazione delle medesime, autorità amministrativa incaricata, forme e modalità dei controlli, etc.). Adottando il decreto impugnato, invece, lo Stato ha impedito alla Regione lo svolgimento di tale competenza legislativa, violando le richiamate disposizioni statutarie e costituzionali.

Né si potrebbe eccepire che la questione per cui è causa debba essere ricompresa nella materia “tutela dell’ambiente”. Questa difesa non ignora (ed anzi, sull’argomento si insisterà nei successivi motivi di ricorso) le finalità di tutela ambientale della normativa sulla pesca al tonno rosso. Pur tuttavia, tali finalità sono protette attraverso la determinazione del totale ammissibile di cattura stabilito dall’Unione Europea in conformità agli accordi internazionali (si vedano, per l’anno in corso, le disposizioni del Reg. UE n. 44 del 2012). Nel rispetto del sistema di contingentamento delle quote di pesca e della rimanente normativa posta a specifico presidio dei beni ambientali (quali le modalità di pesca e i periodi di pesca), le determinazioni ulteriori devono ricomprendersi specificamente nella materia “pesca”, di competenza esclusiva della Regione. A quest’ultima, pertanto, compete la fissazione delle norme concernenti il procedimento e l’autorizzazione delle imbarcazioni tonniere e delle tonnare fisse alla campagna di pesca annuale.

È da rilevare che la ricorrente, con nota del 20 marzo 2012, prot. n. 384/GAB indirizzata al Ministro delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali e alla Commissione Consultiva Centrale per la Pesca e l’Acquacoltura, ha espresso riserve sullo schema del decreto qui impugnato, ritenendo che la Regione Sardegna dovesse essere ritenuta la “Amministrazione competente per la ripartizione della quota assegnata a livello nazionale in quote individuali per singolo impianto di tonnara”, affermando che la gestione decentrata consentirebbe una migliore gestione della quota complessiva assegnata alle tonnare fisse gestite dalle imprese residenti nella Regione, garantendo migliori opportunità di presenza nel mercato di tali imprese, vitali per l’economia regionale.

A questo proposito si deve ulteriormente ricordare che l’attività delle tonnare fisse (con le relative autorizzazioni di pesca al tonno rosso) può e deve essere valutata non solamente in base a criteri attinenti all’attività ittico-industriale, ma anche in relazione all’inserimento della stessa nel contesto socio-economico e culturale in cui si inserisce (lo stesso decreto impugnato, infatti, riconosce “l’opportunità di valorizzare la continuità dell’esercizio dell’attività di pesca del tonno rosso, in quanto strettamente connesso al principio di tradizionalità [...]”).

Per tali motivi deve essere il legislatore regionale a stabilire in che modo debbano essere individuati i sistemi di pesca e gli operatori autorizzati a svolgere la pesca al tonno rosso. Attualmente, invece, il decreto impugnato impedisce persino la selezione, da parte della Regione, del richiedente più idoneo ad ottenere la concessione di uno specchio d’acqua per il posizionamento di una tonnara fissa.

2.- Violazione degli artt. 3 e 6 della I. cost. n. 3 del 1948, recante “Statuto speciale per la Sardegna”, nonché del d.P.R. 24 novembre 1965, n. 1627, e d. lgs. 6 febbraio 2004, n. 70. Se lo Stato, con l’adozione del menzionato decreto, ha violato la competenza legislativa esclusiva della Regione, a più forte ragione sono state usurpate le funzioni amministrative in materia di “pesca”. Esse, infatti, sono di sicura spettanza della ricorrente in primo luogo in forza degli artt. 3 e 6 dello Statuto.



L'art. 6 prevede che "La Regione esercita le funzioni amministrative nelle materie nelle quali ha potestà legislativa a nonna degli artt. 3 e 4 salvo quelle attribuite agli enti locali dalle leggi della Repubblica". Esso, dunque, fissa il principio del parallelismo nella titolarità, in capo alla Regione Sardegna, di competenze legislative e funzioni amministrative. Dato che l'art. 3, conuna I, lett. i), dello Statuto elenca, tra le competenze legislative esclusive della Regione, la "pesca", è evidente che col decreto impugnato lo Stato ha esercitato funzioni amministrative che non gli spettavano.

In particolare, lo si ribadisce, il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali ha esercitato funzioni amministrative in tema di regolamentazione dell'attività di pesca, specialmente attraverso il rilascio di autorizzazioni e di concessioni (più precisamente, di permessi speciali di pesca) per la campagna di pesca del 2012, che sono di sicuro appannaggio della ricorrente.

Che sia così è ancor meglio chiarito dalle disposizioni del d.P.R. 24 novembre 1965, n. 1627, recante "Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna in materia di pesca e saline sul Demanio marittimo e nel mare territoriale", che ha trasferito all'Amministrazione regionale le funzioni "concernenti la regolamentazione della pesca, i divieti e le autorizzazioni in materia di pesca" (articolo 1) e ha previsto che "i provvedimenti concernenti le concessioni di pesca" siano "adottati dall'Amministrazione regionale". Come si vede, il procedimento e il relativo provvedimento di autorizzazione alla campagna di pesca per il 2012 sarebbero di sicura spettanza regionale. Tanto, lo si ripete, vale in particolare per quanto concerne le tonnare fisse, in quanto esse sono direttamente collocate nel tratto di mare subito antistante la Sardegna.

In definitiva, l'adozione del decreto impugnato da parte dello Stato urta in maniera così evidente con le norme di attuazione dello Statuto ora richiamate che ogni ulteriore argomentazione appare superflua.

Non basta. Le attribuzioni della ricorrente sono state ancor più rafforzate dal d. lgs. 6 febbraio 2004, n. 70, recante "Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Sardegna concernenti il conferimento di funzioni amministrative alla Regione in materia di agricoltura". In particolare, l'art. 1, comma 1, del d. lgs. n. 70 del 2004 ha trasferito alla Regione "tutte le funzioni e i compiti in materia di agricoltura - ivi comprese le cooperative e i consorzi - foreste, pesca, agriturismo, caccia, sviluppo rurale, alimentazione, svolti dal soppresso Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali, anche tramite enti o altri soggetti pubblici".

La sicura spettanza regionale delle funzioni amministrative in tema di pesca trova ulteriore conferma nelle successive disposizioni del d. lgs. n. 70 del 2004 che enumerano le competenze che restano riservate allo Stato. Esse sono: *i*) l'elaborazione e coordinamento delle linee di politica agricola, agroindustriale e forestale (articolo 1, comma 2); *ii*) il riconoscimento e sostegno delle unioni, delle associazioni nazionali e degli organismi nazionali di certificazione; *iii*) gli accordi interprofessionali di dimensione nazionale; *iv*) la prevenzione e la repressione delle frodi nella preparazione e nel commercio dei prodotti agroalimentari e ad uso agrario; *v*) la raccolta, l'elaborazione e la diffusione di dati e informazioni a livello nazionale; *vi*), la ricerca e la sperimentazione svolte da istituti e laboratori nazionali (articolo 2, comma 1); *vii*) i "compiti di sola disciplina generale e coordinamento nazionale" in un elenco di materie, tra cui la "gestione delle risorse ittiche marine di interesse nazionale oltre le 12 miglia" (articolo 2, comma 2). Come si vede, al Ministero sono state riservate o talune specifiche funzioni che nulla hanno a che fare con la questione per cui è causa, o lo svolgimento delle linee di indirizzo generale della disciplina. Nel caso che ne occupa, invece, lo Stato ha esercitato le funzioni pubbliche in maniera dettagliata, con un decreto che ha (in larga parte) natura provvedimentale e che, per i soggetti individuati nei rispettivi allegati, ha valore di autorizzazione alla campagna di pesca 2012. In definitiva, il decreto in esame deve essere annullato perché il Ministero, con esso, ha usurpato competenze amministrative attribuite alla Regione Sardegna.

3.- In via subordinata rispetto ai primi due motivi di ricorso:

violazione degli artt. 3 e 6 della legge cost. n. 3 del 1948, recante "Statuto speciale per la Sardegna", nonché degli artt. 117 e 119 Cost. e del principio di leale collaborazione. I motivi di ricorso articolati ai punti precedenti dimostrano incontrovertibilmente - si confida - l'illegittimità costituzionale del decreto impugnato, oltre che la fondatezza della rivendicazione, da parte della ricorrente, della competenza illegittimamente esercitata dallo Stato. In subordine rispetto ai vizi così dedotti si deve ulteriormente osservare quanto segue.

3.1.- Come codesta Ecc.ma Corte costituzionale ha messo in luce a partire dalla sent. n. 303 del 2003, lo Stato può attrarre in sussidiarietà le funzioni amministrative attribuite alle Regioni solo qualora non sia altrimenti possibile soddisfare l'istanza unitaria che a tali funzioni è sottesa. In tali circostanze, però, per valutare se vi sia stata corretta "applicazione dei principi di sussidiarietà e adeguatezza, diviene elemento valutativo essenziale la previsione di un'intesa fra lo Stato e le Regioni interessate, alla quale sia subordinata l'operatività della disciplina" (così, ancora, la sent. n. 303 del 2003).

Nel caso in esame, invece, quand'anche l'Amministrazione statale avesse ravvisato le condizioni per l'attrazione in sussidiarietà dell'esercizio delle funzioni amministrative svolte con il decreto in esame (cosa di cui non si fa alcuna menzione nel decreto impugnato e che la ricorrente non ammette né concede), non è stata raggiunta, a questo fine, l'intesa con la Regione, livello di governo titolare in via principale di dette funzioni.



Tra i considerando del decreto impugnato, invero, si legge che l'Autorità procedente ha acquisito il parere favorevole della Commissione consultiva centrale per la pesca marittima e l'acquacoltura e avrebbe tenuto conto della nota dell'Assessorato all'Agricoltura e Riforma Agro-Pastorale della Regione autonoma Sardegna n. 402 del 22 marzo 2012, "con la quale l'Assessorato ha proposto, indicandone anche la consistenza, l'attribuzione di quote individuali di cattura alle tonnare fisse operanti nel proprio ambito territoriale".

È evidente che nessuno dei due elementi integra la fattispecie dell'intesa con la Regione ricorrente.

3.2.- Quanto al parere della Commissione consultiva centrale per la pesca marittima e l'acquacoltura, si deve innanzitutto evidenziare che essa è composta, tra gli altri, da "quindici dirigenti del settore pesca e acquacoltura delle regioni designati dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le regioni e province autonome di Trento e di Bolzano" (art. 3, comma 1, lett. k), del d.lgs. n. 154 del 2004). Ciò significa che non si tratta di sede idonea all'intesa (e non rileva se, in fatto, un rappresentante della ricorrente fosse presente). In ogni caso, a questo proposito, si veda l'art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 281 del 1997, in cui si prevede che "Le intese si perfezionano con l'espressione dell'assenso del Governo e dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano". Né si potrebbe obiettare che il parere della Commissione consultiva centrale possa essere ritenuto una forma idonea per il necessario coinvolgimento delle Regioni (in particolare della ricorrente, cui sono attribuite specifiche competenze dallo Statuto e dalle norme relative di attuazione), sia perché la Commissione disciplinata dall'art. 3 del d. lgs. n. 154 del 2004 è un organo di natura prettamente tecnica, sia perché non è costituita da rappresentanti di tutte le Regioni, sia perché, nella specie, le tesi della ricorrente sono rimaste interamente disattese, come agevolmente si rileva dal contenuto del decreto impugnato.

In secondo luogo, si deve ricordare che le competenze della suddetta Commissione sono indicate nell'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 154 del 2004, in cui si dispone che "la Commissione è chiamata a dare pareri sui decreti del Ministro delle politiche agricole e forestali, o del Sottosegretario di Stato delegato, finalizzati alla tutela e gestione delle risorse ittiche ed in relazione ad ogni argomento per il quale il presidente ne ravvisi l'opportunità". Il compito istituzionale della Commissione, dunque, è quello di rendere pareri, non di promuovere o concludere accordi o intese tra le parti.

Ciò premesso, è del tutto evidente che rendere un parere è cosa ben diversa dal promuovere o stipulare un'intesa. Il parere, come noto, è una dichiarazione di scienza, mentre l'intesa, indicando il raggiungimento di un accordo tra le due parti, implica una dichiarazione di volontà. Del resto, la diversità ontologica e funzionale che sussiste tra intesa e parere è chiarita dallo stesso legislatore statale nella regolamentazione del sistema delle conferenze di cui al cit. d.lgs. n. 281 del 1997 (per tutti valga l'art. 9, comma 1, del decreto delegato ora citato, in cui si enumerano, distinguendole, le funzioni della Conferenza unificata Stato-Regioni-Autonomie locali, prevedendo che "la Conferenza unificata assume deliberazioni, promuove e sancisce intese ed accordi, esprime pareri, designa rappresentanti in relazione alle materie ed ai compiti di interesse comune alle regioni, alle province, ai comuni e alle comunità montane").

Da ultimo, si deve ricordare che non sono mancati casi in cui codesta Ecc.ma Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di disposizioni di legge che non prevedevano, oltre al coinvolgimento delle Regioni e delle Province autonome in seno alla Conferenza Stato-Regioni, anche un coinvolgimento diretto della singola Regione che poteva far valere una posizione che la distingueva dalle altre in fatto o in diritto (ci si riferisce, ad esempio, alla sent. n. 33 del 2011, in cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 del decreto legislativo 15 febbraio 2010, n. 31 "nella parte in cui non prevede che la Regione interessata, anteriormente all'intesa con la Conferenza unificata, esprima il proprio parere in ordine al rilascio dell'autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio degli impianti nucleari").

3.3.- Per quanto, invece, concerne la cit. Nota assessorile n. 402 del 22 marzo 2012, in essa l'Amministrazione ricorrente ha esposto quanto segue: "alla luce degli esiti della riunione della Commissione Centrale per la Pesca e l'Acquacoltura del 21 marzo si ribadisce l'insoddisfazione per la quota complessivamente assegnata al sistema tonnare fisse e per il mancato accoglimento di quanto richiesto con le precedenti note". Solo ribadito il dissenso per il contenuto del decreto l'Assessorato ha formulato un'apposita proposta circa la ripartizione delle quote tra le tre tonnare della Sardegna, al fine di indicare "la modalità di calcolo più corretta" per la suddivisione della quota assentita al comparto delle tonnare fisse.

In altri termini, dunque, non c'è stata alcuna intesa tra Stato e Regione ricorrente.

Anzi, per la verità, non è dato rilevare, da parte dello Stato, nemmeno il tentativo di raggiungere un accordo con la Regione circa la quota di pesca da riservare alle tonnare fisse e per le altre questioni oggetto del decreto impugnato.

Ben diverso il contegno della ricorrente, che a più riprese ha cercato un'interlocuzione con il Ministero nell'opportuna sede istituzionale.



Già in data 26 gennaio 2012, l'Assessorato all'agricoltura e riforma agro-pastorale della Regione ricorrente indirizzava la Nota prot. n. 126/GAB al Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali e ai componenti della Commissione Consultiva Centrale per la Pesca e l'Acquacoltura. In quella sede la ricorrente, ricordata la "notevole importanza per la tradizione e l'economia della Regione Sardegna" della pesca al tonno rosso, specie per la "zona sud occidentale dell'Isola" nonché le difficoltà incontrate dal sistema delle tonnare fisse causate "oltre che dall'estrema irregolarità delle catture anche dal sistema di gestione dello stock del tonno rosso che ha portato ad una progressiva riduzione della quota di cattura senza tenere conto delle peculiarità dell'attività", lamentava "l'assenza di una preventiva consultazione Stato-Regione nelle sedi più adeguate per la discussione dei criteri di ripartizione tra le diverse subaree geografiche e i relativi sistemi imprenditoriali delle opportunità di cattura, anche in riferimento alle specifiche competenze della Regione Autonoma della Sardegna in materia di pesca di cui allo Statuto ed alle successive disposizioni di attuazione".

Preso atto dell'assenza di un'ideale sede di confronto istituzionale, la Regione, nella medesima Nota, enumerava una serie di misure da adottare per la gestione del contingente di pesca del tonno rosso, quali il "riconoscimento di una quota individuale, non inferiore a 100 tonnellate, per le tonnare fisse della Sardegna"; la "modifica del sistema di rilascio delle licenze di pesca speciale del tonno"; il "riconoscimento di una quota alle imbarcazioni sarde che utilizzano il sistema palangari".

La Regione ribadì con forza le proprie riserve nella successiva Nota del 20 marzo 2012, prot. n. 384/GAB. In particolare in tale Nota si rimarcava: "la notevole importanza che l'attività delle tonnare fisse ricopre per l'economia della Regione Sardegna, in particolare per la zona sud-occidentale dell'Isola, e [...] la necessità che le stesse siano salvaguardate con misure di gestione specifiche". Ciò premesso, si affermava che le disposizioni recate dalla bozza di decreto sottoposto alla Commissione per il parere "non consentirebbero alle tre tonnare fisse attive nell'Isola, Isola Piana-Carloforte, Capo Altano Portoscuso e Porto Paglia-Gonnesa, di sostenersi economicamente, con gravi danni per l'economia della zona", e che "la quota di 120 tonnellate, prevista nella bozza di decreto [...] è inconciliabile con l'equilibrio economico delle tre tonnare fisse sarde".

Non basta. L'odierna ricorrente metteva in evidenza le proprie attribuzioni in materia in forza dello Statuto e delle successive norme di attuazione e, pertanto, chiedeva che l'Amministrazione regionale fosse "individuata quale Amministrazione competente al rilascio dei permessi speciali per la pesca del tonno rosso con il sistema delle tonnare fisse nei limiti delle quote assegnate", al fine di "evitare i limiti creati dal sistema attuale previsto dal Decreto Ministeriale del 20 settembre 2007 che non permette all'Amministrazione regionale di operare una valutazione comparativa per la scelta del richiedente più idoneo ad ottenere la concessione di uno specchio acqueo per il posizionamento di una tonnara fissa". La Regione riteneva, altresì, di dover essere "individuata quale Amministrazione competente per la ripartizione della quota assegnata a livello nazionale in quote individuali per singolo impianto di tonnara", misura "più volte chiesta e sollecitata dalle società che gestiscono le tonnare fisse, in quanto consentirebbe una gestione migliore della quota complessiva e garantirebbe pari opportunità rispetto agli operatori autorizzati all'utilizzo di altri sistemi".

In conclusione sul punto, appare incontrovertibile che la Regione Sardegna non solo ha palesato e motivato la propria contrarietà allo schema di decreto poi approvato dal Ministero, ma ha anche contestato la titolarità stessa di tale competenza in capo all'Amministrazione statale, e ha invocato l'apertura di uno specifico confronto istituzionale tra Stato e Regione.

Tutte queste richieste sono state disattese dall'Amministrazione statale, con la conseguenza della violazione degli artt. 3 e 6 dello Statuto, degli artt. 117 e 119 Cost., dei principi di leale collaborazione e di sussidiarietà di cui agli artt. 117 e 119 Cost.

4. - Ancora in via subordinata rispetto ai primi due motivi di ricorso, violazione degli artt. 3 e 6 della 1. cost. n. 3 del 1948, recante "Statuto speciale per la Sardegna", degli artt. 117 e 119 Cost., del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 117 sgg. Cost. Ancora in via subordinata rispetto agli assorbenti vizi di legittimità già esaminati, si deve osservare quanto segue. Data la spettanza alla Regione Sardegna, in via principale, delle funzioni amministrative in materia di "pesca" ai sensi degli artt. 3 e 6 dello Statuto, nonché in ragione delle norme di attuazione dello Statuto di cui al d.P.R. n. 1627 del 1965 e al d.lgs. n. 70 del 2004, nel caso che lo Stato avesse ravvisato le condizioni per l'attrazione in sussidiarietà delle funzioni amministrative esercitate con il decreto in esame (circostanza che la Regione, si ripete, non ammette e non concede), nel decreto medesimo si sarebbe dovuto dare una compiuta motivazione delle ragioni che impedirebbero alla Regione Sardegna di provvedere in materia, motivazione che è del tutto assente.

La questione è stata affrontata nella già citata sentenza n. 303 del 2003, in cui si afferma che "nel congegno sottostante all'art. 118, l'attrazione allo Stato di funzioni amministrative da regolare con legge non è giustificabile solo invocando l'interesse a un esercizio centralizzato di esse, ma è necessario un procedimento attraverso il quale l'istanza unitaria venga saggiata nella sua reale consistenza e quindi commisurata all'esigenza di coinvolgere i soggetti titolari



delle attribuzioni attratte, salvaguardandone la posizione costituzionale. Ben può darsi, infatti, che nell'articolarsi del procedimento, al riscontro concreto delle caratteristiche oggettive [della funzione amministrativa da svolgersi], la pretesa statale di attrarre in sussidiarietà le funzioni amministrative ad essa relative risulti vanificata, perché l'interesse sottostante, quale che ne sia la dimensione, possa essere interamente soddisfatto dalla Regione, la quale, nel contraddittorio, ispirato al canone di leale collaborazione, che deve instaurarsi con lo Stato, non solo allegghi, ma argomenti e dimostri la propria adeguatezza e la propria capacità di svolgere in tutto o in parte la funzione".

A questo proposito si deve ricordare che:

- i) nel caso di specie lo Stato non ha nemmeno tentato di perseguire l'intesa con la Regione Sardegna;
- ii) la ricorrente ha a più riprese cercato un'interlocuzione con il Ministero;
- iii) nel carteggio di cui si è dato conto si è indicato che la Regione postulava - suffragando tale rivendicazione con dovizia d'argomentazione - di essere il livello di Governo più idoneo ad adottare i provvedimenti di autorizzazione alla pesca per le imprese armatrici della Sardegna; iv) la Regione indicava, altresì, le modalità di espletamento di tali funzioni in armonia con lo Stato.

Tutto ciò considerato, appare evidente che il decreto impugnato è viziato per difetto di motivazione e, pertanto, è violativo dell'art. 3 della Costituzione per difetto di ragionevolezza, in correlazione con gli artt. 3 e 6 dello Statuto speciale e con le disposizioni del d.P.R. n. 1627 del 1965 e del d. lgs. n. 70 del 2004, in quanto la Regione Sardegna si è vista sottrarre le proprie competenze in materia di "pesca" senza che vi sia stata alcuna motivazione sulla necessità che tali funzioni fossero accentrate in capo al Ministero.

Non basta. Il difetto di motivazione, che si riverbera nell'indebita usurpazione delle competenze regionali e nella violazione del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione, è ancor più aggravato dal fatto che la Regione Sardegna, nelle Note 26 gennaio 2012 e 20 marzo 2012, aveva rivendicato sia la titolarità formale delle funzioni amministrative di cui è causa, sia la possibilità concreta di svolgere tali funzioni in perfetta armonia con lo Stato, attraverso il rilascio dei permessi speciali per la pesca del tonno per le navi tonniere con sistema di pesca a "Palangaro (LL)" e le tonnare gestite da imprese residenti nella Regione Sardegna.

5.- Violazione degli artt. 3 e 6 della legge cost. n. 3 del 1948, recante "Statuto speciale per la Sardegna", dell'art. 117 Cost. e del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 117 sgg. Cost. Il decreto impugnato è ulteriormente illegittimo per violazione degli artt. 3 e 6 dello Statuto (per un diverso profilo), oltre che degli artt. 117, somma 6 e del principio di leale collaborazione.

Questo perché il d. m. 3 aprile 2012 non reca solo misure di natura provvedimentoale, ma detta anche disposizioni di carattere più generale, peraltro rivolte proprio alle tonnare fisse. Ci si riferisce al comma 4, secondo periodo, dell'unico articolo che compone il dispositivo del decreto, in cui si dettano regole sull'attività delle tonnare non ammesse alla campagna di pesca 2012, peraltro prescrivendo che l'autorità incaricata di autorizzare l'attività di pesca sportivo/turistica sia "la Direzione Generale della Pesca Marittima e dell'Acquacoltura di questo Ministero", cui va formulata "espressa domanda", e che la funzione di vigilanza sia attribuita alla "locale Autorità marittima", che deve essere "tempestivamente informata" dello svolgimento di tale attività.

È del tutto evidente, dunque, che in questo modo lo Stato ha dettato norme di rango regolamentare in materie che esulano dalla propria potestà normativa, in violazione dell'art. 117, comma 6, Cost. e dell'art. 6 dello Statuto.

Analogamente a quanto si è già detto in precedenza, si deve rilevare che, quand'anche lo Stato avesse rilevato le condizioni per l'attrazione in sussidiarietà di tale funzione regolatrice della materia, il decreto rimarrebbe illegittimo, dato che il Ministero non ha né raggiunto né (ed è il profilo di maggiore gravità) promosso l'intesa con le Regioni (specie con la ricorrente, titolare di specifiche attribuzioni statutarie), titolari della potestà regolamentare in via principale.

6.- Violazione degli artt. 3 e 6 della l. cost. n. 3 del 1948, recante "Statuto speciale per la Sardegna", violazione del d.P.R. 24 novembre 1965, n. 1627, e del d.lgs. 6 febbraio 2004, n. 70; degli artt. 3 e 117 Cost., in riferimento all'art. 4, comma 2, del Regolamento del Consiglio dell'UE n. 302 del 2009. Il contesto normativo in cui si colloca il decreto impugnato evidenzia anche ulteriori profili di illegittimità costituzionale del medesimo.

Come si evince dallo stesso decreto impugnato, la risorsa ittica del tonno rosso è oggetto di tutela internazionale, in virtù della "Convenzione internazionale per la conservazione dei tonnidi dell'Atlantico", adottata a Rio de Janeiro nella Conferenza tenutasi tra il 2 e il 14 maggio 1966, del successivo protocollo con atto finale fatto a Parigi il 9-10 luglio 1984 nonché dell'atto finale e relativo protocollo con regolamenti interno e finanziario, fatti a Madrid il 4 maggio 1992, tutti ratificati in forza di legge 4 giugno 1997, n. 169.

La Convenzione ha istituito la Commissione Internazionale per la conservazione dei tonnidi dell'Atlantico - ICCAT, che, anno per anno, redige una raccomandazione vincolante per gli Stati firmatari della Convenzione, salva espressa riserva. Con queste raccomandazioni si regola la stagione di pesca e si definiscono i contingenti autorizzati



agli Stati firmatari della Convenzione. Con ulteriori raccomandazioni, poi, l'ICCAT definisce le linee generali per la conservazione della risorsa ittica tutelata.

Anche l'Unione Europea ha aderito alla Convenzione sopra citata a far data dal 14 novembre 1997 (*cf.* il considerando n. 1 del Reg. UE n. 302 del 2009) e, in ragione della "Raccomandazione 08-05 volta a istituire un nuovo piano di ricostituzione del tonno rosso nell'Atlantico orientale e nel Mediterraneo, la cui durata è prevista fino al 2022" (così il considerando n. 2 del medesimo Regolamento) il Consiglio dell'U.E. ha adottato il cit. Reg. 6 aprile 2009, n. 302, "concernente un piano pluriennale di ricostituzione del tonno rosso nell'Atlantico orientale e nel Mediterraneo".

Detto Regolamento "stabilisce i principi generali per l'applicazione, da parte della Comunità, di un piano pluriennale di ricostituzione del tonno rosso (*Thunnus thynnus*) raccomandato dalla Commissione internazionale per la conservazione dei tonnidi dell'Atlantico (ICCAT)" (art. 1).

L'art. 4 del regolamento prevede che "Ciascuno Stato membro redige un piano di pesca annuale per le navi da cattura e le tonnare che praticano la pesca del tonno rosso nell'Atlantico orientale e nel Mediterraneo" (comma 2). Tale piano di pesca annuale specifica, tra l'altro: "il metodo utilizzato per l'assegnazione dei contingenti" (così l'art. 4, comma 3, lett. a) del regolamento, riferendosi in particolare ai contingenti per le navi tonniere).

Il decreto in esame, invece, difetta di ogni motivazione circa l'indicazione dei criteri utilizzati per la definizione della quota di pesca assentita nella determinazione dei contingenti tra i vari sistemi di pesca, limitandosi ad enumerare le quote individuali di cattura assegnate alle singole navi e alle singole tonnare, irragionevolmente (e quindi in violazione dell'art. 3 Cost., in relazione alle norme costituzionali e statutarie che tutelano l'autonomia della ricorrente) disponendo in assenza della definizione di un piano e di un metodo di valutazione.

In questo modo lo Stato non solo ha esercitato le competenze attribuite dalla Costituzione, dallo Statuto e dalle norme di attuazione dello Statuto (d.P.R. 24 novembre 1965, n. 1627, e del d. lgs. 6 febbraio 2004, n. 70) alla Regione Sardegna, ma lo ha fatto anche in violazione della disposizione di diritto comunitario sopra menzionata epperò in conseguente violazione dell'art. 117, comma 1, Cost.

Non basta. Così facendo, lo Stato ha impedito, altresì, alla Regione Sardegna di esercitare la sua competenza volta "all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea", attribuita dall'art. 117, comma 5, Cost.

7.- Violazione del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5, 117 e 119 Cost., degli artt. 3 e 6 della I. cost. n. 3 del 1948, recante "Statuto speciale per la Sardegna"; del d.P.R. 24 novembre 1965, n. 1627; del d. lgs. 6 febbraio 2004, n. 70; degli artt. 3, 117 e 119 Cost., anche in riferimento al Regolamento del Consiglio dell'UE 17 gennaio 2012, n. 44. Nell'ambito del contesto normativo che si è brevemente ricostruito nelle pagine precedenti si è visto che l'ICCAT definisce con raccomandazione i contingenti di pesca assentiti alle Parti contraenti per ogni stagione annuale di pesca.

Come ricordato anche nelle motivazioni del decreto impugnato, "al termine dei lavori della 22a sessione ordinaria dell'ICCAT, le Parti Contraenti hanno deciso di confermare, anche per la campagna di pesca 2012, la piena vigenza della raccomandazione ICCAT n. 10-04, con particolare riguardo alla definizione del totale ammissibile di cattura (TAC)". Di conseguenza il Consiglio dell'Unione Europea ha adottato il Regolamento UE n. 44 del 2012, "che stabilisce, per il 2012, le possibilità di pesca concesse nelle acque UE e, per le navi UE, in determinate acque non appartenenti all'UE, per alcuni stock ittici e gruppi di stock ittici che sono oggetto di negoziati o accordi internazionali" (così l'intitolazione del menzionato Regolamento). L'ottavo considerando del Reg. UE n. 44 del 2012 dispone, quanto alla ripartizione interna dell'ammontare di cattura (TAC) assegnato ai diversi Stati membri, che esso sia stabilito "tenendo conto degli aspetti biologici e socioeconomici e garantendo nel contempo parità di trattamento ai settori della pesca".

Il decreto impugnato ribadisce tale previsione, affermando che è opportuno "procedere ad un'adeguata ripartizione del totale ammissibile di cattura (TAC) attribuito all'Italia con il predetto regolamento (UE) n. 44/2012, tra i diversi sistemi di pesca autorizzati, tenendo conto del numero di unità autorizzate per ciascuno di essi al fine di conseguire e mantenere adeguati livelli di sostenibilità economica e di redditività". Tuttavia, lo Stato ha disatteso le indicazioni pervenute dalla Regione Autonoma della Sardegna con la già cit. Nota 126/GAB del 26 gennaio 2012, che indicava la quota minima per ogni tonnara fissa in 100 ton. di pescato, nonché le indicazioni pervenute dalla Regione Sardegna con la cit. Nota 20 marzo 2012, prot. n. 384/GAB, in cui si dava conto del fatto che la quota di 120 tonnellate stabilita per tutte e tre le tonnare sarde "è inconciliabile con l'equilibrio economico delle tre tonnare fisse sarde né si può accettare che possa essere consentito di partecipare alla campagna di pesca 2012 solo alle due tonnare che nel corso dell'ultimo triennio hanno evidenziato i maggiori valori in termini di esercizio dell'attività. Una disposizione del genere determinerebbe la chiusura di una delle società che attualmente gestiscono le tonnare fisse e la conseguente perdita di posti di lavoro in un'area già gravemente interessata da una profonda crisi economica. Considerata l'esperienza della passata stagione di pesca, considerati inoltre i notevoli costi d'esercizio di una tonnara fissa, si ritiene che sia necessaria una quota di almeno 100 tonnellate per singola tonnara fissa".



Il decreto in esame, riservando al sistema di pesca a tonnara fissa solamente il 6,7% dell'ammontare complessivo attribuito all'Italia, per un totale di 120 ton., viola dunque il principio della sostenibilità socio-economica della pesca al tonno rosso e il principio di parità di trattamento dei settori della pesca, che pure era stato richiamato dalla Regione Sardegna nell'interlocuzione con il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali e che, si è visto, è fissato dalla normativa comunitaria.

Che sia così è dimostrato, altresì, da documenti e provvedimenti adottati negli scorsi anni dalla stessa amministrazione statale e dalla Commissione Europea.

Ci si riferisce, in particolare, al Decreto direttoriale n. 19044 del 10 maggio 2011 del Direttore generale del dipartimento delle politiche europee ed internazionali, direzione generale della pesca marittima e dell'acquacoltura, del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali.

Tale decreto rispondeva alla Nota della Commissione Europea 8 febbraio 2011, n. 139727 "con la quale la Commissione europea ha formulato alcune riserve sul piano annuale di pesca" al tonno rosso (così, testualmente, il menzionato decreto direttoriale). Tale piano di pesca prevedeva, per il sistema a tonnara fissa, sei impianti autorizzati per un contingente complessivo di cattura pari a 120 ton. A questo proposito, "con riferimento al sistema «tonnara fissa (TRAP)», la Commissione europea ha evidenziato di incrementare il contingente di cattura ad esso assegnato e/o prevedere la riduzione del numero degli impianti autorizzati per l'annualità 2011" (si è riportato ancora il testo del citato decreto direttoriale).

In altri termini, la Commissione Europea lamentava che la quota di 120 ton. fosse insufficiente a garantire la sostenibilità economica delle tonnare fisse. Proprio in ragione di questi rilievi, il piano di pesca fu modificato, riducendo le tonnare autorizzate alla pesca e, soprattutto, aumentando il contingente di pesca assentito, che è stato portato a 140 ton.

Dalla vicenda ora brevemente ricordata si deduce che il Ministero, nel predisporre il decreto per la campagna di pesca del 2012, ha totalmente dimenticato i rilievi già svolti dalla Commissione Europea due anni prima, riducendo il contingente di pesca destinato alle tonnare fisse addirittura al di sotto della quota che suscitò l'intervento critico della Commissione medesima. Tanto, con l'inosservanza del principio di sostenibilità economica dell'impresa ittica e la conseguente violazione dei sopra citati parametri (anche interposti) di legittimità costituzionale.

Per le medesime ragioni, si deve rilevare che il Ministero, con il decreto impugnato, ha esercitato competenze riservate alla Regione Sardegna dagli artt. 3 e 6 dello Statuto dal d.P.R. 24 novembre 1965, n. 1627 e dal d. lgs. 6 febbraio 2004, n. 70, nonché dagli artt. 3, 117 e 119 Cost. anche in ispregio al principio di non discriminazione e pari trattamento tra i diversi sistemi di pesca.

Come si è visto, infatti, il decreto impugnato ha enormemente privilegiato le imbarcazioni tonniere a sistema "Circonazione PS", per esse solo prevedendo una quantità di pescato riservato in grado di garantire la sostenibilità socio-economica dell'impresa armatrice. Con la conseguenza dell'ulteriore illegittimità del decreto gravato.

8.- Violazione del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5, 117 e 119 Cost., degli artt. 3 e 6 della 1. cost. n. 3 del 1948, recante "Statuto speciale per la Sardegna", del d.P.R. 24 novembre 1965, n. 1627, del d. lgs. 6 febbraio 2004, n. 70, degli artt. 3, 9, 117 e 119 Cost., in relazione al Regolamento del Consiglio UE 6 aprile 2009, n. 302, alla Convenzione internazionale per la conservazione dei tonnididi dell'Atlantico, ratificata in forza della I. 4 giugno 1997, n. 169, e alla Raccomandazione 10-04 della Commissione Internazionale per la conservazione dei tonnididi dell'Atlantico (ICCAT). Come si è visto in narrativa, il decreto in esame, nel ripartire le quote tra i vari sistemi di pesca, fa riferimento alla Raccomandazione n. 10-04 dell'ICCAT, la cui applicabilità per la stagione di pesca 2012 è stata confermata dalla 22a sessione ordinaria dell'ICCAT medesimo. Il decreto, però, ha assegnato al sistema delle tonnare fisse una quota estremamente esigua del totale ammissibile di cattura nazionale, pari al 6,71%.

In questo modo, il Ministero non ha tenuto in debito conto che la regolamentazione internazionale e comunitaria della pesca al Tonno Rosso determina un evidente favor per l'utilizzo del sistema delle "Tonnare fisse (TRAP)".

La preferenza per il sistema di pesca della tonnara fissa deriva dal fatto che essa è maggiormente selettiva sia sulla taglia degli animali pescati, sia sulle stesse specie oggetto della banchina di pesca. Essa, di conseguenza, si coniuga con le finalità di tutela ambientale e di ricostituzione della fauna ittica che sono alla base, come si è visto, della regolamentazione internazionale e comunitaria della pesca al tonno rosso.

Queste qualità del sistema di pesca tramite tonnara fissa non debbono certo essere dimostrate dinanzi codesta Ecc.ma Corte costituzionale, essendo fatto notorio ai sensi dell'art. 115, comma 2, cod. proc. civ. In ogni caso, tanto si desume da plurimi, convergenti e inequivoci elementi della legislazione e della prassi amministrativa di settore.



Valga il vero:

i) sia il Regolamento del Consiglio UE 6 aprile 2009, n. 302, sia la menzionata Raccomandazione n. 10-04 dell'ICCAT, dettano un intero corpus di disposizioni intese a limitare e controllare la pesca effettuata con le navi tonniere, in particolare con il sistema a "Circeuazione (PS)", insistendo su cautele che non vi sono per il sistema a "Tonnara fissa (TRAP)";

ii) in particolare, la Raccomandazione ICCAT n. 10-04, ai parr. 28 e seguenti, fissa il limite minimo di taglia delle specie pescate a 30 Kg., con l'eccezione di "catture incidentali" effettuate da navi tonniere. Per le tonnare, invece, tale eccezione non si rende necessaria, proprio perché esse garantiscono sistemi di pesca selettivi sulla taglia;

iii) ancora, l'art. 7 del cit. Reg. U.E. n. 302 del 2009 definisce il periodo annuale in cui è consentita la pesca al tonno rosso, introducendo periodi di divieto della pesca molto restrittivi per tutti i sistemi di pesca eccezion fatta per le tonnare, proprio in ragione del fatto che si tratta di un sistema a minor impatto ambientale e che si svolge, sia per tradizione secolare che per ragioni tecniche, in periodi limitati dell'anno;

iv) il sistema di pesca con la tonnara fissa è retaggio di una tradizione secolare, che ha uno straordinario valore storico-culturale e che, ad oggi, si risolve anche in un'attrazione turistica per le zone costiere. Il principio di tradizionalità nell'esercizio dell'attività di pesca al tonno è riconosciuto anche nello stesso decreto impugnato. Tuttavia, come si è visto, in esso si privilegia la pesca con il sistema a "Circeuazione (PS)", nonostante questo manchi del particolare valore storico-culturale che caratterizza le tonnare fisse;

vi) entrambi i dd. mm. 14 aprile 2005 e 20 settembre 2007 ricordano, nei rispettivi preamboli, "il basso sfruttamento delle risorse attraverso il sistema tonnara fissa, e per contro la sempre maggiore valenza turistica sotto il profilo socio-economico della medesima attività", specie rispetto al sistema a "Circeuazione (PS)", che risulta maggiormente sfuggente ai controlli sulle modalità e la quantità di pesca, meno selettivo rispetto alle specie bersaglio e rispetto alla taglia degli esemplari catturati;

vii) con il Regolamento (CE) n. 530/2008 della Commissione del 12 giugno 2008, "che istituisce misure di emergenza per quanto riguarda le tonniere con reti a circeuazione dedite alla pesca del tonno rosso nell'Oceano Atlantico. ad est di 45° di longitudine O, e nel Mar Mediterraneo", sono state adottate misure di emergenza necessitate dalla accertata sovraccapacità delle navi tonniere a circeuazione, ritenute responsabili del rapido esaurimento del totale ammissibile di cattura di tonno nell'Atlantico Orientale e del Mediterraneo. Nei considerando 6 e 7 del cit. Regolamento si affermava che "le possibilità di pesca del tonno rosso [...] nel Mar Mediterraneo, assegnate alle tonniere con reti a circeuazione battenti bandiera della Grecia, della Francia, dell'Italia, di Cipro e di Malta o immatricolate in tali paesi, si considerano esaurite il 16 giugno 2008" e che "la capacità di cattura giornaliera di una singola tonnara con reti a circeuazione è talmente elevata che il livello di cattura autorizzato può essere raggiunto o superato molto rapidamente". Per tali motivi la Commissione, con il citato regolamento, vietò il proseguimento della campagna di pesca al Tonno rosso da parte delle sole navi tonniere con reti a circeuazione.

Alla luce di quanto ricordato, in una con le competenze regionali garantite dagli artt. 3 e 6 dello Statuto, dal d.P.R. n. 1627 del 1965 e dal d. lgs. n. 70 del 2004 (entrambi in sede di attuazione statutaria), nonché dagli artt. 117 e 119 Cost., il decreto in esame viola anche il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., in combinato disposto con l'art. 9 Cost., anche in relazione al Regolamento del Consiglio UE 6 aprile 2009, n. 302, alla Convenzione ICTA e alla Raccomandazione 10-04 dell'ICCAT, dato che, pur asserendo di perseguire il fine della conservazione e della tutela della fauna marina, ostacola e osteggia il sistema di pesca maggiormente compatibile con l'ambiente.

### *Istanza di sospensione cautelare*

La ricorrente chiede, infine, che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia adottare ogni misura cautelare idonea alla tutela interinale delle attribuzioni regionali e, in ogni caso, voglia sospendere l'efficacia del decreto impugnato.

Quanto al fumus, si rimanda ai motivi di ricorso già enunciati *supra*. In ogni caso, si osserva che l'usurpazione delle competenze regionali in materia di pesca e l'assenza dell'intesa con la Regione ricorrente sono elementi che possono essere accertati già ad un sommario esame della questione.

Quanto al *periculum*, si sottolinea quanto segue.

Come si è potuto desumere dalla sintesi del sistema di regolazione della pesca al Tonno Rosso, la ripartizione dei TAC avviene, a livello internazionale, comunitario e, infine, nazionale anno per anno.

Ciò considerato, appare di immediata evidenza il pregiudizio grave ed irreparabile arrecato dal decreto impugnato agli interessi della ricorrente. In ragione del fatale esaurirsi della stagione di pesca 2012 nelle more del presente giudizio, la Regione non avrà più modo o occasione di esercitare le proprie attribuzioni costituzionali al fine di regolamentare la pesca al tonno rosso nell'anno in corso. A questo proposito si deve ricordare che l'attività di pesca della tonnara fissa non avviene nel corso dell'intero anno solare, ma, in ragione dell'attraversamento del mare antistante alle coste



sarde da parte dei banchi di tonni, solamente tra la primavera e l'estate di ogni anno. Tale circostanza aggrava il profilo dell'irreparabilità del danno che incombe sulla Regione, sull'industria ittica regionale e sulle comunità locali.

Ciò premesso, appare evidente che la "comparazione degli opposti interessi" - criterio adottato dal TAR del Lazio nelle ordinanze menzionate in narrativa - giustifica la maggiore tutela per la pesca con il sistema a tonnara fissa rispetto agli altri metodi di cattura, anche perché, come ben indicato nel cit. Regolamento (CE) n. 530/2008 della Commissione del 12 giugno 2008, al considerando n. 7, "la capacità di cattura giornaliera di una singola tonniere con reti a circuizione è talmente elevata che il livello di cattura autorizzato può essere raggiunto o superato molto rapidamente".

Né rileva, qui, l'integrità del contraddittorio vagliato dal TAR nel rigettare l'istanza cautelare, atteso che esso è, nel giudizio per conflitto, per definizione completo con la presenza degli Enti interessati.

Non basta. Il cattivo esito della stagione di pesca 2012, che andrebbe a sommarsi ai danni già maturati nelle passate stagioni, nelle quali si è verificato un continuo abbassamento della quantità di pescato riservata alle tonnare fisse (si veda la tabella di cui all'allegato C del decreto impugnato) comprometterebbe senza rimedio l'industria della pesca al tonno nella Regione Sardegna, che ricopre estrema importanza per l'economia regionale e, in particolare, per la zona sud-occidentale dell'Isola, con la conseguente perdita di posti di lavoro in un'area già gravemente interessata da una profonda crisi economica (a questo proposito si produce il Verbale della seduta del 23 marzo 2012 del Consiglio Provinciale di Carbonia-Iglesias, in cui, tra l'altro, si è dato conto del fatto che la quantità di 120 ton. di pescato è "del tutto insufficiente per rendere remunerativa l'attività dei tre stabilimenti esistenti e quindi inidonea a garantire le unità lavorative esistenti", come pure del fatto che, come "conseguenza immediata" dell'adozione del decreto impugnato si è verificato "il licenziamento di cinquanta lavoratori").

Per quanto concerne il cit. d. m. 23 maggio 2012, si deve sottolineare che esso non è assolutamente soddisfacente delle censure sin qui formulate, per il semplice motivo che, come si è visto, esso nulla innova quanto all'intero contingente assegnato al sistema di pesca delle tonnare fisse, elemento che è stato determinato unilateralmente dal Ministero, pretermesse le competenze attribuite alla ricorrente dallo Statuto e dalle più volte citate norme di attuazione.

Che tale decreto non sia risolutivo del contenzioso aperto con la Regione è indicato anche dalla cit. Nota assessore 31 maggio 2012, prot. n. 834/GAB, in cui la ricorrente è tornata nuovamente a chiedere "un aumento della quota non divisa prevista dal D.M. n. 5595 del 3 aprile 2012, con correlativa diminuzione delle quote dedicate alla pesca sportiva/ricreativa e soprattutto della quota assegnata al sistema della circuizione". Non alterando, pertanto, la sostanza della disposizione censurata, non deve essere oggetto di impugnazione.

*P.Q.M.*

*la Regione autonoma della Sardegna, come sopra rappresentata e difesa, chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia:*

*dichiarare che non spettava allo Stato, e per esso al Ministro delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, adottare, in violazione del principio di leale collaborazione fra lo Stato e le Regioni, degli artt. 3 e 6 della l. cost. 26 febbraio 1948, n. 3, recante "Statuto speciale per la Sardegna", degli artt. 1 e 2 del d.P.R. 24 novembre 1965, n. 1627, recante Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna in materia di pesca e saline sul Demanio marittimo e nel mare territoriale", dell'art. 1 del d. lgs. 6 febbraio 2004, n. 70, recante "Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Sardegna concernenti il conferimento di funzioni amministrative alla Regione in materia di agricoltura", degli artt. 3, 5, 117, e 119 della Costituzione, anche in riferimento all'art. 4, comma 2, del Regolamento del Consiglio dell'U.E. 6 aprile 2009, n. 302, al Regolamento del Consiglio dell'U.E. 17 gennaio 2012, n. 44, alla Convenzione internazionale per la conservazione dei tonnidi dell'Atlantico, ratificata in forza della l. 4 giugno 1997, n. 169, alla Raccomandazione 10-04 della Commissione Internazionale per la conservazione dei tonnidi dell'Atlantico (ICCAT), all'art. 3 del d. lgs. n. 154 del 2004, il decreto 3 aprile 2012, recante "Ripartizione della quota complessiva di cattura del tonno rosso per la campagna di pesca 2012", pubblicato in G.U. n. 117 del 21 maggio 2012 (12A05675);*

*conseguentemente e per l'effetto, annullare il menzionato decreto;*

*in via cautelare, sospendere l'impugnato decreto nelle more del definitivo pronunciamento nel merito.*

Roma - Cagliari, addì 7 giugno 2012

*Avv. Tiziana Ledda - Avv. Prof. Massimo Luciani*



## N. 129

*Ordinanza del 7 maggio 2012 emessa dal G.U.P. del Tribunale di Ancona  
nel procedimento penale a carico di Bugaro Giacomo contro Natalini Armando*

**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Marche - Esercizio venatorio da appostamento fisso e temporaneo - Previsione che gli appostamenti fissi di caccia autorizzati dalle Province in conformità alle disposizioni della legislazione venatoria aventi determinate caratteristiche dimensionali non siano soggetti al rilascio dei titoli abilitativi edilizi - Contrasto con i principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale in materia - Violazione della competenza legislativa concorrente statale in materia di governo del territorio - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento penale.**

- Legge della Regione Marche 5 gennaio 1995, n. 7, art. 31, comma 1, terzo periodo, lett. c), come modificato dall'art. 22 della legge della Regione Marche 15 novembre 2010, n. 16 e dall'art. 18 della legge della Regione Marche 28 dicembre 2010, n. 20.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. l), e terzo.

## IL TRIBUNALE

Norme interessate: art. 31 comma I, terzo periodo lett. C) della legge regionale Marche 5.1.1995 n. 7, come modificato dalle leggi regionali n. 16 e n. 20 del 2010 in relazione all'art. 117 comma 2 lett. L) e comma 3 della Costituzione.

Visto il procedimento indicato in epigrafe a carico di:

1 - Bugaro Giacomo, nato ad Ancona il 30/06/1969, ivi residente in via Toti n. 1, elettivamente domiciliato in Ancona, P.zza Plebiscito n. 55, contro l'avv. Maurizio Barbieri;

2 - Natalini Armando, nato a Polverigi il 16/02/1960, residente a Chiaravalle via Galilei n. 11;

Imputati entrambi, per i reati di cui:

a) agli artt. 110, 81, 1° co., C.P., 44 c. 1 lett. c) d.P.R. n. 380/2001, 181 d.lgs. n. 42/2004, perché, previo accordo e in concorso tra loro, il primo quale esecutore, il secondo quale responsabile dell'Area Gestione del Territorio del Comune di Chiaravalle, in assenza del permesso di costruire e della autorizzazione paesaggistica, realizzavano e/o consentivano di realizzare, sul terreno identificato catastalmente al foglio 15 mappale 17 e 24 del comune di Chiaravalle, sottoposta a vincolo ambientale ai sensi del citato T.U. in quanto sito nella fascia di rispetto del Fiume Esino, le seguenti opere:

1. un invaso di acque finalizzato alla caccia delle dimensioni di m 75×140 circa per uno sviluppo di mq 10.500,00 circa;

2. un argine di altezza variabile fino ad un massimo di m. 2,00 rispetto alla quota originaria; per il contenimento delle acque;

3. nella parte centrale un capanno per la caccia in seminterrato con struttura tamponante e copertura in elementi metallici delle dimensioni di m 2,60×5,20 ed altezza m 2,60 con portico anteriore con struttura in legno e copertura in onduline delle dimensioni di m. 1,60×2,55 ed altezza pari al capanno principale;

4. nell'angolo direzione autostrada un appostamento seminterrato con struttura in legno e copertura in onduline delle dimensioni di m. 2,00×3,00 ed altezza m. 2,00;

5. una condotta interrata per l'adduzione dell'acqua all'invaso fino al pozzo sulla corte della vecchia casa colonica preesistente;

Acc. in Chiaravalle il 22.11.2010.

Il solo Natalini:

b) reato p. e p. dagli artt. 81, 323, 361 c.p., perché, nella qualità di cui sub a), allo scopo di consentire al Bugaro l'indebito vantaggio patrimoniale consistente nella possibilità di effettuare la caccia (avente ad oggetto patrimonio indisponibile dello Stato) da luoghi non consentiti, essendo stato posto a conoscenza con comunicazione dello stesso Bugaro in data 3.6.2010, della prossima effettuazione delle opere abusive pure descritte sub a), ometteva qualsiasi controllo sulle stesse, e, pur essendo stato notiziato in data 28.9.2010 della sussistenza delle opere abusive preannunciate, ometteva di inoltrare qualsiasi comunicazione di notizia di reato alle autorità competenti.

Avvenuto tra il 3.06.2010 e il 15.11.2010 in Chiaravalle.



Persona offesa sindaco pro-tempore comune di Chiaravalle.

Parte civile WWF Italia, via Po n. 25 - Roma.

Osserva nell'ambito del procedimento sopra indicato, a seguito della richiesta di rinvio a giudizio trasmessa in data 25.2.12 dall'ufficio di Procura, veniva fissata — dopo un rinvio dell'udienza del 16.4.12 disposto per difetti di notifiche — l'odierna udienza preliminare, in esito alla quale entrambi gli imputati venivano rinviati a giudizio per il reato di cui all'art. 181 d.lgs. 42/04 e, limitatamente alle condotte descritte ai punti nn. 1, 2 e 5, per il reato di cui all'art. 44 c.1 lett. c) d.P.R. n. 380/2001, il solo Natalini anche per i reati di cui agli artt. 323, 361 c.p., come meglio indicato in epigrafe.

Con memoria depositata in data 3.5.12, cui il P.M. di udienza si riportava nel corso delle odierne conclusioni, l'Ufficio di Procura avanzava richiesta di dichiarazione di rilevanza e non manifesta infondatezza, nel senso di cui si dirà ed in relazione all'art. 117 della Costituzione, della questione di legittimità costituzionale della legge regionale Marche n. 7 del 5.1.1995, così come modificata dalle leggi regionali n. 16 e n. 20 del 2010.

La questione prospettata merita accoglimento.

Deve innanzitutto premettersi che la questione di legittimità costituzionale viene da questo Giudice prospettata solo con riferimento alle condotte descritte ai punti nn. 3 e 4 del capo di imputazione sub *a*) ed in relazione al solo art. 44 comma 1 lett. c) d.P.R. n. 380/2001, in quanto solo in relazione ad esse da ritenersi rilevante, trattandosi di fattispecie cui, per quanto si dirà di seguito, la legislazione regionale ha sottratto rilievo penale.

Infatti, le modifiche alla legislazione regionale in materia di appostamenti di caccia, riverberano direttamente effetti sulla fattispecie di cui all'art. 44 lett. c) d.P.R. n. 380/01 (realizzazione di appostamento fisso di caccia senza permesso di costruire), nella fattispecie al vaglio di questo Giudice riguardanti, dunque, le sole ipotesi descritte ai punti nn. 3 e 4 (si ribadisce che quanto alle condotte descritte ai punti nn. 1, 2 e 5 gli imputati sono stati rinviati a giudizio non ritenendosi che la legislazione regionale abbia operato la «parziale depenalizzazione» anche delle fattispecie ivi descritte, relative alla costruzione di un invaso di acque di circa mq 10.500, di un argine di altezza sino a m. 2 per il contenimento delle acque stesse e di una condotta interrata per l'adduzione dell'acqua). Dunque, la parziale depenalizzazione ad opera della legge regionale non può non ritenersi che inerire la costruzione del capanno per la caccia in seminterrato e dell'appostamento seminterrato, opere compiutamente descritte ai punti nn. 3 e 4 del capo di imputazione sub *a*).

La legge regionale n. 7 del 1995 (in particolare, per quel che qui interessa, l'art. 31) è stata oggetto di due successive e ravvicinate modifiche, ad opera dapprima dell'art. 22 della l.r. 15.11.2010 n. 16, poi dell'art. 18 della l.r. 28.12.2010 n. 20.

Con la legge n. 16 è stato dapprima aggiunto l'inciso, sotto riportato in grassetto: «Gli appostamenti fissi di caccia autorizzati dalle Province in conformità alle disposizioni della legislazione venatoria non sono soggetti alle prescrizioni normative previste dalla l.r. 34/1992 e non sono soggetti, altresì, al rilascio dei titoli abilitativi edilizi previsti dalle normative vigenti, purché conformi ai limiti dimensionali e alle modalità costruttive fissati dalla Giunta regionale»; modifica vigente a decorrere dal 19.11.2010.

Poi, con la successiva legge n. 20 il comma così veniva modificato (sempre in grassetto): «Gli appostamenti fissi di caccia autorizzati dalle Province in conformità alle disposizioni della legislazione venatoria non sono soggetti alle prescrizioni normative previste dalla l.r. 34/1992 e non sono soggetti, altresì, al rilascio dei titoli abilitativi edilizi previsti dalle normative vigenti, purché abbiano le seguenti dimensioni:

*a*) appostamento fisso alla minuta selvaggina, di norma collocato a terra, avente dimensioni non superiori a 9 mq;

*b*) appostamento fisso per colombacci costituito da un capanno principale collocato a terra o su alberi o traliccio artificiale con dimensioni non superiori a 9 mq per ciascun capanno principale o secondario;

*c*) appostamento fisso per palmipedi e trampolieri costituito da un capanno collocato in prossimità dell'acqua, sugli argini di uno specchio d'acqua o prato soggetto ad allagamento le cui dimensioni non possono superare complessivamente i 20 mq.»; modifica vigente dal giorno 1.1.2011.

Le due modifiche legislative, di cui l'ultima, in relazione al dettato normativo di cui alla lett. *c*) descrittiva in modo perfettamente coincidente la fattispecie al vaglio di questo Giudice, sono divenute vigenti (rispettivamente, come detto, il 19.11.2010 ed il 1.1.2011) in un momento in cui il reato di cui all'art. 44 lett. *c*) si era già consumato.

Se è vero infatti che nel capo di imputazione si legge «Accertato in data 22.11.2010», è altrettanto pacifico, in base agli atti, che le opere risultano ultimate in epoca antecedente, senz'altro entro il settembre 2010.



Tuttavia deve ritenersi che tale normativa regionale, di natura extrapenale, anche laddove volesse considerarsi successiva alla consumazione del reato, abbia incidenza in termini di astratta configurabilità del reato medesimo, trattandosi di norma successiva favorevole applicabile ai fatti pregressi in base all'art. 2, comma 4, c.p.

Va a questo punto valutata la questione della non manifesta infondatezza della legittimità costituzionale dell'intervento normativo regionale.

Come noto, unanime giurisprudenza, anche costituzionale, e dottrina maggioritaria hanno sempre sostenuto che in materia penale la potestà legislativa spetti esclusivamente allo Stato.

Con la nota modifica del titolo V della Costituzione risalente al 2001, peraltro, il tema sembra aver raggiunto una definitiva soluzione: l'art. 117 c. 2 lett. L) Cost. stabilisce infatti espressamente che lo Stato ha potestà legislativa esclusiva nella materia dell'ordinamento penale, non potendosi ritenere, evidentemente, ammissibile che uno stesso comportamento sia sanzionato penalmente in una certa Regione e non in un'altra, essendo il bene in gioco, da una parte, quello della libertà personale, dall'altra, quello, pure rilevante, di volta in volta tutelato dal precetto penale.

La Corte costituzionale — nell'interpretazione del principio della riserva di legge in materia penale, posto dall'art. 25 c. 2 Cost. — ha infatti costantemente affermato il «monopolio» del legislatore statale, fondando tale posizione su un'esegesi del complessivo sistema costituzionale che disvela la statualità del ramo penale del diritto in ogni vicenda costitutiva o estintiva della punibilità.

È stato evidenziato, in particolare, che (cfr sentenza n. 487 del 25.10.89 riferita a disposizioni legislative della Regione Siciliana incidenti sul regime di condono edilizio posto dall'art. 31 della L. 47/1985):

a) la scelta circa le restrizioni dei beni fondamentali della persona è così impegnativa che non può non essere di pertinenza dello Stato;

b) la riserva di competenza alla legge statale è anche una conseguenza della necessità che vi siano in tutto il territorio nazionale condizioni di eguaglianza nella fruizione della libertà personale, pena la violazione dell'art. 3 Cost.;

c) un eventuale pluralismo di fonti regionali penali contrasterebbe con il principio dell'unità politica dello Stato.

La Consulta dunque, in coerenza con tali principi, ha più volte censurato leggi regionali comunque incidenti sul sistema penale, in senso cioè favorevole o contrario al reo.

È parimenti evidente che non è possibile per le Regioni «aggirare» la potestà esclusiva statale attraverso «modifiche mediate» della fattispecie penale, ossia intervenendo (per stare alla materia urbanistica) con disciplina amministrativa «di favore» (così determinando una parziale «depenalizzazione»), ovvero con disciplina più rigorosa (così, viceversa, ampliando l'area del penalmente rilevante).

In entrambi i modi, di fatto, il risultato sarebbe quello di una diretta incidenza legislativa regionale nel diritto penale, in senso meno punitivo ovvero maggiormente punitivo: il che è ora chiaramente vietato dal precetto costituzionale sopra richiamato.

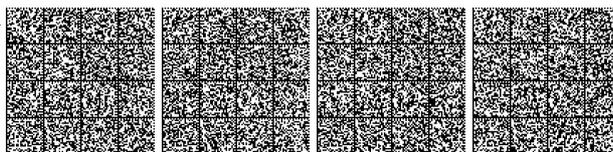
Deve escludersi, pertanto, in ossequio al principio di legalità, che la scelta di criminalizzare o meno una certa condotta possa attribuirsi alla Regione, consentendo l'opzione fra attrarre o meno una certa attività al regime del permesso di costruire.

Non a caso il legislatore statale, con intervento coevo a quello di modifica costituzionale, ha inteso precisare i rapporti tra interventi regionali e area penale.

Infatti, proprio il d.P.R. 6.6.2001 n. 380 (Testo unico in materia edilizia, che funge da legge-cornice in relazione alla concorrente potestà normativa regionale: cfr: ancora art. 117 Cost., che al comma 3 tra le varie materie indica anche quella del governo del territorio) detta in tal senso una disciplina inequivocabile:

a) l'art. 10, comma 3 del t.u. edilizia consente alle Regioni l'esercizio di una flessibilità normativa nella direzione di ampliare l'area applicativa del permesso di costruire; ma tale ampliamento, proprio per evitare la creazione di nuove ipotesi «regionali» assistite da sanzione penale, testualmente «non comporta l'applicazione delle sanzioni di cui all'art. 44»; ed è appena il caso di rilevare che, coerentemente, il testo unico non prevede per le Regioni la possibilità opposta, ossia quella di individuare interventi sottratti al regime del permesso di costruire;

b) in parallelo, ed ai sensi dell'art. 22, comma 4, del t.u. edilizia, le Regioni (a statuto ordinario) possono, con legge, ampliare o ridurre l'ambito applicativo della denuncia di inizio dell'attività (D.I.A.), con la specificazione che gli ampliamenti o le riduzioni delle categorie sottoposte dalla legge statale alla c.d. «SUPERDIA» (art. 22 c. 3 t.u. edilizia) non incidono, però, sul regime delle sanzioni penali (come infatti è noto la realizzazione di interventi edilizi ai sensi dell'art. 22 c. 3 è presidiata da sanzione penale: art. 44, c. 2-bis t.u. edilizia) che alla sola normativa statale si correlano, in considerazione dei ridetti limiti posti dalla Costituzione alla potestà legislativa regionale.



Le legge regionale in parola, dunque, appare in contrasto con l'art. 117, c. 2, lett. L) Cost.

Di recente, proprio in relazione a casi del tutto analoghi a quello in esame (legge regionale che sottrae un intervento al regime del permesso di costruire) la Corte di cassazione ha inoltre avuto modo di precisare che «in materia urbanistica, le disposizioni introdotte da leggi regionali devono rispettare i principi generali stabiliti dalla legislazione nazionale, e conseguentemente devono essere interpretate in modo da non collidere con i detti principi» (Cass. pen. Sez. 3, n. 2017 del 25/10/2007, Rv. 238555; Cass. pen. Sez. 3, n. 33039 del 15/06/2006, Rv. 234935; Cass. pen. Sez. 3, n. 24201 del 25/05/2005, Rv. 231948).

Si nota qui un ulteriore e concorrente approccio alla questione di cui si tratta: il problema cioè riguarda non soltanto il tema della potestà legislativa statale esclusiva (la materia penale), ma anche quello della potestà legislativa concorrente (art. 117 c. 3 Cost.: nel nostro caso, il governo del territorio).

Riguardando la questione dal punto di vista della materia del «governo del territorio», infatti, tutte le volte che alla normativa regionale possa essere data un'interpretazione costituzionalmente orientata, in armonia con i «principi fondamentali della materia» delineati dalla legge-quadro statale, non sarà necessario da parte del giudice sollevare la questione di costituzionalità della legge regionale, per contrasto con la legge-cornice, con riferimento alla violazione dell'art. 117 c. 3 Cost. Deve evidenziarsi, circa la possibilità di intervento della Consulta sulla costituzionalità di una legge regionale proprio in materia edilizia e con specifico riferimento a previsioni regionali di interventi senza permesso di costruire in violazione della legge-quadro statale, la recente Corte cost. 21.11.2011 n. 309, secondo la quale «sono principi fondamentali della materia le disposizioni che definiscono le categorie di interventi, perché è in conformità a queste ultime che è disciplinato il regime dei titoli abilitativi, con riguardo al procedimento e agli oneri, nonché agli abusi e alle relative sanzioni, anche penali. L'intero corpus normativo statale in ambito edilizio è costruito sulla definizione degli interventi, con particolare riferimento alla distinzione tra le ipotesi di ristrutturazione urbanistica, di nuova costruzione e di ristrutturazione edilizia cosiddetta pesante, da un lato, e le ipotesi di ristrutturazione edilizia cosiddetta leggera e degli altri interventi (restauro e risanamento conservativo, manutenzione straordinaria e manutenzione ordinaria), dall'altro. La definizione delle diverse categorie di interventi edilizi spetta, dunque, allo Stato». Sulla base di tali premesse, veniva dichiarata incostituzionale una disposizione della legge Lombardia 11.3.2005 n. 12 nella parte in cui escludeva l'applicabilità del limite della sagoma alle ristrutturazioni edilizie mediante demolizione e ricostruzione.

Né vi sarà contrasto con l'art. 117 c. 2 lett. L) Cost., poiché a quell'interpretazione seguirà un regime amministrativo non difforme da quello previsto dalla normativa statale, con persistente configurabilità della sanzione penale.

Venendo alla norma in esame (art. 31 c. 1, terzo periodo, legge regionale Marche 5.1.1995 n. 7, come modificato dalle leggi regionali n. 16 e n. 20 del 2010) questa appare insuscettibile di interpretazione «conservativa», trattandosi di norma che, in modo perentorio, sottrae al regime del permesso di costruire gli appostamenti fissi di caccia con determinate caratteristiche.

Di conseguenza si impone l'eccezione di incostituzionalità di detta norma, per contrarietà sia all'art. 117, comma 2 lett. L) Cost., sia al comma 3 del medesimo articolo, in quanto la legge regionale da una parte determina un'area di penale irrilevanza in contrasto con il «monopolio statale» della materia penale, dall'altra viola i «principi fondamentali della materia» previsti dalla normativa statale all'art. 3 c. 1 lett. e) ed all'art. 10 d.P.R. 6.6.2001 n. 380.

La questione deve poi ritenersi senz'altro rilevante, poiché dall'applicazione della norma censurata discende la decisione del presente procedimento: ove si ritenesse conforme a Costituzione l'intervento normativo regionale che qui si censura, ne conseguirebbe dichiaratoria di non doversi procedere per intervenuta modifica di norma extrapenale, favorevole al reo.

Appare senz'altro rilevante procedere alla qualificazione degli interventi edilizi — si rammenta i soli descritti ai punti nn. 3 e 4 del capo di imputazione sub a) — al fine di accertare la commissione del reato contestato: intervento che in base alla normativa statale è soggetto a permesso di costruire trattandosi di opere non precarie implicanti trasformazione edilizia del territorio, mentre in base alla normativa regionale sarebbero sottratti al regime autorizzatorio: entrambi gli interventi edilizi di cui si discute rientrano infatti nell'ipotesi di cui all'art. 31, comma 1, lett. e), della legge regionale n. 7 del 1995 e succ. mod., trattandosi di manufatti che non superano il limite dimensionale di 20 mq. D'altra parte che si tratti di intervento che di norma è soggetto a permesso di costruire si desume dalle stesse modifiche legislative regionali di cui si discute, che appunto stabiliscono una deroga a quella che — evidentemente — è regola generale.

La questione è inoltre rilevante avendo la Corte costituzionale affermato con numerose pronunce che il principio di legalità in campo penale non preclude lo scrutinio di costituzionalità, anche *in malam partem*, delle c.d. norme penali di favore, ossia delle norme che stabiliscono, per determinati soggetti o ipotesi, un trattamento penalistico più favorevole di quello che risulterebbe dall'applicazione di norme generali o comuni; e ciò per «l'includibile esigenza di evitare la



creazione di zone franche dell'ordinamento» (v. ad es. Corte cost. 23 novembre 2006, n. 394, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune parti della legge n. 61 del 2004 in materia di reati elettorali): laddove la legge regionale Marche in oggetto determina appunto «una zona franca» per la realizzazione di determinati appostamenti fissi di caccia senza permesso di costruire.

La questione è altresì non manifestamente infondata.

La materia penale è attribuita dal legislatore costituzionale alla competenza esclusiva statale: come sopra ampiamente argomentato, la disposizione della legge regionale in disamina si pone in contrasto con tale precetto.

L'edilizia rientra inoltre, in base a consolidata giurisprudenza costituzionale, nell'ambito della materia del «governo del territorio», di competenza concorrente. La normativa statale di cui agli artt. 3 c. 1 lett. e) e 10 d.P.R. 6.6.2001 n. 380 reca la definizione di intervento edilizio e costituisce principio fondamentale non derogabile dal legislatore regionale. Costituisce altresì principio fondamentale quello specificamente indicato al comma 3 del citato art. 10, in base al quale è precluso alle Regioni individuare con legge ulteriori interventi che non siano sottoposti al rilascio del permesso di costruire.

La censurata normativa regionale, come appena visto, disciplina in modo derogatorio una determinata tipologia di intervento che in base alla normativa statale sarebbe invece soggetta ad autorizzazione, determinando di fatto la sottrazione di alcune specifiche ipotesi alla sanzione penale.

Per questi motivi, visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87: deve dichiararsi rilevante e non manifestamente infondata, nei sensi di cui in motivazione e in relazione all'art. 117 c. 2 lett. L) e comma 3 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 31 c. 1, terzo periodo, lett. c) della legge regionale Marche 5.1.1995 n. 7, come modificato dalle leggi regionali n. 16 e n. 20 del 2010, nella parte in cui stabilisce che gli appostamenti fissi di caccia autorizzati dalle Province in conformità alle disposizioni della legislazione venatoria, ed aventi le caratteristiche dimensionali ivi riportate, non sono soggetti al rilascio dei titoli abilitativi edilizi, norma da ritenere in contrasto con i principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale in materia di governo del territorio e, dunque, in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., nonché in violazione diretta dell'art. 117 c. 2 lett. L) Cost. intervenendo illegittimamente sulla materia penale.

Si impone pertanto la rimessione degli atti alla Corte costituzionale.

*P. Q. M.*

*Visti gli artt. 31 comma I, terzo periodo lett. C) della legge regionale Marche 5.1.1995 n. 7, (come modificato dall'art. 22 della legge regionale Marche n. 16 del 15.11.2010 e dall'art. 18 della legge regionale Marche n. 20 del 28.12.2010); art. 1 L. Cost. 9/2/1948 e 23 L. 11/3/1953 n. 87.*

*Accoglie la questione di legittimità costituzionale dell'art. 31 legge regionale Marche n. 7 del 1995 così come modificato dall'art. 22 della l.r. Marche 15.11.2010 n. 16 e dall'art. 18 della l.r. Marche 28.12.2010 n. 20.*

*Per contrarietà all'art. 117 comma II lett. L) e comma III della Costituzione.*

*Sospende il procedimento in corso limitatamente ai punti nn. 3 e 4 di cui al capo di imputazione sub a) in relazione al solo art. 44 comma I lett. e) d.P.R. n. 380/2001.*

*Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Ordina la notificazione della presente ordinanza al Presidente della Giunta regionale delle Marche e la sua comunicazione al Presidente del Consiglio regionale delle Marche.*

*Manda la Cancelleria per gli adempimenti.*

Ancona, addì 7 maggio 2012

*Il giudice per l'udienza preliminare: ZAGOREO*



## N. 130

*Ordinanza del 17 gennaio 2012 emessa dal Tribunale di Trento  
nei procedimenti civili riuniti promossi da Mattana Luciano ed altri c/Provincia autonoma di Trento*

**Istruzione pubblica - Copertura delle cattedre e dei posti di insegnamento, che risultano effettivamente vacanti e disponibili entro la data del 31 dicembre, mediante il conferimento di supplenze annuali, in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale docente di ruolo - Conseguente successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato per il perseguimento da parte dell'Amministrazione datore di lavoro di uno scopo (il contenimento della spesa pubblica) non riconducibile ad una "finalità di politica sociale di uno Stato membro" secondo l'accezione desumibile dalla giurisprudenza della Corte di giustizia - Violazione di obblighi internazionali derivanti dal diritto comunitario.**

- Legge 3 maggio 1999, n. 124, art. 4, comma 1; legge della Provincia di Trento 7 agosto 2006, n. 5, art. 93, commi 1 e 2.
- Costituzione, artt. 11 e 117, primo comma, in relazione alla direttiva 28/06/1999/CE del 28 giugno 1999.

## IL TRIBUNALE ORDINARIO

Il giudice istruttore, in funzione di giudice unico, dott. Giorgio Flaim, ha pronunciato in data 17 gennaio 2012 la seguente ordinanza:

*Rilevato in fatto*

Con ricorsi depositati in data 3 ottobre, 14 ottobre e 18 ottobre 2011 Mattana Luciano, Periotto Maria, Guidotto Marco, Fichera Isabellina, Ognibeni Caterina, Tasso Elisa, Antonelli Emanuela, Bona Chiara, Brunel Fiorella, Dal Pont Gabriella, Tipoldi Giovanni, Oliari Viviana, Cerullo Antonio, Oriolo Antonella, Minei Angela, Fratta Assunta, Valle Ilenia, Vianello Giulio, Ceranelli Alessandra, Donatoni Marco, Colombini Serena, Eccli Michela, Sandri Mario, Prezzi Antonia, Berti Roberta, Rasera Chiara, Montelli Luisa, Huber Vera, Malalan Giuliana, Corigliano Saveria, Trainotti Ottilia, La Manna Teresa, Ciccarelli Sandra, Gualano Ruben, Sartori Angela, Fortugno Nicolina, Schwarz Emanuela, Dallago Annalisa, Salvato Sara, Di Gennaro Francesca, Marzadro Anna Giulia, Michelazzi Raffaella, Bellotti Giuseppe, Zandonai Beatrice, Tomedi Fabiola, Mazzini Francesca, Prosser Carolina, Sommadossi Giovanna, Garbuio Anna Maria, Regolini Marina, Fantini Katrin, Dal Farra Maria, Paltrinieri Marta, Petrillo Maria Lucia, Carli Nadia, Tardivo Antonella, Degliantonini Federico, Rossi Ezio, Aldrighettoni Cristina, Di Luoffo Antonella, Angelini Flavio, Trenti Cristina, Gionta Vaentina, Turbi Stefania, Miorelli Silvia, Miorelli Cecilia, Terzani Fiammetta, Rigotti Erika, Angelico Marilusi, Bonventre Maria Grazia, Cortese Mirko, Petterlin Paolo, Brendolise Renza, Gelmi Giordano, Cagol Nunzia, Ferrieri Monica, Casagrande Alessia, Sighel Maura, Debiasi Cristina, Pezzato Cinzia, Costantino Scirocco Iliaria, Cau Gabriella, Bongiovanni Maddalena, Taddia Emanuela, Scagliotti Cristina, Spinelli Maria Giovanna, Sicilia Giuseppina Giovanna, Braus Maia Cristina, Faccio Monica, Righi Angela, Artini Nicola, Facchini Michela, Lunz Marco, Catoni Francesca, Nordio Valentina, Zencher Valentina, Sartori Mariachiara, Maule Milena, Andreolli Francesca, Russo Antonietta, Soini Rosanna, Martinelli Paola, Scarasciullo Laura, Caliarì Clelia, La Greca Adua, Gaeta Marica, Pozzer Ruggero, Margherito Marilena, Caceffo Serena, Sank Sabine, Schilirò Anna Maria, Scerra Filippo, Ravanelli Federica, Marini Michele, Fiabane Pietro, Menapace Alessandra, Artini Graziella, Armani Michela, Pugliese Francesco, Mosna Alessandro, Longhi Magda, Pappalardo Silvia, Valletta Nikolas, Laguercia Leda Danielle, Salpietro Maria Catena, Antolini Mariachiara e Ficara Francesco - premesso di aver stipulato, o con il dirigente del servizio provinciale competente (in un primo tempo l'agenzia provinciale per l'istruzione denominata «sovrintendenza scolastica provinciale», successivamente il servizio per la gestione delle risorse umane della scuola e della formazione) o con il dirigente della singola istituzione scolastica, contratti di lavoro a tempo determinato ai sensi:

1) in un primo tempo della disciplina statale ex art. 4 l. 3.5.1999, n. 124, applicabile nel territorio della provincia di Trento anche successivamente all'entrata in vigore del d.P.R. 15.7.1988, n. 405 («Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di ordinamento scolastico in provincia di Trento») in forza della previsione ex art. 2 comma 7 dello stesso d.P.R. («Fino all'adozione delle leggi provinciali di cui al comma 3



e dei contratti collettivi provinciali di cui al comma 4, ovvero per quanto dagli stessi non disciplinato, al personale insegnante appartenente ai ruoli di cui al comma 2 e al personale docente supplente in servizio nelle scuole della provincia si applicano, per quanto concerne lo stato giuridico e il trattamento economico, le norme vigenti per il corrispondente personale degli uffici, scuole ed istituti funzionanti nel restante territorio dello Stato»);

*II)* successivamente della disciplina provinciale *ex art. 93* comma 1, 2 e 3 l.p. 7.8.2006, n. 5, proponevano nei confronti della Provincia Autonoma di Trento, tra l'altro, domanda di accertamento della nullità — per violazione della clausola 5, punto 1 dell'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, alla quale la direttiva 1999/70/CE del Consiglio del 28.6.1999 ha dato attuazione — delle clausole appositive dei termini finali contenute nei singoli contratti di lavoro a tempo determinato, con conseguente conversione dei rapporti di lavoro a tempo determinato in un rapporto di lavoro a tempo indeterminato a far data dalla stipulazione del primo contratto di lavoro a tempo determinato o quanto meno dal superamento del periodo complessivo di 36 mesi, comprensivo di proroghe e rinnovi.

### *Ritenuto in diritto*

Viene sollevata d'ufficio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 comma 1 l. 3.5.1999, n. 124 e dell'art. 93 comma 1 e 2 della legge della Provincia di Trento 7.8.2006, n. 5, nella parte in cui — in violazione degli artt. 11 e 117 comma 1 Cost., in riferimento alla clausola 5, punto 1, lett. *a)* dell'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, alla quale la direttiva 1999/70/CE del Consiglio del 28.6.1999 ha dato attuazione — consentono la copertura delle cattedre e dei posti di insegnamento, che risultino effettivamente vacanti e disponibili entro la data del 31 dicembre e che rimangano prevedibilmente tali per l'intero anno scolastico, mediante il conferimento di supplenze annuali, in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale docente di ruolo, così da determinare l'utilizzo di una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato per il perseguimento, da parte dell'Amministrazione datrice, di uno scopo (il contenimento della spesa pubblica) non riconducibile ad una «finalità di politica sociale di uno Stato membro», secondo l'accezione desumibile dalla giurisprudenza della Corte di giustizia.

### *Sulla rilevanza nel giudizio a quo*

Il giudizio in corso non può essere definito indipendentemente dalla soluzione della suddetta questione di legittimità costituzionale.

Applicando le norme impugnate la domanda proposta dai ricorrenti dovrebbe essere rigettata;

È infatti incontestato che i rapporti di lavoro a tempo determinato intercorsi tra i ricorrenti e l'Amministrazione convenuta scaturiscono da contratti stipulati nella piena osservanza della disciplina interna in tema di reclutamento del personale scolastico (in particolare dell'art. 4 comma 1 l. 124/1999 e dell'art. 93 comma 1 e 2 l.p. 5/2006), che consente la copertura delle cattedre e dei posti di insegnamento, che risultino effettivamente vacanti e disponibili entro la data del 31 dicembre e che rimangano prevedibilmente tali per l'intero anno scolastico, mediante il conferimento di supplenze annuali, in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale docente di ruolo, anche qualora ciò comporti l'utilizzo senza limiti di durata e di numero dei rinnovi di una successione di contratti a tempo determinato.

Quindi, alla luce della vigente disciplina interna in ordine al reclutamento del personale scolastico a tempo determinato, non sarebbe configurabile la nullità parziale, ipotizzata dai ricorrenti in ordine alle clausole appositive dei termini finali, per violazione di norme imperative, dei contratti di durata annuale stipulati con l'Amministrazione convenuta.

Assai di recente il legislatore (art. 9 comma 18 d.l. 13.5.2011, n. 70 conv., con l. 12.7.2011, n. 106) ha aggiunto nell'art. 10 d.lgs. 368/2001 il comma 4-*bis*, secondo cui «stante quanto stabilito dalle disposizioni di cui all'art. 40, comma 1, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni, all'art. 4, comma 14-*bis*, della legge 3 maggio 1999, n. 124, e all'art. 6, comma 5, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sono altresì esclusi dall'applicazione del presente decreto i contratti a tempo determinato stipulati per il conferimento delle supplenze del personale docente ed ATA, considerata la necessità di garantire la costante erogazione del servizio scolastico ed educativo anche in caso di assenza temporanea del personale docente ed ATA con rapporto di lavoro a tempo indeterminato ed anche determinato. In ogni caso non si applica l'art. 5, comma 4-*bis*, del presente decreto».



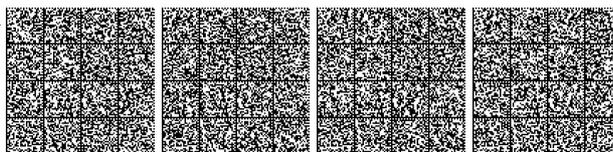
Secondo un orientamento di merito tale innovazione presuppone che in precedenza la disciplina *ex d.lgs. 368/2001* trovasse integrale applicazione anche in ordine ai contratti a tempo determinato stipulati per il conferimento delle supplenze del personale docente ed ATA.

L'assunto non può essere condiviso:

è evidente, attesa la contiguità cronologica, che il legislatore è intervenuto in reazione al formarsi di una giurisprudenza di merito che ha statuito l'illegittimità per contrasto con le prescrizioni contenute nel d.lgs. 368/2001 — in tema di sussistenza delle ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo (art. 1 comma 1), dell'indicazione scritta delle stesse (art. 1 comma 2) e soprattutto dei limiti alla successione di contratti a tempo determinato (art. 5) — con declaratoria, in talune pronunce, di conversione in rapporto a tempo indeterminato (ed infatti la stessa *ratio* è sottesa ad altro intervento del legislatore, costituito dall'art. 1 comma 1 d.l. 25.9.2009, n. 134, conv. con l. 24.11.2009, n. 167, che, novellando l'art. 4 l. 124/1999, ha introdotto il comma 14-*bis*, secondo cui «i contratti a tempo determinato stipulati per il conferimento delle supplenze previste dai commi 1, 2 e 3, in quanto necessari per garantire la costante erogazione del servizio scolastico ed educativo, possono trasformarsi in rapporti di lavoro a tempo indeterminato solo nel caso di immissione in ruolo, ai sensi delle disposizioni vigenti e sulla base delle graduatorie previste dalla presente legge e dall'art. 1, comma 605, lettera c), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni») o, in altre pronunce, di risarcimento del danno ai sensi dell'art. 36 comma 5 d.lgs. 165/2011;

invero l'inapplicabilità della disciplina *ex d.lgs. 368/2001* ai contratti a tempo determinato stipulati per il conferimento delle supplenze del personale docente ed ATA emergeva già dalle previsioni *ex d.lgs. 165/2001*, dove — a fronte dell'art. 36 comma 1 (testo originario), secondo cui: «Le pubbliche amministrazioni, nel rispetto delle disposizioni sul reclutamento del personale di cui ai commi precedenti, si avvalgono delle forme contrattuali flessibili di assunzione e di impiego del personale previste dal codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa. I contratti collettivi nazionali provvedono a disciplinare la materia dei contratti a tempo determinato... in applicazione di quanto previsto dalla legge 18 aprile 1962, n. 230..., nonché da ogni successiva modificazione o integrazione della relativa disciplina» — l'art. 70 comma 8, dopo aver stabilito che «le disposizioni del presente decreto si applicano al personale della scuola», ha precisato che «sono fatte salve le procedure di reclutamento del personale della scuola di cui al decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297 e successive modificazioni ed integrazioni» (tale norma è rimasta immutata anche dopo la novella dell'art. 36 comma 1 d.lgs. 165/2001 — ulteriore riprova della persistente vigenza anche dopo l'emanazione del d.lgs. 369/2001 dell'art. 36 d.lgs. 165/2001 introdotto in precedenza — ad opera dell'art. 17 comma 26 d.l. 1.7.2009, n. 78 conv. con l. 3.8.2009, n. 102, secondo cui: «Per rispondere ad esigenze temporanee ed eccezionali le amministrazioni pubbliche possono avvalersi delle forme contrattuali flessibili di assunzione e di impiego del personale previste dal codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, nel rispetto delle procedure di reclutamento vigenti. Ferma restando la competenza delle amministrazioni in ordine alla individuazione delle necessità organizzative in coerenza con quanto stabilito dalle vigenti disposizioni di legge, i contratti collettivi nazionali provvedono a disciplinare la materia dei contratti di lavoro a tempo determinato... in applicazione di quanto previsto dal decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368»);

inoltre, come acutamente evidenziato da Trib. Genova, 25.3.2011 Billeci e a./MIUR (conf. Trib. Trieste, 29.3.2011 Matiassi e a./MIUR): «Il d.lgs. 368/2001 non contiene norme che abbiano abrogato in modo espreso l'articolo normativo relativo al reclutamento del personale scolastico, dinanzi delineato. All'art.11 comma 1 si è resa espressa la conseguenza dell'abrogazione tacita per incompatibilità (art. 15 prel. cod.civ.). È opinabile che il meccanismo riconducibile al t.u. 297/94 ed alla l. 124/99 sia coerente con le regole introdotte dal d.lgs. 368/2001. Ma riesce d'altro canto difficile immaginare che un tale complesso di norme possa ritenersi abrogato senza una disposizione che esplicita in tal senso. È certo comunque che, per il legislatore italiano, esso è sopravvissuto. Gli innesti normativi successivi sulle disposizioni previgenti sono stati infatti innumerevoli: valga per tutti l'inserimento del comma 14-*bis* all'art. 4 l. 124/99, compiuto ancora nel 2009, con cui si è avvertita evidentemente la necessità di ribadire, per il comparto scolastico, un principio già espresso a chiare lettere nel testo unico sull'impiego pubblico (d.lgs. 165/2001); ancora più recente è la clausola di salvezza prevista per queste “specifiche disposizioni di settore” rispetto ai generali limiti di spesa stabiliti invece per le assunzioni con contratto a termine o con altre forme flessibili negli enti pubblici dall'art. 9, comma 28, d.l. 78/2010, conv. in l. 122/2010. È dunque ragionevole ritenere che il sistema di reclutamento del personale scolastico, improntato ad esigenze peculiari e contrapposte di salvaguardia della continuità del servizio, reperimento delle risorse e contenimento della spesa pubblica sia soggetto alla disciplina risalente al t.u. del 1994 ed alle successive modificazioni, in ragione della sua specialità rispetto alla normativa del d.lgs. 368/2001».



*Sulla non manifesta infondatezza*

Le procedure di reclutamento del personale della scuola in tema di reclutamento del personale scolastico a tempo determinato la disciplina statale (art. 4 l. 124/1999) dispone:

«1. Alla copertura delle cattedre e dei posti di insegnamento che risultino effettivamente vacanti e disponibili entro la data del 31 dicembre e che rimangano prevedibilmente tali per l'intero anno scolastico, qualora non sia possibile provvedere con il personale docente di ruolo delle dotazioni organiche provinciali o mediante l'utilizzazione del personale in soprannumero, e sempreché ai posti medesimi non sia stato già assegnato a qualsiasi titolo personale di ruolo, si provvede mediante il conferimento di supplenze annuali, in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale docente di ruolo.

2. Alla copertura delle cattedre e dei posti di insegnamento non vacanti che si rendano di fatto disponibili entro la data del 31 dicembre e fino al termine dell'anno scolastico si provvede mediante il conferimento di supplenze temporanee fino al termine delle attività didattiche. Si provvede parimenti al conferimento di supplenze temporanee fino al termine delle attività didattiche per la copertura delle ore di insegnamento che non concorrono a costituire cattedre o posti orario.

3. Nei casi diversi da quelli previsti ai commi 1 e 2 si provvede con supplenze temporanee.

4. I posti delle dotazioni organiche provinciali non possono essere coperti in nessun caso mediante assunzione di personale docente non di ruolo.

5. Con proprio decreto da adottare secondo la procedura prevista dall'art. 17, commi 3 e 4, della legge 23 agosto 1988, n. 400, il Ministro della pubblica istruzione emana un regolamento per la disciplina del conferimento delle supplenze annuali e temporanee nel rispetto dei criteri di cui ai commi seguenti.

6. Per il conferimento delle supplenze annuali e delle supplenze temporanee sino al termine delle attività didattiche si utilizzano le graduatorie permanenti di cui all'art. 401 del testo unico, come sostituito dal comma 6 dell'articolo 1 della presente legge.

7. Per il conferimento delle supplenze temporanee di cui al comma 3 si utilizzano le graduatorie di circolo o di istituto...»).

Il regolamento di cui al comma 5 è stato emanato con d.m. 25.5.2000, n. 201 e successivamente con d.m. 13.6.2007, n. 131.

Quanto alla disciplina provinciale l'art. 93 comma 1, 2 e 3 l.p. n. 5/2006 («Disposizioni in materia di incarichi a tempo determinato e di supplenze temporanee») prevede:

«1. Per garantire la continuità didattica e il regolare avvio dell'anno scolastico, ferma restando la disciplina in materia di assunzioni a tempo indeterminato e nei limiti della spesa massima prevista dall'art. 85, la Provincia o le istituzioni scolastiche possono stipulare, mediante l'utilizzo rispettivamente delle graduatorie provinciali per titoli o delle graduatorie d'istituto, contratti di lavoro a tempo determinato per la copertura delle cattedre e dei posti d'insegnamento effettivamente vacanti e disponibili o disponibili e non vacanti, secondo quanto previsto dai commi 2 e 3 e secondo le modalità definite con regolamento. Le graduatorie d'istituto devono essere articolate in fasce, in relazione ai titoli e alle abilitazioni; inoltre devono garantire una validità temporanea coerente con le graduatorie provinciali per titoli.

2. Per la copertura delle cattedre e dei posti d'insegnamento il dirigente del servizio provinciale competente stipula contratti di lavoro a tempo determinato di durata annuale, rinnovabili per un massimo di due anni qualora risultino disponibili la medesima cattedra o posto; per la copertura delle cattedre o dei posti d'insegnamento disponibili, inoltre, può stipulare contratti di lavoro a tempo determinato di durata massima triennale.

3. Per la copertura di cattedre e di posti d'insegnamento non coperti ai sensi del comma 2, a decorrere dalla data stabilita dalla Provincia per l'inizio delle lezioni, il dirigente dell'istituzione scolastica stipula contratti di lavoro a tempo determinato di durata massima annuale. Qualora la mancata copertura delle cattedre o dei posti di insegnamento ai sensi del comma 2 dipenda dall'assenza o dall'esaurimento delle graduatorie provinciali, il dirigente dell'istituzione scolastica, previo nulla osta del dirigente del servizio provinciale competente, può stipulare contratti di lavoro a tempo determinato anche prima dell'inizio delle lezioni.».

Il regolamento di cui al comma 1 è stato emanato con decreto del presidente della provincia 24.6.2008, n. 23-130/ Leg («Regolamento concernente incarichi a tempo determinato e supplenze temporanee nelle istituzioni scolastiche provinciali a carattere statale»), il quale all'art. 2 («1. I posti di insegnamento e le cattedre, di seguito denominati "posti", non assegnati a personale assunto a tempo indeterminato, sono coperti con il conferimento di: a) incarichi annuali, per i posti vacanti e disponibili entro la data del 31 ottobre e che rimangono tali per l'intero anno scolastico; b) supplenze temporanee fino al termine delle attività didattiche, per i posti non vacanti ma disponibili entro la data del 31 ottobre,



fino al termine dell'anno scolastico o per le ore di insegnamento che non concorrono a costituire posti e che si rendono disponibili entro la data del 31 ottobre; c) supplenze temporanee brevi per ogni altra necessità di supplenza diversa dai casi previsti dalle lettere a) e b). 2. Gli incarichi annuali previsti dal comma 1, lettera a), sono rinnovati annualmente e comunque per un massimo di due anni se per il medesimo posto permangono le condizioni richieste per il primo conferimento. A tal fine il contratto individuale di lavoro contiene la clausola con la quale è previsto il rinnovo automatico del contratto medesimo. 3. Il conferimento degli incarichi annuali e delle supplenze temporanee fino al termine delle attività didattiche, previsti dal comma 1, lettere a) e b), è effettuato dal dirigente della struttura provinciale competente in materia di gestione delle risorse umane della scuola e della formazione, di seguito denominata "struttura provinciale competente", prima della data stabilita dalla Giunta provinciale per l'inizio delle lezioni utilizzando le vigenti graduatorie provinciali per titoli del personale docente delle scuole provinciali a carattere statale. 4. A decorrere dalla data di inizio delle lezioni il conferimento è effettuato dal dirigente dell'istituzione scolastica, utilizzando le vigenti graduatorie d'istituto, per la copertura di: a) incarichi annuali e supplenze temporanee fino al termine delle attività didattiche, in caso di esaurimento o di assenza delle graduatorie provinciali per titoli; b) supplenze temporanee fino al termine delle attività didattiche, fino a sei ore settimanali di insegnamento; c) incarichi annuali previsti dal comma 1, lettera a), non coperti prima della data di inizio delle lezioni; d) supplenze temporanee fino al termine delle attività didattiche previste dal comma 1, lettera b), non coperte prima della data di inizio delle lezioni; e) supplenze temporanee brevi di cui al comma 1, lettera c). 5. In caso di esaurimento o di assenza delle graduatorie provinciali per titoli, il dirigente della struttura provinciale competente può autorizzare i dirigenti delle istituzioni scolastiche ad effettuare il conferimento degli incarichi annuali e delle supplenze temporanee fino al termine delle attività didattiche anche prima della data di inizio delle lezioni», riproduce sostanzialmente le disposizioni contenute nell'art. 4 comma 1, 2, 3, 6 e 7 l. 124/1999.

Di recente Corte cost. 9.2.2011, n. 41 ha evidenziato che la scelta operata dal legislatore con la l. 124/1999 — istitutiva delle graduatorie permanenti (le quali vengono utilizzate dall'amministrazione scolastica *in primis* per l'attribuzione del 50% dei posti di ruolo disponibili determinati ogni triennio e secondariamente per conferire supplenze annuali e temporanee per mezzo delle quali i docenti acquisiscono ulteriore professionalità — art. 399 comma 1 e 401 comma 1 d.lgs. 16.4.1994, n. 297) — «è quella di individuare i docenti cui attribuire le cattedre e le supplenze secondo il criterio del merito».

Si tratta di una logica conseguenza del principio *ex art. 97 ult. comma Cost.* («Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge») che individua nel concorso, quale strumento di selezione del personale, lo strumento più idoneo a garantire, in linea di principio, l'imparzialità e l'efficienza della pubblica amministrazione, di talché l'amministrazione sceglie il lavoratore da assumere all'esito di un procedimento preordinato a garantire l'imparzialità e la trasparenza della selezione, nonché l'individuazione degli aspiranti più capaci e quindi più meritevoli (in termini Corte cost. 27.3.2003, n. 89; Cass. 15.6.2010, n. 14350; Cass. 7.5.2008, n. 11161;). *L'inapplicabilità ai contratti stipulati dai ricorrenti della disciplina ex d.lgs. 368/2001.*

In proposito appare sufficiente richiamare quanto già esposto nella parte della motivazione dedicata alla rilevanza nel giudizio *a quo* della questione di legittimità costituzionale in esame.

*La disciplina del reclutamento del personale a tempo determinato della scuola in rapporto al diritto dell'Unione europea.*

I ricorrenti eccepiscono la difformità della disciplina relativa al reclutamento del personale scolastico a tempo determinato alla direttiva 1999/70/CE del Consiglio del 28.6.1999 volta allo scopo di attuare l'accordo quadro sui contratti a tempo determinato concluso il 18.3.1999 fra le organizzazioni intercategoriale a carattere generale (CES, CEEP e UNICE), il cui obiettivo è, tra l'altro, «creare un quadro normativo per la prevenzione degli abusi derivanti dall'utilizzo di una successione di contratti o di rapporti di lavoro a tempo determinato» (clausola 1), come meglio specificato nella clausola 5 («Misure di prevenzione degli abusi - 1. Per prevenire gli abusi derivanti dall'utilizzo di una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato, gli Stati membri, previa consultazione delle parti sociali a norma delle leggi, dei contratti collettivi e della prassi nazionali, e/o le parti sociali stesse, dovranno introdurre, in assenza di norme equivalenti per la prevenzione degli abusi e in un modo che tenga conto delle esigenze di settori e/o categorie specifici di lavoratori, una o più misure relative a: a) ragioni obiettive per la giustificazione del rinnovo dei suddetti contratti o rapporti; b) la durata massima totale dei contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato successivi; c) il numero dei rinnovi dei suddetti contratti o rapporti. 2. Gli Stati membri, previa consultazione delle parti sociali, e/o le parti sociali stesse dovranno, se del caso, stabilire a quali condizioni i contratti e i rapporti di lavoro a tempo determinato: a) devono essere considerati "successivi"; b) devono essere ritenuti contratti o rapporti a tempo indeterminato»).

Secondo un orientamento ormai consolidato (Corte cost. 170/1984; Corte cost. 389/1989; Corte cost. ord. 168/1991; Corte cost. 482/1995; Corte cost. 348/2007; Corte cost. 349/2007; Corte cost. 28/2010; Corte cost. 227/2010; Cass. S.U. 8.8.2011, n. 17074; Cass. pen. 4.3.2005, n. 17836; Cass. 2.3.2005, n. 4466; Cass. 26.9.2003, n. 14312; Cass.



10.12.2002, n. 17564; CdS IV, 18.1.1996, n. 54; tutte in conformità alla giurisprudenza della Corte di giustizia di cui sono espressione, tra le altre, sentenze 4.2.1988, causa C-157/86, Murphy e a., punto 11; 22.6.1989, causa C103/88, Costanzo, punto 33; 29.4.1999, causa C-224/97, Ciola, punto 26; .26.2.2000, causa C-262/97, Engelbrecht, punto 40; 11.1.2007, causa C-208/05, ITC Innovative Technology Center GmbH, punti 68 e 69; 14.10.2010, causa C-243/09, Fuss, punto 63;), in virtù del principio (fondato sul precetto *ex art.* 11 Cost. e più recentemente sul disposto *ex art.* 117 comma 1 Cost.) del primato del diritto dell'Unione europea sul diritto nazionale:

A) se una fattispecie trova regolamentazione sia in fonti europee di diretta applicazione (ossia in norme dalle quali i soggetti operanti all'interno degli ordinamenti degli Stati membri possono trarre situazioni giuridiche direttamente tutelabili in giudizio) sia in fonti interne, la disciplina deve essere individuata alla luce della fonte europea, di talché la normativa interna in contrasto, se è anteriore deve ritenersi implicitamente abrogata, se è posteriore deve essere disapplicata; in caso di dubbio circa la portata applicativa della fonte europea ed in particolare di un presunto contrasto con la norma interna, la questione deve essere inviata, ai sensi dell'art. 267 TFUE, alla Corte di giustizia, la quale, avendo il compito di assicurare «il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati» (art. 19 comma 1 TUE), precisa autoritariamente il significato del diritto dell'Unione, determinandone in definitiva l'ampiezza ed il contenuto delle possibilità applicative, con sentenze dichiarative che hanno la stessa efficacia delle disposizioni interpretate;

B) se il contrasto, non rimediabile neppure in via interpretativa (più approfonditamente *infra*), si pone tra la normativa interna e fonti europee prive di effetto diretto, la disciplina da applicare resta quella interna, salvo il rinvio alla Corte costituzionale per illegittimità costituzionale della disciplina stessa, dove la norma europea assume il rango di parametro interposto (secondo quanto espressamente sancito dall'art. 117 comma 1 Cost.).

a) La Corte di giustizia è ferma nel ritenere (sentenza 4.7.2006, causa C-212/04, Adeneler e a., punti 54-57; 7.9.2006, causa C-53/04, Marrosu e Sardino, punti 40-43; 7.9.2004, causa 180/04, Vassallo, punti 32-35; 13.9.2007; 13.9.2000, causa C307/05, Del Cerro Alonso, punto 25; 22.12.2010, cause riunite C-444/09 e C-456/09, Gavieiro Gavieiro, punti 36-45;) — come si evince tanto dalla formulazione della direttiva 1999/70 e dell'accordo quadro, quanto dal loro sistema generale nonché dalla loro finalità — che le prescrizioni ivi enunciate sono applicabili ai contratti ed ai rapporti di lavoro a tempo determinato conclusi con le amministrazioni e con altri enti del settore pubblico.

b) Sempre la Corte di giustizia ha statuito (sentenze 15.4.2008, causa C-268/2006, Impact., punti 69-80; 23.4.2009, in cause riunite C-378/07 e C-380/07, Angelidaki e a., punto 196) che la clausola 5, punto 1 dell'accordo quadro non appare, sotto il profilo del suo contenuto, incondizionata e sufficientemente precisa per poter essere invocata da un singolo dinanzi ad un giudice nazionale in quanto, ai sensi di tale disposizione, rientra nel potere discrezionale degli Stati membri ricorrere, al fine di prevenire l'utilizzo abusivo di contratti di lavoro a tempo determinato, ad una o più tra le misure enunciate in tale clausola o, ancora, a norme equivalenti in vigore, purché tengano conto delle esigenze di settori e/o di categorie specifici di lavoratori; nel contempo non è possibile determinare in maniera sufficiente la protezione minima che dovrebbe comunque essere attuata in virtù di suddetta clausola.

c) Secondo l'ormai consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia (v. sentenze Adeneler e a., cit., punti 65, 80, 92 e 101; Marrosu e Sardino, cit., punto 50; Vassallo, cit., punto 35; Impact, cit., punti 69 e 70, e Angelidaki e a., cit., punti 74 e 151, nonché ordinanza 1.10.2010, causa C-3/10, Affatato, punti 43 e 44;), la clausola 5, punto 1 dell'accordo quadro impone agli Stati membri — onde prevenire l'utilizzo abusivo di una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato e qualora il diritto nazionale non preveda già misure equivalenti — l'adozione effettiva e vincolante di almeno una delle tre misure elencate in tale disposizione ed attinenti, rispettivamente, a:

- a) ragioni obiettive per la giustificazione del rinnovo di tali contratti o rapporti di lavoro;
- b) durata massima totale degli stessi contratti o rapporti di lavoro successivi;
- c) numero dei rinnovi di questi ultimi.

In ordine alle misure previste sub b) e c) dalla clausola 5, punto 1) dell'accordo quadro (durata massima totale dei contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato successivi, numero dei loro rinnovi) appare evidente l'assenza della loro previsione nella disciplina interna relativa al reclutamento del personale scolastico a tempo determinato.

Ciò è ancora più vero dopo la novella dell'art. 10 d.lgs. 368/2001, in cui è stato inserito il comma 4-*bis*, il quale ha precisato che ai contratti a tempo determinato stipulati per il conferimento delle supplenze del personale docente ed ATA «non si applica l'art. 5, comma 4-*bis*, del presente decreto», norma questa che, secondo quanto chiarito dal Governo italiano nella causa C-3/10, Affatato, cit., punto, 48, è stata introdotta proprio «al fine di evitare il ricorso abusivo ai contratti di lavoro a tempo determinato nel settore pubblico».



In ordine alla misura prevista sub *a*) dalla clausola 5, punto 1 dell'accordo quadro (esistenza di "ragioni obiettive" che giustificano il rinnovo dei rapporti a tempo determinato successivi), la Corte di giustizia ha precisato (sentenze Adeneler e a., cit., punti 69, 70, 71 e 74; Angelidaki, cit., punti 88-100;):

«La nozione di "ragioni oggettive" dev'essere intesa nel senso che essa si riferisce a circostanze precise e concrete che contraddistinguono una determinata attività e, pertanto, tali da giustificare, in un simile contesto particolare, l'utilizzo di contratti di lavoro a tempo determinato stipulati in successione. Dette circostanze possono risultare segnatamente dalla particolare natura delle funzioni per l'espletamento delle quali siffatti contratti sono stati conclusi e dalle caratteristiche inerenti a queste ultime o, eventualmente, dal perseguimento di una legittima finalità di politica sociale di uno Stato membro... Per contro, una disposizione nazionale che si limiti ad autorizzare, in modo generale ed astratto attraverso una norma legislativa o regolamentare, il ricorso a contratti di lavoro a tempo determinato stipulati in successione, non soddisferebbe i criteri precisati al punto precedente.... In particolare, il ricorso a contratti di lavoro a tempo determinato sulla sola base di una tale disposizione generale, senza relazione con il contenuto concreto dell'attività considerata, non consente di stabilire criteri oggettivi e trasparenti al fine di verificare se il rinnovo di siffatti contratti risponda effettivamente ad un'esigenza reale, sia idoneo a conseguire l'obiettivo perseguito e sia necessario a tale effetto».

*A*) Una parte minoritaria della giurisprudenza di merito (Corte di Appello di Perugia, n. 524/2010; n. 341/2011;) non ravvisa alcun contrasto tra la disciplina interna in ordine al reclutamento del personale scolastico a tempo determinato e la clausola 5 punto 1 dell'accordo quadro, così statuendo:

«In linea generale, occorre tener presenti le esigenze peculiari che, nel settore dell'amministrazione scolastica, le assunzioni a tempo determinato sono destinate a soddisfare. L'organico del personale scolastico — docente e non docente — è caratterizzato da una certa variabilità, in dipendenza del variare, di anno in anno, del numero degli utenti del servizio scolastico. Di conseguenza, per un verso, ragioni di contenimento della spesa pubblica suggeriscono di evitare il sovradimensionamento degli organici, così da evitare esuberi di personale e costi inutili nei momenti di calo demografico o di diminuzione, per qualsiasi motivo, delle iscrizioni; per altro verso, la necessità di assicurare la costante erogazione del servizio scolastico, finalizzato al soddisfacimento di un interesse costituzionalmente garantito, rende giustificato e ragionevole il ricorso alle assunzioni a termine.

Già queste considerazioni di carattere generale inducono a escludere l'esistenza di un abuso nel ricorso dell'amministrazione scolastica allo strumento del contratto a tempo determinato. L'analisi della normativa che regola l'istituto rafforza questo convincimento.

I contratti a tempo determinato nella scuola sono riconducibili a tre tipologie (v. l'art. 4, comma 11 della legge n. 124/99, l'art 1 del regolamento per le supplenze del personale ATA, d.m. n. 430 del 2000, e, per il personale docente, l'art. 1 del d.m. n. 201 del 2000, poi il d.m. n. 131 del 2007).

Vi sono, anzitutto, le supplenze annuali cosiddette su "organico di diritto", ossia riguardanti posti disponibili e vacanti, con scadenza al termine dell'anno scolastico (31 agosto). I posti in questione sono quelli che risultano effettivamente vacanti entro la data del 31 dicembre e che rimarranno prevedibilmente scoperti per l'intero anno. Per essi, in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali, si procede al conferimento di supplenze annuali, con la stipulazione di contratti a termine in scadenza al 31 agosto, allorché non sia possibile provvedere con il personale di ruolo delle dotazioni organiche provinciali o mediante utilizzazione del personale in soprannumero, se non vi sia stato assegnato a qualsiasi titolo personale di ruolo. Si tratta, di regola, di posti in sedi disagiate o comunque di scarso gradimento, per i quali non vi sono domande di assegnazione da parte del personale di ruolo. La scopertura di questi posti non è prevedibile, e si manifesta solo dopo l'esaurimento delle procedure di trasferimento, assegnazione provvisoria, utilizzazione di personale soprannumerario e immissione in ruolo; solo allora, verificato che sono rimasti privi di titolare, quei posti possono essere coperti — in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale di ruolo — mediante l'assegnazione delle supplenze su organico di diritto, dette anche annuali.

V'è, poi, la tipologia delle supplenze annuali cosiddette su "organico di fatto", con scadenza al 30 giugno, cioè, al termine dell'attività didattica. I posti con esse coperti non sono tecnicamente vacanti, ma si rendono di fatto disponibili. Ciò può avvenire, ad esempio, per un aumento imprevisto della popolazione scolastica nel singolo istituto, la cui pianta organica resti tuttavia immutata, oppure per l'aumento del numero di classi, dovuto a motivi contingenti, ad esempio di carattere logistico.

La terza categoria è quella delle supplenze temporanee, conferite per ogni altra necessità, come la sostituzione di personale assente o la copertura di posti resisi disponibili, per qualsivoglia ragione, soltanto dopo il 31 dicembre, e destinate a terminare non appena venga meno l'esigenza per cui sono state disposte...



In sostanza, il legislatore, con una valutazione compiuta *ex ante* e in via generale e astratta, richiamata per *relationem* in ciascun contratto concluso con il singolo lavoratore, ha esplicitato le ragioni dell'assunzione a termine, diretta a garantire l'erogazione di un servizio pubblico di rilevanza costituzionale...

Nessun abuso può essere ipotizzato nelle ipotesi di assunzione per la sostituzione di docenti assente per malattia o altra causa, con diritto alla conservazione del posto, né in quelle di supplenze su organico di fatto, giacché le esigenze che esse soddisfano sono effettivamente contingenti e imprevedibili, e tali da far escludere, di per sé, una condotta abusiva.

Restano le supplenze su organico di diritto: si deve, dunque, accertare se l'assegnazione ripetuta alla medesima persona di questo tipo d'incarichi possa configurare un abuso, nel senso in cui questo termine è utilizzato dalla normativa europea sui contratti a tempo determinato... Occorre tener presente, anzitutto, che ciascun incarico è svincolato dai precedenti, di cui non costituisce né prosecuzione né proroga, e spesso attiene alla copertura di posti situati in sedi diverse. In secondo luogo, l'amministrazione scolastica — a differenza del datore privato, che può scegliere liberamente il lavoratore con cui stipulare il contratto — ha l'obbligo di attenersi alle graduatorie permanenti provinciali, per gli incarichi su organico di diritto, o, per le supplenze su organico di fatto o temporanee, alle graduatorie interne d'istituto o di circolo. Il supplente chiamato a ricoprire l'incarico, poi, non è "nominato", bensì è "individuato" secondo criteri predeterminati, che l'amministrazione è tenuta a rispettare. In sostanza, una volta individuato nella graduatoria il lavoratore da assumere, l'attribuzione dell'incarico costituisce un vero e proprio obbligo per l'amministrazione. Non si può negare che la reiterazione dei contratti a tempo determinato mantenga il lavoratore in una situazione di precarietà, e ciò può certamente costituire fonte di disagio; tuttavia, è anche vero che questa reiterazione rafforza sempre più la posizione del "precario", il quale, vedendosi attribuire punteggio per ogni periodo di servizio prestato, acquisisce sempre maggiori titoli per il conferimento di successivi incarichi. In altre parole, l'amministrazione scolastica non può esimersi dall'individuare, per soddisfare le esigenze di sostituzione descritte, quei soggetti che hanno accumulato maggiore punteggio e che quindi occupano le posizioni migliori nella graduatoria, ossia proprio coloro che più volte siano stati assunti con contratto a termine. Il miglioramento del punteggio e l'avanzamento nella graduatoria, inoltre, rilevano anche sotto un altro aspetto. L'assunzione a tempo indeterminato nella scuola avviene, oltre che con l'espletamento di concorsi per esami e titoli, peraltro sempre più sporadico, anche e soprattutto con il sistema delle immissioni in ruolo, nel quale la selezione dei lavoratori da assumere in pianta stabile avviene attingendo alle graduatorie permanenti (art. 399 d.lgs. n. 297/94, come modificato dall'art. 1 della legge n. 124/99; v. anche l'art. 1, comma 605 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, che prevedeva un piano triennale per l'assunzione a tempo indeterminato di personale docente e ATA per il triennio 2007-2009), le stesse, cioè, utilizzate per individuare i soggetti cui conferire gli incarichi di supplenza..."; in definitiva "sul piano ontologico, può senza dubbio essere affermato che le assunzioni nella scuola pubblica in regime di precariato (o di preruolo) non sono assunzioni a termine in senso tecnico, ma si configurano come speciale e progressivo sistema di "reclutamento", destinato a concludersi fisiologicamente con l'assunzione "in ruolo" e la ricostruzione della carriera».

B) Di contro, secondo l'orientamento maggioritario della giurisprudenza di merito (*ex multis*, Trib. Siena, 27.9.2010, Fiorilli/Miur; Trib. Livorno, 26.11.2010, X/MIUR; Trib. Torino, 11.1.2011, Lo Faro/MIUR; Trib. Genova, 25.3.2011 Billeci e a./MIUR; Trib. Trieste, 29.3.2011 Matiassi e a./MIUR; Trib. Napoli, 16.6.2011, Serse/MIUR; Trib. Trani, 18.6.2011, Modugno/MIUR; ), quanto meno le supplenze disposte in esecuzione dell'art. 4 comma 1 l. 124/1999 (e, per quanto concerne la controversia in esame, dell'art. 93 comma 1, l.p. 5/2006, in relazione all'ipotesi di «copertura delle cattedre e dei posti d'insegnamento effettivamente vacanti e disponibili») vengono conferite per far fronte a stabili vacanze nell'organico determinate dal fatto che il numero delle unità del personale in ruolo è inferiore a quello dei posti in organico; di contro, qualora venisse apprestata una dotazione di personale equivalente alle posizioni prestabilite nell'organico, le variazioni della domanda di prestazioni sul territorio, che risultassero imprevedute rispetto ai dati conosciuti sulla popolazione scolastica, si potrebbero fronteggiare in linea di massima con la mobilità dei dipendenti e solo in via sussidiaria con forme contrattuali flessibili.

Appare evidente che l'esigenza di provvedere alla copertura dei posti, per i quali non siano state presentate domande di assegnazione da parte del personale di ruolo — costituente, ad avviso della giurisprudenza di merito minoritaria, una ragione oggettiva idonea a giustificare la reiterazione di contratti a tempo determinato in funzione delle supplenze annuali *ex art.* 4 comma 1 l. 124/1999 — potrebbe essere soddisfatta apprestando una dotazione di personale a tempo indeterminato equivalente al numero dei posti dell'organico di diritto.

Nel contempo è innegabile che ciò comporterebbe — anche considerando i tempi necessari all'espletamento delle procedure di mobilità — un aggravio della spesa pubblica quando il calo demografico o comunque la diminuzione per qualsiasi altro motivo del numero delle iscrizioni o, più in generale, dell'offerta formativa determinasse un sovradimensionamento dell'organico.



Quindi alla scelta del legislatore — di consentire all'Amministrazione scolastica di procedere alla copertura delle cattedre e dei posti di insegnamento effettivamente vacanti e disponibili mediante il conferimento di supplenze annuali, anziché attraverso assunzioni in ruolo a tempo indeterminato — è sottesa la necessità di contenimento della spesa pubblica, evitando che si verifichi il fenomeno (menzionato dalla Provincia Autonoma di Trento nella propria memoria di costituzione) dei cd. docenti di ruolo «sopranumerari», ossia in esubero rispetto alle effettive esigenze del servizio scolastico.

Alla luce dell'orientamento espresso dalle giurisdizioni superiori (per tutte Corte cost. 289/2010; Corte cost. 89/2003; Cass. 7.5.2008, n. 11161; Cass. 3.6.2004, n. 10605; Cass. 2.5.2003, n. 6699; Cass. 16.9.2002, n. 13528; CdS. V, 1.4.2011, n. 2022; CdS. VI, 24.1.2011, n. 467;) la razionalizzazione, il controllo ed il contenimento della spesa pubblica costituiscono interessi generali collegati al principio costituzionale *ex art. 97* del buon andamento dell'azione amministrativa.

Tuttavia nella controversia in esame occorre stabilire, alla luce della già richiamata giurisprudenza della Corte di giustizia, se tali interessi generali:

(a) possano essere ricondotti alla natura ed alle caratteristiche delle funzioni del servizio scolastico per lo svolgimento delle quali la pubblica amministrazione procede alla copertura dei posti vacanti e disponibili mediante supplenze annuali;

o

(b) attengano al perseguimento di una legittima finalità di politica sociale dello Stato membro.

ad (a)

In ordine al primo profilo, le pur impellenti ed effettive esigenze di ordine economico che assillano il datore di lavoro pubblico non costituiscono un elemento necessariamente caratterizzante le funzioni svolte dal servizio scolastico, dato che la copertura dei posti vacanti e disponibili potrebbe essere attuata, sebbene con maggiori costi per l'amministrazione pubblica, anche attraverso l'assunzione di personale di ruolo in misura corrispondente all'organico di diritto;

quindi sotto questo profilo il rinnovo reiterato dei contratti a tempo determinato risulta difforme al diritto europeo e la prevalenza di quest'ultimo può essere affermata già in via interpretativa dal giudice nazionale.

a (b)

In ordine alla seconda questione, la precisazione della Corte di giustizia, secondo la quale le finalità — il cui perseguimento consente l'utilizzo di una successione di contratto a tempo determinato — debbano essere «di politica sociale», fa ritenere non manifestamente infondato l'assunto che tra quelle finalità non sia annoverabile l'interesse, pur di carattere generale, al controllo e contenimento della spesa pubblica (nonostante la necessità di mantenere una quota di vacanze nell'organico di diritto, al fine di evitare il sorgere di esuberi tra i docenti di ruolo, renda configurabili ragioni di carattere obiettivo e temporaneo per la giustificazione del rinnovo dei contratti a tempo determinato specie considerando che la vacanza e la disponibilità dei posti dell'organico di diritto, anche se in precedenza occupati da docenti a tempo indeterminato, emerge solamente dopo l'esaurimento delle procedure di trasferimento, di assegnazione provvisoria, di utilizzazione di personale sopranumerario e di immissione in ruolo, di talché ciascun incarico è svincolato dai precedenti, di cui, quindi, non costituisce né prosecuzione né proroga, e spesso attiene alla copertura di posti situati in sedi diverse; in proposito occorre ricordare che la Corte di giustizia ha ritenuto conforme alla clausola 5 comma 1 lett. a) dell'accordo quadro una disposizione nazionale che consentiva il rinnovo di contratti o rapporti a tempo determinato «per soddisfare “esigenze particolari” che siano “riconducibili alla forma, al tipo o all'attività dell'impresa”» — sentenza Angelidaki e a., cit., punto 101; inoltre ha precisato che la suddetta clausola, alla luce della sua formulazione, «riconosce agli Stati membri la facoltà, in quanto ciò sia oggettivamente giustificato, di tenere in considerazione le esigenze particolari degli specifici settori d'attività...» — sentenza Marrosu e Sardino, punto 45;).

Infatti non appare manifestamente infondato sostenere che tali «finalità di politica sociale» debbano essere coerenti con le considerazioni generali espresse in via preliminare nell'accordo quadro, cui la direttiva 1999/70/CE ha dato attuazione ed in particolare con quella sub 6., secondo la quale «i contratti di lavoro a tempo indeterminato rappresentano la forma comune dei rapporti di lavoro e contribuiscono alla qualità della vita dei lavoratori interessati e a migliorare il rendimento».

Inoltre non dovrebbero contrastare con l'orientamento espresso dalla Consulta nella sentenza n. 45/1965, secondo cui al diritto del lavoro — riconosciuto dal precetto *ex art. 4* comma 1 (che, ad avviso di autorevole dottrina costituisce parte integrante del cd. «patrimonio costituzionale comune desumibile dagli obblighi internazionali, dall'ordinamento comunitario e dalla legislazione nazionale»), secondo l'espressione coniata da Corte cost. 104/2006 e richiamata da Corte cost. 182/2008), quale «fondamentale diritto di libertà della persona umana, che si estrinseca nella scelta e nel modo di esercizio dell'attività lavorativa» — «fa riscontro», tra l'altro «l'obbligo — il cui adempimento è ritenuto



dalla Costituzione essenziale all'effettiva realizzazione del descritto diritto — di indirizzare l'attività di tutti i pubblici poteri, e dello stesso legislatore, alla creazione di condizioni economiche, sociali e giuridiche che consentano l'impiego di tutti i cittadini idonei al lavoro».

Seguendo questa prospettiva emerge un evidente contrasto tra la disciplina interna del reclutamento del personale scolastico a tempo determinato ed il diritto dell'Unione europea, in particolare in ordine alla clausola 5, punto 1 dell'accordo quadro nella parte in cui la prima consente l'utilizzo di una successione di contratti a tempo determinato per il perseguimento di uno scopo (il contenimento della spesa pubblica) non riconducibile alle «finalità di politica sociale» previste dalla seconda.

Come si è già visto, secondo altro orientamento consolidato della Corte di giustizia, la clausola 5, punto 1 dell'accordo quadro non appare, sotto il profilo del suo contenuto, incondizionata e sufficientemente precisa per poter essere invocata da un singolo dinanzi ad un giudice nazionale, di talché l'eventuale contrasto con la normativa interna determina non già la disapplicazione di quest'ultima (come avviene nel caso di fonti europee di diretta applicazione), ma il rinvio alla Corte costituzionale per violazione degli artt. 11 e 117 comma 1 Cost.

È vero che la Corte di giustizia è pervenuta a questa valutazione stante la discrezionalità attribuita agli Stati membri nell'introdurre una o più delle tre misure previste al fine di prevenire gli abusi derivanti dall'utilizzo di una successione di contratti a tempo determinato.

Tuttavia — allorché la stessa Corte individua tra le ragioni oggettive idonee a giustificare tale successione anche il perseguimento di «una legittima finalità di politica sociale di uno Stato membro» — esclude la natura incondizionata e sufficientemente precisa anche dell'ipotesi sub a) — di per sé sola considerata — della clausola 5, punto 1.

Infatti, come ha specificato Corte cost. 168/1991, la prescrizione è incondizionata quando è tale «da non lasciare margine di discrezionalità agli Stati membri nella loro attuazione» e sufficientemente precisa quando «la fattispecie astratta ivi prevista ed il contenuto del precetto ad essa applicabile devono essere determinati con completezza, in tutti i loro elementi».

Quindi appare evidente che, se la direttiva, come ha statuito la Corte di giustizia, ricomprende — tra le ragioni oggettive idonee a giustificare il rinnovo di contratti a tempo determinato successivi — anche il perseguimento di una finalità di politica sociale indicata dallo stesso Stato membro, non può certo configurarsi la mancanza di discrezionalità, da parte degli Stati membri, nell'attuazione della direttiva ed in particolare nella specificazione degli elementi costitutivi della fattispecie di cui alla clausola 5, punto 1, lett. a).

Inoltre, come pure si è già visto, le sentenze della Corte di giustizia, pronunciate a seguito del rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE, valgono sì a precisare autoritariamente il significato del diritto dell'Unione, ma presentano la stessa efficacia delle disposizioni interpretate e quindi non attribuiscono efficacia diretta a disposizioni che ne sono prive *ab origine*.

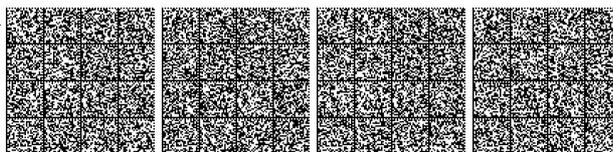
È pure vero che, sempre secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia, il giudice nazionale, nell'applicare il diritto interno, «deve interpretare tale diritto per quanto possibile alla luce del testo e dello scopo della direttiva onde conseguire il risultato perseguito da quest'ultima e conformarsi pertanto all'art. 249, terzo comma, CE;» (sentenze 10.4.1984, causa C-14/83, Von Colson Kamann, punto 26; 13.11.1990, causa C-106/89, Marleasing, punto 8; 14.7.1994, causa C-91/92, Faccini Dori, punto 26; 23.2.1999, causa C-63/97, BMW, punto 22; 27.6.2000, cause riunite da C-240/98 a C-244/98, Océano Grupo Editorial e Salvai Editore, punto 30; 23.10.2003, causa C-408/01, Adidas-Salomon e Adidas Benelux, Punto 21; 5.10.2004, cause riunite da C-397/01 a 403/01, Pfeiffer ed a., punto 113;).

Infatti «l'esigenza di un'interpretazione conforme del diritto nazionale è... inerente al sistema del Trattato CE, in quanto permette al giudice nazionale di assicurare, nel contesto delle sue competenze, la piena efficacia delle norme comunitarie quando risolve la controversia ad esso sottoposta» (v., in particolare, sentenze 15.5.2003, causa C-160/01, Mau, punto 34; Pfeiffer e a., cit., punto 114, e Adeneler e a., cit., punto 109; Impact, cit., punto 99;).

Inoltre «il principio di interpretazione conforme richiede nondimeno che i giudici nazionali si adoperino al meglio nei limiti della loro competenza, prendendo in considerazione il diritto interno nella sua interezza e applicando i metodi di interpretazione riconosciuti da quest'ultimo, al fine di garantire la piena effettività della direttiva di cui trattasi e pervenire ad una soluzione conforme alla finalità perseguita da quest'ultima» (Pfeiffer e a., cit., punti 115, 116, 118 e 119; Adeneler e a., cit., punto 111; Impact, cit., punto 101).

Tuttavia «l'obbligo per il giudice nazionale di fare riferimento al contenuto di una direttiva nell'interpretazione e nell'applicazione delle norme pertinenti del suo diritto nazionale trova i suoi limiti nei principi generali del diritto, in particolare in quelli di certezza del diritto e di non retroattività, e non può servire da fondamento ad un'interpretazione contro *legem* del diritto nazionale» (sentenze 8.10.1987, causa C80/86, Kolpinghuis Nijmegen, punto 13; 16.6.2005, causa C-105/03, Pupino, punti 44 e 47; Adeneler e a., cit., punto 110; Impact, cit., punto 100;).

Al fine di affermare, come non sembra manifestamente infondato a questo giudice, che gli interessi generali al controllo ed al contenimento della spesa pubblica — che il legislatore italiano ha, in tutta evidenza, posto a fondamento della scelta di consentire all'Amministrazione scolastica di procedere alla copertura di una quota delle cattedre e dei posti



di insegnamento effettivamente vacanti e disponibili mediante il conferimento di supplenze annuali, anziché attraverso assunzioni in ruolo a tempo indeterminato — non attengono al perseguimento di una legittima finalità di politica sociale, non è possibile, in quanto *contra legem*, un'interpretazione del diritto interno in conformità al diritto dell'Unione, ma è necessaria la prospettazione — nell'impossibilità, stante l'inefficacia diretta della norma europea, della disapplicazione del diritto interno — di una questione di costituzionalità per violazione dei precetti *ex art.* 11 e 117 comma 1.

In proposito occorre evidenziare che nel caso in esame i rapporti di lavoro a tempo determinato intercorsi tra i ricorrenti e l'Amministrazione convenuta scaturiscono da contratti stipulati — la circostanza è incontestata — nella piena osservanza della disciplina in tema di reclutamento del personale scolastico.

Quindi si tratta di una fattispecie rispetto alla quale non appare di immediata applicazione il disposto *ex art.* 36 comma 5 d.lgs. 165/2001, che concerne l'ipotesi dell'assunzione o l'impiego di lavoratori da parte delle pubbliche amministrazioni in «violazione di disposizioni imperative».

Né appare possibile attualmente annoverare tra le disposizioni imperative violate in occasione della stipulazione dei contratti di lavoro a tempo determinato *de quibus* la clausola 5, punto 1 dell'accordo quadro, dato che ciò significherebbe attribuire efficacia diretta ad una direttiva *in parte qua* non incondizionata e non sufficientemente precisa.

Ne deriva che la nullità, invocata dai ricorrenti, per violazione di norme imperative, delle clausole di apposizione del termine finale contenute nei suddetti contratti, potrebbe essere dichiarata solo qualora venisse accolta la questione, che viene qui sollevata d'ufficio, di illegittimità costituzionale — per contrasto con gli artt. 11 e 117 comma 1 Cost., in riferimento alla clausola 5, punto 1, lett. a) dell'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, alla quale la direttiva 1999/70/CE del Consiglio del 28.6.1999 ha dato attuazione — della disciplina relativa al reclutamento del personale scolastico a tempo determinato (in applicazione della quale tali contratti sono stati stipulati), in particolare dell'art. 4 comma 1 l. 3.5.1999, n. 124 e dell'art. 93 comma 1 e 2 della legge della Provincia di Trento 7.8.2006, n. 5, nella parte in cui consentono la copertura delle cattedre e dei posti di insegnamento, che risultino effettivamente vacanti e disponibili entro la data del 31 dicembre e che rimangano prevedibilmente tali per l'intero anno scolastico, mediante il conferimento di supplenze annuali, in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale docente di ruolo, così da determinare l'utilizzo di una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato per il perseguimento, da parte dell'Amministrazione datrice, di uno scopo (il contenimento della spesa pubblica) non riconducibile ad una «finalità di politica sociale di uno Stato membro» secondo l'accezione desumibile dalla giurisprudenza della Corte di giustizia.

*P. Q. M.*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 comma 1 l. 3.5.1999, n. 124 e dell'art. 93 comma 1 e 2 della legge della Provincia di Trento 7.8.2006, n. 5, nella parte in cui — in violazione degli artt. 11 e 117 comma 1 Cost., in riferimento alla clausola 5, punto 1, lett. a) dell'accordo quadro CES, UNICE e CEEP su lavoro a tempo determinato, alla quale la direttiva 1999/70/CE del Consiglio del 28.6.1999 ha dato attuazione — consentono la copertura delle cattedre e dei posti di insegnamento, che risultino effettivamente vacanti e disponibili entro la data del 31 dicembre e che rimangano prevedibilmente tali per l'intero anno scolastico, mediante il conferimento di supplenze annuali, in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale docente di ruolo, così da determinare l'utilizzo di una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato per il perseguimento, da parte dell'Amministrazione datrice, di uno scopo (il contenimento della spesa pubblica) non riconducibile ad una «finalità di politica sociale di uno Stato membro» secondo l'accezione desumibile dalla giurisprudenza della Corte di giustizia.*

*Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Sospende in parte qua il giudizio in corso.*

*Dispone che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, al presidente del Consiglio dei ministri ed al presidente della Provincia Autonoma di Trento, nonché comunicata ai presidenti delle due Camere del Parlamento ed al presidente del Consiglio della Provincia Autonoma di Trento.*

Trento, addì 17 gennaio 2012

*Il Giudice:* FLAIM



## N. 131

*Ordinanza del 16 maggio 2012 emessa dal tribunale - sez. del riesame di Lecce  
nel procedimento penale a carico di P.A.C.*

**Processo penale - Misure cautelari personali - Criteri di scelta delle misure - Obbligatorietà della custodia cautelare in carcere quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine a delitti commessi avvalendosi delle condizioni di cui all'art. 416-bis cod. pen., salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari - Mancata previsione della salvezza dell'ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure - Irragionevole parificazione di situazioni tra loro diverse - Irragionevole disparità di trattamento tra soggetti che esprimono il medesimo grado di pericolosità sociale - Violazione del principio del minor sacrificio possibile al bene della libertà personale - Indebita anticipazione della pena prima di un giudiziale definitivo accertamento della responsabilità penale.**

- Codice di procedura penale, art. 275, comma 3.
- Costituzione, artt. 3, 13 e 27, comma secondo.

## IL TRIBUNALE DI LECCE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nei confronti di P. A.C., n. Lecce il 3 febbraio 1979, sull'appello presentato il 23 dicembre 2011 avverso l'ordinanza emessa dal g.u.p. presso il Tribunale di Lecce in data 6 dicembre 2011 con la quale si disponeva la sostituzione della misura della custodia cautelare in carcere con quella degli arresti domiciliari.

Con la gravata ordinanza il g.i.p., pur premettendo che il P. era stato condannato in primo grado con rito abbreviato per un episodio di estorsione aggravato dall'art. 7 d.l. n. 152/1991, disponeva la menzionata sostituzione per la necessità di perequare la posizione dell'istante con quella del coimputato R.G. (per il quale la sezione feriale di questo Tribunale aveva operato analoga sostituzione pur in presenza della contestazione di più episodi estorsivi aggravati dall'art. 7 d.l. n. 152/1991), «anche alla luce del fatto che il P. è soggetto che è stato riconosciuto colpevole di un solo episodio di estorsione aggravata (dal quale si evince che egli ha rivestito un ruolo, sì importante, ma limitato nel tempo)».

Avverso il suddetto provvedimento ha interposto appello il pubblico ministero lamentando la violazione del disposto del terzo comma dell'art. 275 c.p.p. per il quale quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine ai delitti di cui all'art. 51, comma 3-bis e 3-quater c.p.p. è applicata la custodia cautelare in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari. A fronte del chiaro dettato normativo, sostiene il pubblico ministero, deve recedere l'esigenza perequativa affermata dal g.u.p. «dal momento che ciò determinerebbe di fatto una reiterata e sistematica violazione di una norma del codice di rito».

Anche il difensore ha impugnato l'ordinanza evidenziando in primo luogo l'ammissione dell'usura subita ad opera di altri coimputati ed in secondo luogo il ruolo assolutamente marginale e per un unico episodio risalente nel tempo. Afferma inoltre l'appellante che la sperequazione di trattamento cautelare va ravvisata soprattutto in rapporto alla posizione processuale di S. A., da tempo in libertà piena; sperequazione non giustificata dalla collaborazione da questi offerta atteso che in sede di trattamento sanzionatorio lo stesso g.i.p. ha valutato insussistente l'attenuante di cui all'art. 8 legge n. 203/1991.

Ha inoltre sollevato, per il caso che questo Tribunale dovesse ritenere sussistenti esigenze cautelari e fondato l'appello del pubblico ministero, questione di costituzionalità della presunzione di adeguatezza posta dall'art. 275, comma 3, c.p.p. sulla base delle considerazioni che seguono:

«Si ipotizza che la previsione contenuta nel codice di rito costituisca irragionevole esercizio della discrezionalità del Legislatore, violando, in maniera patente, gli artt. 3, 13 comma 1 e 27 comma 2 Cost.; muovendo dalle concrete evenienze della vicenda oggetto del procedimento *a quo*, che pur essendo tali - ad avviso del primo giudice - da far emergere la sussistenza dei presupposti applicativi di una misura cautelare (sia quanto ai gravi indizi di colpevolezza sia quanto alle esigenze cautelari, anche se non meglio specificate), si ritiene che l'impossibilità per il Giudice di salvaguardare adeguatamente i restanti pericoli connessi alla libertà dell'imputato attraverso l'applicazione di una misura meno gravosa della custodia in carcere rappresenti motivo di irragionevolezza della disciplina censurata.



Ed invero, la riferita disciplina, in quanto derogatoria del principio di adeguatezza espresso nella prima parte della disposizione sospettata di illegittimità costituzionale, imponendo una misura più afflittiva in tutti i casi previsti dalla medesima disposizione, si pone in contrasto con l'esigenza di disporre la custodia carceraria solo come *extrema ratio*.

In relazione al profilo di asserita irragionevolezza, la norma di cui all'art. 275 comma 3 c.p.p. è passibile di censura in quanto sottrae al Giudice il potere di adeguare la misura al caso concreto, pur affidando, incoerentemente, al medesimo Organo il compito di apprezzare appieno l'esistenza stessa delle esigenze cautelari, in ciò dimostrando di non operare correttamente il bilanciamento tra libertà personale e misure cautelari.

Non può non ricollegarsi, altresì, all'anzidetto profilo, in rapporto al medesimo parametro dell'art. 3 Cost., il sospetto di violazione del principio di uguaglianza, giacché la norma si risolve con l'appiattare situazione obiettivamente e soggettivamente diverse, sia in astratto che in concreto, determinando, così, un'eguale risposta cautelare per casi sensibilmente diversi tra loro. Ed infine, la lettura combinata degli artt. 13 e 27 Cost. consegna l'esigenza di circoscrivere allo strettamente necessario le misure limitative della libertà personale, per cui la custodia in carcere ne risulta connotata come rimedio estremo, come modo di "autotutela" dell'ordinamento al quale ricorrere soltanto quando nessun'altra misura risulti idonea a tutelare le esigenze sottese alla cautela personale.

La disciplina denunciata, invece, collide con siffatto principio, stabilendo un automatismo applicativo che rende inoperanti i criteri di proporzionalità e adeguatezza (pur enunciati in generale dallo stesso art. 275 c.p.p.), dai quali deriverebbe la necessità che siano sempre affidati al giudice "il governo dei valori in gioco" e la determinazione in concreto del minimo sacrificio possibile per la libertà personale.

Per le argomentazioni testé enunciate, la difesa reputa la questione sia rilevante per la risoluzione del giudizio in corso, considerato il legame di strumentalità (*rectius* "di pregiudizialità") tra la sollevata questione di legittimità costituzionale e il giudizio *a quo*; l'instaurazione incidentale è necessitata dall'inevitabile applicazione della disposizione sospettata di incostituzionalità nel giudizio pendente dinanzi al Tribunale del Riesame.

Il profilo della concretezza della questione emerge, altresì, se si mette conto che il giudizio costituzionale si rivela in grado di incidere positivamente sul procedimento *de quo* laddove la declaratoria di incostituzionalità della norma nei termini prospettati dalla difesa permetterebbe all'odierno prevenuto di fruire del regime più attenuato degli arresti domiciliari ove, all'esito del vaglio giudiziale in sede di appello cautelare, si ravvisassero permanenti i *pericula libertatis*. Non solo.

Dalle considerazioni precedentemente svolte non v'è chi non veda come sussista anche l'ulteriore condizione di proponibilità dell'incidente di legittimità costituzionale: la questione certamente possiede *prima facie* fondamento giuridico, mentre il "ragionevole dubbio" sulla costituzionalità dell'art. 275 comma 3 c.p.p. impedisce la prosecuzione del procedimento principale. In questa prospettiva, appare doveroso lo svolgimento di alcune riflessioni in tema di delitto aggravato dal "metodo mafioso".

L'art. 7 d.l. 152/91, recante provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa, prevede una circostanza aggravante pressoché comune e ad effetto speciale connessa con i profili di tipicità del delitto ex art. 416 bis c.p. o comunque con le attività delle associazioni di tipo mafioso.

La fattispecie si snoda in due varianti: la prima consiste nel fatto che il delitto base sia commesso "avvalendosi delle condizioni previste dall'416-bis del codice penale"; la seconda attribuisce portata aggravante "al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo". Sopravvenute a quasi dieci anni di distanza dall'introduzione nell'ordinamento penale della corrispondente fattispecie associativa, le due articolazioni dell'aggravante, cosiddette rispettivamente "del metodo mafioso" e "dell'agevolazione mafiosa", lasciano trasparire un preciso disegno politico-criminale: assicurare una copertura repressiva totale del fenomeno criminoso contemplato, senza eccessiva preoccupazione da parte del legislatore per i profili di possibile interferenza tra le distinte previsioni, normative e quindi per i margini di effettiva reciproca autonomia delle stesse (crf. De Vero, La circostanza aggravante del metodo e del fine di agevolazione mafiosi: profili sostanziali e processuali, in Riv. It. Dir. e Proc. pen., 1997, 01, 0042). Da una prima lettura dell'art. 7 d.l. 152/91 risulta come le due varianti dell'aggravante sembrino concernere, la prima, una sorta di postfatto della fattispecie di associazione mafiosa finalizzata alla commissione di delitti, in quanto l'avvalersi del metodo mafioso viene presentato come modalità effettiva di commissione di un certo delitto: la seconda, un'ipotesi di concorso eventuale nel reato associativo per così dire a consumazione anticipata, poiché assume rilievo criminoso la semplice finalità di agevolazione, senza il riscontro dell'effettivo vantaggio che l'attuazione del delitto base abbia rappresentato per il sodalizio mafioso.



Con particolare riferimento al metodo mafioso, va evidenziato il carattere di preponderante autonomia della variante in parola rispetto al reato associativo mafioso; il ricorso al metodo mafioso, infatti, può essere addebitato tanto come generale connotato di struttura del reato associativo e/o dei suoi delitti-scopo quanto come concreta modalità di attuazione di taluno dei delitti previsti dalla legge penale che nulla hanno di condivisibile con il fenomeno associativo di tipo mafioso.

(Ed invero, al dubbio ermeneutico circa l'applicabilità dell'aggravante del metodo mafioso soltanto' o in prevalenza agli autori, delle condotte già riferibili all'art. 416-*bis* c.p., ovvero se, al contrario, la, cerchia elettiva dei destinatari della circostanza aggravante sia data dai soggetti estranei al reato associativo gli interpreti hanno fornito una risposta pressoché unanime.

Respite le tesi estreme, e riconosciuto che soggetti attivi dei delitti aggravati dal metodo mafioso possono essere tanto gli intranei quanto gli estranei al sodalizio mafioso, conviene piuttosto interrogarsi sul grado di complementarietà rispettivamente assunto dalle due sottoipotesi nell'economia della fattispecie circostanziata.

In dottrina si è affermata l'idea di una netta prevalenza dei casi in cui gli autori dei delitti così aggravati risultano appartenere all'associazione: l'opposta ipotesi di estraneità al gruppo criminale viene sostanzialmente ricondotta al limitato ambito del delitto compiuto dal soggetto che rivendichi falsamente l'appartenenza al sodalizio mafioso, in modo da sfruttare "abusivamente" un patrimonio di carica intimidativa che non gli compete (De Liguori, Concorso e contiguità nell'associazione mafiosa, 1996, p. 113 ss. e 121, mentre ribadisce la dimensione marginale del caso di simulazione di appartenenza mafiosa, ravvisa l'ambito di applicazione pressoché esclusivo dell'aggravante in relazione agli estranei all'associazione, che operino comunque con modalità e metodi propri dei contesti mafiosi; ma finisce poi per ammettere che questo spazio applicativo è più teorico che reale, di modo che l'unico e minimo riscontro empirico-criminoso dell'aggravante resta l'ipotesi di simulazione di appartenenza al sodalizio mafioso).

La giurisprudenza inclina, di contro, a sottolineare che l'aggravante in esame prescinde di per sé ed in via di principio dall'appartenenza all'associazione criminale, la cui compresenza resta comunque compatibile con la disposizione dell'art. 7 d.l. 152/91 (tra le altre, Cass. 18 marzo 1994, in Giust. pen., 1994, II, e. 657; Id., 31 gennaio 1994, ivi, 1994, III, e. 586; Id., Sez. II, 17 giugno 1993, Medita).

Questo secondo orientamento è stato abbracciato come quello più adatto ad assicurare uno spazio di applicabilità dell'aggravante distinto dall'area di operatività dell'art. 416-*bis* c.p.

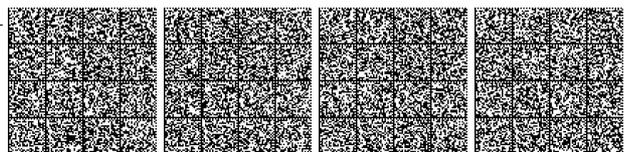
A riguardo sono state avanzate perplessità da parte di chi, considerando "non molto realistica l'ipotesi di una condotta improntata alla millanteria circa l'appartenenza alla mafia", teme che l'applicazione della circostanza del metodo mafioso sfumi in una sorta di "contestualità geografica e ambientale" (così, Insolera, Diritto penale e criminalità organizzata, 1996, p. 127): con ciò si ipotizza l'eventualità di un'applicazione indiscriminata ai delitti commessi in regioni ad alto tasso di criminalità organizzata, sul presupposto che specialmente talune manifestazioni criminose, per solito connesse all'attività delle associazioni mafiose, possano sprigionare l'effetto intimidativo in questione indipendentemente da concrete modalità esecutive utilizzate in tale direzione dal soggetto attivo del reato.

Se allora l'esigenza di una ricostruzione dell'aggravante in termini non (necessariamente) coincidenti con il nucleo del reato associativo viene collegata ad una generale istanza, per così dire, di "conservazione" (dei margini di autonomia) della più recente disposizione di legge, è necessario anche fornire indicazioni più stringenti, frutto di una meditata presa di posizione sul ruolo che il c.d. metodo mafioso è chiamato a svolgere nei due distinti contesti normativi.

A questo proposito va chiaramente detto che, al di là della coincidenza letterale, l'elemento costitutivo previsto dall'art. 416-*bis* c.p. e la circostanza aggravante ex art. 7 d.l. n. 152/1991 si collocano in due ordini di grandezze incommensurabili, che ne impongono una ricostruzione in termini di reciproca autonomia.

La necessità di ravvisare nella condotta del soggetto attivo concreti elementi di intimidazione evocatori del fenomeno mafioso consente di evitare il rischio, sopra accennato, di risoluzione dell'aggravante nella mera "contestualità geografico-ambientale" del delitto commesso rispetto agli ambiti territoriali di più acuta evidenza della criminalità organizzata; e ciò senza dover essere per altro verso costretti a postulare quella effettiva affiliazione del reo ad una associazione mafiosa che ridurrebbe arbitrariamente lo spazio di operatività della circostanza.

Se tali premesse esegetiche sono condivisibili, allora non può non cogliersi l'irrazionalità della scelta legislativa che non permetta al giudice di apprezzare l'ascrivibilità del caso concreto all'una od all'altra delle due sub-fattispecie racchiuse nell'aggravante del metodo mafioso. Ed invero, mentre la previsione legale di una presunzione iuris et de iure di adeguatezza della custodia carceraria per i delitti aggravati dalla finalità di agevolare l'associazione prevista dall'art. 416 bis c.p. e per quelli aggravati dal metodo mafioso commessi dagli intranei al sodalizio può apparire ragio-



nevole perché giustificata dalla effettiva esigenza di stroncare il vincolo particolarmente qualificato che sussiste tra l'associazione mafiosa radicata in un certo ambito territoriale e il proprio affiliato, altrettanto non può dirsi nel caso dei reati commessi col metodo mafioso da coloro per i quali si accerta la mancanza di qualsivoglia legame con una cosca mafiosa.

L'esame giudiziale condotto in sede di accertamento della responsabilità del P. ha evidenziato proprio che il fatto posto in essere dall'odierno appellante, lungi dal costituire spia di un'appartenenza, anche non stabile, ad un sodalizio di tipo mafioso, ha rappresentato il frutto di un'iniziativa meramente occasionale ed episodica dell'agente, tutt'al più contaminata da quella "contestualità geografico-ambientale" di cui si è detto in precedenza.

Con siffatto aspetto, dunque, non va confuso quello connesso ad una eventuale pericolosità più marcata del soggetto che, nel commettere uno dei delitti previsti dal codice, sfrutta le condizioni previste dall'art. 416-bis c.p. in chiave di maggiore incisività dell'azione posta in essere.

Al riguardo, infatti, va ribadito quanto già affermato dalla Corte costituzionale: la gravità astratta del reato, considerata in rapporto alla misura della pena o alla natura dell'interesse protetto, è significativa ai fini della determinazione della sanzione, ma inidonea a fungere da elemento preclusivo alla verifica del grado delle esigenze cautelari e all'individuazione della misura concretamente idonea a farvi fronte.

Il rimedio all'allarme sociale causato dal reato non può essere annoverato tra le finalità della custodia cautelare, costituendo una funzione istituzionale della pena, perché presuppone la certezza circa il responsabile del delitto che ha provocato l'allarme (sentenze corte cost. n.331, n. 231 e n. 164 del 2011, n. 265 del 2010).

Solo la ferrea delimitazione della norma di cui all'art. 275 comma 3 c.p.p. all'area degli effettivi delitti di criminalità organizzata di stampo mafioso rende manifesta la non irragionevolezza dell'esercizio della discrezionalità legislativa, atteso il tasso di pericolosità (non solo astratto ma anche empirico) per le condizioni di base della convivenza e della sicurezza collettiva che agli illeciti di quel genere è connaturato.

Ma se l'aggravante del metodo mafioso può venire a ricomprendere fattispecie concrete marcatamente differenziate tra loro in punto di coefficiente di pericolosità tanto da atteggiarsi come variante ad ampia latitudine applicativa, non può revocarsi in dubbio il carattere accentuatamente discriminatorio della previsione della presunzione assoluta in tema di misure cautelari.

Ciò che vulnera i valori costituzionali non è la presunzione in sé, ma appunto il suo carattere assoluto, che implica una totale e illogica negazione di rilievo al principio del "minore sacrificio necessario".

Di contro, la previsione di una presunzione solo relativa di adeguatezza della custodia carceraria - atta a realizzare una semplificazione del procedimento probatorio suggerita da aspetti ricorrenti del fenomeno criminoso considerato, ma comunque superabile da elementi di segno contrario - non eccede i limiti di compatibilità costituzionale.

E' pur vero che nel passato la Corte costituzionale ebbe a pronunciarsi su analoga questione di legittimità costituzionale dell'art. 275 comma 3 c.p.p. proprio in relazione a reato aggravato ex art. 7 lg. n. 203/91 (ordinanza n°. 450 del 1995), sia pure nella differente forma dell'agevolazione mafiosa, ritenendone la manifesta infondatezza; ebbe ad affermare in tal caso che "la previsione di adeguatezza della sola misura in argomento, per certi reati di spiccata gravità indicati nella norma impugnata, non può in primo luogo dirsi incoerente sul piano del raffronto con il potere affidato al giudice di valutare l'esistenza delle esigenze cautelari: un raffronto, istituito dal giudice *a quo*, fra elementi del tutto disomogenei, giacché la sussistenza in concreto di una o più delle esigenze cautelari prefigurate dalla legge (l'un della cautela) non può, per definizione, prescindere dall'accertamento della loro effettiva ricorrenza di volta in volta; mentre la scelta del 'tipo di misura (il quomodo di una cautela, in concreto rilevata come necessaria) non impone, ex se, l'attribuzione al giudice di analogo potere di apprezzamento, ben potendo essere effettuata in termini generali dal legislatore, nel rispetto della ragionevolezza della scelta e del corretto bilanciamento dei valori costituzionali coinvolti".

Si rilevò ancora come "la delimitazione della norma all'area dei delitti di criminalità organizzata di tipo mafioso (delimitazione mantenuta nella recente novella) rende manifesta la non irragionevolezza dell'esercizio della discrezionalità legislativa, atteso il coefficiente di pericolosità per le condizioni di base della convivenza e della sicurezza collettiva che agli illeciti di quel genere è connaturato (sentt. n. 103 del 1993; n. 407 del 1992)" e che non vi fosse possibilità di denunciare eventuali disparità di trattamento cautelare "a fronte di ipotesi delittuose tra loro diverse ... urta volta che si consideri il comune denominatore di quei reati, ciò che costituisce la ragione fondante della scelta del legislatore, vale a dire l'individuazione di un'area di reati che, per comune sentire, pone a rischio, come si è già osservato, beni primari individuali e collettivi (secondo una linea già scrutinata da questa Corte: sent. n.1 del 1980 citata)".



Non v'è chi non veda come la evoluzione giurisprudenziale della Corte Costituzionale (interessante ai fini che in questa sede interessano anche l'ordinanza n. 133/2009), alla luce delle quattro decisioni intervenute nel corso degli ultimi due anni di parziale declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 275 comma 3 c.p.p., ponga oggi nuovi profili di problematica interpretazione della norma processuale in esame, tanto più nel peculiare caso del reato aggravato dal metodo mafioso.

Né tanto più appare dirimente l'intervento della Corte Europea dei diritti dell'Uomo, pure citata in alcune delle decisioni della Consulta (6 novembre 2003, Pantano e/ Italia, n. 60851), limitatosi al caso specifico del reato p. e p. dall'art. 416-*bis* c.p. per cui «la lutte contre le fléau que constitue la criminalité de type mafieux peut, dans certains cas, appeler à l'adoption de mesures justifiant une dérogation a la regie fixée par l'article 5 de la Convention. Dans ce contexte, la présomption legale de dangerosité peut se justifier lorsqu'elle n'est pas absolue.

La mise en détention provisoire de persone accusées de délits liés a la criminalité de type mafieux, tend a couper les liens existants entre elles et leur milieu criminel d'origine. Eu égard a la nature de ce type de criminalité et aux conditions critiques des enquêtes sur la mafia menées par les autorités, comme celle menée contre le requérant, le législateur italien pouvait raisonnablement estimer que les mesures de précaution s'imposaient pour une véritable exigence d'intérêt public. Par conséquent, la Cour considère que les prorogations de la détention provisoire du requérant n'étaient pas déraisonnables, et elle estime qu'aucune apparence d'arbitraire ne saurait être décelée en l'espèce ».

P.A. è stato condannato per una estorsione posta in essere con metodo mafioso, laddove la modalità esecutiva del reato non consente di poter dire che l'imputato sia contiguo all'associazione mafiosa o abbia contatti con tale contesto; da qui l'irragionevolezza di una presunzione assoluta che lo pone in una condizione di impossibilità ad accedere a regimi cautelari attenuati».

L'appello del pubblico ministero risulta fondato.

Ed invero, come da questi lamentato, il g.i.p. sembra non aver tenuto in alcun conto la presunzione di adeguatezza posta dall'art. 275, comma 3, c.p.p. che impone per i reati di cui all'art. 51, comma 3-*bis*, c.p.p. l'applicazione della custodia in carcere "salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari". Che, invece, i suddetti elementi non fossero stati ritenuti acquisiti lo riconosce lo stesso g.i.p. nell'applicare comunque all'imputato una misura cautelare.

Va anzitutto sottolineato come in ordine alla sussistenza dei gravi indizi a carico dell'indagato in relazione alla suddetta circostanza aggravante si sia ormai formato il c.d. giudicato cautelare ed anzi i medesimi si sono trasformati in prova essendo il P. stato condannato con il riconoscimento dell'aggravante in parola.

Ne consegue che in applicazione della presunzione di adeguatezza posta dall'art. 275, comma 3, c.p.p. non può che essere ripristinata la misura cautelare della custodia in carcere.

Diventa pertanto rilevante la questione di costituzionalità proposta dal difensore.

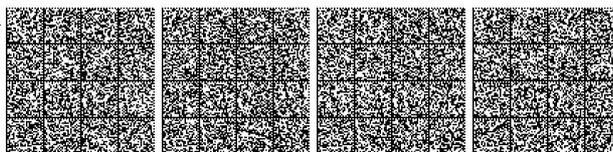
Essa è rilevante in quanto in assenza della suddetta presunzione di adeguatezza il Tribunale avrebbe il potere di valutare liberamente il grado delle esigenze cautelari residue applicando la misura cautelare ritenuta più idonea a fronteggiarle.

Va in proposito rilevato che il pericolo di reiterazione di reati della medesima specie di quello per cui si procede deriva, alla stregua dei criteri indicati dall'art. 274, lett. c), c.p.p. dalle specifiche modalità e circostanze del fatto e dalla personalità dell'indagato.

Il P., infatti, è attualmente imputato nell'ambito del procedimento in esame di plurimi e gravi fatti di reato (associazione per delinquere finalizzata all'usura, usura ed estorsione) la cui condotta si è protratta, secondo gli addebiti cautelari, dal 2006 sino all'emissione della misura cautelare, dimostrando con ciò l'avvenuto inserimento in un contesto criminale di vaste proporzioni e, in considerazione dei soggetti che vi partecipavano, di particolare capacità criminale. Deve poi aggiungersi che egli ha posto in essere una pluralità di fatti di reati per un lasso di tempo consistente.

Da ciò l'impossibilità di pervenire ad un giudizio di assenza del pericolo di reiterazione di reati della medesima specie di quelli per cui si procede.

E tuttavia il riconosciuto ruolo marginale del P. in uno con la non gravità dei precedenti penali risultanti dal certificato del casellario giudiziale (un decreto penale per la violazione del T.U. delle leggi doganali commesso nel 1999 ed una contravvenzione per guida in stato di ebbrezza risalente al 2005) fanno chiaramente ritenere che dette esigenze



non siano di tale rilevanza ed entità da poter essere fronteggiate esclusivamente con la più afflittiva delle misure cautelari previste, tanto più che non risultano in alcun modo circostanze dalle quali prevedere il mancato rispetto delle prescrizioni inerenti una misura cautelare meno afflittiva - come quella in esecuzione, che non risulta allo stato essere mai stata violata - ove il medesimo vi fosse sottoposto.

Da qui la rilevanza della proposta questione, dovendo ritenersi, per le ragioni appena esposte, altrettanto adeguata a fronteggiare le pur persistenti esigenze cautelari una misura meno afflittiva di quella della custodia in carcere.

La questione posta appare, poi, non manifestamente infondata.

Sulla norma in questione più volte la Corte costituzionale è stata chiamata a pronunciarsi.

Con ordinanza n. 450 del 1995 la Corte, cui il procedimento era stato rimesso dal Tribunale di Firenze che aveva ravvisato una questione di costituzionalità della norma in esame proprio in riferimento all'aggravante di cui all'art. 7 d.l. n. 152/1991, aveva affermato che:

la sussistenza in concreto di una o più delle esigenze cautelari prefigurate dalla legge (l'an della cautela) non può, per definizione, prescindere dall'accertamento della loro effettiva ricorrenza di volta in volta; mentre la scelta del tipo di misura (il quomodo di una cautela, in concreto rilevata come necessaria) non impone, ex se, l'attribuzione al giudice di analogo potere di apprezzamento, ben potendo essere effettuata in termini generali dal legislatore, nel rispetto della ragionevolezza della scelta e del corretto bilanciamento dei valori costituzionali coinvolti;

competete al legislatore l'individuazione del punto di equilibrio tra le diverse esigenze, della minore restrizione possibile della libertà personale e dell'effettiva garanzia degli interessi di rilievo costituzionale tutelati attraverso la previsione degli strumenti cautelari nel processo penale (sentt. n.1 del 1980 n. 64 del 1970)

la delimitazione della norma all'area dei delitti di criminalità organizzata di tipo mafioso (delimitazione mantenuta nella recente novella) rende manifesta la non-irragionevolezza dell'esercizio della discrezionalità legislativa, atteso il coefficiente di pericolosità per le condizioni di base della convivenza e della sicurezza collettiva che agli illeciti di quel genere è connaturato (sentt. n. 103 del 1993; n. 407 del 1992);

la predeterminazione in via generale della necessità della cautela più rigorosa (salvi, ovviamente, gli istituti specificamente disposti a salvaguardia di peculiari situazioni soggettive, quali l'età, la salute e così *via*) non risulta in contrasto con il parametro dell'art. 3 della Costituzione, non potendosi ritenere soluzione costituzionalmente obbligata quella di affidare sempre e comunque al giudice la determinazione dell'accennato punto di equilibrio e temperamento tra il sacrificio della libertà personale e gli antagonisti interessi collettivi, anch'essi di rilievo costituzionale

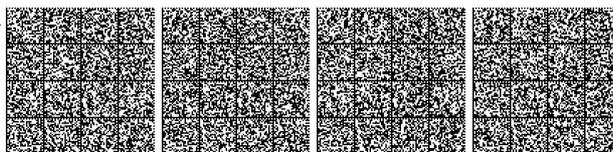
la censura di disparità di trattamento, per l'eguale "risposta cautelare" a fronte di ipotesi delittuose tra loro diverse non può trovare accoglimento una volta che si consideri il comune denominatore di quei reati, ciò che costituisce la ragione fondante della scelta del legislatore, vale a dire l'individuazione di un'area di reati che, per comune sentire, pone a rischio, come si è già osservato, beni primari individuali e collettivi (secondo una linea già scrutinata da questa Corte: sent. n.1 del 1980 citata); che il rilievo che precede vale anche alla luce della ulteriore selezione qualitativa operata attraverso la recente legge n. 332 del 1995;

Con la sentenza n. 265/2010 è stata invece affermata l'incostituzionalità della norma, limitatamente ai delitti di cui agli artt. 600 bis, primo comma, 609-bis e 609-*quater* c.p., nella parte in cui non consente l'applicazione di misure diverse da quelle della custodia in carcere per l'ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure.

Così motivava la Corte:

«Secondo la giurisprudenza di questa Corte, «le presunzioni assolute, specie quando limitano un diritto fondamentale della persona, violano il principio di eguaglianza, se sono arbitrarie e irrazionali, cioè se non rispondono a dati di esperienza generalizzati, riassunti nella formula dell'*id quod plerumque accidit*». In particolare, l'irragionevolezza della presunzione assoluta si coglie tutte le volte in cui sia "agevole" formulare ipotesi di accadimenti reali contrari alla generalizzazione posta a base della presunzione stessa (sentenza n. 139 de12010).

Per questo verso, alle figure criminose che interessano non può estendersi la *ratio* già ritenuta, sia da questa Corte che dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, idonea a giustificare la deroga alla disciplina ordinaria quanto ai procedimenti relativi a delitti di mafia in senso stretto: vale a dire che dalla struttura stessa della fattispecie e dalle sue connotazioni criminologiche - connesse alla circostanza che l'appartenenza ad associazioni di tipo mafioso implica un'adesione permanente ad un sodalizio criminoso di norma fortemente radicato nel territorio, caratterizzato da una fitta rete di collegamenti personali e dotato di particolare forza intimidatrice - deriva, nella generalità dei casi concreti ad essa riferibili e secondo una regola di esperienza sufficientemente condivisa, una esigenza cautelare alla cui soddi-



sfazione sarebbe adeguata solo la custodia in carcere (non essendo le misure “minori” sufficienti a troncare i rapporti tra l’indiziato e l’ambito delinquenziale di appartenenza, neutralizzandone la pericolosità).

Con riguardo ai delitti sessuali in considerazione non è consentito pervenire ad analoga conclusione. La regola di esperienza, in questo caso, è ben diversa: ed è che i fatti concreti, riferibili alle fattispecie in questione (pur a prescindere dalle ipotesi attenuate e considerando quelle ordinarie) non solo presentano disvalori nettamente differenziabili, ma anche e soprattutto possono proporre esigenze cautelari suscettibili di essere soddisfatte con diverse misure.

La ragionevolezza della soluzione normativa scrutinata non potrebbe essere rinvenuta neppure, per altro verso, nella gravità astratta del reato, considerata sia in rapporto alla misura della pena, sia - come mostra invece di ritenere l’Avvocatura generale dello Stato - in rapporto alla natura (e, in particolare, all’elevato rango) dell’interesse tutelato. Questi parametri giocano un ruolo di rilievo, ma neppure esaustivo, in sede di giudizio di colpevolezza, particolarmente per la determinazione della sanzione, ma risultano, di per sé, inadeguati a fungere da elementi preclusivi ai fini della verifica della sussistenza di esigenze cautelari e - per quanto qui rileva - del loro grado, che condiziona l’identificazione delle misure idonee a soddisfarle”.

Analoghe considerazioni la Corte svolgeva con le sentenze n. 164/2011, con la quale si dichiarava l’incostituzionalità della norma in relazione al delitto di cui all’art. 575 c.p., e n. 231/2011, in relazione a quello p. e p. dall’art. 74 d.P.R. n. 309/1990.

Ritiene il Tribunale che quanto ripetutamente affermato dalla Corte Costituzionale in ordine alla ontologica non riconducibilità dei delitti contro la libertà sessuale e di quelli di cui agli artt. 74 d.P.R. n. 309/1990 e 575 c.p. a quella espressione dell’appartenenza ad associazioni di tipo mafioso, o della condivisione dei disvalori da queste fatti propri, possa agevolmente ribadirsi anche con riferimento a quella particolare manifestazione della condotta criminosa consistente nell’avvalersi delle condizioni di assoggettamento indicate dall’art. 416-bis c.p.

Anche tali delitti, invero, hanno o possono avere una struttura individualistica e sono tali, per le loro connotazioni, da non postulare necessariamente esigenze cautelari affrontabili esclusivamente con la custodia in carcere.

L’aggravante in parola, consistendo in una peculiare manifestazione dell’azione antiggiuridica, può accompagnare la commissione di qualsiasi fattispecie delittuosa prevista dal codice penale.

La locuzione «delitti di mafia» cui si fa ripetutamente cenno nelle decisioni della Corte costituzionale finisce con il parificare nella sua genericità, sotto il profilo del disvalore sociale e giuridico, manifestazioni delittuose del tutto differenti tra loro sia con riferimento alla loro portata criminale che con riferimento alla pericolosità dell’agente.

E’ sufficiente la mera evocazione, al fine di accrescere la portata intimidatoria della condotta posta in essere, di un’organizzazione criminale reale o supposta ma con la quale in realtà l’agente non abbia alcun collegamento perché tale aggravante risulti integrata. La giurisprudenza di legittimità sul punto è costante nell’affermare che «la circostanza aggravante di cui all’art. 7 d.l. 13/05/1991, conv. in legge 12 luglio 1991, n. 203, qualifica l’uso del metodo mafioso, fondato sull’esistenza in una data zona di associazioni mafiose, anche in riguardo alla condotta di un soggetto non appartenente a dette associazioni” (Cass. pen., sez. I, sent. n. 4898/2009, rv. 243346; nei medesimi termini *cf.*: sez. I, sent. n. 5881/2011, rv. 251830; sez. I, sent. n. 16883/2010, rv. 246753).

Il fatto in esame è esemplificativo di un siffatto orientamento atteso che al P. è contestato di aver prospettato alla vittima, nel caso non avesse trovato i soldi per coprire i titoli di credito rimasti impagati, gravi ritorsioni consistite nell’intervento di ulteriori “amici” di N. e C., appartenenti alla criminalità organizzata.

Poiché, tuttavia, al soggetto sostanzialmente incensurato, non è in alcun modo attribuito di appartenere ad un sodalizio mafioso o di avere contiguità con esso, alla sua posizione non si atagliano in alcun modo le considerazioni svolte dalla Corte costituzionale e dalla stessa C.E.D.U. per giustificare la presunzione assoluta di adeguatezza della sola custodia cautelare in carcere. Non si vede, infatti, quali legami con l’associazione di tipo mafioso l’appellante debba recidere posto che essi non sono stati in alcun modo ritenuti esistenti.

Se tale presunzione - nella sua assolutezza - è stata ritenuta ingiustificata persino nei confronti di appartenenti ad associazioni dedite al traffico di stupefacenti non si vede come essa possa operare nei confronti di chi in ipotesi agisca individualmente e si “limiti” ad evocare - a meri fini funzionali al successo dell’azione delittuosa - un’entità della quale non fa parte.

Il Tribunale ritiene che tale sola manifestazione di una condotta che altrimenti sarebbe sfuggita a tale presunzione non possa far considerare la pericolosità sociale del suo autore talmente elevata da richiedere inevitabilmente l’applicazione della custodia in carcere. Proprio la possibilità di formulare una ipotesi concreta che smentisce la generalizzazione posta a base della presunzione assoluta posta dalla disposizione in esame rende conto della sua irragionevolezza.



Se la compatibilità con i valori costituzionali dell'art. 275, c.3, c.p.p. è stata ravvisata solo in considerazione della peculiare struttura della fattispecie e delle sue connotazioni criminologiche connesse alla circostanza che l'appartenenza ad associazioni di tipo mafioso implica un'adesione permanente ad un sodalizio criminoso di norma fortemente radicato nel territorio, caratterizzato da una fitta rete di collegamenti personali e dotato di particolare forza intimidatrice, e nella ritenuta esistenza di una regola di esperienza sufficientemente condivisa secondo la quale le misure "minori" non sono sufficienti a troncare i rapporti tra l'indiziato e l'ambito delinquenziale di appartenenza, neutralizzandone la pericolosità, non si vede come tale *ratio* possa ricorrere nel caso in cui tale appartenenza e tale adesione non vi siano.

Ne consegue un'ingiustificata parificazione tra chi a dette associazioni abbia aderito o intenda agevolare e chi, invece, senza appartenere ad esse intenda approfittare della condizione di assoggettamento dalle medesime creato per portare più efficacemente a compimento il proprio proposito criminoso: comportamento ovviamente grave ed indice di pericolosità ma non necessariamente ed in ogni caso maggiore di chi abbia fatto parte di un'associazione dedita al traffico di stupefacenti.

È ben vero che nella prospettiva della vittima del reato una condotta connotata da "mafiosità" risulta ugualmente ed allo stesso modo lesiva del suo bene giuridico, sia che sia stata posta in essere da persona appartenente ad un'associazione di quel tipo oppure no, ma tale uguale percezione attiene evidentemente alla gravità del fatto ed all'allarme sociale che esso suscita ma non già al pericolo di reiterazione dei reati da parte del suo autore. La diversità dei piani è del tutto evidente e la loro irragionevole parificazione finisce con il produrre, come è stato notato, una ingiustificata risposta sanzionatoria anticipata rispetto al pieno accertamento della penale responsabilità.

Richiamate, pertanto, e fatte proprie le condivisibili argomentazioni svolte dal difensore, il Tribunale ritiene che l'art. 275, comma 3, c.p.p., nell'imporre necessariamente all'autore di un delitto commesso avvalendosi delle condizioni previste dall'art. 416-bis c.p., quando sussistano esigenze cautelari anche di infimo grado, la più afflittiva delle misure cautelari impedendo così all'autorità giudiziaria chiamata ad applicare dette misure di valutare se nel caso concreto risultino elementi specifici che facciano ritenere altrettanto idonee a soddisfarle altre misure meno afflittive, violi:

l'art. 3 Cost., sia per l'irragionevole parificazione di situazioni tra loro diverse (all'interno delle ipotesi per le quali la presunzione assoluta opera) che per l'altrettanto irragionevole disparità di trattamento tra soggetti che esprimano il medesimo grado di pericolosità sociale;

l'art. 13 Cost., per la lesione dell'affermato principio del minor sacrificio possibile al bene della libertà personale;

l'art. 27, comma 2, Cost., in quanto l'applicazione della custodia in carcere in mancanza di una effettiva e concreta esigenza cautelare costituisce una indebita anticipazione di una pena prima ancora di un giudizio definitivo accertamento della responsabilità penale.

*P.Q.M.*

*Il Tribunale, visti gli artt. 134 Cost e 23 n. 87/1953;*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, nei termini di cui in motivazione, dell'art. 275, comma 3, c.p.p. nella parte in cui prescrive che quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine a delitti commessi avvalendosi delle condizioni di cui all'art. 416-bis c.p. è applicata la misura cautelare della custodia in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari, non fa salva l'ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure.*

*Sospende il presente procedimento.*

*Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

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

Così deciso in Lecce il 10 febbraio 2012

*Il Presidente estensore: M.PICCINNO*



## N. 132

*Ordinanza del 27 aprile 2012 emessa dal Magistrato di sorveglianza di Firenze nel procedimento di sorveglianza nei confronti di T. D.*

**Ordinamento penitenziario - Colloqui dei detenuti - Previsione che i colloqui si svolgano sotto il controllo a vista del personale di custodia - Denunciato impedimento di un pieno rapporto affettivo tra il detenuto e il partner legato da rapporto di coniugio o di stabile convivenza - Lesione dei diritti inviolabili dell'uomo - Violazione del principio di uguaglianza formale e sostanziale - Violazione del principio secondo cui la pena non può consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e deve tendere alla rieducazione del condannato - Violazione dei principi costituzionali a tutela della famiglia - Lesione della tutela della salute - Violazione dei limiti imposti dal rispetto della persona umana.**

- Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 18, comma secondo.
- Costituzione, artt. 2, 3, commi primo e secondo, 27, comma terzo, 29, primo comma, 31, commi primo e secondo, e 32, commi primo e secondo.

## IL MAGISTRATO DI SORVEGLIANZA

A scioglimento della riserva

Visti ed esaminati gli atti;

Visto il reclamo avanzato da T.D. nato a Firenze il 22 marzo 1952 detenuto nella Casa Circondariale di Firenze;

Ritenuto di dovere procedere giurisdizionalmente e, quindi, di essere legittimato a sollevare eccezione di incostituzionalità di una disposizione di legge, e, cioè, del comma 2 dell'art. 18 della legge 26 luglio 1975 n. 354; e ciò in relazione all'art. 35, comma 1, n. 2, come interpretato dalla sentenza costituzionale 11 febbraio 1999 n. 26;

Ritenuto che l'art. 35 dell'Ordinamento penitenziario prevede che "i detenuti e gli internati possono rivolgere istanze o reclami, orali o scritti", a varie autorità, fra le quali, al n. 2, è previsto anche il magistrato di sorveglianza. La Corte costituzionale, con sentenza n. 26/1999, ha dichiarato la illegittimità costituzionale di questo articolo nella parte in cui non prevede una tutela giurisdizionale nei confronti degli atti della amministrazione penitenziaria lesivi dei diritti di coloro che sono sottoposti a restrizione della libertà personale. La sentenza costituzionale ha lasciato impregiudicate le modalità di tale tutela, di competenza comunque del magistrato di sorveglianza, che la Corte di Cassazione, con sentenza Sezioni Unite 26 febbraio 2003 n. 25079, ha individuato nel reclamo di cui all'art. 14-ter, Ordinamento penitenziario, che è richiamato anche dall'art. 69, stessa legge, nelle materie dei reclami al magistrato di sorveglianza (v. le conclusioni su tale punto al n. 17 di tale sentenza);

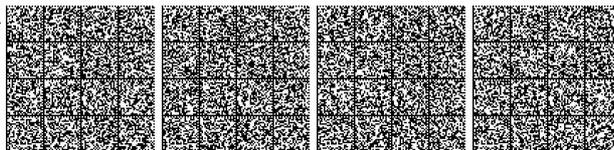
Ritenuto, conclusivamente, che si possa procedere nelle forme indicate, che sono giurisdizionalizzate:

## OSSERVA

A. *Premessa.*

1. - Affettività e sessualità.

Sono ammessi, anche nel nostro regime penitenziario, rapporti affettivi stabili con altre persone, in particolare con i familiari. La corrispondenza epistolare è prevista senza censura, salvo non sia specificamente disposta e, anzi, tale corrispondenza non è limitata neppure nei confronti di terzi. È prevista la corrispondenza telefonica, una volta alla settimana, anche per questa con la possibile estensione a terzi, se ricorrano ragionevoli motivi. E sono previsti i colloqui, sei al mese, con i familiari, e anche con terzi, sempre se ricorrano ragionevoli motivi. Non è utile scendere a esaminare le eccezioni a queste regole.



In verità, la legge penitenziaria inserisce fra gli elementi del trattamento l'agevolazione dei rapporti con la famiglia ed uno specifico articolo dispone che "particolare cura è dedicata a mantenere, migliorare o ristabilire le relazioni dei reclusi con le famiglie" (art. 28 legge 26 luglio 1975, n. 354).

Questa "particolare cura" è specificata nel regolamento di esecuzione alla legge penitenziaria, nella concessione di colloqui, oltre quelli ordinari e nella autorizzazione alle "visite" che consentono di trascorrere, insieme a coloro che sono ammessi ai colloqui, parte della giornata in appositi locali o all'aperto e di consumare un pasto insieme, fermo restando il controllo visivo del personale di sorveglianza: v. art. 61 del regolamento: "Rapporti con la famiglia e progressione nel trattamento".

Si potrebbe osservare che già la "visita" è un colloquio sui generis in quanto, ferme le esigenze di controllo, che la legano al colloquio, realizza un momento di familiarità, sempre lontano da rapporti affettivi intimi con il proprio partner (coniuge o stabile convivente), intimità che sembra ed è un passo ulteriore, che non si vuole compiere.

Pertanto, le concessioni ai rapporti affettivi con i familiari del nostro regime penitenziario non consentono di risolvere il problema della affettività e, all'interno di questo, quello della sessualità, diversamente da quanto accade in altri regimi penitenziari di altri paesi europei e non europei. Spesso, nella realtà del nostro paese, le modalità dei colloqui in spazi ristretti ed affollati limitano fortemente anche la sola espressione di affetto fra le persone. Uno sforzo è stato effettuato in vari istituti, in aderenza alle indicazioni del regolamento di esecuzione, con la realizzazione di aree all'aperto — le aree verdi — ma di rado tali spazi hanno l'ampiezza propria di alcuni quali Rebibbia nuovo complesso, il Giardino degli incontri a Firenze-Sollicciano, in cui resta comunque, il controllo attraverso telecamere da parte del personale. Si conferma quindi, sia negli spazi chiusi e ristretti, sia nelle aree verdi piccole o grandi che siano, il controllo visivo del personale di sorveglianza e il conseguente impedimento all'espressione naturale e completa dell'affettività e, all'interno di essa, dell'espressione completa della sessualità con il partner.

In sostanza, nella maggior parte delle realtà del nostro paese anche il semplice colloquio è limitato e limitante (come dimostrano le lunghe code, lunghe per i tempi e per i numeri) e determina il rischio dell'inacidimento dei rapporti con il resto della famiglia.

Le testimonianze su tale situazione sono numerose e frequenti sono i casi nei quali i figli minori non vengono portati ai colloqui per le modalità con cui gli stessi si svolgono.

È opportuno affrontare la questione anche attraverso l'analisi di due testi generali:

la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo: legge 4 agosto 1955 n. 848;

le nuove regole in materia penitenziaria del Consiglio d'Europa.

Ovviamente tali disposizioni (n. 2) o raccomandazioni (n. 3) saranno sempre inserite nel quadro della disciplina costituzionale, che sarà di volta in volta dichiarata.

2. La Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo di cui alla L. 4 agosto 1955, n. 848.

Di tale atto legislativo interessano, in particolare, le norme seguenti:

Art. 3 - Divieto della tortura: Nessuno può essere sottoposto a torture, né a pene o trattamenti inumani e degradanti.

Art. 8, comma 1, prima proposizione 1: Ogni persona ha diritto al rispetto della sua vita privata e familiare, del suo domicilio e della sua corrispondenza.

3. Le nuove regole in materia penitenziaria del Consiglio d'Europa.

Ai fini di una analisi concreta di tali regole, appare opportuno procedere da quelle del Consiglio d'Europa, approvate dal Comitato dei Ministri dei 46 Stati europei (aderenti al Consiglio), iniziando ad esaminare le prime, quelle che fanno riferimento alla Raccomandazione 1340/1997, per poi passare a quelle più recenti dell'11 gennaio 2006, entrambe preparate ed approvate dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, organo decisivo in ragione della presenza al suo interno di tutti gli stati membri al livello più alto.

Raccomandazione n.1340/1997: art. 6:

a) "L'assemblea raccomanda che il Consiglio dei Ministri inviti gli stati membri: (punto VI°): migliorare le condizioni previste per le visite da parte delle famiglie, in particolare mettendo a disposizione luoghi in cui i detenuti possano incontrare le famiglie da soli".

Raccomandazione 11 gennaio 2006: regola n. 24, comma 4: "Le modalità delle visite devono permettere ai detenuti di mantenere e sviluppare relazioni familiari il più possibile normali".

Tale regola è commentata in calce con queste parole: "La regola 24.4 mette in rilievo l'importanza particolare delle visite per i detenuti, ma anche per le loro famiglie. Ove possibile, devono essere autorizzate visite familiari prolungate (fino a 72 ore, ad esempio, come avviene in numerosi paesi dell'Europa dell'Est). Dette visite prolungate consentono ai



detenuti di avere rapporti intimi con il proprio partner. Le “visite coniugali” più brevi autorizzate a questo fine possono avere un effetto umiliante per entrambi i partner.” Questa regola, quindi, non solo avverte che il problema sessuale del detenuto deve trovare soluzione, ma che la deve trovare proprio in un quadro affettivo familiare normale, attraverso visite prolungate e non, invece, con visite intime brevi, controindicate per l’effetto umiliante che possono produrre.

Si, può quindi affermare che la scelta della soluzione soltanto sessuale, per così dire, viene valutata come umiliante.

Il documento contestuale che accompagna le “Regole” 2006, riferisce la realtà di vari paesi europei nei quali si è affermato un vero e proprio diritto all’affettività in carcere così affrontando e risolvendo anche il problema della sessualità.

Esemplificando sempre sulla base del documento citato:

in Croazia sono previsti colloqui non controllati di 4 ore con il coniuge o il partner; così anche in Albania, con frequenza settimanale; - in alcuni lander della Germania sono predisposti piccoli appartamenti in cui i detenuti condannati a lunghe pene possono incontrare i propri cari;

in Olanda, Norvegia, Danimarca, soluzioni analoghe, con camera matrimoniale, servizi e cucina, senza limiti relativi alla posizione giuridica; stessa soluzione anche in Finlandia, se non è possibile l’ammissione a permessi all’esterno;

in Francia e Belgio vi sono sperimentazioni in appartamenti per periodi prolungati, fino a 48 ore, con la imputazione dei costi ai parenti dei detenuti;

in Svizzera iniziative analoghe sono in atto in Canton Ticino ed in altri cantoni della confederazione;

in Spagna sono previste visite familiari/intime brevi per tutti i detenuti, quale che sia la posizione giuridica;

in alcuni paesi dell’Europa dell’Est sono consentite visite in appositi appartamentoini o strutture mobili, in cui può trovare accoglienza la famiglia in tutte le sue componenti.

Fuori Europa non mancano iniziative analoghe. In Canada, le soluzioni più ampie, con incontri fino a tre giorni in prefabbricati, siti nel perimetro degli istituti: è assicurata, ovviamente, la più completa intimità. Anche negli USA, che vantano il primato mondiale per numero dei detenuti, sono previsti, in alcuni Stati, programmi di visite coniugali o familiari: i detenuti possono incontrare, ogni due settimane, il coniuge e, ogni mese, tutta la famiglia, in una casa mobile posta all’interno del carcere, per tre giorni consecutivi. Vi sono esperienze anche in Messico, Brasile e Venezuela.

Si tratta di un elenco certamente incompleto.

Da quanto sopra detto deriva che la soluzione del problema sessuale, per le indicazioni del Consiglio d’Europa, deve passare attraverso riconoscimento più ampio e naturale della affettività: la concessione di permessi più ampi alla intera famiglia per trascorrere, all’interno del carcere e senza controllo visivo del personale, uno o più giorni, evita le ammissioni al solo sesso fra partner, che viene considerato invece umiliante.

A questo punto dobbiamo chiederci quale sia l’efficacia di tali disposizioni: ebbene esse sono disposizioni emanate da un organo, il Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa, che, nel quadro della convenzione internazionale che lo ha costituito, invita ogni membro a tenere conto delle regole decise insieme. L’invito è valido ed efficace, anche se si possono consentire tempi di attuazione diversi. L’indicazione di dove però deve tendere il regime penitenziario è chiara.

Occorre poi ricordare un ulteriore atto approvato dal Parlamento Europeo in data 9/3/2004, finalizzato a raccomandare al Consiglio d’Europa un sistematico elenco dei diritti dei detenuti (di cui le regole del Comitato dei ministri del Consiglio d’Europa in data 11/1/2006 sembrano essere attuazione), fra le quali, alla lettera 1c, appare diritto ad una vita affettiva e sessuale, prevedendo misure e luoghi appositi”.

In conclusione, l’opzione in questa materia della disciplina europea è evidente.

#### 4. Il problema del sesso nella realtà del carcere.

Proviamo a ricostruire la realtà del nostro carcere nel quale vigono regole proibizioniste ed alcuna soluzione è prevista del problema sessuale all’interno o meno di quello affettivo.

Si ha, da un lato, sesso immaginato, come provano le immagini che ricoprono i muri degli spazi interni delle celle (che ove rimosse dai responsabili dell’istituto vengono rapidamente sostituite): il sesso immaginato e negato ha come esito il sesso solitario .

Si ha dall’altro lato, un’omosessualità ricercata -o imposta, sia che la coazione consegua alla violenza o alla minaccia sia che derivi da un consenso rassegnato alla situazione.

È chiaro, comunque, che è decisamente improbabile una scelta di continenza da parte di un numero significativo di detenuti, così che residuano le due scelte sopra indicate — masturbazione o omosessualità, indotte dalla situazione — che hanno una evidente caratteristica di innaturalità oltreché di degrado e avvilitamento personale, pesantemente avvertito da chi vi è costretto. Una dinamica, contraria, all’evidenza, a percorsi di riabilitazione.



Conclusioni di questa premessa. L'inibizione del sesso col partner, sia nel quadro della affettività, sia come consenso alla diretta consumazione dell'atto sessuale con partner medesimo, è previsto come regola generale del Consiglio d'Europa (raccomandazioni n. 1340/1997 e raccomandazione 11/1/2006 e, infine, raccomandazione Parlamento Europeo al Consiglio d'Europa del 9/3/2004) e viene attuato in molti paesi europei con una preferenza espressa, nelle regole ricordate per la attuazione, del riconoscimento della affettività nel senso più ampio e senza controllo visivo del personale.

5. Permessi. La opzione sicuramente migliore per rispondere al problema sessualità/affettività è quella dei permessi fuori dal carcere, perché riporta la sessualità in una situazione di libertà con il ritorno nei propri ambiti personali e socio-familiari.

Come è noto tale possibilità è prevista dall'Ordinamento penitenziario, all'art. 30-ter, con i permessi premio e può collegarsi anche ai permessi per gravi motivi familiari previsti dall'art. 30, sia pure per eventi eccezionali. Ma la stessa possibilità non può riguardare tutti i detenuti, perché nel nostro regime attuale sono inammissibili ai permessi-premio, oltre tutti i detenuti giudicabili (oggi sono il 41,8% del totale), anche una percentuale molto elevata dei detenuti definitivi, percentuale in deciso aumento per le limitazioni delle concessioni da parte degli stessi magistrati di sorveglianza, nonché per effetto della legge 5/12/2005, n. 251, c.d. ex-Cirielli, che riduce sensibilmente i benefici penitenziari per i recidivi (per i permessi premio l'art. 30-*quater* Ord. Penit. richiede periodi di pena, presofferta prima della concessione, sempre più elevati man mano che la pena e la necessità (per il protrarsi della astinenza forzata) aumentano. La quota restante dei detenuti, astrattamente ammissibile, ne fruisce in misura senz'altro minoritaria.

6 L'equiparazione rapporto di coniugio/rapporto di convivenza.

L'equiparazione vige per i colloqui: la complessità, casomai, riguarda la modalità di accertamento della convivenza stabile, che si ritiene provata dall'annotazione anagrafica della convivenza e delle sue conseguenze: i figli e la famiglia che così ne risulta.

In ogni caso, ulteriori specificazioni sulla formazione di un nucleo familiare potrebbero essere desunte da informazioni degli uffici di servizio sociale penitenziario (UEPE).

Ed ancora: è noto che con il termine famiglia di fatto (anche definita convivenza more uxorio) si indica genericamente "l'unione stabile e la comunione di vita tra due persone, non fondata sul matrimonio. La famiglia di fatto si contraddistingue per il carattere di stabilità, che nasce come espressione della libera scelta del singolo individuo di non costituire un vincolo formale, ma di fondare il rapporto solo sul sentimento di affetto e di amore".

Pertanto, si possono individuare quali "elementi essenziali della convivenza more uxorio:

la comunità di vita;

la stabilità temporale;

l'assenza del legame giuridico del matrimonio.

Il regolamento anagrafico di cui al D.P.R. 30/5/1989 prevede d'altronde, all'art.5, la convivenza anagrafica.

Al momento in cui si va oltre il colloquio e la sua ottica, per le ragioni che dovrebbero determinarne il superamento (che sono tutte quelle che si spiegheranno successivamente), si deve inevitabilmente mantenere quella equiparazione del trattamento che informa i colloqui. Altrimenti si finirebbe per dare rilievo al solo rapporto di coniugio, stabilendo una disuguaglianza rispetto ad una condizione carceraria identica.

Naturalmente, come già detto, potrebbe essere previsto che questa stabilità del rapporto possa trovare adeguati accertamenti da parte del Servizio sociale penitenziario, come ante evidenziato.

7. La limitazione delle varie eccezioni ai soli gruppi familiari.

Una riflessione, in proposito appare necessaria perché, a ben guardare, molti dei motivi di incostituzionalità potrebbero riguardare tutti i detenuti. La violazione dei diritti dell'uomo e delle sue protezioni e promozioni negli artt. 2 e 3 della Cost., l'art. 3 - tutto il testo - della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'Uomo, lo stesso art. 27 Cost., prima proposizione che afferma che le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità ed è evidentemente, la premessa dell'art. 3 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo), nonché l'art. 29 Cost., che prevede il diritto alle attività necessarie per la promozione della famiglia e il parallelo art. 8, primo comma, della convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, che ne impone il rispetto, possono essere prese in considerazione per la affermazione della incostituzionalità della scelta negazionista sull'ammissibilità della soluzione del problema affettivo in carcere, nei confronti di tutti i detenuti.

La questione può essere superata agevolmente. La soluzione che viene qui sostenuta del riconoscimento della affettività riguarda rapporto detenuto/famiglia e la soluzione dentro l'affettività del problema sessuale fra detenuto e coniuge o convivente stabile (specie se tale convivenza è sfociata nella creazione di una famiglia) vale soltanto quando quel rapporto sussista. È chiaro che, quando invece il legame familiare non esiste, non è possibile la soluzione della



affettività e all'interno di quella la soluzione del problema sessuale del detenuto col proprio partner. Va solo chiarito che, in assenza del rapporto del detenuto col partner, resta a consentire la affettività il rapporto con la famiglia di provenienza, attraverso il quale, pur senza la soluzione del problema sessuale, l'ammissibilità alla affettività pura e semplice si può allargare ad altri detenuti.

#### B. *La scelta negazionista del nostro carcere*

La scelta negazionista del nostro sistema penitenziario è desumibile dal comma 2 dell'art. 18: E', infatti, il comma 2 dell'art. 18 della L. 26/7/1975, n.354, che esige "il controllo a vista del personale di custodia" sui colloqui e che quindi impone l'astinenza sessuale.

L'ottica del colloquio è vincolata dalla legge: in sostanza l'unico contatto fra familiari e detenuti è il colloquio e questo è anche il massimo accettabile. Ed è un'ottica fortemente riduttiva rispetto allo stesso art. 28 della legge, perché il solo colloquio, riportato alle condizioni in cui si svolge, in ambienti affollati da una umanità in condizioni critiche, che fa lunghe code per arrivare a quel momento, rende precari e difficili i rapporti familiari e certamente non utili per "mantenere, migliorare o ristabilire le relazioni dei detenuti o degli internati con le famiglie".

Si tratta ovviamente di una inibizione indiretta, ma chiaramente sufficiente ed efficace. C'è anche da osservare che nello stesso colloquio e, più ancora, nell'istituto della "visita" (con consumazione del pasto allo stesso tavolo fra i familiari), previsto dal nostro art. 61, comma 2, lettera b), Reg. esecuzione Ordinamento Penitenziario, che sempre richiama, però, l'art. 18, comma 2, della legge, si conferma l'ottica negazionista. Nel caso della "visita" è possibile che i gesti affettuosi siano maggiori ed il controllo di queste affettuosità più intense è lasciato al personale di custodia con tensioni notevoli fra detenuti e familiari, da un lato, e personale di sorveglianza, dall'altro. Potrebbe essere questa un'altra ragione che consiglia più spazio alla soluzione del problema nella sua portata generale (conseguente ovviamente all'accoglimento, se possibile, delle presenti eccezioni) per non doverlo affrontare anche in questi aspetti di minor rilievo, ma comunque gestiti in modo inevitabilmente discutibile e possibili fonte di tensione all'interno di ciascun istituto.

Le motivazioni della scelta negazionista che è quella del nostro diritto vigente, possono essere criticate sotto due aspetti:

- quello della inibizione del diritto;
- quello della insostenibilità del divieto.

#### 1. L'inibizione del diritto.

Torniamo alle regole approvate dal Comitato dei ministri dei 46 Stati aderenti al Consiglio d'Europa e in particolare alla regola della Raccomandazione 1340/1997, art. 6, comma VI°, nonché alla regola 24, comma 4, della deliberazione 11 gennaio 2006 dello stesso organo. La prima è chiarissima: i detenuti devono "incontrare le famiglie da soli"; la seconda è altrettanto chiara: "La modalità delle visite deve permettere ai detenuti di mantenere e sviluppare relazioni familiari il più possibile normali". L'espressione "più possibile normale" è significativa e fa riferimento a una completezza che attiene alla normalità maggiore possibile e che quindi non può ignorare gli aspetti intimi del rapporto che lega il detenuto al partner nell'ambito della famiglia legale o di uno stabile rapporto di convivenza. E' conseguente il commento della stessa fonte che ha prodotto la regola e la sottolinea con queste parole: "La regola 24.4 mette in rilievo l'importanza particolare delle visite per i detenuti, ma anche per le loro famiglie. Ove possibile, devono essere autorizzate visite familiari prolungate (fino a 72 ore, ad esempio, come avviene in numerosi paesi dell'Europa dell'Est). Dette visite prolungate consentono ai detenuti di avere rapporti intimi con il proprio partner. Le "visite coniugali" più brevi autorizzate a questo fine possono avere un effetto umiliante per entrambi i partner." Queste considerazioni richiamano l'attenzione sul fatto che non è solo la condizione detentiva che preoccupa il Consiglio, ma è anche quella delle famiglie, coinvolte a pieno titolo nel discorso complessivo. Come ben si nota il richiamo alla naturalezza e alla completezza del rapporto è il passo avanti compiuto rispetto alla regola del 1997, che esigeva il semplice incontro dei detenuti con la famiglia da soli. Nella regola 2006 ci si preoccupa che tutto questo avvenga nel modo più normale possibile.

Questa regola, quindi, non solo avverte che il problema sessuale del detenuto deve trovare soluzione, ma che la deve trovare proprio in un quadro affettivo familiare normale, ("il più possibile normale"), attraverso visite prolungate e non, invece, con visite intime brevi, controindicate per l'effetto umiliante che possono produrre. La scelta della soluzione soltanto sessuale, per così dire, viene valutata umiliante.

Nel secondo comma dell'art. 18 citato, siamo lontani da questa ottica che contrasta varie norme sulle quali torneremo e che è l'ottica costituzionale. Si può convenire che le regole approvate dal Comitato dei ministri dei 46 stati europei l'11/1/2006 e quelle precedenti del 1997, non sono immediatamente vincolanti nei confronti dell'Italia, ma conviene riportare e sottolineare qui ciò che era stato detto in precedenza: che il Comitato dei Ministri del Consiglio d'



Europa è un organo, che, nel quadro della convenzione internazionale che l'ha costituito definisce, nell'assemblea dei vari stati, delle regole da osservare in carcere, invitando poi i vari stati con un provvedimento che prende il nome di "raccomandazione", ad osservare le regole stesse. Conclusione: l'invito è valido ed efficace, anche se si può consentire una certa flessibilità di conformazione. La indicazione di dove tende il regime penitenziario europeo è in ogni caso chiara.

Vale la pena di richiamare a questo punto, ad ulteriore conforto della posizione costituzionalmente legittima la sentenza costituzionale n. 26/1999, nella parte in diritto, n. 5: "L'idea che la restrizione della libertà personale possa comportare conseguenzialmente il disconoscimento delle posizioni soggettive attraverso un generalizzato assoggettamento all'organizzazione penitenziaria è estraneo al vigente ordinamento costituzionale, il quale si basa sul primato della persona umana e sui suoi diritti."

"I diritti inviolabili dell'uomo, - prosegue la Corte — il riconoscimento e la garanzia dei quali l'art. 2 Cost. pone tra i principi fondamentali dell'ordine giuridico, trovano, nella condizione di coloro che sono sottoposti a una restrizione della libertà personale, i limiti ad essa inerenti, che sono propri di tale restrizione, ma non sono affatto annullati da tale condizione. La restrizione della libertà personale secondo la Costituzione vigente non comporta dunque affatto una *capitis deminutio* di fronte alla discrezionalità dell'autorità preposta alla sua esecuzione."

Conclude, su questo punto, la Corte: "La dignità della persona (art. 3, comma 1 Cost.) anche in questo caso, anzi, soprattutto in questo caso, il cui dato distintivo è la precarietà degli individui, derivante dalla mancanza di libertà, in condizioni d'ambiente per loro natura destinate a separare dalla società civile, è dalla Costituzione protetta e attraverso il bagaglio degli inviolabili diritti dell'uomo, che anche il detenuto porta con sé lungo tutto il corso della esecuzione penale, conformemente del resto all'art. 1, comma 1, che la legge n. 354/75 ha inteso dare alla intera disciplina dell'Ordinamento Penitenziario".

Allora: per un verso, la citazione costituzionale rivendica il rispetto di un diritto naturale, decisivo sul tema della promozione dell'uomo (v. art. 2 e art. 3, commi 1 e 2), e, per l'altro, tale posizione è rafforzata dal primato della persona umana e dei suoi diritti, nonché dalla funzione inclusiva della pena, riaffermata costantemente e nell'Ordinamento Penitenziario e nella Costituzione. Daltronde, il disconoscimento, attuato nel nostro sistema vigente, di una posizione soggettiva personale e naturale contraddice le indicazioni provenienti dalla citazione dei vari passi della sentenza costituzionale (citiamo l'art. 1, comma 1. Ord. Penit.: "Il trattamento penitenziario deve essere conforme a umanità e deve assicurare il rispetto della dignità della persona").

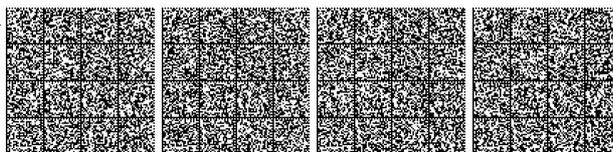
Anche questo è un altro segnale, questo, sì, vincolante della incostituzionalità della scelta negazionista. Il che significa: prendere atto che non è possibile costituzionalmente inibire il diritto al rapporto sessuale con partner in una relazione legale di coniugio o di convivenza stabile e che la forma con cui deve essere ammessa la fruizione di tale diritto è quella della affettività, che evita l'effetto umiliante (e per questo inumano e degradante) del riconoscimento puro e semplice dell'ammissione a rapporti sessuali fra le parti. In sostanza, quindi, è l'affettività che reclama la sua parte fra gli stessi familiari e il detenuto: è nell'ambito del rapporto già riconosciuto (dall'art. 28 Ordinamento penitenziario) con la famiglia che, dando spazio alla normalità maggiore possibile del rapporto stesso, attraverso relazioni prolungate e senza controllo visivo del personale, si realizza l'attuazione di un rapporto familiare, normale nella misura del possibile, fra i vari membri della famiglia, consentendo anche la soluzione del problema della completezza del rapporto fra il detenuto ed il partner (nel senso già indicato).

La astinenza sessuale coatta fa parte di queste dinamiche e colpisce il corpo in una delle sue funzioni fondamentali.

## 2. L'insostenibilità del divieto

È anche necessario affrontare i nodi della negazione di rapporti sessuali con il proprio partner nel nostro sistema. Dopo avere riconosciuto che non può essere inibito il diritto, bisogna insistere sulla insostenibilità del divieto di esercitarlo. Questo non riguarda le persone che si relazionano al detenuto, in quanto, nelle ipotesi avanzate e nelle esperienze straniere, sono le stesse che sono ammesse ai colloqui. Non sono le vicinanze dei corpi di queste persone con il detenuto, in quanto l'abbandono del bancone e l'incontro intorno ad un tavolo o, nella visita (che è ammessa anche da noi: art. 61, comma 2, lettera *b*), con la esplicita possibilità della consumazione insieme del pasto), che lascia spazio a manifestazioni affettive fra familiari e ovviamente anche fra partner, manifestazioni che sono naturali: non ovviamente rapporti sessuali, ma baci e carezze, la cui possibilità e naturalezza creano contrasti e tensioni fra i detenuti e i loro familiari, da un lato ed il personale di sorveglianza dall'altro, chiamato a valutazioni difficili e discrezionali, molto eterogenee peraltro, secondo la mentalità di chi è chiamato a gestirle.

Quindi: occorre comparare la pretesa di una costante sorveglianza di principio (ripeto, di principio: altra è in effetti la concretezza delle situazioni) sui detenuti con il rispetto di una esigenza naturale degli stessi. E si deve anche riflettere sul fatto che l'affermazione del principio di sorveglianza interviene in un luogo che è espressione della sorveglianza nelle sue mura, nell'organizzazione degli spazi, che è, sostanza e simbolo della sorveglianza.



Perché in questo quadro di sicurezza, aggiungere la inibizione di relazioni affettive “il più naturali possibili”? E' logico pensare che il diritto è sempre scelta fra situazioni in possibile conflitto: in questo caso, principio di sorveglianza prevale, nell'attuale regime, sulla soddisfazione di una esigenza incontestabilmente naturale del detenuto, quale emergente dagli articoli costituzionali (art. 2 e art. 3, comma 1 e 2) citati in precedenza e da tutte le altre considerazioni che consigliano di rimuovere la scelta negazionista attuale.

E arriviamo alla domanda finale, che era quella di partenza: è possibile sostenere, nel quadro costituzionale ora indicato, la riduzione dei rapporti fra detenuto e familiari ai soli colloqui, quando si sacrifica, così facendo, la ricchezza del tema familiare e il detenuto è costretto, a rapporti inevitabilmente degradanti? Non è insostenibile il divieto? La risposta non può che essere affermativa.

Tutto ciò premesso, il Magistrato di sorveglianza solleva d'ufficio eccezione di incostituzionalità dell'art. 18, comma 2, della legge 26 luglio 1975, n. 354, come in seguito articolata.

### *C. Le eccezioni di incostituzionalità*

#### 1. Prima eccezione.

Primo rilievo di costituzionalità: violazione dell'art. 2 Cost.: nella parte in cui afferma «La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo», nonché nell'art. 3 Cost., comma 1, là dove dichiara l'eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge e, nel comma 2, là dove afferma che «è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli...che... impediscono il pieno sviluppo della persona umana», nonché, infine, nell'art. 27 Cost., comma 3, prima proposizione, che afferma: “le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità”.

Di conseguenza, si chiede dichiararsi la illegittimità costituzionale del comma 2 dell'art. 18 della L. 354/75, che richiede controllo a vista dei colloqui, in quanto impedisce la intimità dei rapporti affettivi fra i componenti della famiglia fondata sul rapporto di coniugio o di convivenza stabile, e pertanto viola le norme costituzionali ricordate all'inizio.

L'astinenza sessuale, imposta dal nostro ordinamento penitenziario, all'art. 18, comma 2 dell'Ord. Penit., si muove in senso contrario alle “raccomandazioni” approvate dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa n. 1340/97 — art. 6, comma 6 — e 11/1/2006 — art. 24 comma 4, così come anche chiarito nello scritto, della stessa provenienza, che abbiamo più volte riportato.

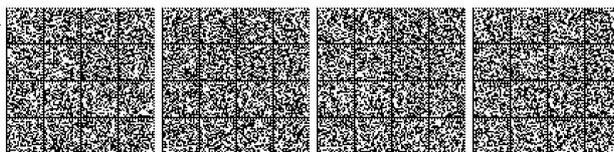
Ulteriore conferma a questa posizione si trova, come abbiamo visto, nella raccomandazione 9/3/2004 del Parlamento europeo al Consiglio d'Europa, che riconosce al detenuto “il diritto ad una vita affettiva e sessuale, prevedendo misure e luoghi appositi”. Non si deve poi dimenticare che l'astinenza ha quel prezzo che abbiamo indicato alla lettera A, sub 4: cioè il ricorso a pratiche masturbatorie o di omosessualità ricercata o coatta (sia che la coazione consegua alla violenza o alla minaccia o ad un consenso rassegnato alla situazione), pratiche tutte che avviliscono profondamente la persona del detenuto, nel momento in cui dovrebbe essere proposta la sua promozione umana. Sotto questo profilo, l'effetto che l'astinenza produce realizza, contro l'esplicito testo costituzionale, un trattamento contrario al senso di umanità e comprensibilmente degradante, che discende dalla applicazione di una specifica norma: il ripetuto comma 2 dell'art. 18 della legge 26 luglio 1975, n. 354. Ovviamente, come già chiarito, preso atto che la sola soluzione del solo problema sessuale ha effetti umilianti per i partner, il testo della norma ora citata, deve trovare la soluzione complessiva attraverso la soluzione della affettività, come ripetutamente affermato.

La citazione di parte della sentenza n. 26/1999, coinvolge anche gli articoli 2 e 3 Cost. nella misura che viene ripetuta e ora indicata come premessa alla violazione dei diritti inviolabili dell'uomo e a politiche penitenziarie che dovrebbero consentire la rimozione degli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona umana e che, al contrario, la negano. Da tali violazioni discende, nel nostro sistema penitenziario, la soluzione negazionista del nostro problema, che determina trattamenti contrari al senso di umanità e degradanti, vietati dall'art. 27, comma 3, prima proposizione (nonché dall'art. 3 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo).

#### 2. Seconda eccezione.

Secondo rilievo di incostituzionalità: violazione del comma 3, seconda proposizione, dell'art. 27 Costituzione: «Le pene...devono tendere alla rieducazione del condannato. Si chiede, pertanto dichiararsi la illegittimità costituzionale del comma 2 dell'art. 18 della L. 354/75, che richiede il controllo a vista dei colloqui e così impedendo la intimità dei rapporti affettivi, viola l'art. 27, comma 3, seconda proposizione, consentendo che la pena non attui le sue finalità rieducative/risocializzanti/socialmente inclusive.

La Corte costituzionale, si è ripetutamente pronunciata sul diritto alla esecuzione di una pena rieducativa o riabilitativa o risocializzante, tesa al reinserimento (inclusiva) delle persone nell'ambito sociale e familiare. Per l'attuazione di tale diritto l'art. 13 O.P. chiarisce che deve essere svolta l'osservazione scientifica e pluriprofessionale della personalità e in relazione all'esito della stessa, disposto un programma di trattamento che, utilizzando gli elementi del trattamento, consenta interventi finalizzati a migliorare le risorse personali dell'interessato. Chiarisce l'art. 15, comma 1, che



“il trattamento è svolto avvalendosi principalmente della istruzione, del lavoro, della religione, delle attività culturali, ricreative, e agevolando opportuni contatti con il mondo esterno ed i rapporti con la famiglia”.

L'art. 28 poi, sotto la rubrica “rapporti con la famiglia” dispone: “Particolare cura è dedicata a mantenere, migliorare o ristabilire relazioni dei detenuti e degli internati con le famiglie”.

La disposizione che si riporta ha un contenuto dinamico — “mantenere, migliorare o ristabilire” - rafforzato dalla espressione iniziale “particolare cura”. Ora, si tratta di chiederci se l'operatività di questa norma e il suo senso costituzionale possano corrispondere alle conseguenze che si traggono dall'art. 18, comma 2, ovvero l'astinenza sessuale con il partner e l'affettività tra gli stessi e i rapporti detenuto/familiari, quando si deve ricavare da quella norma che la stessa ha un prezzo, che è la caduta nel sesso solitario o nella omosessualità ricercata o coatta, sia che la coazione segua alla violenza o alla minaccia o a un consenso rassegnato alla situazione, condizioni tutte che determinano una detenzione disumana e degradante (v. commento alla regola 24. punto 4, delle ricordate regole 2006 del comitato dei ministri del Consiglio d'Europa).

Questa regola, quindi, non solo avverte che il problema sessuale del detenuto deve trovare soluzione, ma che la deve trovare proprio in un quadro affettivo familiare normale, attraverso visite prolungate e non, invece, con visite intime brevi, controindicate per l'effetto umiliante che possono produrre. La scelta della soluzione soltanto sessuale, per così dire, viene valutata umiliante.

Conclusione: la normativa vigente nel nostro regime penitenziario non ha alcuna compatibilità costituzionale.

### 3. Terza eccezione.

Terzo rilievo di incostituzionalità: si chiede dichiararsi la illegittimità costituzionale dell'art. 18, comma 2 della legge 354/75, che obbliga il controllo a vista dei colloqui da parte del personale e così impedendo la intimità dei rapporti affettivi, viola l'art. 29 Costituzione, che afferma: “La repubblica riconosce i diritti della famiglia come società naturale fondata sul matrimonio”, nonché l'art. 31, nella parte in cui, nel comma 2 “protegge la maternità favorendo gli istituti necessari a tale scopo”.

Se l'art. 29 Cost. richiama al fondamento naturale della famiglia, questo sottolinea che il matrimonio si pone come un atto convenzionale sulla naturalezza del fatto in sé. Il dato convenzionale del matrimonio può assumere le forme più diverse, pur se rispettose del riconoscimento dello Stato.

Il risultato della astinenza nel rapporto fra gli stessi coniugi determina i matrimoni “bianchi” in carcere, con la celebrazione dell'atto, ma non la consumazione dello stesso e sostanzialmente la non-consumazione è essa stessa inadempimento degli obblighi relativi nascenti dal dato convenzionale.

Inoltre, tale situazione “non protegge la maternità”, ma la impedisce.

Sembra necessario aggiungere che, mai come sotto questo rispetto, ciò che va riconosciuto costituzionalmente è l'affettività come il valore che è sostanza della famiglia e al tempo stesso della convivenza abituale e che può essere finalizzato al matrimonio, ma che su questo deve costruire legame, che tiene unita insieme la famiglia. Si ricorda, che, nella parte a cui si è prima rinviato (Lettera A, n. 6), si faceva presente che quell'affettività, che è valore che fonda e mantiene il legame familiare, può anche essere confermata attraverso accertamenti operati dai Servizi sociali competenti.

### 4. Quarta eccezione.

Quarto rilievo di incostituzionalità: si chiede dichiararsi la illegittimità costituzionale dell'art. 18, comma 2 della legge 354/75, che richiede il controllo a vista dei colloqui, in quanto non consente la intimità dei rapporti affettivi, e, quindi, viola l'art. 31 comma 1, della Costituzione che afferma: “La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività....”, nonché nella parte finale e seconda proposizione del comma 2, che afferma: “La legge non può in alcun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana”.

Si riparte sempre dagli effetti della astinenza sessuale fra partner legati da rapporto di coniugi<sup>o</sup> o di convivenza stabile, effetti che conseguono al comma 2 dell'art. 18 O.P., effetti che si connotano, come detto e ripetuto, con un ricorso alla masturbazione o alla omosessualità ricercata o coatta, sia che la coazione segua a minacce o violenze o a un consenso rassegnato alla situazione. In carcere tutto questo significa la intensificazione del rapporto a rischio e la contestuale riduzione delle difese sul piano della salute. Ma, di più, la stessa astinenza in se considerata non aiuta, in persone che hanno ormai superato l'età puberale, uno sviluppo normale della sessualità con nocive ricadute stressanti sia di ordine fisico che psicologico.



Ma tutto ciò ha anche un ritorno diverso: è quello cui consegue la violazione dei limiti imposti al rispetto della persona umana, che discende comunque dalle conseguenze della astinenza con il partner, già descritte nel capoverso che precede. Si è parlato più volte dell'effetto umiliante che viene ricollegato alla soluzione del problema sessuale (ad es. nei "colloqui intimi" spagnoli), se non si ha cura di inserirlo nella soluzione del problema della affettività, come qui si ritiene costituzionalmente doveroso. E' necessario coinvolgere l'intero nucleo familiare, titolare a sua volta di diritti all'affettività nei confronti del detenuto, come questi ha pari diritti nei confronti dei propri familiari. Le modalità di tali rapporti sono state più volte ripetute e sono quelle su cui hanno dato indicazioni il Consiglio d'Europa e il Parlamento Europeo.

Conclusivamente, si chiede dichiararsi la illegittimità costituzionale del comma 2 dell'art. 18, che richiede il controllo visivo dei colloqui e così, in quanto impedisce la intimità dei rapporti affettivi e imponendo l'astinenza sessuale con il partner legato da rapporto di coniugio o di stabile convivenza ed anzi favorendo il ricorso a pratiche masturbatorie o omosessuali, viola le seguenti norme costituzionali:

art. 2: uguaglianza dinanzi alla legge per il riconoscimento dei diritti inviolabili dell'uomo;

art. 3, comma 1 e 2, che affermano la pari dignità sociale e la eguaglianza davanti alla legge di tutti e la rimozione degli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona umana;

art. 27, comma 3, prima proposizione, consentendo che la pena possa consistere in trattamenti contrari al senso di umanità;

art. 27, comma 3, seconda proposizione, consentendo che la pena non tenda alla rieducazione del condannato;

artt. 29 e 31 Costituzione, nella parte in cui, nel comma 1 dell'art. 29, dispone: "La Repubblica riconosce i diritti della famiglia come società naturale fondata sul matrimonio", nonché nell'art. 31, al comma 1 che dispone: "La Repubblica agevola la formazione della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi", nonché, infine, nel comma 2, nella parte in cui dispone che "protegge la maternità favorendo gli istituti necessari a tale scopo".

art. 32, commi 1 e 2, perché compromette la tutela della salute fisiopsichica dell'individuo (comma 1) e viola i limiti imposti dal rispetto della persona umana (comma 2).

In conclusione: si chiede di dichiarare la illegittimità costituzionale dell'art 18, comma 2 della legge 26/7/1975, n. 354 (Ordinamento penitenziario), nella parte in cui prevede che il controllo, a vista dei colloqui impedisce la effettuazione, nel quadro del pieno riconoscimento di rapporti affettivi con i familiari, di rapporti intimi con il partner (legato con rapporto coniugale o con stabile rapporto di convivenza, sul quale si è innestata o meno una situazione familiare).

*P.Q.M.*

*Solleva d'ufficio eccezione di incostituzionalità dell'art. 18, comma 2, della legge 26 luglio 1975, n. 354 e pertanto*

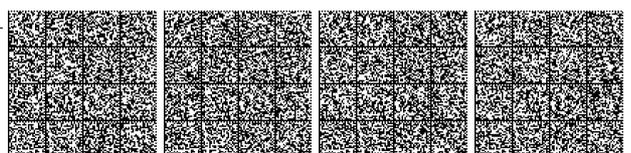
*Ordina trasmettersi gli atti alla Corte costituzionale.*

*Sospende giudizio in corso.*

*Ordina inoltre che, a cura della cancelleria, l'ordinanza di trasmissione degli atti alla Corte costituzionale sia notificata, non essendone data lettura, alle parti in causa e al Pubblico Ministero, il cui intervento in udienza è obbligatorio, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri. L'ordinanza, sempre a cura della Cancelleria, viene comunicata anche ai Presidenti delle due camere del Parlamento.*

Firenze, addì 23 aprile 2012

*Il Magistrato di sorveglianza: FIORILLO*



## N. 133

*Ordinanza del 13 dicembre 2011 emessa dalla Corte d'appello di Torino  
nel procedimento civile promosso da Catalano Salvatore titolare dell'Autocarrozzeria Sagi  
ed ASSI Associazione soccorritori stradali italiani contro Ministero dell'Interno ed altri*

**Contratto, atto e negozio giuridico - Deposito di veicoli sottoposti a sequestro, fermo amministrativo e confisca - Rapporti di custodia in corso alla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 269 del 2003 e relativi a veicoli immatricolati da più di cinque anni e custoditi da più di due - Assoggettamento alla procedura straordinaria di alienazione forzata dei veicoli al depositario e alla connessa determinazione forfetaria dell'importo spettante a quest'ultimo - Conseguente riconoscimento al custode, con effetto retroattivo, di compensi inferiori rispetto a quelli previgenti (convenuti in base alle tariffe di cui all'art. 12 del d.P.R. n. 571 del 1982) - Irragionevolezza - Mancanza di preminenti interessi pubblici suscettibili di essere necessariamente perseguiti con la norma retroattiva - Compressione della libera sfera economica e negoziale, incidenza su scelte organizzative e imprenditoriali già irrevocabilmente attuate, sostanziale ablazione del credito del depositario - Contrasto con la protezione della proprietà stabilita dal Protocollo addizionale alla CEDU, come interpretato dalla Corte di Strasburgo - Conseguente violazione di obblighi internazionali.**

- Decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2003, n. 326, art. 38, commi 2, 4, 6 e 10 (in combinato disposto).
- Costituzione, artt. 3, 41, 42 e 117, primo comma, in relazione all'art. 1 del Protocollo Addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, siglato a Parigi il 20 marzo 1952 [ratificato e reso esecutivo con legge 4 agosto 1955, n. 848].

## LA CORTE DI APPELLO

Ha pronunciato la seguente ordinanza, ex art. 23 legge 11 marzo 1953 n. 87, nel procedimento civile di appello iscritto al n. 2190/09 RG, avente ad oggetto: compensi custodi giudiziari; udienza di precisazione delle conclusioni: 12 luglio 2011;

Promosso da: Catalano Salvatore, titolare della Autocarrozzeria SAGI, corrente in Torino, St.Settimo 236, ivi elettivamente domiciliato, rappresentato e difeso in giudizio, per procura speciale a margine dell'atto di citazione in appello, dall'avvocato Luigi Guidi di Monza; parte appellante;

Nei confronti di:

Ministero dell'Interno in persona del Ministro *pro tempore* ed Agenzia del Demanio in persona del Direttore *pro tempore*, entrambi domiciliati presso l'Avvocatura Distrettuale dello Stato che li rappresenta e difende in giudizio; Parte appellata;

e di: Comune di Torino, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Donatella Spinelli dell'Avvocatura Comunale, in forza di procura generale alle liti a rogito Notaio Benvenuto Gamba del 17 giugno 2005 n. di repertorio 164381/40304; Parte appellata;

e di: Comune di Settimo Torinese, in persona del Sindaco *pro tempore*; Comune di San Mauro Torinese in persona del Sindaco *pro tempore*; ASSI - Associazione Soccorritori Stradali Italiani, in persona del Presidente *pro tempore*; Parti appellate contumaci.

Conclusioni delle parti.

*Per parte appellante.*

In riforma della sentenza impugnata 22 ottobre 2008 del Tribunale di Torino:

in via preliminare e pregiudiziale, qualora si ritenesse di dover applicare al caso concreto l'articolo 38 decreto-legge 30 settembre 2003 n.269 convertito con legge 24 novembre 2003 n. 327, in particolare, il comma 6, accertato e dichiarato che il presente giudizio non può essere definito indipendentemente dalla questione di costituzionalità proposta, ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza di illegittimità costituzionale sollevata, per l'effetto sospendere il giudizio in corso trasmettendo gli atti alla Corte Costituzionale per la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 38 cit. per le ragioni specificate in narrativa, e specificamente nella parte in cui (sesto comma) si dispone l'introduzione retroattiva delle tariffe in deroga di quelle contrattualmente stabilite, disponendo che copia dell'ordinanza di rimessione sia notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri, e che copia dell'ordinanza sia comunicata al Presidente del Senato e al Presidente della Camera.



In via principale, accertato e dichiarato che l'attrice ha correttamente provveduto al recupero ed alla custodia dei veicoli sottoposti a sequestro amministrativo e/o a sanzioni accessorie previste dal decreto legislativo 285 /1992, veicoli specificamente indicati nel provvedimento emesso dalla Prefettura UTG di Torino prot.195/41 DA/06 SCGF dalle rispettive date di sequestro ovvero di affidamento al 14 giugno 2006;

accertato e dichiarato che il Prefetto di Torino e per esso il Ministero dell'Interno, Agenzia del Demanio, ed i comuni di Torino, Settimo Torinese e San Mauro Torinese nelle persone dei rispettivi sindaci *pro tempore*, si sono resi inadempienti rispetto alle obbligazioni contrattualmente assunte con la Autocarrozzeria SAGI con oggetto l'attività di custodia dei - veicoli sottoposti a provvedimento di sequestro, fermo e confisca, accertato e dichiarato che l'esecuzione del provvedimento della Prefettura di Torino ora citato del 9 giugno 2006, notificato alla ricorrente in data 14 giugno 2006, costituisce grave ed irreparabile violazione dei diritti soggettivi della Autocarrozzeria SAGI, per l'effetto e previa disapplicazione del provvedimento illegittimo menzionato, accertare e dichiarare l'applicazione nel caso di specie delle tariffe concordate dai custodi giudiziari con la locale Prefettura di Torino, così come indicate nelle raccomandate che si sono versate agli atti e nella allegata tabella;

per l'effetto, in esito agli accertamenti di cui sopra, condannare:

1. il Ministero dell'Interno quale ente sovraordinato alla Prefettura di Torino, al pagamento in favore della Autocarrozzeria SAGI della somma di € 237.940,34 comprensiva di Iva al 20%, ovvero della diversa somma che dovesse emergere in corso di causa da determinarsi a seguito dell'applicazione delle tariffe concordate dai custodi giudiziari con la locale Prefettura di Torino, come indicato nelle raccomandate in atti e nell'allegata tabella;

2. Agenzia del Demanio, in persona del Direttore *pro tempore* al pagamento in favore della Autocarrozzeria SAGI della somma di € 9983,17 comprensiva di Iva al 20%, ovvero della diversa somma che dovesse emergere in corso di causa da determinarsi a seguito dell'applicazione delle tariffe concordate dai custodi giudiziari con la locale Prefettura di Torino, come indicato nella raccomandate in atti e nell'allegata tabella;

3. Comune di Torino, in persona del sindaco *pro tempore*, al pagamento in favore della Autocarrozzeria SAGI della somma di € 213.665,66 comprensiva di Iva al 20%, ovvero della diversa somma che dovesse emergere in corso di causa da determinarsi a seguito dell'applicazione delle tariffe concordate dai custodi giudiziari con la locale Prefettura di Torino, come indicato nella raccomandate in atti e nell'allegata tabella;

4. Comune di Settimo Torinese, in persona del sindaco *pro tempore*, al pagamento in favore della Autocarrozzeria SAGI della somma di € 4002,16 comprensiva di Iva al 20%, ovvero della diversa somma che dovesse emergere in corso di causa da determinarsi a seguito dell'applicazione delle tariffe concordate dai custodi giudiziari con la locale Prefettura di Torino, come indicato nella raccomandate in atti e nell'allegata tabella;

5. Comune di San Mauro Torinese, in persona del sindaco *pro tempore*, al pagamento in favore della Autocarrozzeria SAGI della somma di € 12.006,48 comprensiva di Iva al 20%, ovvero della diversa somma che dovesse emergere in corso di causa da determinarsi a seguito dell'applicazione delle tariffe concordate dai custodi giudiziari con la locale Prefettura di Torino, come indicato nella raccomandate in atti e nell'allegata tabella.

Con vittoria di spese, competenze ed onorari di causa per i due gradi del giudizio, oltre accessori e contributo forfettario delle spese 12,5%.

Si insiste per l'ammissione dei mezzi istruttori di cui alla memoria istruttoria ex articolo 183, VI, n.2 codice procedura civile in primo grado, alle produzioni allegate alla comparsa conclusionale in primo grado e per l'ammissibilità delle nuove produzioni in quanto formatesi successivamente alla sentenza di primo grado e comunque anch'esse indispensabili ai fini del decidere.

*Per parte appellata Ministero degli Interni ed Agenzia del Demanio.*

In via preliminare, dichiararsi l'intervenuta formazione del giudicato interno sui capi della sentenza impugnata relativi all'inadempimento delle amministrazioni convenute, all'illegittimità del decreto prefettizio 195/41 DA 06 SCGF del 9 giugno 2006 ed alla richiesta disapplicazione di quest'ultimo; per l'effetto, dichiararsi inammissibile il proposto appello;

in via ulteriormente preliminare, dichiararsi la manifesta infondatezza e/o inammissibilità e/o irrilevanza della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 38, comma 6, decreto legislativo 30 settembre 2003 n. 269, convertito in legge 24 novembre 2003 n.326. In ogni caso, respingersi l'appello avversario in quanto infondato.

Con vittoria delle spese di lite.

*Per parte appellata Comune di Torino.*

Respinta ogni contraria istanza, eccezione e deduzione;

a) dichiararsi la manifesta infondatezza e/o inammissibilità e/o irrilevanza della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 38, comma 6, decreto legislativo 30 settembre 2003 n. 269, convertito in legge 24 novembre 2003 n. 326.



- b) dichiararsi l'intervenuta formazione del giudicato interno sui capi della sentenza impugnata relativi all'inefficacia delle amministrazioni convenute, all'illegittimità del decreto prefettizio 195/41 DA 06 SCGF del 9 giugno 2006 ed alla richiesta disapplicazione di quest'ultimo; per l'effetto, dichiararsi inammissibile il proposto appello;
- c) nel merito, respingere l'appello avverso e di parte interveniente in quanto infondato.
- d) Con il favore delle spese, competenze ed onorari anche successivi.

### *In fatto e diritto*

§ 1. Con atto di citazione notificato in data 6 novembre 2006 Salvatore Catalano, in qualità di titolare della Autocarrozzeria SAGI, conveniva in giudizio, avanti al Tribunale di Torino, il Ministero dell'Interno, l'Agenzia del Demanio, il Comune di Torino, il Comune di Settimo Torinese ed il Comune di San Mauro Torinese, esponendo che: - egli aveva svolto, dalle rispettive date di affidamento fino al 14 giugno 2006, attività di recupero e custodia, su incarico di organi della Polizia Stradale, relativamente a veicoli sottoposti a provvedimento di sequestro, fermo amministrativo e confisca; - in base alle tariffe concordate con la Prefettura di Torino, egli (debitamente iscritto nell'elenco dei custodi giudiziari della Prefettura di Torino ai sensi del dpr 571/82) aveva maturato a proprio credito, per lo svolgimento di tale servizio, la somma (comprensiva di Iva 20%) di: € 237.940,34 verso il Ministero dell'Interno; € 9983,17 verso l'Agenzia del Demanio; € 213.665,66 verso il Comune di Torino; € 4002,16 verso il Comune di Settimo Torinese; € 12.006,48 verso il Comune di San Mauro Torinese; - tali importi non erano tuttavia stati riconosciuti a suo favore (come da provvedimento della Prefettura di Torino prot.n. 195/41 DA/06 SCGF del 9 giugno 2006, notificato il 14 giugno 2006), con conseguente violazione degli accordi tariffari in atto.

Chiedeva pertanto che - previa assunzione di prova testimoniale sul servizio da essa prestato, ed ordine di esibizione alla Prefettura della documentazione di riferimento - le amministrazioni convenute venissero condannate al pagamento degli importi suddetti, ovvero delle diverse somme che fossero risultate di giustizia.

Mentre il Comune di Settimo Torinese e di San Mauro Torinese venivano dichiarati contumaci, si costituivano in giudizio il Ministero dell'Interno, l'Agenzia del Demanio ed il Comune di Torino.

Eccepivano che la materia trovava disciplina nel sesto comma dell'articolo 38 decreto-legge 269/2003 (conv. in legge 326/2003: legge finanziaria 2004), determinativo di tariffe in deroga a quelle concordate con la Prefettura ai sensi dell'articolo 12 d.P.R. n. 571/1982.

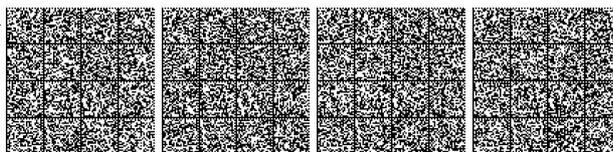
Concludevano pertanto per la reiezione di ogni avversaria domanda.

La Autocarrozzeria SAGI sollevava sotto vari profili questione di legittimità costituzionale (artt.36, 41, 42 Cost.) del citato articolo 38.6 d.lgs. 269/2003 (qualora il Tribunale l'avesse ritenuto applicabile al caso di specie) «nella parte in cui dispone l'introduzione retroattiva delle tariffe derogatorie di quelle contrattualmente stabilite».

Interveniva in giudizio altresì la ASSI - Associazione Soccorritori Stradali Italiani, in persona del Presidente *pro tempore*, al fine di aderire (previa eventuale rimessione degli atti alla Corte Costituzionale) alle domande attoree.

§ 2. In esito a rigetto delle istanze istruttorie di parte attrice, il Tribunale di Torino - con sentenza n.6945 del 22 ottobre 2008 - respingeva le domande proposte dalla Autocarrozzeria SAGI, con compensazione integrale delle spese di lite.

Rilevava il primo giudice che: - l'articolo 38 cit. aveva introdotto, allo scopo di smaltire le giacenze più risalenti e contenere i costi a carico dell'ente pubblico, una particolare procedura di alienazione forzosa al depositarlo (anche ai fini della rottamazione) dei veicoli in custodia, nonché di soddisfacimento forfettario del credito di quest'ultimo; - il provvedimento della Prefettura di Torino 9 giugno 2006 doveva ritenersi legittimo perché puramente applicativo (al di fuori di qualsiasi discrezionalità) «del comma 6 della norma citata che, nel fissare l'importo delle indennità di custodia per le singole categorie di veicoli, stabilisce che detti importi vengano progressivamente ridotti del 20% per ogni anno di custodia successivo al primo, derogando alle tariffe di cui all'articolo 12 d.P.R. n. 1982/571», (pag.18); - vari elementi (espressa deroga al regime tariffario previgente; previsione di una decurtazione percentuale fissa del 20% per ciascun anno di custodia dei veicoli; l'applicazione del nuovo regime alle procedure di custodia ancora in corso, ed ai veicoli destinati alla procedura straordinaria di alienazione in quanto custoditi, al 30 settembre 2003, da almeno due anni e, dunque, dal 1° ottobre 2001) inducevano a ritenere, nella disposizione in esame, efficacia retroattiva ai rapporti non esauriti; - il principio di irretroattività della norma incidente su diritti soggettivi (art.11 prel.) non aveva trovato riconoscimento costituzionale, se non con riguardo alla materia penale incriminatrice (art. 25 Cost.); né la sua deroga appariva nella specie irrazionale, trattandosi di perseguire (anche all'insegna del principio di buon andamento della



PA e di economicità dell'azione amministrativa) l'esigenza di risanamento dei conti pubblici e di snellimento delle procedure di smaltimento dei veicoli giacenti da più anni, ed assoggettati in quanto tali alla procedura straordinaria di alienazione/rottamazione appunto prevista dalla norma medesima.

§ 3. Con atto di citazione notificato il 2 dicembre 2009, il Catalano della Autocarrozzeria SAGI proponeva appello avverso tale sentenza sulla base di un unico ed articolato motivo, insito nella illegittimità costituzionale del sesto comma dell'articolo 38 cit. per violazione degli articoli 36, 41, 42, 3, 10 e 117 Cost..

Deduceva a tal fine che: - la disciplina di cui al d.l. 269/03 non colmava un precedente vuoto normativo, tanto che la 'vecchia' disciplina di cui al d.P.R. n. 571/1982 continuava ad applicarsi sia ai veicoli oggetto di custodie ormai definite al 21 aprile 2004 (data di entrata in vigore del decreto Ministero degli Interni attuativo della legge in questione) sia ai veicoli affidati in custodia dal 1° ottobre 2001 sino, almeno, al gennaio/febbraio 2010; - tale disciplina determinava conseguentemente una irragionevole disparità di trattamento «tra coloro che hanno già conseguito un doveroso e puntuale provvedimento di liquidazione da parte della pubblica amministrazione (Prefetture UTG ed Agenzia del Demanio) in data antecedente all'entrata in vigore del decreto-legge così come convertito, o abbiano, ricevuto in affidamento veicoli in data successiva al 30 settembre 2001» (atto di appello, pagina 13); - il principio di irretroattività, come doveva desumersi da varie pronunce della Corte Costituzionale, poteva essere derogato, in materia di diritti soggettivi, solo in presenza di un diverso e preminente interesse individuato secondo parametri di ragionevolezza, là dove - nel caso di specie - la situazione di protratta ed onerosa custodia era dipesa non già da negligenza dei depositari, bensì dall'inerzia della stessa amministrazione nel dare tempestivo impulso alle procedure di smaltimento; sicché la nuova e meno onerosa procedura di smaltimento aveva ragione di operare solo per il futuro, non anche per il passato; - la giurisprudenza CEDU si era pronunciata, a tutela della certezza del diritto e della proprietà di cui all'articolo 1 del Primo Protocollo CEDU, nel senso della illegittimità dell'efficacia retroattiva della norma, sicché quest'ultima si poneva in contrasto con la Carta Costituzionale anche ai sensi degli articoli 11 e 117 Cost.; anche la giurisprudenza della Corte di Giustizia della Comunità Europea (tra cui: sent. 3 dicembre 1998 in causa C-381/98; 26 aprile 2005 in causa C-376/02; 21 febbraio 2008 in causa C-271/06) aveva censurato la prassi di emanare norme retroattive, in forza del principio per cui le disposizioni interne dovevano essere sufficientemente accessibili, precise e prevedibili; - anche la giurisprudenza della S.C. aveva stabilito l'incompatibilità dell'efficacia retroattiva della legge con il rapporto giuridico di durata; - in concreto, l'applicazione della nuova disciplina (che prevedeva tra l'altro il pagamento differito in cinque rate annuali), lungi dal risultare economicamente neutrale, comportava l'abbattimento per circa il 90% delle entrate preventivate dalla Autocarrozzeria SAGI e, inoltre, determinava una discrasia sul piano sanzionatorio là dove il trasgressore avesse già rimborsato all'Amministrazione degli Interni i maggiori costi di custodia come determinati sulla base della normativa previgente.

Nel giudizio di appello così introdotto, si costituivano il Ministero dell'Interno e l'Agenzia del Demanio - con il patrocinio dell'Avvocatura Distrettuale dello Stato - nonché il Comune di Torino, i quali deducevano che: - il provvedimento prefettizio 9 giugno 2006 era legittimo poiché recava l'elenco dei veicoli da alienare, ai soli fini della rottamazione, mediante cessione al custode; e determinava il compenso spettante a quest'ultimo, nonché il piano di rateazione quinquennale; - la disciplina di cui all'articolo 38 cit. intendeva fronteggiare, sul piano transitorio e contingente, una situazione di tipo emergenziale (relativa ai soli veicoli giacenti da oltre due anni all'entrata in vigore del decreto-legge 269/2003 e non immatricolati da meno di cinque anni) implicante per ciò soltanto un'efficacia retroattiva (per il futuro, si doveva fare applicazione dell'articolo 214 bis Codice della Strada); - prima dell'entrata in vigore dell'articolo 38, sussisteva oggettiva incertezza interpretativa sul fatto che i compensi per la custodia, come precedentemente determinati, dovessero essere posti a carico unicamente dei trasgressori, ovvero anche dalle amministrazioni pubbliche; - lungi dal risultare irrazionale, la nuova normativa aveva da un lato diminuito i compensi per i custodi ma, dall'altro, attribuito certezza giuridica sui criteri di determinazione di tali compensi e sui soggetti, anche pubblici, tenuti al pagamento; - varie pronunce della Corte Costituzionale (sent. 229/99; 419/2000) avevano ribadito il principio per cui: «il legislatore può emanare norme con efficacia retroattiva, interpretative o innovative che esse siano, purché la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non si ponga in contrasto con altri valori ed interessi costituzionalmente protetti» (così, sent. C.Cost. 374/2002); - anche in ambito CEDU e comunitario, il divieto di legiferare con effetti retroattivi non era mai stato affermato in termini assoluti, potendosi derogare in presenza di adeguata giustificazione ed adattamento al caso concreto.

Il Comune di Torino, in particolare, deduceva altresì (con eccezione alla quale si associavano, in sede di precisazione della conclusioni definitive, anche il Ministero degli Interni e l'Agenzia del Demanio) l'avvenuta formazione del giudicato interno su tutto ciò che non concerneva la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 38 citato; segnatamente, per quanto riguardava il preteso inadempimento delle amministrazioni convenute alle obbligazioni contrattualmente assunte, nonché la richiesta di disapplicazione del decreto prefettizio 195/1941 del 9 giugno 2006.



Le parti precisavano quindi le rispettive conclusioni come su riportate.

§ 4. Ravvisa questa Corte di Appello la rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale del combinato disposto di cui all'articolo 38, co.2, 4, 6 e 10 decreto-legge 30 settembre 2003 n. 269, convertito in legge 24 novembre 2003 n.326, apportante modificazioni al decreto legislativo 30 aprile 1992 n. 285.

Dispone l'art. 38 cit. (si sottolineano le disposizioni di più stretta attinenza alla fattispecie) che: «(...) c) dopo l'articolo 214, è aggiunto il seguente: '214-bis (Alienazione dei veicoli nei casi di sequestro amministrativo, fermo e confisca). 1. Ai fini del trasferimento della proprietà, ai sensi degli articoli 213, comma 2-*quater*, e 214, comma 1, ultimo periodo, dei veicoli sottoposti a sequestro amministrativo o a fermo, nonché dell'alienazione dei veicoli confiscati a seguito di sequestro amministrativo, l'individuazione del custode-acquirente avviene, secondo criteri oggettivi riferibili al luogo o alla data di esecuzione del sequestro o del fermo, nell'ambito dei soggetti che hanno stipulato apposita convenzione con il Ministero dell'interno e con l'Agenzia del demanio all'esito dello svolgimento di gare ristrette, ciascuna relativa ad ambiti territoriali infraregionali. La convenzione ha ad oggetto l'obbligo ad assumere la custodia dei veicoli sottoposti a sequestro amministrativo o a fermo e di quelli confiscati a seguito del sequestro e ad acquistare i medesimi veicoli nelle ipotesi di trasferimento di proprietà, ai sensi degli articoli 213, comma 2-*quater*, e 214, comma 1, ultimo periodo, e di alienazione conseguente a confisca. Ai fini dell'aggiudicazione delle gare le amministrazioni procedenti tengono conto delle offerte economicamente più vantaggiose per l'erario, con particolare riguardo ai criteri ed alle modalità di valutazione del valore dei veicoli da acquistare ed all'ammontare delle tariffe per la custodia. I criteri oggettivi per l'individuazione del custode-acquirente, indicati nel primo periodo del presente comma, sono definiti, mediante protocollo d'intesa, dal Ministero dell'interno e dalla Agenzia del demanio.

2. Fermo quanto previsto dagli articoli 213, comma 2-*quater*, e 214, comma 1, ultimo periodo, in relazione al trasferimento della proprietà dei veicoli sottoposti a sequestro amministrativo o a fermo, per i veicoli confiscati l'alienazione si perfeziona con la notifica al custode-acquirente, individuato ai sensi del comma 1, del provvedimento dal quale risulta la determinazione all'alienazione da parte dell'Agenzia del demanio. Il provvedimento notificato è comunicato al pubblico registro automobilistico competente per l'aggiornamento delle iscrizioni.

3. Le disposizioni del presente articolo si applicano all'alienazione dei veicoli confiscati a seguito di sequestro amministrativo in deroga alle norme di cui al decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 2001, n.189.'

2. I veicoli giacenti presso le depositerie autorizzate a seguito dell'applicazione di misure di sequestro e sanzioni accessorie previste dal decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e successive modificazioni, ovvero quelli non alienati per mancanza di acquirenti, purché immatricolati per la prima volta da oltre cinque anni e privi di interesse storico e collezionistico, comunque custoditi da oltre due anni alla data del 30 settembre 2003, anche se non confiscati, sono alienati, anche ai soli fini della rottamazione, mediante cessione al soggetto titolare del deposito. La cessione è disposta sulla base di elenchi di veicoli predisposti dal Prefetto anche senza documentazione dello stato di conservazione.

I veicoli sono individuati secondo il tipo, il modello ed il numero di targa o telaio.

3. All'alienazione ed alle attività ad essa funzionali e connesse procedono congiuntamente il Ministero dell'interno e l'Agenzia del demanio, secondo modalità stabilite con decreto dirigenziale di concerto tra le due Amministrazioni.

4. Il corrispettivo dell'alienazione è determinato dalle Amministrazioni procedenti in modo cumulativo per il totale dei veicoli che ne sono oggetto, tenuto conto del tipo e delle condizioni dei veicoli, dell'ammontare delle somme dovute al depositario-acquirente, computate secondo i criteri stabiliti nel comma 6, in relazione alle spese di custodia, nonché degli eventuali oneri di rottamazione che possono gravare sul medesimo depositario-acquirente.

5. L'alienazione del veicolo si perfeziona con la notifica al depositario-acquirente del provvedimento dal quale risulta la determinazione all'alienazione da parte dell'Amministrazione procedente, anche relativamente ad elenchi di veicoli. Il provvedimento notificato è comunicato al pubblico registro automobilistico competente per l'aggiornamento delle iscrizioni, senza oneri.

6. Al custode è riconosciuto, in deroga alle tariffe di cui all'articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica 29 luglio 1982, n. 571, un importo complessivo forfettario, comprensivo del trasporto, calcolato, per ciascuno degli ultimi dodici mesi di custodia, in euro 6,00 per i motoveicoli ed i ciclomotori, in euro 24,00 per gli autoveicoli ed i rimorchi di massa complessiva inferiore a 3,5 tonnellate, nonché per le macchine agricole ed operatrici, ed in euro 30,00 per ali autoveicoli ed i rimorchi di massa complessiva superiore a 3,5 tonnellate. Gli importi sono progressivamente ridotti del venti per cento per ogni ulteriore anno, o frazione di esso, di custodia del veicolo, salva l'eventuale intervenuta prescrizione delle somme dovute. Le somme complessivamente riconosciute come dovute sono versate in cinque ratei costanti annui; la prima rata è corrisposta nell'anno 2004.

7. Se risultano vizi relativi alla notificazione degli atti del procedimento sanzionatorio non si procede, nei confronti del trasgressore, al recupero delle spese di custodia liquidate.



8. Nei casi previsti dal presente articolo, la prescrizione del diritto alla riscossione delle somme dovute a titolo di sanzione amministrativa, nonché il mancato recupero, nei confronti del trasgressore, delle spese di trasporto e di custodia, non determinano responsabilità contabile.

9. Le operazioni di rottamazione o di alienazione dei veicoli oggetto della disciplina di cui al presente articolo sono esenti dal pagamento di qualsiasi tributo od onere ai fini degli adempimenti relativi alle formalità per l'annotazione nei pubblici registri.

10. Le procedure di alienazione o rottamazione straordinaria che, alla data di entrata in vigore del presente decreto, sono state avviate dalle singole prefetture - uffici territoriali del Governo, qualora non ancora concluse, sono disciplinate dalle disposizioni del presente articolo. In questo caso i compensi dovuti ai custodi e non ancora liquidati sono determinati ai sensi del comma 6, anche sulla base di una autodichiarazione del titolare della depositaria, salvo che a livello locale siano state individuate condizioni di pagamento meno onerose per l'erario.(...)».

§ 4.1 In punto rilevanza della questione, si osserva che la presente controversia non può trovare risoluzione se non mediante l'applicazione dell'articolo 38 in esame e, segnatamente, delle tariffe di custodia stabilite nel comma 6 di tale disposizione.

È infatti pacifico tra le parti - ma la circostanza risulta anche dal decreto prefettizio 9 giugno 2006 e relativo tabulato (prod.n.2 Min.Interno) suddiviso in finche di analitica descrizione dell'autoveicolo, del suo valore di rottamazione, dei tempi della custodia e delle somme da liquidare al custode - che la domanda della Autocarrozzeria SAGI ha ad oggetto il riconoscimento del compenso di deposito spettante per rapporti di custodia ancora in corso alla data di entrata in vigore della legge, e relativi a veicoli «immatricolati per la prima volta da oltre cinque anni, privi di interesse storico e collezionistico, comunque custoditi da oltre due anni alla data del 30 settembre 2003» (art. 38, 2° co.).

Né le amministrazioni convenute hanno contestato che dall'applicazione delle tariffe di cui al comma 6 dell'articolo 38 (espressamente richiamate dal decreto prefettizio di liquidazione testè citato) discenda effettivamente il riconoscimento, a credito della Autocarrozzeria SAGI attrice, di un importo complessivo considerevolmente inferiore a quello che a quest'ultima spetterebbe in forza dell'applicazione delle tariffe 'previgenti'; già applicate *de plano* - per anni - sulla base di convenzioni prefettizie ed usi locali, conformemente a quanto stabilito dall'articolo 12 d.P.R. 29 luglio 1982 n. 571 (attuativo degli articoli 15, u.c. e 17, pen.c., I. legge 689/1981), in forza del quale (co.3): «La liquidazione delle somme dovute al custode, ivi comprese quelle sostenute per gli ausiliari, è effettuata dall'autorità di cui al primo comma dell'articolo 18 della legge, tenuto conto delle tariffe vigenti e degli usi locali, a richiesta del custode dopo che sia divenuto inoppugnabile il provvedimento che dispone la confisca ovvero sia stata disposta la restituzione delle cose sequestrate (...)».

Altrettanto pacifico è che sussistano, nei rapporti di custodia oggetto della presente controversia, tutti i presupposti di legge per dare corso alla procedura straordinaria di alienazione degli autoveicoli «anche ai soli fini della rottamazione, mediante cessione al soggetto titolare del deposito» (art. 38, co.2). La circostanza risulta anch'essa dal su richiamato decreto prefettizio il quale contempla, tra il resto, anche il valore di rottamazione computato a debito del custode-acquirente in conto prezzo, e proprio in esito alla procedura di alienazione «forzosa».

Si verte, in definitiva, di rapporti di custodia pendenti che potremmo definire di regime «intermedio», perché ricompresi nella «finestra» temporale rappresentata, da un lato, dai rapporti già esauriti, ed eventualmente non ancora liquidati (sulla base delle vecchie tariffe) all'entrata in vigore delle modificazioni apportate dall'articolo 38 cit. e, dall'altro, dai rapporti (a loro volta pendenti all'entrata in vigore della legge di riforma) aventi ad oggetto custodie iniziate dopo il 1° ottobre 2001, ovvero concernenti veicoli privi dei suddetti requisiti di vetustà (assoggettati anch'essi alle vecchie tariffe).

Va ancora osservato come la rilevanza della questione di legittimità costituzionale non venga meno a fronte dell'eccezione opposta dal Comune di Torino (alla quale si sono associati, in sede di precisazione delle conclusioni definitive, il Ministero dell'Interno l'Agenzia del Demanio) secondo cui - in assenza di un motivo specifico di gravame - si sarebbe ormai formato il giudicato sulle domande aventi ad oggetto l'inadempimento delle amministrazioni convenute alle obbligazioni contrattualmente assunte con il custode, nonché la disapplicazione, in quanto illegittimo, del suddetto decreto prefettizio 9 giugno 2006 di liquidazione del dovuto.

Va infatti considerato che l'atto di appello ha inequivocabilmente censurato la sentenza del Tribunale di Torino - recante un dispositivo di rigetto delle domande di parte attrice, e di compensazione delle spese di lite - nella sua interezza.

Se è vero che il gravame è incentrato essenzialmente sulla questione di legittimità costituzionale della norma in esame, altrettanto indubbio è che tale profilo (già disatteso dal primo giudice) è stato qui dedotto al fine di ottenere la previa rimozione di tale norma e, per questa via, di indurre la Corte di Appello a riconsiderare funditus il «merito» della domanda attorea di liquidazione di un maggior compenso sulla base delle previgenti tariffe.



Il nesso logico-giuridico e funzionale che sussiste tra la formulazione della questione di legittimità costituzionale da un lato, e la pretesa dei maggiori compensi dall'altro, è del resto reso evidente da quei passaggi argomentativi del gravame con i quali si sono lamentate le ripercussioni economiche negative derivanti alla Autocarrozzeria SAGI dall'applicazione della normativa asseritamente illegittima (paventandosi «un abbattimento delle entrate preventivate pari al 90% circa»: atto di appello, pag.28) e con i quali si è ribadita l'illegittimità del decreto prefettizio di liquidazione, proprio perché emesso sulla base di una norma in contrasto con la Costituzione.

Di tutto ciò si ha coerente riscontro nelle conclusioni dell'atto di appello, univocamente indirizzate alla rimozione della norma tariffaria asseritamente illegittima assunta quale «momento» giurisdizionale strumentale e prodromico alla rivisitazione, nel merito, dell'intera pretesa attorea al riconoscimento di un maggior compenso ragguagliato alle tariffe, precedentemente in vigore. Maggior compenso che — anche in appello - viene — puntualmente quantificato e rivendicato in condanna a carico di tutte le amministrazioni convenute.

In tale contesto, palesemente infondata è dunque l'eccezione secondo la quale sarebbe qui ravvisabile la formazione di un giudicato interno tale da rendere finanche inammissibile l'appello; eccezione che, come detto, trova definitiva smentita nel fatto che la riproposizione nel presente grado di giudizio della questione di legittimità costituzionale è avvenuta - ad escludere, anche per gli effetti di cui all'art. 346 cpc, qualsivoglia esplicita o implicita acquiescenza nei confronti della pronuncia di rigetto emanata dal Tribunale - al solo ed esclusivo fine di riaffermare l'erroneità di quest'ultima là dove ha fatto nella specie applicazione di tariffe di custodia stabilite da una norma asseritamente illegittima.

§ 4.2.1 In punto non manifesta infondatezza della questione, il dubbio di legittimità costituzionale muove dall'efficacia retroattiva delle tariffe di cui all'articolo 38, sesto comma, cit..

Tale efficacia (che anche le amministrazioni convenute hanno riconosciuto, salvo affermarne sotto vari profili la piena legittimità) deve ritenersi assodata, dal momento che il «nuovo» regime tariffario: - è stato dichiaratamente introdotto «in deroga» al previgente regime tariffario di cui al citato articolo 12 d.P.R. 571/1982, altrimenti applicabile; - implica una decurtazione del 20% annuo che, fatta salva «l'eventuale intervenuta prescrizione delle somme dovute», non può non essere logicamente riferita alle annualità di custodia già maturate all'entrata in vigore della legge; - è destinato ad operare nei rapporti di custodia iniziati prima del 1° ottobre 2001 (art.38, co.2); ed in connessione con le procedure di alienazione o rottamazione straordinaria già avviate dalle singole Prefetture, ma non ancora concluse alla data di entrata in vigore del decreto (art. 38, co.10).

Va del resto considerato che la norma della cui legittimità si dubita è stata emanata nell'ambito (d.-l. n. 269/2003) di una manovra economica avente ad oggetto «disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici», e con l'evidente obiettivo di ridurre - non solo per il futuro, ma anche per il passato - gli ingentissimi costi a carico dell'ente pubblico riconducibili alla abnorme ed indeterminata protrazione dei tempi di custodia di autoveicoli ormai privi di qualsivoglia valore commerciale residuo: «I tempi particolarmente lunghi di definizione del procedimento di confisca hanno comportato, a carico del Ministero dell'Interno, rilevanti oneri connessi alle spese di deposito e di custodia (quantificati dalla stessa amministrazione in centinaia di miliardi di lire), incidendo inoltre sul grado di conservazione dei veicoli e compromettendone quindi l'alienabilità. Le stesse problematiche si ripropongono nella fase successiva alla confisca, sia perché i tempi di alienazione non sono brevi, sia perché lo stato di conservazione dei beni è tale che la maggior parte degli stessi è destinata alla rottamazione, con oneri sempre più gravosi per lo Stato, se si tiene conto delle nuove e più rigide norme in materia di tutela ambientale» (v.Rel.Gov. alla legge di conversione 326/2003).

L'intervento legislativo in esame, in sostanza, ha - da un lato — operato certamente «per il futuro», introducendo nell'ordinamento un diverso regime di custodia dei veicoli sottoposti a vincolo amministrativo mediante attribuzione del relativo onere al proprietario, ovvero mediante celere alienazione di diritto a favore del «custode-acquirente», ma - dall'altro - è intervenuto anche «sul passato», anticipando ai rapporti di custodia ancora pendenti tanto la procedura di alienazione coatta (anche se limitatamente ai veicoli immatricolati da più di cinque anni e custoditi da più di *due*), quanto le nuove tariffe decurtate.

La «ratio» normativa è dunque chiaramente orientata - nell'abbinamento della procedura di alienazione straordinaria con l'applicazione delle nuove tariffe - ad ottenere, nell'immediato, un «risparmio» economico con riguardo anche ai più risalenti (e dunque più onerosi) rapporti di custodia ancora in corso al momento dell'entrata in vigore della legge. Sicché non pare improprio attribuire alla norma in esame, quantomeno nella parte in cui si pone quale rimedio contingente ad un «gap» di ordine finanziario già consolidato a carico dell'erario, il connotato tipico della «legge-provvedimento».



Non varrebbe sostenere (in forza di una ricostruzione giuridica dell'istituto che, significativamente, non è stata però dedotta nemmeno dalle amministrazioni convenute) che l'efficacia retroattiva della norma sarebbe esclusa proprio dalla «pendenza», al momento dell'entrata in vigore della legge, del rapporto di custodia.

Va infatti considerato che il credito del custode, ancorché esigibile al momento della cessazione della custodia, matura purtuttavia progressivamente durante tutto il corso del rapporto; e ciò ben si comprende in considerazione del fatto che l'obbligo di custodire la cosa affidata in deposito presuppone lo svolgimento di un'attività di vigilanza e l'ap-prestamento di tutta una serie di mezzi strumentali destinati per loro natura ad operare in maniera continuativa per tutto l'arco di tempo nel quale il rapporto contrattuale ha esecuzione.

Non vi è dunque dubbio che la custodia in oggetto derivi da un rapporto giuridico (quello di deposito) avente carattere di durata, e nell'ambito del quale il custode diventa creditore del compenso man mano che adempie alla propria obbligazione contrattuale continuativa.

Il problema, del resto, è già stato affrontato - sebbene con riguardo al diverso problema dell'estinzione del diritto al compenso del custode giudiziale, ma sulla base di un principio applicabile anche nel caso di specie — dalla S.C., la quale ha affermato che la prescrizione in materia (decennale, ex articolo 2946 cc), «decorre da ogni singolo giorno» di deposito, proprio in ragione dei caratteri di continuità e durata della prestazione custodiate (SSUU pen. 24 aprile 2002 n. 25161).

Su tale presupposto, è dunque evidente che la norma in esame, operando su un rapporto sostanziale che ha già prodotto nel tempo determinati ed irrevocabili effetti obbligatori, venga ad incidere direttamente — ridimensionandoli - su diritti di credito i quali, per quanto non ancora esigibili, sono purtuttavia già stati acquisiti al patrimonio del custode.

Ha altresì affermato la S.C. che «il principio della irretroattività della legge, che è applicabile anche alle norme di diritto pubblico, preclude l'applicazione della nuova normativa non soltanto ai rapporti giuridici già esauriti, ma anche a quelli sorti anteriormente ed ancora in vita, qualora gli effetti sostanziali scaturenti da detta normativa siano eziologicamente collegati con un fattore causale non previsto da quella precedente» (Cass.18 luglio 2002 n.10436). Ipotesi esattamente in termini con la presente, nella quale il «taglio» dei compensi già maturati viene causalmente ricondotto all'instaurazione di una particolare procedura di alienazione forzata del veicolo a favore del custode del tutto estranea alla previgente disciplina.

§ 4.2.2. Ciò posto, non si disconosce che il principio di irretroattività della legge di cui all'articolo 11 prel. non ha - nel vigente ordinamento - valore assoluto; essendo privo (eccezion fatta per la norma sanzionatoria, ex articolo 25 Cost.) di «copertura» costituzionale.

Va però osservato, nella disamina della ormai ampia giurisprudenza costituzionale in materia, che l'efficacia retroattiva della legge: a. concreta pur sempre una menomazione «di fondamentali valori di civiltà giuridica posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento» (C.Cost.206/09), tra i quali vanno ricompresi «il rispetto del principio generale di ragionevolezza e di uguaglianza», nonché la «tutela dell'affidamento» legittimamente insorto nei cittadini (C.Cost.156/07), oltre che l'interesse generale alla stabilità dei rapporti giuridici tra i consociati; b. in tanto può reputarsi legittima, in quanto «si riveli preordinata a consentire il soddisfacimento contestuale di interessi costituzionalmente rilevanti» (C.Cost.279/06), e purché le disposizioni retroattive «trovino adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non si pongano in contrasto con altri valori ed interessi costituzionalmente protetti così da incidere arbitrariamente sulle situazioni sostanziali poste in essere da leggi precedenti» (C.Cost.419/00, con ulteriori richiami giurisprudenziali).

Se in talune occasioni il bilanciamento tra questi due «poli» valutativi ha indotto il giudice delle leggi a disattendere l'eccezione di illegittimità costituzionale (v.C.Cost.446/02, in materia di trattamento di reversibilità spettante al coniuge superstite ex arti co.41 legge n. 335/1995; C. Cost.419/00, cit., in ordine all'efficacia retroattiva della legge di conversione di decreto-legge sprovvisto dei necessari requisiti di urgenza, in tema di trasformazione a tempo indeterminato dei rapporti di lavoro a tempo determinato stipulati medio tempore dall'Ente Poste nell'ambito del processo di privatizzazione ex art.9.21 d.-l. 510/96), in altre occasioni, esso ha invece condotto a dichiarazioni di illegittimità. Non senza rilevare come la sola presenza di valutazioni giurisprudenziali così frontalmente confliggenti deponga di per sé per la oggettiva consistenza della questione qui rassegnata.

Ha osservato C. Cost. 206/2009 che: «È costituzionalmente illegittimo l'art. 2, comma 2-bis d.l. 30 gennaio 1999 n. 15, conv., con modificazioni, in legge 29 marzo 1999 n. 78, nella parte in cui vieta alle emittenti radiotelevisive locali di utilizzare o diffondere un marchio, una denominazione e una testata identificativi che richiamino in tutto o in parte quelli di una emittente nazionale, qualora le stesse abbiano iniziato ad usarli legittimamente prima dell'entrata in vigore della legge stessa. Premesso che l'emanazione di leggi con efficacia retroattiva incontra una serie di limiti e che attengono alla salvaguardia, tra l'altro, di fondamentali valori di civiltà giuridica posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno compresi il rispetto del principio generale



di ragionevolezza e di eguaglianza e la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo stato di diritto, la disposizione censurata, la quale dispone che «Le emittenti radiotelevisive locali, comprese quelle che diffondono programmi in contemporanea o programmi comuni, non possono utilizzare, né diffondere, un marchio, una denominazione o una testata identificativi che richiamino in tutto o in parte quelli di una emittente nazionale», e che, per il fatto di intervenire su un contratto di durata che viene ad essere modificato nei suoi elementi costitutivi, ha un'efficacia sostanzialmente retroattiva, è intrinsecamente irrazionale, perché - in contrasto con la rubrica, recante «disciplina per evitare posizioni dominanti nel mercato televisivo» - confligge con la libertà economica di disporre del marchio e con la libertà spettante a tutti di manifestare il proprio pensiero, ponendosi in antitesi rispetto alla previsione dell'art. 3, comma 10, legge 6 agosto 1990 n. 223 e alla previsione dell'art. 3 legge 3 maggio 2004 n. 112 per il quale «sono principi fondamentali del sistema radiotelevisivo il pluralismo dei mezzi di comunicazione radiotelevisiva, l'apertura alle diverse opinioni» (sentt. n. 282 del 2006, 156 del 2007, 399 del 2008; ordd. n. 137, 346 del 2008)».

Osservava C. Cost. 156/2007, cit. che: «È costituzionalmente illegittimo l'art. 1 comma 3 legge reg. Campania 12 novembre 2004 n. 8. Premesso che, al di fuori della materia penale, l'emanazione di leggi con efficacia retroattiva da parte del legislatore incontra una serie di limiti che attengono alla salvaguardia, tra l'altro, di fondamentali valori di civiltà giuridica tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza e di eguaglianza, la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto e il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario, la disposizione censurata - la quale prevede che il termine entro il quale la Giunta regionale determina l'ammontare dei conguagli da operare sui contributi di esercizio versati in acconto a favore delle aziende di trasporto pubblico locale relativamente agli anni 1994, 1995, 1996 e 1997, originariamente fissato, con carattere di perentorietà, dall'art. 101. reg. 25 gennaio 1983 n. 16, al 31 maggio dell'anno successivo a quello cui il contributo si riferisce e differito dalla legge reg. 5 agosto 1999 n. 5 a tre mesi dalla entrata in vigore di essa, sia ulteriormente differito di novanta giorni dalla data della entrata in vigore della stessa legge n. 8 del 2004 -, è irragionevole, sia perché persegue esclusivamente lo scopo di porre rimedio alla prolungata inerzia della struttura amministrativa regionale, sacrificando, all'esito di una arbitraria ponderazione, la posizione di altri soggetti che, a distanza di un periodo di tempo considerevolmente ampio, avevano fatto giustificato affidamento nell'avvenuto consolidamento della situazione sostanziale nel frattempo creatasi; sia perché i dati del conguaglio assolvono alla funzione di rendere il servizio del trasporto pubblico locale più efficiente e più rispondente alle esigenze se forniti nell'immediatezza, non certo se affastellati in una richiesta distanziata anche di una decina d'anni dal periodo cui i dati stessi si riferiscono».

Si tratta di pronunce relative a valori sostanziali non distanti da quello dedotto nella presente controversia, in quanto aventi ad oggetto la tutela della libertà economica e la ritenuta irragionevolezza di un intervento normativo costituente rimedio economico ad una situazione di emergenza derivante da un protratto stato di inerzia dell'ente pubblico.

§ 4.2.3. Il problema si sposta dunque sulla individuabilità nella specie di interessi di rilevanza costituzionale, e comunque di tale preminenza da poter giustificare - nell'affievolimento dei su richiamati principi basilari di civiltà giuridica e ragionevolezza - l'efficacia retroattiva dell'art. 38 qui in discussione.

Non ritiene questa Corte di aderire alla soluzione - propugnata dalle amministrazioni convenute, anche alla luce di talune decisioni del giudice amministrativo che hanno ritenuto manifestamente infondata la presente questione di costituzionalità con riguardo gli articoli 3, 41 e 42 Cost.: TAR Lazio 2 luglio 2009, n. 6406; TAR Liguria, 20 maggio 2008 n.1067; TAR Sicilia, 27 marzo 2008 n.388) - secondo cui l'efficacia retroattiva (ammessa, in linea di principio, anche in campo tributario) sarebbe giustificata dalla prevalenza dell'interesse pubblico connaturato all'utilità sociale della norma, in quanto avente finalità di contenimento della spesa pubblica.

Non pare, con il necessario requisito di evidenza, che le esigenze pubbliche «di cassa» possano nel caso di specie ragionevolmente prevalere sulla regola essenziale di normale irretroattività della legge.

Va infatti considerato che: a) l'emanazione di norme retroattive non si pone quale strumento esclusivo e necessitato di contenimento della spesa pubblica, ben potendo il legislatore, nell'ambito della sua discrezionalità e dell'ampio ventaglio degli interventi praticabili, fronteggiare esigenze di bilancio mediante l'imposizione di nuove entrate o la riduzione di spese senza per ciò soltanto obbligatoriamente intervenire su diritti patrimoniali già acquisiti; specialmente quando, come avviene nel caso di specie, il sacrificio economico di ripianamento, conseguentemente imposto, non venga equamente ripartito tra tutti i consociati, nè all'interno di ampie categorie di consociati né, a ben vedere, all'interno della stessa categoria professionale interessata (custodi giudiziari), dal momento che esso viene in realtà imposto soltanto a coloro, tra questi ultimi, che risultino titolari di rapporti di custodia alquanto circoscritti nel tempo (almeno due anni prima dell'entrata in vigore della legge) e nella tipologia dei veicoli in deposito

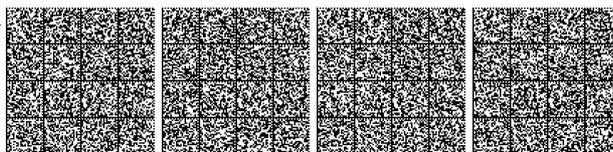


(immatricolati da più di cinque anni); *b*) l'efficacia retroattiva della norma in questione non ha travolto sempre ed in ogni caso le tariffe precedentemente applicate, dal momento che queste ultime sono rimaste in vigore, quantomeno, per i rapporti di custodia pendenti anch'essi al momento di entrata in vigore della legge, ma sprovvisti dei suddetti parametri di risaleza del rapporto e di vetustà dei veicoli; parametri del tutto ininfluenti rispetto ai 'contenuti' della prestazione di custodia, ed ai relativi costi gestionali, alla quale sono tenuti tutti indistintamente i custodi depositari; *c*) l'emergenza di tipo economico che si è venuta a creare ed alla quale la norma in questione (e, per quanto qui interessa, la sua efficacia retroattiva) vorrebbe porre rimedio non è minimamente imputabile al comportamento dei custodi (i quali possono essersi giovati, in linea di fatto, della protrazione del deposito, ma pur sempre nell'ambito di un rapporto di tipo sinallagmatico) ma, semmai, all'inerzia dell'Amministrazione che non ha dato corso tempestivamente alle procedure di alienazione/rottamazione dei veicoli; circostanza tanto più rilevante in considerazione del fatto che il rapporto giuridico di custodia è stato instaurato in forza di un accordo negoziato a sua volta presupponente l'instaurazione da parte del custode, nell'ambito di prerogative e valutazioni prettamente imprenditoriali, di un rapporto economico costi/ricavi basato sul ragionevole affidamento circa il riconoscimento - per tutto il corso del rapporto - delle tariffe inizialmente pattuite (sicché non è inverosimile che, nell'ambito di più ampie scelte gestionali, la decurtazione tariffaria in oggetto possa sensibilmente incidere, anche nel rapporto tra utili preventivabili ed investimenti effettuati negli anni, sulle stesse sorti finanziarie ed operative dell'impresa); *d*) non varrebbe obiettare che la decurtazione tariffaria troverebbe, anche per il passato, una razionale giustificazione nella contropartita economica costituita dalla contestuale alienazione forzata degli autoveicoli (senza oneri fiscali di volturazione ed annotazione al PRA: art. 38.9) a favore degli stessi depositari; infatti, la circostanza che gli autoveicoli così alienati siano privi di apprezzabile valore commerciale (in quanto destinati alla rottamazione e valorizzabili sostanzialmente 'a peso') costituisce proprio la dichiarata ragione (v. *relaz.gov.cit.*) che ha indotto il legislatore a traslare sui custodi buona parte del sacrificio economico altrimenti gravante sulle casse pubbliche, attesa l'impossibilità per gli enti depositanti (a causa della risaleza dell'affidamento in custodia e dell'azzeramento del valore commerciale dei veicoli) di recuperare quanto anticipato, a titolo di compenso di custodia, vuoi direttamente nei confronti del trasgressore, vuoi mediante il trattenimento del prezzo di alienazione; di ciò si ha, del resto, un riscontro tangibile nella stessa vicenda di causa, nella quale il decreto prefettizio di liquidazione 9 giugno 2006 ha addebitato al custode-cessionario un valore di rottamazione pari ad € 49,70 per veicolo e, dunque, una somma senz'altro irrisoria, sia in sé considerata, sia in rapporto ai compensi di custodia già maturati; se mai, proprio il fatto che si tratti di somme oggetto di mera anticipazione da parte dell'ente pubblico rimarca una volta di più l'incongruità della soluzione adottata, in quanto evidentemente condizionata dall'incapacità dell'ente pubblico medesimo di satisfattivamente recuperare presso i trasgressori quanto anticipato ai custodi.

§ 4.2.4 In forza di tali convergenti considerazioni, si ritiene in definitiva che la norma in esame possa fondatamente porsi in contrasto tanto con l'articolo 3 Cost. - per i suoi risvolti di irragionevolezza e per la mancanza di preminenti interessi suscettibili di essere necessariamente perseguiti con la norma retroattiva - quanto con gli artt. 41 e 42 Cost. - dal momento che la compressione della libera sfera economica e negoziale in nome dell'utilità sociale viene qui ad incidere su scelte organizzative ed imprenditoriali già irrevocabilmente attuate dall'operatore economico, con risultati sostanzialmente ablativi del credito.

In tale contesto non sembrano invocabili, a sostegno della legittimità della norma (contrariamente a quanto sostenuto dalle amministrazioni convenute), né il principio di buon andamento dell'amministrazione ex art. 97 Cost.; né la funzionalità del nuovo regime di custodia alla salvaguardia ecologica ed alla prevenzione del danno ambientale connesso alla persistenza sine die sul territorio di autoveicoli composti di materiali non riciclabili, oltre che di metalli e liquidi inquinanti; e nemmeno, infine, la asserita rispondenza della nuova disciplina all'esigenza di «fare chiarezza» sul soggetto tenuto a corrispondere il compenso al custode (l'ente pubblico affidante, in luogo del trasgressore).

È infatti evidente che tutti questi aspetti trovano adeguato soddisfacimento mediante l'introduzione nell'ordinamento di un nuovo sistema di custodia dei veicoli sottoposti a fermo amministrativo — strutturale ed «a regime» — con affidamento della custodia ad onere e spese del privato, ovvero tempestiva alienazione forzata al «custode-acquirente»; non anche mediante l'imposizione - per il passato - di compensi ridotti rispetto a quelli inizialmente convenuti. D'altra parte, la già evidenziata correlazione tra minori compensi ed alienazione forzata del veicolo può trovare una sua logica di tipo anche economico nel momento in cui, proprio in ragione della più breve durata della custodia, l'assegnazione al custode abbia presuntivamente ad oggetto un veicolo ancora dotato di un apprezzabile valore commerciale residuo; logica che viene invece esplicitamente esclusa dallo stesso legislatore nelle ipotesi (come quella qui in esame) in cui - operando per il passato su rapporti di custodia risalenti anche di molti anni, fino al limite della prescrizione - le minori tariffe vengono riconosciute sulla custodia di veicoli da rottamare.



Anche l'esigenza di apprestare una soluzione sul piano del diritto transitorio tra il vecchio ed il nuovo regime trova ampia giustificazione nella «anticipazione» della procedura di alienazione/rottamazione dei veicoli più vecchi custoditi da più tempo; non anche nella riduzione tariffaria retroattiva.

§ 4.2.5 Vi è però un ulteriore profilo di possibile illegittimità; attinente, questa volta, all'art.117 Cost..

Rileva infatti quanto stabilito dall'articolo 1 del Protocollo Addizionale della Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali, siglato a Parigi il 20 marzo 1952, in ordine al diritto di ogni persona fisica o giuridica al rispetto dei suoi beni; ed al suo diritto, in particolare, di non essere privata della proprietà se non per causa di pubblica utilità, ed alle condizioni previste non soltanto dalla legge nazionale ma anche dai principi generali di diritto internazionale.

Soccorre in proposito quanto in varie occasioni stabilito dalla giurisprudenza CEDU in ordine al fatto che: - il principio di legalità, costituente uno dei principali fondamenti di una società democratica e desumibile dall'insieme degli articoli della Convenzione, va ravvisato nell'esistenza di norme interne sufficientemente accessibili, precise e prevedibili (Scordino c/ Italia 12 ottobre 2005 in ric.43662/98); - il principio della certezza del diritto costituisce patrimonio comune degli Stati contraenti e può venir meno solo in presenza di giustificate circostanze di ordine sostanziale (sent. Kondrashina c/ Russia, ric.69533/01); - nella nozione di «proprietà» tutelata ex art.1 Prot. rientra altresì il diritto di credito scaturente, con carattere di «chiarezza» (come è nella specie, trattandosi di compenso tariffario i cui presupposti sono stati riconosciuti, salvo il minor quantum, dalle stesse amministrazioni convenute) da un'obbligazione contrattuale (tra le altre: Stran Greek Refineries c/ Grecia del 9 dicembre 1994).

Nella recente sentenza 7 giugno 2011 (Agrati e altri c/ Italia, ricorsi nn. 43549/08, 6107/09 e 5087/09), la CEDU ha fatto applicazione dell'articolo 1 Prot. in una fattispecie (trattamento previdenziale del personale ATA della scuola, così come disciplinato, anche per il passato, dall'articolo 1 della legge finanziaria 2006) già dedotta all'attenzione della Corte Costituzionale; e con riferimento alla quale quest'ultima aveva riaffermato il principio per cui la retroattività della legge (di natura sia interpretativa sia innovativa) è ammessa dall'ordinamento costituzionale “purché la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non contrasti con altri valori ed interessi costituzionalmente protetti” (C.Cost.234/07).

Ebbene, nella sentenza 7 giugno 2011 in questione, la Corte EDU ha affermato (in un contesto nel quale l'intervento legislativo sortiva effetti in un giudizio in corso, ma sulla base di considerazioni di portata più generale applicabili anche alla presente fattispecie) la violazione da parte dello Stato Italiano dell'articolo 1 del Protocollo (oltre che dell'art. 6 Conv.), osservando che: - ferma restando la discrezionalità dell'autorità legislativa nazionale nel definire la nozione di «pubblica utilità» legittimante l'introduzione della disciplina limitativa, tale introduzione deve purtuttavia «trovare un giusto equilibrio tra le esigenze di interesse generale della comunità e le esigenze individuali di tutela dei diritti fondamentali, (v., tra le altre: Sporrang e Lonroth c/ Svezia, 23 settembre 1982 § 69)”, ed essere giustificata da “un ragionevole rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito dalle misure restrittive della proprietà» (Pressos Compania Naviera SA c/Belgio, 20 novembre 1995, § 37; e Broniowsky c/ Polonia n.31443/96, § 149)); - in linea generale, il solo interesse economico al contenimento della spesa pubblica perseguito nell'ambito di una politica economica e sociale «non giustifica l'intervento di una legge retroattiva di convalida (v.mutatis mutandis, Zielkinsky e Pradal e Gonzales e altri cit., § 59, CEDU 1999-VII)».

Si richiama l'insegnamento del Giudice delle leggi (v.C.Cost. nn.348 e 349/07) il quale, nell'affermare l'illegittimità costituzionale dell'art. 5-*bis* d.l. 333/92 conv. in legge n. 359/1992 in tema di determinazione dell'indennità di espropriazione di suoli edificabili, ha osservato come e norme CEDU, diversamente da quelle comunitarie, abbiano natura di norme internazionali pattizie vincolanti lo Stato aderente, ma insuscettibili di produrre effetti diretti nell'ordinamento interno tali da consentire (imporre) ai giudici nazionali di darvi applicazione immediata nelle controversie ad essi devolute; sicchè, il giudice nazionale non può disapplicare la norma interna ritenuta in contrasto con la CEDU, dal momento che tale contrasto deve trovare sbocco obbligato in una questione di legittimità costituzionale proprio sotto il profilo dell'eventuale violazione dell'articolo 117, primo comma Cost..

È - quest'ultimo - un ulteriore argomento a riprova del fatto che è precluso a questo giudice, non soltanto di adottare un'interpretazione costituzionalmente compatibile dell'articolo 38 qui in esame (trattandosi, del resto, di una disposizione di significato univoco e di natura principalmente tariffaria; come tale, del tutto priva di margini di opinabilità ermeneutica), ma anche di senz'altro disapplicarlo (in una con il decreto prefettizio di liquidazione che su di esso si basa) mediante diretto riconoscimento, nel caso di specie, del regime tariffario previgente, come concordato tra le parti.



*P.Q.M.*

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

*Ritenutane la rilevanza e non manifesta infondatezza;*

*Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale sollevando questione di legittimità costituzionale, per contrasto con gli articoli nn.3, 41-42 e 117 Cost., del combinato disposto di cui all'articolo 38, secondo, quarto, sesto e decimo comma, decreto-legge 30 settembre 2003 n. 269, conv. con mod. nella legge 24 novembre 2003 n. 326, nella parte in cui riconosce al custode, con effetto retroattivo, compensi inferiori rispetto a quelli previsti;*

*Sospende il giudizio in corso;*

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

Così deciso nella camera di consiglio della prima sezione civile in data 2 dicembre 2011.

*Il Presidente:* GRIFFEY

*Il consigliere est.:* STALLA

12C0246

**N. 134**

*Ordinanza del 28 marzo 2012 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia sul ricorso proposto da Lisi Pierantonio contro Università degli studi di Bari e Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*

**Università e Istituti di alta cultura - Ricercatori universitari - Non operatività per gli stessi del blocco delle assunzioni subordinato all'avvenuto espletamento della procedura concorsuale alla data di entrata in vigore della legge 9 gennaio 2009, n. 1 - Violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo della disparità di trattamento di situazioni omogenee, in base all'elemento casuale della data di espletamento della procedura concorsuale.**

- Decreto-legge 10 novembre 2008, n. 180, convertito, con modificazioni, nella legge 9 gennaio 2009, n. 1, art. 1, comma 1, secondo periodo.
- Costituzione, art. 3.

#### IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 1285 del 2011, proposto da Lisi Pierantonio, rappresentato e difeso dagli avv.ti Gennaro Notarnicola e Giulio Stano, con domicilio eletto presso l'avv. Gennaro Notarnicola in Bari, via Piccinni, 150;

Contro:

Università degli Studi di Bari, rappresentata e difesa dagli avv.ti Domenico Carbonara e Cecilia Antuofermo, con domicilio eletto presso la propria Avvocatura, sita nel Palazzo Ateneo, in Bari, piazza Umberto I, 1;

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Bari, domiciliataria per legge in Bari, via Melo, 97;

Per l'annullamento, previa concessione di misure cautelari:

della nota a firma del Rettore prot. n. 26729-VII/2 del 28 aprile 2011, pervenuta in data 2 maggio 2011, recante diniego di assunzione su un posto di ricercatore presso la Facoltà di Giurisprudenza per il settore scientifico-disciplinare IUS/01 Diritto privato;

di ogni altro presupposto, connesso e conseguente;

nonché per l'accertamento del diritto del medesimo ricorrente all'assunzione con decorrenza dal 25 gennaio 2010 o quanto meno dal 1° novembre 2010;



Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Università degli studi di Bari e del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca;

Viste le memorie difensive;

Visti gli artt. 79, comma 1 cod. proc. amm., 1 legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 legge 11 marzo 1953, n. 87;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore il dott. Francesco Cocomile e uditi nell'udienza pubblica del giorno 11 gennaio 2012 per le parti i difensori avv.ti Gennaro Notarnicola, Cecilia Antuofermo e Grazia Matteo;

#### FATTO

Il ricorrente Lisi Pierantonio con decreto rettorale n. 12350 del 22 dicembre 2009 veniva dichiarato vincitore della procedura di valutazione comparativa di cui al concorso per la copertura di un posto di ricercatore bandito dall'Università degli Studi di Bari con decreto rettorale n. 10053 del 10 ottobre 2005.

Lo stesso, tuttavia, non veniva assunto.

La gravata nota rettorale prot. n. 26729-VII/2 del 28 aprile 2011 dichiara l'impossibilità dell'assunzione del Lisi, stante il superamento al termine sia dell'anno 2009 che del 2010 del valore del 90% nel rapporto tra spese fisse per il personale di ruolo ed il Fondo di Funzionamento Ordinario.

L'odierno deducente impugna la citata nota rettorale prot. n. 26729-VII/2 del 28 aprile 2011.

Si affida ai motivi così rubricati:

1. Violazione ed erronea applicazione dell'art. 1 decreto-legge 10 novembre 2008, n. 180, convertito nella legge 9 gennaio 2009, n. 1 anche in relazione all'art. 1, comma 646 legge 27 dicembre 2006, n. 296 e agli artt. 3 e 97 Cost. Eccesso di potere per erronea presupposizione, erronea motivazione, carente istruttoria, illogicità, ingiustizia manifesta;

2. Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1 decreto-legge 10 novembre 2008, n. 180 convertito nella legge 9 gennaio 2009, n. 1 per contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost.

Parte ricorrente chiede, altresì, accertarsi il proprio diritto all'assunzione.

Si costituiva l'Università degli Studi di Bari, resistendo al gravame.

Alla pubblica udienza del giorno 11 gennaio 2012 la causa è passata in decisione.

#### DIRITTO

Il Collegio Ritiene che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, secondo periodo del decreto legge 10 novembre 2008, n. 180 convertito, con modificazioni, nella legge 9 gennaio 2009, n. 1 assuma rilevanza pregiudiziale ai fini della decisione della presente causa e sia non manifestamente infondata, per le ragioni che si diranno.

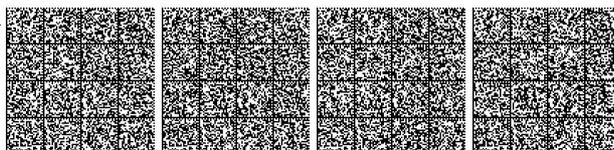
Il provvedimento contestato dal Lisi si fonda sulla seguente motivazione:

«In riscontro alla sua richiesta datata 18 marzo 2011, inerente l'argomento in oggetto, si rappresenta che questa Amministrazione si trova nella condizione di non potervi aderire in quanto, ai sensi della normativa vigente, non le è riconosciuta, ad oggi, la facoltà di procedere ad assunzioni di personale, all'infuori di quelle espressamente previste (ricercatori cofinanziati dal Ministero), avendo superato al termine sia dell'anno 2009 che del 2010 il valore del 90% nel rapporto tra spese fisse per il personale di ruolo ed il Fondo di Funzionamento Ordinario.

La succitata prescrizione non ha consentito a questa Amministrazione, pertanto, di poter emanare nei suoi confronti il provvedimento di nomina a ricercatore universitario con la prevista decorrenza all'inizio dell'anno accademico (1° novembre 2010) oppure, in corso d'anno, ai sensi dell'art. 6 della legge 19 ottobre 1999, n. 370.

Sarà nostra cura informarla di qualsiasi nuovo elemento che possa consentire di adottare diversa determinazione...».

Detto provvedimento è chiaramente applicativo della preclusione assunzionale di cui all'art. 1, comma 1 decreto-legge n. 180/2008.



Da qui la rilevanza della questione di legittimità costituzionale della citata previsione normativa ai fini della decisione della presente controversia, tenuto conto dei motivi di ricorso (*sub* 1 e 2) che pongono al centro la valutazione in ordine alla compatibilità costituzionale della disposizione *de qua* (manifestamente ostativa alla assunzione del deducente).

Invero, unicamente la declaratoria di incostituzionalità della prescrizione di cui all'art. 1, comma 1, secondo periodo decreto-legge n. 180/2008 nei termini che verranno in seguito esposti può consentire all'odierno ricorrente di essere assunto dall'Università degli Studi di Bari.

Non incide, ai fini della valutazione della rilevanza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, secondo periodo decreto-legge n. 180/2008, la clausola di salvezza contenuta nell'art. 1, comma 646 legge 27 dicembre 2006, n. 296 (la cui applicazione è invocata da parte ricorrente, avendo lo stesso partecipato ad una procedura di concorso già avviata alla data del 30 settembre 2006).

Tale ultima disposizione prevede, infatti, che «Ai fini dell'applicazione dei commi 643 e 645, sono fatte salve le assunzioni conseguenti a bandi di concorso già pubblicati ovvero a procedure già avviate alla data del 30 settembre 2006 e i rapporti di lavoro costituiti all'esito dei medesimi sono computati ai fini dell'applicazione dei predetti commi.».

Tuttavia, detta previsione normativa deve ritenersi superata dal decreto-legge n. 180/2008 convertito nella legge n. 1/2009.

In tal senso depono la constatazione per cui quando il legislatore d'urgenza del 2008/2009 ha inteso far salve determinate assunzioni contemplate dalla legge n. 296/2006, lo ha fatto espressamente (si pensi al comma 3 dell'art. 1 decreto-legge n. 180/2008 che fa salve le assunzioni di cui all'art. 1, comma 648 legge n. 296/2006).

Per il resto deve, evidentemente, ritenersi che il regime di blocco assunzionale dettato dall'art. 1, comma 1 decreto-legge n. 180/2008 rappresenti un implicito superamento di ogni altra previsione normativa previgente (ivi compreso l'art. 1, comma 646 legge n. 296/2006) e trovi applicazione *ratione temporis* ad ogni procedura di concorso svoltasi nell'arco temporale cui la norma fa espresso riferimento (e quindi anche quella riguardante il ricorrente).

Il Lisi è, infatti, vincitore di un concorso per ricercatore universitario bandito nel 2005 e conclusosi con il decreto rettorale di approvazione degli atti del 22 dicembre 2009.

Con riferimento alla sua posizione, pertanto, trova applicazione la regola generale del blocco delle assunzioni di cui al primo periodo dell'art. 1, comma 1 decreto-legge n. 180/2008: «Le università statali che, alla data del 31 dicembre di ciascun anno, hanno superato il limite di cui all'articolo 51, comma 4, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, fermo restando quanto previsto dall'articolo 12, comma 1, del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31, non possono procedere all'indizione di procedure concorsuali e di valutazione comparativa, né all'assunzione di personale.».

Né può ravvisarsi nel caso di specie un'ipotesi di progressione di carriera da un livello professionale di grado inferiore ad uno superiore (per esempio da ricercatore universitario confermato a professore associato ovvero da professore associato a professore ordinario), come tale non rientrante nell'ambito di operatività del blocco assunzionale di cui all'art. 1, comma 1, primo periodo decreto-legge n. 180/2008 (*cfr.* Cons. Stato, sez. VI, 21 aprile 2010, n. 2217; T.A.R. Sardegna, Cagliari, sez. I, 18 novembre 2004, n. 1711; Cons. Stato, sez. VI, 27 novembre 2001, n. 5958; T.A.R. Molise, Campobasso, 2 ottobre 2003, n. 697; Cons. Stato, sez. VI, 16 novembre 2004, n. 7483; T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. III, 1° aprile 2011, n. 647; T.A.R. Puglia, Bari, sez. I, 16 marzo 2012, n. 569; T.A.R. Puglia, Bari, sez. I, 16 marzo 2012, n. 572).

Pertanto, la seconda parte del primo comma dell'art. 1 decreto-legge n. 180/2008, relativa alla specifica posizione dei ricercatori vincitori di concorso (esentati - a determinate condizioni - dal blocco assunzionale di cui al primo periodo), lascia chiaramente intendere che gli stessi ricercatori, al di fuori delle ipotesi previste dal secondo periodo di detto comma, rientrano nell'ambito operativo del divieto assunzionale.

Pertanto, la situazione del Lisi (vincitore di un concorso per ricercatore universitario) è indiscutibilmente riconducibile entro l'alveo del divieto assunzionale di cui all'art. 1, comma 1 decreto-legge n. 180/2008.

In base alla scansione temporale del concorso cui ha partecipato, il Lisi non può fruire della eccezione al divieto assunzionale contenuta nell'art. 1, comma 1, secondo periodo decreto-legge n. 180/2008.

In virtù di detta disposizione «Alle stesse università è data facoltà di completare le assunzioni dei ricercatori vincitori... di concorsi espletati alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, senza oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica.».

Essendosi il concorso cui ha partecipato il Lisi concluso con il decreto rettorale di approvazione degli atti del 22 dicembre 2009 (e quindi in data successiva rispetto all'entrata in vigore della legge di conversione n. 1/2009 [i.e. 10 gennaio 2009]), in base all'art. 1, comma 1, secondo periodo decreto-legge n. 180/2008 (letto *a contrario*) all'Uni-



versità degli Studi di Bari non è data facoltà di completare le assunzioni dei ricercatori vincitori di concorsi espletati (i.e. conclusi) in data successiva all'entrata in vigore della legge di conversione n. 1/2009, dovendosi, pertanto, applicare nei confronti dell'odierno deducente la regola generale del blocco assunzionale di cui all'art. 1, comma 1, primo periodo decreto-legge n. 180/2008.

Ritiene questo Collegio che l'art. 1, comma 1, secondo periodo decreto-legge n. 180/2008 si ponga in contrasto con il principio di parità di trattamento di cui all'art. 3 Cost., prevedendo una disciplina differente per situazioni giuridiche identiche.

Invero, la disposizione in commento subordina la non operatività del blocco delle assunzioni al dato «neutro» e «casuale» dell'espletamento ovvero della conclusione della procedura concorsuale prima della data di entrata in vigore della legge di conversione n. 1/2009 e quindi al dato «fortuito» della celerità ovvero della lentezza con cui si è svolta una determinata procedura concorsuale, celerità o lentezza peraltro certamente non imputabile al partecipante, ma semmai a responsabilità e, in ipotesi, alla mera volontà dell'Amministrazione.

Così, nel caso di specie, il blocco delle assunzioni di cui alla legge di conversione n. 1/2009 discrimina irragionevolmente la posizione del ricorrente Lisi rispetto a coloro che hanno partecipato alla stessa procedura selettiva (ovvero anche a procedure concorsuali successive) e tuttavia hanno avuto la «fortuna» di vedere «espletata» la procedura prima della data di entrata in vigore della legge n. 1/2009 (i.e. 10 gennaio 2009) e quindi di rientrare nella esenzione di cui all'art. 1, comma 1, secondo periodo decreto legge n. 180/2008.

Si tratta, per di più, di soggetti la cui assunzione (possibile poiché *ratione temporis* non rientrante - in base all'attuale formulazione dell'art. 1, comma 1, secondo periodo decreto-legge n. 180/2008 - nell'ambito operativo del blocco) verosimilmente andrà ad incidere in termini negativi sugli equilibri finanziari dell'Università di Bari, equilibri che impediscono l'assunzione del ricorrente (secondo le valutazioni contenute nel gravato provvedimento).

Pertanto, il condizionamento legislativo (di cui all'art. 1, comma 1, secondo periodo decreto legge n. 180/2008) dell'esenzione dal divieto assunzionale all'espletamento della procedura concorsuale prima dell'entrata in vigore della legge di conversione n. 1/2009 attribuisce all'Amministrazione universitaria un inammissibile potere di determinare quali candidati assumere, e quali no, anche nell'ambito della stessa procedura selettiva, così dandosi origine ad inaccettabili disparità di trattamento a fronte di identiche posizioni in violazione del principio costituzionale di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost.

A tal riguardo, è rilevante quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 35 del 26 gennaio 2004: «È costituzionalmente illegittimo l'art. 6 comma 2 l. 13 maggio 1997 n. 132, nella parte in cui non prevede che siano esonerati dall'esame per l'iscrizione nel registro dei revisori contabili anche coloro che fossero iscritti o acquisissero il diritto ad essere iscritti nell'albo professionale dei dottori commercialisti o nell'albo professionale dei ragionieri e periti commerciali in base ad una sessione di esame in corso alla data di entrata in vigore della medesima legge. Premesso che rientra, in linea di principio, nella discrezionalità del legislatore, allorché introduce una disciplina transitoria di favore che consente, in assenza dei requisiti previsti a regime, ma in presenza di determinati altri requisiti (nella specie il conseguimento del diritto all'iscrizione nell'albo dei ragionieri o in quello dei dottori commercialisti), l'iscrizione in un registro e l'esercizio di una professione (nella specie quella di revisore contabile), fissare una data entro la quale questi ultimi requisiti debbano essere posseduti dagli interessati, e dopo la quale invece valga la disciplina definitiva, è manifestamente irragionevole la scelta del legislatore che, nel riaprire la disciplina transitoria per la iscrizione al registro dei revisori contabili, ha ommesso di considerare che, al momento della entrata in vigore della legge, vi era una sessione di esami ancora parzialmente in corso, sicché lo sbarramento temporale rigido introdotto determina una discriminazione ingiustificata fra coloro che avevano o avrebbero sostenuto lo stesso esame, nella stesa sessione annuale, prima o dopo la data indicata, in base alla causale durata delle prove.»

Dall'attenta disamina della decisione della Corte si desume il principio in forza del quale uno sbarramento legislativo temporale ancorato al dato «casuale» della durata della procedura selettiva (quale quello fissato dall'art. 1, comma 1, secondo periodo decreto legge n. 180/2008) crea una ingiustificata ed inammissibile disparità di trattamento in violazione dell'art. 3 Cost. tra soggetti che hanno partecipato alla stessa procedura concorsuale.

Conclusivamente il Collegio, per le ragioni sopra esposte, solleva questione di costituzionalità dell'art. 1, comma 1, secondo periodo del decreto-legge 10 novembre 2008, n. 180 convertito, con modificazioni, nella legge 9 gennaio 2009, n. 1, per contrasto con l'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui subordina la non operatività del blocco delle assunzioni per i ricercatori universitari all'avvenuto espletamento - vale a dire, all'avvenuta conclusione - della procedura concorsuale alla data di entrata in vigore della legge 9 gennaio 2009, n. 1 di conversione del decreto-legge 10 novembre 2008, n. 180.

Alla luce delle considerazioni che precedono è sospesa ogni decisione sulla predetta controversia, dovendo la questione essere demandata al giudizio della Corte costituzionale.



*P. Q. M.*

*Visti gli artt. 79, comma 1 cod. proc. amm., 1 legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 legge 11 marzo 1953, n. 87, riservata ogni altra pronuncia in rito, nel merito e sulle spese, ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 1, comma 1, secondo periodo del decreto-legge 10 novembre 2008, n. 180 convertito, con modificazioni, nella legge 9 gennaio 2009, n. 1, per contrasto con l'art. 3 della Costituzione, dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, sospendendo il giudizio in corso.*

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

*Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.*

Così deciso in Bari nella camera di consiglio del giorno 11 gennaio 2012.

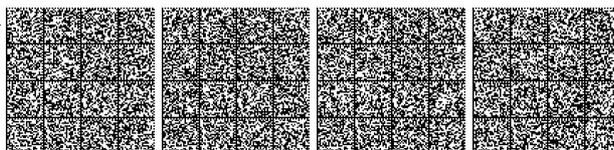
*Il Presidente:* ALLEGRETTA

*L'estensore:* COCOMILE

12C0247

ALFONSO ANDRIANI, *redattore*  
DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2012-GUR-027) 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](http://www.ipzs.it) e  
[www.gazzettaufficiale.it](http://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](mailto: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)**

		<b>CANONE DI ABBONAMENTO</b>
<b>Tipo A</b>	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 € <b>438,00</b> - semestrale € <b>239,00</b>
<b>Tipo B</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 € <b>68,00</b> - semestrale € <b>43,00</b>
<b>Tipo C</b>	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 € <b>168,00</b> - semestrale € <b>91,00</b>
<b>Tipo D</b>	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 € <b>65,00</b> - semestrale € <b>40,00</b>
<b>Tipo E</b>	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 € <b>167,00</b> - semestrale € <b>90,00</b>
<b>Tipo F</b>	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 € <b>819,00</b> - semestrale € <b>431,00</b>

**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.

**€ 11,00**



\* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 1 2 0 7 0 4 \*

